

federico casolari

leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea

studio sulla partecipazione
all'Unione al tempo delle crisi

editoriale scientifica



CENTRO INTERNAZIONALE DI RICERCHE SUL DIRITTO EUROPEO
DELL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Studi di Diritto dell'Unione Europea
Diretta da Lucia Serena Rossi

Studi di Diritto dell'Unione Europea
Collana diretta da Lucia Serena Rossi

1. E. Bergamini, *La concorrenza tra professionisti nel mercato interno dell'Unione Europea*, 2005
2. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, 2008
3. G. Di Federico, *La riforma del procedimento comunitario antitrust e i diritti di difesa*, 2008
4. E. Baroncini, *Il treaty-making power della Commissione europea*, 2008 (esaurito)
5. L.S. Rossi, E. Baroncini (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, 2010
6. M. Borraccetti, *L'avvocato generale nella giurisprudenza dell'Unione europea*, 2011
7. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *Fundamental Rights in Europe and China. Regional Identities and Universalism*, 2013
8. C. Tovo, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, 2016
9. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, 2017
10. A. Di Marco, *Il diritto dell'acqua. Principi internazionali e regolamentazione dell'Unione europea*, 2018

Federico Casolari

LEALE COOPERAZIONE TRA STATI MEMBRI
E UNIONE EUROPEA

STUDIO SULLA PARTECIPAZIONE ALL'UNIONE
AL TEMPO DELLE CRISI

Editoriale Scientifica

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Ministero dell'Università e della Ricerca attraverso il finanziamento del progetto PRIN 2017 "International legal obligations related to Prevention, Preparedness, Response and Recovery from CBRN events and status of their implementation in Italy" (20175M8L32) di cui al D.D. n. 2409 del 2.12.2019.

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-897-8

a mia madre e in ricordo di mio padre

“J’ai toujours pensé que l’Europe
se ferait dans les crises,
et qu’elle serait la somme
des solutions qu’on
apporterait à ces crises”

Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 488.

INDICE

<i>Principali abbreviazioni</i>	xiii
---------------------------------	------

PROLOGO LA LEALE COOPERAZIONE E LE “CRISI” DELL’UNIONE EUROPEA

1. La “crisi esistenziale” dell’Unione europea ed il principio di leale cooperazione	1
2. Il principio di leale cooperazione come espressione della natura “multi-livello” dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea	4
2.1. (<i>Segue</i>): <i>a</i>) la matrice internazionalistica del principio	4
2.2. (<i>Segue</i>): <i>b</i>) la sua matrice federale	12
2.3. (<i>Segue</i>): <i>c</i>) ... e quella sovranazionale	21
2.4. (<i>Segue</i>): l’interazione tra le differenti matrici del principio di leale cooperazione	27
3. Delimitazione dell’oggetto di indagine	28
4. Piano dell’opera	37

CAPITOLO I L’AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE E LA DEFINIZIONE DEI SUOI ELEMENTI ESSENZIALI

Sezione I

IL PROCESSO DI AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE: DA PARIGI A LISBONA

1. L’emersione della leale cooperazione nel modello di integrazione comunitaria: le clausole di diritto primario presenti nei Trattati originari ed il riconoscimento dell’esistenza di un “un più generale principio” ad opera della Corte di giustizia	39
2. La leale cooperazione nel modello primigenio di Unione europea ed il suo consolidamento	46
3. La valorizzazione della portata strutturale del principio di leale cooperazione nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa	56
4. La conferma della leale cooperazione come principio strutturale dell’ordinamento dell’Unione da parte del Trattato di Lisbona	58

5. Principio di leale cooperazione e principio di solidarietà: rispetto ed assistenza reciproca in situazioni emergenziali 64

Sezione II

GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL PRINCIPIO

6. La progressiva definizione degli elementi essenziali del principio di leale cooperazione 73
- 6.1. (*Segue*): l'ambito di applicazione oggettivo 73
- 6.1.1. Il riconoscimento del principio di leale cooperazione come strumento di soluzione dei conflitti tra prerogative nazionali ed interessi sovranazionali ed il conseguente affievolimento del riparto di competenze tra Stati e Unione 88
- 6.2. (*Segue*): l'idoneità del principio ad esser fonte di obblighi autonomi e le manifestazioni della lealtà sovranazionale 95
- 6.2.1. La portata precettiva del principio di leale cooperazione 95
- 6.2.2. Gli obblighi di leale cooperazione: una visione di insieme 105
- 6.3. (*Segue*): l'efficacia del principio 108
7. Alcune considerazioni interlocutorie 110

CAPITOLO II

LEALE COOPERAZIONE E APPARTENENZA ALL'UNIONE: L'INCIDENZA DEL PRINCIPIO SULLE VICENDE CONNESSE ALLA *MEMBERSHIP*

1. Leale cooperazione e adesione all'Unione europea 113
2. Il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione. In particolare: la crisi dello Stato di diritto alla luce del principio di leale cooperazione 120
3. Leale cooperazione e funzionamento del quadro istituzionale dell'Unione: dalla crisi della "sedia vuota" alle conseguenze della *Brexit* 134
4. Il rispetto del diritto dell'Unione come espressione della leale cooperazione e garanzia dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati 146
5. Leale cooperazione ed attuazione degli obblighi UE: il "federalismo esecutivo"... 149
- 5.1. (*Segue*): ...e l'esercizio integrato della funzione giurisdizionale 156
6. Leale cooperazione e applicazione differenziata del diritto UE 163
7. Il recesso dall'Unione e le sorti della leale cooperazione 170

CAPITOLO III
LEALE COOPERAZIONE, AUTONOMIA
DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SOVRANAZIONALE
E PREROGATIVE DEGLI STATI MEMBRI:
UNA QUESTIONE DI METODO

1. I “limiti” del principio di leale cooperazione e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione	179
2. Leale cooperazione e revisione della “carta costituzionale di base dell'Unione”	182
3. La reciprocità degli obblighi di leale cooperazione. Per una lettura sistematica dell'art. 4 TUE	191
3.1. (<i>Segue</i>): leale cooperazione e rispetto del principio di attribuzione delle competenze	192
3.2. (<i>Segue</i>): leale cooperazione e uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (rinvio)	202
3.3. (<i>Segue</i>): leale cooperazione e clausola identitaria	203
4. Leale cooperazione e tutela dei diritti fondamentali	210
5. <i>Exit, Voice and... Loyalty?</i> I	214

CAPITOLO IV
LEALE COOPERAZIONE SULLA SCENA INTERNAZIONALE:
UNITÀ DELLA RAPPRESENTANZA DELL'UNIONE
E AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO
SOVRANAZIONALE

1. Le specificità dell'azione esterna	221
2. Leale cooperazione e unità della rappresentanza	227
3. Gli Stati membri come “trustees” dell'Unione e dei suoi principi strutturali	237
4. <i>Exit, Voice and... Loyalty?</i> II	245
<i>Conclusioni: il principio di leale cooperazione, un principio per tutte le stagioni?</i>	251
<i>Bibliografia</i>	257
<i>Indice della giurisprudenza</i>	309

PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

La seguente lista riproduce le abbreviazioni che non sono sciolte nei singoli capitoli. Le altre abbreviazioni sono precedute, la prima volta in cui appaiono nel volume, dall'espressione integrale.

AG	Avvocato generale
BVerGE	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Covid-19	<i>COronaVirus Disease 19</i>
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
GUCE	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
GURI	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
IVA	Imposta sul valore aggiunto
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
VfGH	<i>Verfassungsgerichtshof Österreich</i>

PROLOGO

LA LEALE COOPERAZIONE E LE “CRISI” DELL’UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La “crisi esistenziale” dell’Unione europea ed il principio di leale cooperazione. — 2. Il principio di leale cooperazione come espressione della natura “multilivello” dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea. — 2.1. (*Segue*): *a*) la matrice internazionalistica del principio. — 2.2. (*Segue*): *b*) la sua matrice federale. — 2.3. (*Segue*): *c*) ... e quella sovranazionale. — 2.4. (*Segue*): l’interazione tra le differenti matrici del principio di leale cooperazione. — 3. Delimitazione dell’oggetto di indagine. — 4. Piano dell’opera.

1. *La “crisi esistenziale” dell’Unione europea ed il principio di leale cooperazione*

Nel discorso sullo Stato dell’Unione tenuto nel settembre 2016, l’allora Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, evidenziava, con non poca preoccupazione, la “crisi esistenziale” nella quale versava l’Unione europea. Tra le altre cose, egli sottolineava quanto segue:

“[a]ttualmente l’Unione europea non è in gran forma. Molte cose non vanno per il meglio. E sembra che, per certi aspetti, l’Unione europea sia alle prese con una crisi esistenziale. Troppi sono gli ambiti nei quali, spontaneamente o no, non perveniamo a un’intesa. Troppo pochi quelli in cui cooperiamo con solidarietà. [...] Troppo spesso la divisione e la discordia prevalgono, troppo spesso la frammentazione si afferma come soluzione di comodo laddove sarebbe necessario uno sforzo per conseguire un’unione”¹.

Benché non espressamente menzionato da Juncker, è difficile non scorgere nel passaggio appena citato un riferimento (ancorché implicito) alla necessità di una più corretta applicazione del principio di leale cooperazio-

¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Stato dell’Unione 2016. Verso un’Europa migliore — Un’Europa che protegge, che dà forza, che difende. Trascrizione del discorso pronunciato al Parlamento europeo il 14 settembre 2016*, Lussemburgo, 2016, p. 54 (<https://publications.europa.eu/>).

ne, oggi consacrato nell'art. 4, par. 3, TUE². Tale disposizione prevede, come noto, che:

“[i]n virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

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.

Gli Stati membri 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”.

Va detto, peraltro, che argomentazioni simili a quelle di Juncker si rinven- gono nelle analisi proposte in dottrina nel medesimo periodo e negli anni immediatamente successivi³. Anche qui il principio di leale cooperazione

² Nel presente lavoro si farà prevalente riferimento all'espressione “principio di leale cooperazione”, tenuto conto del tenore letterale dell'art. 4, par. 3, TUE. Talvolta, verrà utilizzata l'espressione alternativa “principio di lealtà” (richiamata anche nella giurisprudenza sovranazionale, ad es. in CGUE, sentenza del 16 dicembre 2004, *EU-Wood-Trading GmbH*, causa C-277/02, EU:C:2004:810, punto 48), per non abusare della pazienza del lettore. Si è ovviamente consapevoli del fatto che la Corte di giustizia, nella propria giurisprudenza, non ha mancato di indicare il principio *de quo* tramite l'utilizzo di ulteriori espressioni, più o meno articolate, come, ad es., “obbligo di leale cooperazione” (CGUE, sentenza del 28 febbraio 1991, *Delimitis*, causa C-234/89, EU:C:1991:91, punto 53), “principio di collaborazione” (CGUE, sentenza del 19 giugno 1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd e altri*, causa C-213/89, EU:C:1990:257, punto 19), “obbligo di diligenza generale” (CGUE, sentenza del 6 ottobre 1993, *Italia contro Commissione*, causa C-55/91, EU:C:1993:832, punto 56), “principio più generale che impone agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale cooperazione ed assistenza” (CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, EU:C:1986:2, punto 38), “spirito di cooperazione leale” (CGUE, sentenza del 26 aprile 2005, *Commissione c. Irlanda*, causa C-494/01, EU:C:2005:250, punto 45), o, ancora, “dovere di cooperazione” (CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d'Irlanda*, causa C-459/03, EU:C:2006:345, punto 168). Non risulta, tuttavia, che l'utilizzo di differenti espressioni implichi anche una diversa ricostruzione della natura e della portata del principio in parola, sicché esse debbono ritenersi sostanzialmente fungibili. Sul punto v. anche *infra*, cap. IV, n. 2. V. anche, per una rassegna delle espressioni presenti nelle versioni in lingua inglese delle pronunce della Corte — non sempre sovrapponibili alle corrispondenti versioni in lingua italiana — ECKES C., *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Action alter its Internal Structure*, Oxford, 2019, pp. 48-49.

³ *Ex multis*, v. MENÉNDEZ A.J., *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, p. 453 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Union Membership in Times of Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1 ss.; LOUIS J.-V., *L'Union européenne de crise en crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 335 ss.; CANNIZZARO E., *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 2016, p. 3 ss.; ID., *Il diritto dell'integrazione europea*.

non è per lo più menzionato; e tuttavia è evidente che gli allarmi lanciati rispetto alla deriva “disgregazionista” presa dal processo di... integrazione europea non possono non riguardare specialmente la sua applicazione.

Da questo punto di vista, un ruolo significativo è certamente attribuibile alle diverse “crisi” che hanno caratterizzato l'ultima fase del processo di integrazione europea — la crisi economico-finanziaria, quella relativa alla questione migratoria, la c.d. crisi della *rule of law*, lo scenario, per certi versi drammatico, dischiuso dall'attivazione dell'art. 50 TUE e, su tutte, l'emergenza derivante dalla diffusione della pandemia di Coronavirus⁴. Tutti questi accadimenti, e le reazioni emerse rispetto ad essi tanto sul piano nazionale quanto su quello sovranazionale, hanno indubbiamente concorso a proiettare ombre sempre più lunghe (e fitte) sul principio di leale cooperazione e, soprattutto, sulla sua applicazione concreta.

Ciò non sorprende particolarmente: invero, nessun altro principio del diritto dell'Unione europea è in grado di incarnare, meglio di quest'ultimo, la logica di fondo che ispira il corrispondente ordinamento giuridico⁵, costituendo, come evidenziato dall'Avvocato generale Tesauro nelle conclusioni rese in *Factortame*, la “vera chiave d'interpretazione dell'intero sistema”⁶; e

*L'ordinamento dell'Unione europea*³, Torino, 2020, pp. 16-23; BÖRZEL T., *From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 8 ss.; BOARD OF EDITORS, *Cracks in the EU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2016, p. 107 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *True Is It that We Have Seen Better Days*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 875 ss.; RUFFERT M., *European Integration in a Crisis Scenario: Easy Steps to Revitalise the EU as a Subject and to Avoid Disintegration?*, in BARDUTSKY S., FAHEY E. (eds.), *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 265 ss.; ABDEREMANE K., *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union: les principes de loyauté et de solidarité*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 205 ss., p. 222 ss.; CAGGIANO G., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo eurosceptico. Ritorno al metodo intergovernativo per la “questione europea dell'immigrazione”*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 553 ss.; BIGNAMI F. (ed.), *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge, 2019.

⁴ “The pandemic has reopened fault lines and amplifies problematic trends in the Union, from economic disparities to diverging attitudes to the rule of law. *Questions about cooperation, solidarity, trust, values, and thus about the fundamentals of integration and membership*, are on the table”: EDITORIAL COMMENTS, *Disease and Recovery in (Covid-afflicted) Europe*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 619 ss., p. 619; corsivo aggiunto.

⁵ VON BOGDANDY A., *Constitutional Principles*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford/Portland, Oregon 2006, p. 3 ss., p. 49.

⁶ CGUE, conclusioni presentate il 19 giugno 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, causa C-213/89, EU:C:1990:216, punto 14. V. anche le più recenti conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar in *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, nelle quali questi qualifica l'art. 4, par. 3, TUE come una

potendo venir considerato — per ciò stesso — il principio più rappresentativo di detto sistema, se non, come suggerito da alcuni autori, quello più importante⁷.

2. *Il principio di leale cooperazione come espressione della natura “multilivello” dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*

Un importante riscontro all’affermazione appena compiuta viene dalle matrici (o anime) del principio di leale cooperazione, che ben esprimono la pluralità dei livelli normativi che contraddistinguono l’ordinamento UE⁸ e che è bene fin d’ora richiamare.

2.1. (Segue): a) *la matrice internazionalistica del principio*

Anzitutto, il principio è espressione, all’interno dell’ordinamento, del principio internazionalistico della buona fede⁹. Quest’ultimo, come noto,

“disposizione di fondamentale importanza per l’ordinamento giuridico dell’Unione”: CGUE, conclusioni presentate il 9 gennaio 2019, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-620/16, EU:C:2019:3, punto 88.

⁷ V. TEMPLE LANG J., *Article 10 EC — The Most Important “General Principle” of Community Law*, in BERNITZ U. ET AL. (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan de Rijn, 2008, p. 76 ss. (che rammenta la circostanza secondo cui esso rappresenta “the legal basis of the obligation on all national courts and authorities to comply with all the other general principles” (*ibid.*, p. 77)). Di “systemic organizational principle”, parla invece TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, p. 5. AZOULAI L., *Structural Principles in EU Law: Internal and External*, in CREMONA M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2018, p. 31 ss., p. 36, include il principio di leale cooperazione tra i principi strutturali dell’ordinamento, questi ultimi rappresentando “ways of structuring EU law, separating it from what is seen as the highly political, mundane and fragmented legal practice. As a result, they have an impact on the representation of the defining features of the EU legal order and more broadly on the nature of the European Union”. Più precisamente, l’Autore considera il principio in parola come strumento “to make all actors realise that they are part of the same global system” (*ibid.*, p. 37).

⁸ Sulle matrici del principio di leale cooperazione v. *infra*, nonché CONSTANTINESCO V., *L’article 5 C.E.E., de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in CAPOTORTI F. ET AL. (eds.), *Du droit international au droit de l’intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 97 ss.; BLANQUET M., *L’article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994, p. 371 ss. e la dottrina ivi citata.

⁹ Su di esso v., in generale, ZOLLER E., *La bonne foi en droit international public*, Paris, 1977; WHITE G., *The Principle of Good Faith*, in LOWE V., WARBRICK C. (eds.), *The United*

trova espressione, con riferimento al diritto pattizio, nel brocardo *pacta sunt servanda*, richiamato nell'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che impone agli Stati di eseguire in buona fede i vincoli derivanti dagli accordi da essi conclusi¹⁰. Non mancano, peraltro, riferimenti più puntuali agli obblighi di buona fede che ricadono in capo agli Stati in virtù della loro partecipazione ad organizzazioni internazionali. Sul piano universale, non può non menzionarsi anzitutto l'art. 2, par. 2, della Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che richiama, tra i principi fondativi, quello secondo cui:

“[a]ll Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil *in good faith* the obligations assumed by them in accordance with the present Charter”¹¹.

Il par. 5 del medesimo articolo prevede poi che:

“[a]ll Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any State against which the United Nations is taking preventive or enforcement action”.

Come emerge dal tenore di entrambe le disposizioni, la finalità ultima cui mirano le istanze di buona fede in esse richiamate è di consentire all'Organizzazione la realizzazione degli obiettivi per i quali è stata istituita. In questo senso, dunque, per dirla col Kolb, “the good faith clause [enshrined in Article 2] is the realistic expression of the conditions for the ex-

Nations and the Principles of International Law. Essays in Honour of M. Akehurst, London/New York, 1994, p. 230 ss.; KOTZUR M., *Good Faith (Bona Fide)*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law, ad vocem*; KOLB R., *Good Faith in International Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2017; SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018, p. 259 ss.

¹⁰ Come noto, nel corso dei lavori di stesura del progetto di articoli da parte della Commissione del diritto internazionale, Sir Humphrey Waldock aveva proposto l'inserimento di un ulteriore paragrafo, che specificasse che: “[g]ood faith, *inter alia*, requires that a party to a treaty shall refrain from any acts calculated to prevent the due execution of the treaty or otherwise to frustrate its objects”. Cfr. *Third Report on the Law of the Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur*, doc. A/CN.4/167 and Add.1-3, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1964, p. 7. La Commissione, tuttavia, ritenne superflua la previsione, considerandola “implicit in the obligation to perform the treaty in good faith”: cfr. *Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Sixteenth Session, 11 May – 24 July 1964*, doc. A/5809, *ivi*, p. 177.

¹¹ Corsivo aggiunto. V. KOLB R., *Good Faith in International Law*, *cit.*, p. 159 ss.

istence of the communal body”¹² rappresentato dall’Organizzazione. E costituisce, pertanto, un limite alle prerogative sovrane dei suoi membri¹³. La precisazione è rilevante poiché consente di apprezzare un elemento distintivo della clausola di buona fede contenuta nella Carta delle Nazioni Unite, e, più in generale, negli atti istitutivi di organizzazioni internazionali, rispetto al principio espresso nel diritto dei trattati. Tale elemento risiede nel rilievo che il vincolo derivante dalla partecipazione ad un ente autonomo e dotato di proprie finalità e propri obiettivi (l’organizzazione, appunto) assume per la definizione di obblighi di buona fede in capo agli Stati membri. Non si tratta, cioè, di ribadire semplicemente — in una prospettiva di puro positivismo giuridico — l’obbligo degli Stati parte di rispettare i vincoli derivanti dalla Carta di San Francisco o da altro atto istitutivo¹⁴; ma di riconoscere che la *membership* rispetto all’organizzazione può imporre agli Stati determinati comportamenti (attivi e passivi) affinché quest’ultima possa utilmente operare¹⁵. O, per dirla in altro modo, che è “il carattere collettivo

¹² KOLB R., *Article 2(2)*, in SIMMA B. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*³, vol. I, Oxford, 2012, p. 166 ss., p. 172.

¹³ Sempre Kolb ricorda che “[t]he good faith clause was [...] intended to blunt the principle of sovereignty, which undermined the foundations on which the existence of the community arrangements was based” (KOLB R., *Article 2(2)*, cit., p. 170). V. anche BENGOTXEA J., *The EU as (more than) an International Organization*, in KLABBERS J., WALLEND AHL Å. (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2011, p. 448 ss., p. 463, che sottolinea come “[o]nce the international organizations are created for whatever purposes, the member states themselves are transformed [...] From statehood they have passed to ‘member statehood’”.

¹⁴ Questa prospettiva è comunque presente. Essa è chiaramente rappresentata, ad esempio, in un passaggio del parere consultivo della Corte permanente di giustizia internazionale nel caso relativo allo *Scambio tra le popolazioni greca e turca*, ove quest’ultima, riferendosi ad una clausola pattizia avente un tenore letterale per certi versi simile a quello dell’art. 2, par. 2, della Carta ONU (art 18 della Convenzione sullo scambio delle popolazioni greca e turca del 30 gennaio 1923, secondo cui “[t]he High Contracting Parties undertake to introduce in their respective laws such modification as may be necessary with a view to ensuring the execution of the present Convention”), rammenta che la disposizione “merely lays stress on a principle which is self-evident, according to which a State which has contracted valid international obligations is bound to make in its legislation such modifications as may be necessary to ensure the fulfilment of the obligations undertaken” (*PCIJ Reports Series B*, n. 10, p. 20).

¹⁵ E che attengono, per esempio, al contributo dato per il corretto funzionamento dell’assetto istituzionale dell’Organizzazione, a partire dal divieto di abuso di diritto o di *détournement de pouvoir*. Come poi ricordato dalla Corte internazionale di giustizia con riguardo alla clausola contenuta nella Carta di San Francisco, detti obblighi rilevano per gli Stati membri anche “in all their international relations”. Cfr. il parere consultivo del 21 giugno 1971 sulle *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell’Africa del Sud in Namibia (Sud-Ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza (ICJ Reports 1971, p. 16 ss., p. 46)*. Si tratta dunque di vincoli che incidono lato

dell'interesse che l'organizzazione internazionale tende ad attuare" ad imporre agli Stati membri specifici obblighi di cooperazione¹⁶. Ciò spiega anche il motivo per cui sono diversi gli atti istitutivi di organizzazioni internazionali a contemplare una disposizione simile a quella onusiana. Per fare solo qualche esempio, possono qui menzionarsi i casi dell'Organizzazione internazionale dei legni tropicali (art. 29, par. 1, della Costituzione), dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (art. IV, lett. c) dello Statuto), del Consiglio d'Europa (art. 3 dello Statuto) e dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (art. 3 della Convenzione istitutiva)¹⁷.

Detto questo, è opportuno precisare che il distinguo sopra evidenziato tra le clausole di buona fede (o cooperazione¹⁸) richiamate negli atti istitutivi di organizzazioni internazionali ed il principio di buona fede codificato nel diritto dei trattati non va inteso in termini di una rigida separazione. Sussiste, semmai, tra di essi un rapporto di genere a specie: anche le prime, infatti, esprimono l'esigenza di dare vita a forme di cooperazione impronta-

sensu sulla soggettività degli Stati membri, proiettandosi anche sulla loro azione esterna all'ente. Sulla questione si avrà modo di ritornare *infra*, cap. IV.

¹⁶ SERENI A.P., *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, p. 119 e p. 121. KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*³, Cambridge, 2015, p. 220, precisa che tali disposizioni "remind the member states of organization that they may be called upon to do things which are not to their liking and which they may never even have expected". Ecco perché non si condivide la posizione espressa da LUSA BORDIN F., *General International Law in the Relations Between International Organizations and Their Members*, in *Leiden Journal of International Law*, 2019, p. 653 ss., p. 660, secondo il quale la distinzione degli obblighi di cooperazione all'interno dell'organizzazione rispetto al principio di buona fede sarebbe poco utile. Ciò a motivo del fatto che qualsiasi manifestazione concreta del principio di buona fede dipende, a ben vedere, dal contesto e dalla natura della relazione in oggetto. È tuttavia difficile sostenere che le dinamiche di cooperazione che si possono determinare nell'ambito di una organizzazione internazionale siano perfettamente sovrapponibili a quelle presenti in qualsiasi accordo internazionale. A partire dal fatto che l'atto istitutivo dell'organizzazione dà vita ad un ente autonomo, anch'esso destinatario, come subito si dirà in testo, di obblighi di cooperazione nei confronti degli Stati membri.

¹⁷ Per queste ragioni non si condivide la posizione espressa da GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law — The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford, 2018, p. 350 ss., pp. 361-362, secondo la quale una delle differenze tra il principio internazionalistico della buona fede e la leale cooperazione sovranazionale risiederebbe nel fatto che solo quest'ultima imporrebbe agli Stati membri di agire lealmente per il perseguimento degli obiettivi e dei compiti dell'Unione.

¹⁸ KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*, loc. ult. cit., parla in proposito di "solidarity clauses".

te sulla buona fede¹⁹, potendo però prevedere obblighi speciali (leggi: rafforzati) rispetto al secondo²⁰. E del resto, è la stessa Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati a consentire, all'art. 5, che i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali possano contenere regole speciali, prevalenti rispetto al suo contenuto²¹.

È dunque in questa prospettiva che va interpretata l'affermazione compiuta dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della *Frontiera terrestre e marittima tra Camerun e Nigeria*, secondo cui

“the principle of good faith is a well-established principle of international law. It is set forth in Article 2, paragraph 2, of the Charter of the United Nations; it is also embodied in Article 26 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969”²².

E d'altra parte, la stessa Corte internazionale di giustizia ha pure evidenziato che gli obblighi di cooperazione in questione non ricadono solo sugli Stati membri: essi riguardano anche le istituzioni dell'organizzazione,

¹⁹ Ad un “principle of cooperation underlying the relations between an international organization and its members” fa riferimento il Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali nel richiamare il contenuto dell'art. 52 (“*Conditions for taking countermeasures by members of an international organization*”): cfr. *Draft Articles on Responsibility of International Organizations, with Commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, p. 46 ss., p. 93. SCHERMERS A.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁶, Leiden/Boston, 2018, p. 131, sostengono poi che la presenza di simili clausole negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali esprima l'esistenza di un “duty which can be seen as part of a modern general principle of law: the duty to cooperate”.

²⁰ Sugli obblighi di cooperazione derivanti dalla *membership* a organizzazioni internazionali v. anche MAGLIVERAS K.D., *Membership in International Organizations*, in KLABBERS J., WALLEND AHL Å. (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, cit., p. 84 ss., spec. p. 90 ss.; MATHIAS S., TRENGOVE S., *Membership and Representation*, in COGAN J.K. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, 2016, p. 962 ss., p. 976-977; CAFARO S., *Status di membro di una organizzazione internazionale e altre modalità di partecipazione*, in PENNETTA P. ET AL. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 2018, p. 165 ss., p. 183 ss.

²¹ La disposizione, come noto, prevede che: “[t]he present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization”. Per una qualificazione dell'art. 5 in termini di *lex specialis* rispetto alla *lex generalis* rappresentata dalla Convenzione nel suo insieme, v., per tutti, VILLIGER M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, 2009, p.116 ss., p. 119.

²² Sentenza dell'11 giugno 1998, *ICJ Reports 1998*, p. 275 ss. p. 296. V. anche WOLFRUM R., *Cooperation, International Law of*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law, ad vocem*, che ancora il valore giuridicamente vincolante dell'obbligo di cooperazione in ambito ONU all'art. 2, par. 2, della Carta.

che sono chiamate ad agire in collaborazione coi primi per la realizzazione degli obiettivi dell'ente. Così, nel parere consultivo sull'*Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Egitto*, la Corte rammenta che:

“[t]he very fact of Egypt’s membership of the Organization entails certain mutual obligations of co-operation and good faith incumbent upon Egypt and upon the Organization [...] The Court [...] considers those obligations to be at the very basis of the legal relations between the Organization and Egypt under general international law, under the Constitution of the Organization and under the agreements in force between Egypt and the Organization”²³.

Il collegamento tra il principio internazionalistico della buona fede operante nel contesto nel diritto delle organizzazioni internazionali ed il principio sovranazionale di leale cooperazione è stato esplicitamente richiamato nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁴. Anzitutto, sono diversi i casi, soprattutto nella giurisprudenza meno recente, in cui la Corte ha utilizzato l'espressione “buona fede” come sinonimo di “leale cooperazione”. Emblematico, a questo proposito, è l'affare *Commissione c. Germania*, relativo alla normativa applicabile ai vini da tavola, ove la Corte rammenta che: “la Commissione e lo Stato membro, dati i recipro-

²³ Parere del 20 dicembre 1980, *ICJ Reports 1980*, p. 73 ss., p. 93 e 95.

²⁴ Non viene invece richiamata, in questa sede, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'applicazione del principio internazionalistico — *stricto sensu* inteso — nell'ordinamento giuridico UE. Come noto, tale giurisprudenza ha ritenuto che il principio in parola rappresenti l'equivalente (o meglio, il corollario), nel diritto internazionale, del principio di tutela del legittimo affidamento rilevante sul piano sovranazionale: così, in particolare, Tribunale, sentenza del 22 gennaio 1997, *Opel Austria GmbH c. Consiglio*, causa T-115/94, EU:T:1997:3, punto 93 (riferendosi all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). Più recentemente, nelle conclusioni relative, l'Avvocato generale Mazák ha notato che “l'uso della parola “equivalente” sia più appropriato in questo contesto perché è più neutrale della parola “corollario” usata dal Tribunale di primo grado”; difatti, “la parola “corollario” implica necessariamente che il principio giuridico di diritto comunitario della tutela del legittimo affidamento precede, nel tempo e per importanza, il principio di diritto internazionale della buona fede”: CGUE, conclusioni dell'8 maggio 2008, *Repubblica ellenica c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-203/07 P, EU:C:2008:270, nota 25. In proposito, v. CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 123 ss. Secondo DE BAERE G., ROES T., *EU Loyalty as Good Faith*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 829 ss., p. 848, il richiamo in *Opel Austria* al principio del legittimo affidamento (piuttosto che a quello della leale cooperazione) sarebbe dovuto al fatto che nel caso di specie a venire in rilievo erano gli interessi non già di uno Stato ma di un singolo. Sull'incidenza del principio di leale cooperazione rispetto alla sfera giuridica dei singoli si avrà modo di tornare *infra*, cap. I, par. 6.3, e cap. II, paragrafi 4 e 7.

ci doveri di cooperazione loro imposti segnatamente dall'art. 5 del Trattato CEE, *devono collaborare in buona fede* per superare le difficoltà nell'assoluta osservanza del Trattato"²⁵. Significativa è poi la pronuncia relativa alla causa *Intertanko e a.*, nella quale la Grande Sezione della Corte, nel giustificare l'esigenza di una interpretazione del diritto derivato (*in casu*, una direttiva sull'inquinamento provocato dalle navi) in conformità ad un accordo internazionale vincolante tutti gli Stati membri ma non l'Unione, ha richiamato, appunto, il principio di diritto internazionale generale della buona fede ricollegandolo all'art. 10 TCE, corrispondente all'attuale art. 4, par. 3, TUE²⁶. Altrettanto significativamente, in entrambe le pronunce il collegamento tra buona fede e leale collaborazione è funzionale all'emersione di obblighi reciproci, in linea con quanto evidenziato dalla Corte internazionale di giustizia nel proprio parere sull'*Accordo OMS-Egitto*.

Visto attraverso questa prospettiva, il principio di leale cooperazione esprimerebbe, dunque, la matrice internazionalistica dell'ordinamento sovranazionale²⁷ e la possibilità di ricondurre (allo stato attuale) il fenomeno dell'Unione europea alla categoria generale delle organizzazioni internazionali²⁸. Ancora di recente, nelle proprie conclusioni relative al caso *Wight-*

²⁵ CGUE, sentenza del 10 luglio 1990, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa 217/88, EU:C:1990:290, punto 33. V. anche, CGUE, sentenza del 14 maggio 2002, *Commissione c. Germania*, causa C-383/00, EU:C:2002:289, punto 18.

²⁶ CGUE, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, causa C-308/06, EU:C:2008:312, punto 52. Sull'interazione tra leale cooperazione e dottrina dell'interpretazione conforme, v. meglio *infra*. La pronuncia verrà richiamata anche nel cap. IV, par. 4.

²⁷ Sulle radici internazionalistiche dell'ordinamento UE, cfr. PELLET A., *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. V-Book 2*, Dordrecht/Boston/London, 1997, p. 193 ss.; CASOLARI F., *L'incorporazione*, cit., p. 38 ss.; GRADONI L., TANZI A., *Diritto comunitario: una lex specialis molto speciale*, in ROSSI L.S., DI FEDERICO G. (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea nello studio del diritto internazionale*, Napoli, 2008, p. 37 ss.; VILLANI U., *Il diritto dell'Unione europea è ancora materia per internazionalisti?*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 553 ss.; CANNIZZARO E., PALCHETTI P., WESSEL R.A., *Introduction: International Law as Law of the European Union*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 1 ss.

²⁸ Seppur tenuto conto delle peculiarità che la contraddistinguono: CRAWFORD J., *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006, p. 495; BENGOTXEA J., *The EU as (more than) an International Organization*, cit.; BEULAY M., *L'Union européenne comme organisation internationale?*, in BENLOLO-CARABOT M. ET AL. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, 2012, p. 95 ss.; FOIS P., *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 371 ss.; CAFARI PANICO R., *Identità nazionale e identità personale*, in DI STASI A. (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi "status". Profili internazionalistici ed europei*,

man, l'Avvocato generale Sánchez-Bordona ha ricordato che “[i]l TUE è un trattato internazionale concluso tra Stati e, al contempo, un atto costitutivo di un'organizzazione internazionale”²⁹. In uno dei casi concernenti le riforme del sistema giudiziario in Polonia, invece, la Grande sezione della Corte ha precisato che l'Unione “raggruppa Stati” che hanno deciso liberamente e volontariamente di aderirvi e di rispettare, per ciò stesso, i valori su cui essa si fonda³⁰.

La lealtà richiesta dai Trattati istitutivi manifesterebbe, pertanto, l'esigenza che le Parti contraenti di questi ultimi, ossia gli Stati membri, e le istituzioni dell'Unione³¹ assicurino la realizzazione dei fini dell'Organizzazione e di quello che, secondo la celebre formula *Van Gend & Loos*, rappresenta un ordinamento “di nuovo genere nel campo del diritto internazionale”³². Ciò implica una ricostruzione trilaterale degli obblighi

Napoli, 2018, p. 215 ss., pp. 233-234; KLABBERS J., *The European Union in the Law of International Organizations: Misfit or Model?*, in WESSEL R.A., ODERMATT J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 25 ss.

²⁹ CGUE, conclusioni presentate il 4 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:978, punto 78. Egli individua nei “principi di buona fede e di leale cooperazione” un limite all'esercizio del diritto di revoca unilaterale della notifica di recesso *ex art. 50 TUE* (*ibid.*, punto 148). Sul tema si avrà modo di ritornare *infra*, cap. II, par. 7.

³⁰ CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, EU:C:2019:531, punto 42.

³¹ Sulla reciprocità degli obblighi di leale cooperazione nell'ordinamento UE, v. in particolare *infra*, cap. III, paragrafi 3-5, e cap. IV, paragrafi 3-4.

³² CGUE, sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, EU:C:1963:1. In tal senso anche DE BAERE G., ROES T., *EU Loyalty as Good Faith*, cit., che considerano il principio di leale cooperazione come una specificazione, in ambito sovranazionale, del principio di buona fede. In parte diversa l'impostazione di BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 4, secondo cui “c'est très partiellement que l'article 5 [aujourd'hui article 4 TUE] peut être rapproché de ces dispositions [c'est-à-dire les dispositions comparables dans d'autres actes conventionnels internationaux] et jamais ne se retrouvent ses diverses composantes, dans leur cohérence et leur intégralité”. KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, p. 41 ss., p. 46, tende a far prevalere gli elementi di distinguo tra i due principi (a partire dall'individuazione dei destinatari dei relativi obblighi). In quest'ultimo senso si esprime anche Eckes secondo la quale la differenza di fondo tra il principio internazionalistico della buona fede e la leale cooperazione (*rectius*, “the duty of EU loyalty”) risiederebbe nel fatto che “the latter requires devotion to the ultimate and overarching cause of making the Union a union” (ECKES C., *EU Powers Under External Pressure*, cit., p. 46). Non può tuttavia non notarsi come un ragionamento simile possa valere anche, *mutatis mutandis*, per gli obiettivi che la cooperazione istituzionalizzata in altre organizzazioni internazionali si pone. Ed in effetti, non mancano autori che tendono ad assimilare i due principi. V., per es., SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., p. 295, che afferma quanto segue: “[i]l raffronto tra la prassi internazionale e quella interna dell'Unione suggerisce [...] di ritenere — nonostante il carattere peculiare dell'ordinamento UE — gli obblighi

di buona fede, che sono chiamati ad operare non solo — in modo bidirezionale — tra gli Stati membri e l'Unione europea, ma anche nelle relazioni intra-UE tra Stati membri.

Detto questo, è vero anche quanto ricorda l'Avvocato generale Mazák nelle proprie conclusioni relative al caso *Commissione c. Grecia*, avente ad oggetto il progetto di creazione di un complesso comune di rappresentanze diplomatiche ad Abuja, e cioè che il principio di leale cooperazione previsto dal diritto dell'Unione impone

“un accresciuto obbligo di buona fede [...] sugli Stati membri [...] circa le loro relazioni con un altro Stato membro e con le istituzioni dell'Unione europea quale conseguenza del fatto di essere membri dell'UE”³³.

Ciò a motivo delle ulteriori matrici che trovano espressione nel principio sovranazionale.

2.2.(Segue): b) *la sua matrice federale*

Nel 2008, un altro Avvocato generale, Póitares Maduro, ha rivisitato la formula *Van Gend & Loos*, qualificando l'ordinamento basato sui Trattati come “un ordinamento giuridico interno [*municipal*, nella versione inglese] di dimensioni transnazionali del quale [i Trattati...] costituiscono] la «carta costituzionale di base»³⁴. Va detto, peraltro, che già in precedenza quella formula era stata riconsiderata dalla Corte, tramite l'eliminazione del riferimento alle origini internazionali dell'ordinamento UE³⁵. Interessa tuttavia

che discendono dal principio di lealtà e dal principio di buona fede in larga parte assimilabili, se non addirittura, almeno in alcune ipotesi, coincidenti”. Secondo NIZZO C., *L'articolo 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 381 ss., infine, ancorché sia possibile supporre che i redattori dei Trattati avessero formulato il testo originario della clausola di leale cooperazione avendo in mente il principio internazionalistico della buona fede, la disposizione sarebbe ormai divenuta espressione di una “fedeltà federale” (v. *infra*), in linea con l'evoluzione che avrebbe caratterizzato nel frattempo il processo di integrazione europea.

³³ CGUE, conclusioni presentate l'8 maggio 2008, causa C-203/07 P, cit., punto 83.

³⁴ CGUE, conclusioni presentate il 16 gennaio 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:11, punto 21.

³⁵ CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, causa 6/64, EU:C:1964:66 (“La Corte rileva che, a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato”). V. anche CGUE, parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, parere 2/13, EU:C:2014:2454, punto 158.

sofferinarsi brevemente sulla definizione data da Maduro, poiché essa sottintende non solo uno “scollamento” del diritto UE dal diritto internazionale, ma anche il consolidamento, rispetto al primo, di modelli derivanti da ordinamenti nazionali. Si tratterebbe, come meglio specificato da alcuni autori, di modelli prevalentemente federali³⁶. Von Bogdandy e Smrkolj, ad esempio, si riferiscono ad esso nei termini di un “autonomous legal order of internal/municipal law character with federal features”³⁷; analogamente si esprime Schütze, secondo cui:

“[the EU’s] formation was clearly international and its amendment still is. However, its international birth should not prejudice against the «federal» or «constitutional» status of the EC Treaty [...] The fact remains that the European legal order has adopted the «originality hypothesis» and cut the umbilical cord with the international legal order. The Treaty as such — not international law — is posited at the origin of European law.

³⁶ È bene ricordare che il riferimento al modello federale si rinviene anche, più in generale, negli autori che evidenziano una analogia tra forma statale e organizzazioni internazionali. Così, ad esempio, ZICCARDI P., *Federalismo, societarismo e regionalismo nella società internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1949, p. 59 ss. e MALINTOPPI A., *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1968, p. 314 ss. Secondo SERENI A.P., *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 7, “[u]na forma qualificata di federalismo si ha nel tentativo di attribuire [...] particolari funzioni internazionali degli Stati [...] a differenti organismi internazionali”, identificati dall’Autore con l’espressione “organizzazioni soprannazionali”. Egli riconosce, tuttavia, che tale sviluppo risulta ancora assai limitato (*ibid.*). In effetti, non mancano autori che (anche in tempi più recenti) hanno evidenziato come l’analogia sopra richiamata sia frutto di una erronea ricostruzione del fenomeno delle organizzazioni internazionali e dei rapporti che esse presentano con gli Stati membri; rapporti che dovrebbero essere più correttamente rappresentati in termini pluralistici, coinvolgendo il diritto internazionale, il diritto interno delle organizzazioni ed il diritto degli Stati. Cfr. ARANGIO-RUIZ G., *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law with an Appendix on the Concept of International Law and the Theory of International Organizations*, Alphen aan den Rijn, 1979, p. 141 ss.; MARCHISIO S., *Diritto internazionale, diritto delle Nazioni Unite e analogia federale*, in *Federalismi.it*, 6 dicembre 2017, <https://federalismi.it/>; ID., *Il rigetto di atti vincolanti delle organizzazioni internazionali nelle procedure di opting-out come manifestazioni unilaterali di volontà degli Stati*, in *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell’età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1505 ss., p. 1506. Quest’ultimo Autore riconosce, tuttavia, che “la natura propria del diritto comunitario e poi dell’Unione europea si è andata consolidando, sicché nessuno dubita ormai che il diritto derivato dell’Unione europea costituisca un diritto vigente in un sistema giuridico diverso da quello internazionale” (*ibid.*, p. 1512). In generale, sul tema dell’analogia tra Stati e organizzazioni internazionali v. poi l’interessante indagine svolta da LUSA BORDIN F., *The Analogy between States and International Organizations*, Cambridge, 2018.

³⁷ VON BOGDANDY A., SMRKOLJ M., *European Community and Union Law and International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law, ad vocem*.

Functionally, then, the European Union is based on ‘a constitutional treaty’ that assumes and stands on federal middle ground”³⁸.

Ebbene, nella prospettiva manifestata da queste prese di posizione, anche il principio di leale cooperazione risulterebbe ispirato a una matrice federale³⁹, dando voce pertanto, nell’ordinamento giuridico dell’Unione, a quella che risulta essere un’esigenza tipica dei sistemi statali federali, e che impone, per usare le parole di Halberstam, che “each level and unit of government must act to ensure the proper functioning of the system of governance as a whole”⁴⁰.

In effetti, punti di convergenza tra le manifestazioni sovranazionali della leale cooperazione e quelle tipiche dei sistemi federali non mancano; a partire dalla c.d. *Bundestreue*, affermatasi nell’ordinamento giuridico tedesco⁴¹.

³⁸ SCHÜTZE R., *On “Federal” Ground: The European Union as an (Inter)national Phenomenon*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1069 ss., p. 1089. V. anche, tra gli altri, WEILER J.H.H., *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.; ID., *European Integration*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, ad vocem; LENAERTS K., *Federalism: Essential Concepts in Evolution — The Case of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, 1998, p. 746 ss.; DUE O., *Article 5 du Traité CEE. Une disposition de caractère fédéral?*, in EMMERT F. (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. II-Book 1: The Protection of Human Rights in Europe*, Dordrecht/Boston/London, 1991, p. 15 ss.; VON BOGDANDY A., *Neither an International Organization nor a State: The EU as a Supranational Federation*, in JONES E. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, 2012, p. 761 ss.; ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell’Unione europea*², Torino 2018, p. 5; ROSSI L.S., *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 3 ss., p. 10.

³⁹ V., ad es., VAN DER ESCH B., *L’unité du marché commun dans la jurisprudence de la Cour*, in *Cahiers de droit européen*, 1970, p. 303 ss., p. 309; PESCATORE P., *Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen*, in *Europarecht*, 1970, p. 307 ss., p. 322; e, più recentemente, HALLSTRÖM P., *The European Union — From Reciprocity to Loyalty*, in *Scandinavian Studies in Law*, 2000, p. 79 ss., p. 83 ss.; GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, cit., p. 362 ss. (che ricorda come “Article 4 of the Treaty on the European Union is a core provision to understand the «federal» nature of the European Union”: *ibid.*, p. 350); LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *A Constitutional Perspective*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, p. 103 ss., p. 118 ss.

⁴⁰ HALBERSTAM D., *Of power and responsibility: The political morality of federal systems*, in *Virginia Law Review*, 2004, p. 731 ss., p. 734. V. anche BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Padova, 1995.

⁴¹ V., oltre agli autori citati *supra* n. 38, BLANQUET M., *L’article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 371 ss. e KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., pp. 55-58. Degna di nota è anche la posizione espressa da DE BAERE G., ROES T., *EU Loyalty as Good Faith*, cit., p. 855 ss., se-

È attraverso di essa, ad esempio, che il *Bundesverfassungsgericht* ha vietato ai *Länder* di esercitare le proprie competenze concorrenti (*konkurriende Kompetenz*) laddove lo Stato federale abbia già esercitato la propria nel medesimo ambito materiale⁴². Come ognuno vede, si ha qui la riproposizione del medesimo meccanismo di *pre-emption* elaborato dalla Corte di giustizia nel caso *AETS* con riferimento alla ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri nell'esercizio dell'azione esterna; ragionamento che, come si avrà anche modo di ricordare a seguire, la Corte ha fondato anche sul principio di leale cooperazione e, nella specie, sull'obbligo, da esso derivante, di astenersi da qualsiasi provvedimento che rischi di compromettere il raggiungimento degli scopi del Trattato⁴³. Quello dell'azione esterna è, in effetti, un ambito nel quale la *Bundestreue* ha trovato modo di affermarsi in modo particolarmente evidente. Così, in un altro caso, il *Bundesverfassungsgericht* ha rammentato la speciale lealtà che i *Länder* debbono dimostrare nei confronti dello Stato federale quando si agisca sulla scena internazionale evidenziando che:

“dass insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen, in denen der Bund die Kompetenzvermutung für sich hat, die Treuepflicht der Länder dem Bund gegenüber besonders ernst zu nehmen ist”⁴⁴.

Ancora, i giudici di Karlsruhe hanno anche precisato che, in base alla *Bundestreue*,

“[d]ie Feststellung der Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten setzt auch nicht den Nachweis einer «Treulosigkeit» oder der Böswilligkeit des Landes voraus”⁴⁵.

condo i quali leale cooperazione e *Bundestreue* sarebbero entrambi espressione del più generale principio di buona fede, “that applies in all areas of law and that can be characterized as, in essence, a principle of constructive interpretation”. Secondo NIZZO C., *L'articolo 5 del Trattato CE*, cit., pp. 410 e 412, invece, il collegamento con la *Bundestreue* testimonierebbe il fatto che il principio (*rectius*, il dovere) di leale cooperazione sarebbe in realtà riconducibile ad un parametro di buona fede oggettiva, tipico del diritto civile. Anche la *Bundestreue* sarebbe stata, infatti, elaborata a partire dalla clausola di buona fede presente nell'art. 242 del *Bürgerliches Gesetzbuch*. Sulla *Bundestreue*, v. poi, in particolare, LÜCK M., *Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft: Ein Vergleich zur Bundestreue im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1992.

⁴² BVerfGE 34, 9, *Besoldungsvereinheitlichung*.

⁴³ CGUE, sentenza del 31 marzo 1971, *AETS*, causa 22/70, EU:C:1971:32, punti 20-22. V. *infra*, cap. IV, par. 1.

⁴⁴ BVerfGE 6, 309, *Reichskonkordat*, punto 239.

Va pure detto che, nonostante la denominazione del principio in esame rimandi ad una fedeltà federale (ossia nei confronti dello Stato federale), circostanza in certo modo confermata anche dagli esempi appena richiamati, il Tribunale costituzionale, fin da subito, ha precisato, rifacendosi alle tesi di colui che per primo ha richiamato esigenze di lealtà nell'ordinamento del *Reich*, Rudolf Smend⁴⁶, che:

“Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu «bundesfreundlichem Verhalten»; d. h. alle an dem verfassungsrechtlichen «Bündnis» Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen»⁴⁷.

Si è così specificata la reciprocità degli obblighi in questione. Gli esempi richiamati in testo evidenziano peraltro come il principio sia principalmente utilizzato (ed invocato) nell'esercizio delle rispettive competenze del *Bund* e dei *Länder*⁴⁸. Analogo ragionamento vale per il c.d. principio di considerazione (*Berücksichtigungsprinzip*), tipico dell'ordinamento austriaco, che impone tanto al legislatore federale quanto a quello statale di non adottare normative che possano inficiare le prerogative dell'altro *lawmaker*⁴⁹. Esso opera anche in via interpretativa, richiedendo, cioè, una “lettura” delle normative (statali e federali) unitaria e rispettosa delle differenti prerogative. Ove ciò non sia possibile, la Corte costituzionale austriaca può dichiarare l'invalidità della normativa controversa⁵⁰.

⁴⁵ BVerfGE 8, 122, *Volksbefragung Hessen*, punto 25. In questo caso, peraltro, i giudici di Karlsruhe hanno precisato che né lo Stato federale né i *Länder* possono venir meno al proprio dovere di tenere un “bundesfreundliche[s] Verhalten” facendo leva sul fatto che l'altra parte sia venuta meno al medesimo obbligo: “die Verletzung der Pflicht durch den einen Teil entbindet den anderen nicht von der Beachtung dieser selben Pflicht” (*ibid.*, punto 24). Questa giurisprudenza richiama da vicino le prese di posizione della Corte UE volte ad escludere l'operatività, nell'ordinamento sovranazionale, del principio *inadimplenti non est adimplendum*. V., per tutte, CGUE, sentenza del 26 febbraio 1976, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 52/75, EU:C:1976:29, punto 11, nonché *infra*, cap. II, par. 2.

⁴⁶ SMEND R., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe für Otto Mayer: zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, 1916, p. 247 ss.

⁴⁷ BVerfGE 1, 299, *Wohnungsbauförderung*, punto 60.

⁴⁸ V. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., pp. 56-57.

⁴⁹ VfGH, causa B 282/92, B 60/93 *Mineralöl* [1993] VfSlg. 13.586.

⁵⁰ VfGH, causa G 256/98 *Semmering Basistunnel* [1999] VfSlg. 15.552.

Tra i sistemi federali europei, merita poi di essere menzionato il caso del Belgio, la cui Costituzione richiama espressamente il principio di fedeltà federale. L'art. 143, par. 1, prevede, infatti, che:

“[d]ans l'exercice de leurs compétences respectives, l'état fédéral, les communautés, les régions et la Commission Communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts”.

Come si vede, anche in questo caso il principio è ricondotto all'esigenza di garantire un esercizio delle competenze “ordinato” tra i differenti livelli della *governance* nazionale. E tuttavia, contrariamente a quanto si verifica nell'assetto costituzionale tedesco o austriaco, la sua portata giuridica appare assai limitata, potendosi garantire il rispetto solo attraverso un procedimento di natura politica⁵¹.

Rilevante è pure l'esperienza maturata all'interno di sistemi quasi federali⁵². In Italia, in particolare, è la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione⁵³ ad aver contribuito ad una netta affermazione del principio di leale collaborazione, ora espressamente richiamato nell'art. 120 Cost.⁵⁴. Si deve alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale un deciso cambiamento di linea nell'approccio dei giudici delle leggi, che hanno trasformato il principio in parola da strumento per l'allocazione delle funzioni amministrative a criterio per l'attribuzione della funzione legislativa in presenza di competenze non solo

⁵¹ L'art. 143 affida infatti al Senato e ad una legge statale la soluzione dei conflitti di interesse cui la disposizione si riferisce. Ben si comprende dunque la ragione per la quale UYT-TENDAELE M., *Précis de Droit Constitutionnel Belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*³, Bruxelles, 2005, p. 998, evidenzia, riferendosi al principio in parola, che “[i]l s'agit là de l'un des concepts les plus flous de notre système institutionnel”.

⁵² O relativi ai c.d. “Stati regionali”. V. in proposito AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e la giustizia amministrativa*, 1933, p. 94 ss.; ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957; DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*. Secondo GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, cit., p. 364, l'esigenza di cooperazione che emergerebbe in questi ultimi Paesi andrebbe a collocarsi “[o]n the middle ground between the *Bundestreuue's* quest for harmony in federal systems and sincere cooperation's quest for effectiveness in the EU legal order”.

⁵³ Come noto, tale riforma è stata introdotta tramite la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in *GURI SG* n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁵⁴ Con un certo sarcasmo, Bin sottolinea che la leale cooperazione sarebbe ormai divenuta “una specie di prezzemolo che, come ben si sa, è l'ingrediente del pessimo cuoco”. V. BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, 6 aprile 2017, disponibile all'indirizzo Internet <http://www.robertobin.it/>.

statali ma anche regionali⁵⁵. Più precisamente, in base alla ricostruzione di esso fornita dalla Consulta, il principio acquista rilievo non solo laddove lo Stato “attragga in sussidiarietà”⁵⁶, ma anche in quei casi — tutt’altro che limitati stante la natura della novella introdotta nel 2001 — in cui sussista una concorrenza di competenze o un intreccio inestricabile di esse. In tali situazioni, ricorda la Consulta,

“non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale cooperazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”⁵⁷.

A differenza dei modelli tedesco ed austriaco, tuttavia, il principio *de quo*, pur essendo giustiziabile, opera — secondo la Consulta — non come strumento volto ad evitare interferenze nell’esercizio di competenze distinte che insistono su di un unico ambito materiale, ma come strumento per l’esercizio di un’unica competenza, da parte dello Stato, idonea ad incidere sulle prerogative regionali⁵⁸. È questa la ragione per la quale il principio di leale cooperazione viene inteso prevalentemente come motivo di censura della legge statale⁵⁹. Rimangono poi non ancora del tutto chiarite, a motivo

⁵⁵ Sulla pronuncia, v., *ex multis*, MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 818 ss. e BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.

⁵⁶ Cioè nei casi in cui lo Stato accompagni l’avocazione della funzione amministrativa con l’attrazione della competenza legislativa che risulta necessaria alla sua disciplina, al fine di garantire il rispetto del principio di legalità dell’azione amministrativa. Tale teorizzazione è stata per la prima volta avanzata dal giudice italiano delle leggi nella sentenza del 1° ottobre 2003, n. 303. Nella pronuncia si è chiarito che la legittimità della legge statale alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza può giustificarsi ove sia chiaro che l’istanza dell’esercizio unitario della competenza risulti commisurata all’esigenza — ispirata dal principio di leale cooperazione — “di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale” (*ibid.*, punto 4.1).

⁵⁷ Sentenza n. 1 del 14 gennaio 2016, punto 7.1.

⁵⁸ Vedi *amplius* ANZON A. *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995 e, più recentemente, BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.

⁵⁹ È in effetti assai raro che il principio venga invocato per censurare l’operato delle Regioni. Sul piano della giustizia amministrativa, ciò è recentemente avvenuto con riferimento all’azione di talune Regioni nella gestione dell’emergenza sanitaria derivante dalla pandemia di Covid-19. Con sentenza n. 841/2020, ad esempio, il TAR Calabria ha annullato una ordinanza della Regione Calabria che consentiva la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, pizzerie, agriturismo, con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all’aperto, in contrasto con le misure disposte dal Governo. Il TAR ha osservato che l’emanazione dell’ordinanza regionale, essendo avvenuta senza “qualsivoglia forma di intesa, consultazio-

delle oscillazioni della giurisprudenza rilevante, le modalità mediante le quali (ed il momento in cui) il principio deve manifestarsi *in concreto*⁶⁰.

Diversa ancora è la situazione che si verifica in un altro Stato membro fortemente decentrato qual è la Spagna. Pur potendosi affermare che la carta costituzionale spagnola sottintenda l'esistenza di un principio di leale cooperazione, che sarebbe prevalentemente orientato a preservare l'unità dello Stato⁶¹, l'approccio formalista della Corte costituzionale ha sino ad ora impedito di delinearne con chiarezza le ricadute sul piano pratico⁶². Essa ha tuttavia riconosciuto che le competenze statali e delle Comunità autonome debbono esercitarsi nel “*recíproco apoyo y mutua lealtad*”⁶³, esigenza riconducibile al più ampio “*deber de fidelidad a la Constitución*”⁶⁴, che

“requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios”⁶⁵.

ne o anche solo informazione nei confronti del Governo”, doveva ritenersi in violazione del principio di leale collaborazione, “principio fondamentale dell'assetto di competenze del Titolo V della Costituzione” (e dunque annullabile per vizio dell'eccesso di potere).

⁶⁰ V. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, Bologna, 2020, p. 212 ss., cui pure si rimanda per un'analisi puntuale e rigorosa della relativa giurisprudenza. Recentemente, poi, la necessità di rafforzare il principio di leale cooperazione, segnatamente nel dialogo tra i differenti livelli di legislazione e tra questi ultimi e la Consulta, è stata evidenziata dal Presidente della Corte costituzionale in occasione della presentazione della relazione sull'attività del 2019 (disponibile all'indirizzo Internet <https://www.cortecostituzionale.it/>) e dal Presidente della Repubblica, nell'intervento reso nel corso dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario, tenutosi il 4 agosto 2020 (<https://www.quirinale.it/>).

⁶¹ ALBERTÍ ROVIRA E., *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985, p. 135 ss.; ÁLVAREZ ÁLVAREZ L., *La lealtad constitucional en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2008; ID., *Territorial Secession and Federal Loyalty in the 1978 Spanish Constitution*, in LÓPEZ-BESAGUREN A., ESCAJEDO SAN-EPIFANIO L. (eds.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham, 2019, p. 543 ss., p. 548 ss.

⁶² ARROYO GIL A., *Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España*, in *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2015, p. 51 ss.

⁶³ Sentenza n. 96 del 10 luglio 1986; corsivo aggiunto.

⁶⁴ Sentenza n. 247 del 12 dicembre 2007. È bene rammentare che il concetto di fedeltà federale non è di per sé coincidente con quello di fedeltà costituzionale, quest'ultimo sottintendendo un obbligo *unilaterale* di tutti i pubblici poteri di rispettare la Costituzione.

⁶⁵ *Ibid.*

Come si vede da questa breve disamina, non esiste un unico modello di fedeltà federale, molto dipendendo dalle caratteristiche del singolo ordinamento preso a riferimento e dall'assetto del riparto delle competenze delineato dalla relativa costituzione. Se però è vero che i sistemi giuridici qui richiamati offrono diverse chiavi di lettura quanto alla portata del principio di lealtà ed alla sua giustiziabilità, non vi è dubbio che tutti ne evidenzino il rilievo rispetto all'allocazione delle competenze (amministrative e legislative) tra i diversi livelli dello Stato. Ciò trova conferma, uscendo dal perimetro dei Paesi europei, nel limitato rilievo che la fedeltà federale ha assunto nel sistema statunitense, in virtù del meccanismo di prevalenza del diritto federale su quello statale stabilito dalla *National Supremacy Clause* contenuta nella Costituzione⁶⁶.

Alla luce di quanto detto, l'imperativo della lealtà trasfuso nell'ordinamento UE si giustificerebbe (anche) in virtù dell'articolata ripartizione di competenze connaturata alla struttura multilivello dell'Unione, proiettandosi in particolare sull'interazione tra il livello di azione sovranazionale e quello nazionale: istituzioni, organi ed organismi dell'Unione sarebbero pertanto chiamati a cooperare, nell'esercizio delle proprie competenze, con i corrispondenti plessi dell'organizzazione statale per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione⁶⁷. E viceversa⁶⁸. Non solo; come correttamente ricorda Blanquet, "la *fidélité fédérale* comprend trois catégories d'obligations: les obligations des états vis-à-vis de l'Union, celles de l'Union vis-à-vis des états et celles entre les états membres"⁶⁹. Ne deriva una ricostruzione secondo una logica ternaria degli obblighi di lealtà, che poco emerge dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali nei

⁶⁶ Articolo VI, par. 2: "This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding". V. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 52 e GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, cit., p. 363.

⁶⁷ Non appare casuale, da questo punto di vista, che l'art. 4, par. 2, TUE, che immediatamente precede la clausola di leale cooperazione, imponga all'Unione il rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri, "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Sul ruolo dell'art. 4, par. 2, si avrà modo di tornare *infra*, cap. III, par. 3.3.

⁶⁸ Non mancano tuttavia autori che, in contrasto con le posizioni espresse dalla dottrina citata *supra*, nota 38, escludono l'estensione all'ordinamento sovranazionale di un simile argomento. Ciò essenzialmente in ragione dell'impossibilità di ricondurre l'Unione ad una forma di Stato (MÜNCH F., *Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés européennes*, in *Rivista di diritto europeo*, 1961, p. 127 ss.) o di Federazione (HARRINGER W., *Artikel 5*, in VON DER GROEBEN H., VON BOECKH H., THIESING J. (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, vol. 1, Baden-Baden, 1974, p. 93 ss., p. 101).

⁶⁹ BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 372.

sistemi di stampo federale (o quasi federale), e che risulta invece perfettamente sovrapponibile alla ricostruzione degli obblighi internazionalistici di buona fede poc' anzi richiamati.

2.3.(Segue): c) ... e quella sovranazionale

Da ultimo, il principio di leale cooperazione esprime anche quella che può definirsi la “*fidelité communautaire*” (*Gemeinschaftstreue* o *Unionstreue*), un'esigenza, cioè, di lealtà che non deriva da fattori originariamente esogeni, in quanto riconducibili agli altri livelli normativi coi quali l'ordinamento UE si coordina (quello internazionale, da un lato, e quelli nazionali, dall'altro). Si tratta, al contrario, di una esigenza che è connaturata all'ordinamento sovranazionale, nel senso che risulta strettamente connessa a quelli che ne rappresentano i tratti distintivi. Ancora una volta, è la giurisprudenza della Corte di giustizia a mettere in luce questa ulteriore matrice. Vale la pena in proposito riferirsi anzitutto ad una ordinanza relativa alla causa *J.J. Zwartveld e altri*. In essa la Corte — dopo aver rammentato, ancora una volta, la peculiarità dei Trattati istitutivi rispetto ai “comuni trattati internazionali”, qui declinata nel senso che essi hanno istituito “un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri”⁷⁰, e dopo aver richiamato uno dei tratti distintivi di tale ordinamento, ossia l'aver dato vita ad una Comunità di diritto, “nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita da[i] Trattat[i]”⁷¹ —, ha avuto cura di evidenziare come una siffatta Comunità di diritto si regga sul principio di leale cooperazione⁷². In questo senso, dunque, il principio di leale cooperazione dà corpo a degli elementi intrinseci e distintivi del sistema, imponendo tanto agli Stati membri quanto alle istituzioni ed agli altri organismi dell'Unione di assumere tutte le misure necessarie per garantire la portata e l'efficacia del diritto UE. Questa esigenza generale, è opportuno evidenziarlo, riproduce lo schema trilaterale delle obbligazioni derivanti dal principio che già si è richiamato considerando le due precedenti matrici: tali obbligazioni ricadono in capo agli Stati membri nei rapporti che intrattengono all'interno dell'Unione, incidono su questi ultimi nella loro interazione con le istituzioni sovranazionali e si impongono parimenti ad esse su base di reciprocità. Il riferimento alla

⁷⁰ CGUE, ordinanza del 13 luglio 1990, *J.J. Zwartveld e altri*, causa C-2/88, EU:C:1990:315, punto 15.

⁷¹ *Ibid.*, punto 16.

⁷² *Ibid.*, punto 17.

Comunità di diritto esprime poi l'ulteriore esigenza, ormai cristallizzata nell'art. 13, par. 2, TUE che anche le istituzioni dell'Unione attuino tra di loro una leale cooperazione, nel rispetto delle relative competenze e, più in generale, dell'equilibrio istituzionale che ne deriva.

Ma vi è di più. Il collegamento con la nozione di Comunità (oggi Unione) di diritto — e col concetto di *rule of law* da essa sottinteso —, che emerge dall'ordinanza appena richiamata, salda il principio in parola all'impianto valoriale su cui poggia l'Unione europea ai sensi dell'art. 2 TUE⁷³, rafforzandone ulteriormente la correlazione con gli elementi identitari dell'ordinamento⁷⁴. Il collegamento con i valori di base dell'Unione è stato richiamato dai giudici di Lussemburgo nell'importante parere sull'*Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*⁷⁵; esso è stato poi illustrato, ancor più esplicitamente, nella pronuncia sul caso *Achmea*, ove la Grande Sezione della Corte ha precisato quanto segue:

“[i]l diritto dell'Unione poggia [...] sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. È proprio in tale contesto che spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e adottare, a tal fine, 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”⁷⁶.

⁷³ È appena il caso di ricordare che il rispetto della *rule of law* figura tra i valori su cui si fonda l'Unione. Sull'interazione tra i valori dell'Unione ed il principio di leale cooperazione v. anche *infra*, cap. II, par. 2.

⁷⁴ Sulla portata valoriale del principio v. anche BLANQUET M., *La coopération entre les États membres et les institutions communautaires*, in AUVRET-FINCK J. (dir.), *L'Union européenne carrefour de coopérations*, Paris, 1998, p. 115 ss., p. 121, nonché, con particolare riguardo al rispetto da parte degli Stati membri dei valori fondamentali dell'Unione, *infra*, cap. II, par. 2.

⁷⁵ CGUE, parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2/13, EU:C:2014:2454, punti 168 e 173.

⁷⁶ CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, EU:C:2018:158, punto 34.

Come si vede, la Grande Sezione ha inteso chiarire che la leale cooperazione, nella misura in cui garantisce il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione attraverso il rispetto degli obblighi da essa definiti, consente anche di preservare i valori comuni su cui quest'ultima si fonda; e dunque, in ultima istanza, l'autonomia di cui tale ordinamento gode tanto rispetto all'ordinamento internazionale *lato sensu* inteso, quanto riguardo agli ordinamenti statali dei singoli Paesi UE.

Pure rilevante è il collegamento diretto che il principio di leale cooperazione presenta con quelli che possono definirsi, a giusto titolo, come principi fondativi dell'ordinamento. Per rimanere sul piano dei rapporti tra Stati membri ed Unione europea, oggetto di questo studio, possono menzionarsi il principio del primato, il principio dell'effetto diretto e quello dell'effetto utile⁷⁷.

L'interazione col principio del primato emerge chiaramente fin dal *grand arrêt Costa c. E.N.E.L.*⁷⁸. Qui la Corte di giustizia ha avuto infatti cura di evidenziare che quest'ultimo principio, derivante dall'integrazione dell'ordinamento sovranazionale in quelli degli Stati membri, è indispensabile al fine di una piena attuazione del principio di leale cooperazione. Invero,

“[s]e l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma [TCEE, oggi art. 4, par. 3, TUE]”⁷⁹.

⁷⁷ Così già TIZZANO A., *Le competenze della Comunità*, in AA. VV., *Trent'anni di diritto comunitario*, Bruxelles/Lussemburgo, 1981, p. 70. Riferendosi in particolare al primato ed all'efficacia diretta, PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008, p. 64 ss., parla, non a caso, di “strumenti di cooperazione”. V. poi anche, tra gli altri, BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 169 ss.; KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 85 ss.; ECKES C., *EU Powers Under External Pressure*, cit., pp. 50-51; SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., pp. 275-276.

⁷⁸ CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, *Costa contro E.N.E.L.*, causa 6/64: EU:C:1964:66.

⁷⁹ *Ibid.* V. anche, più recentemente, CGUE, sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. e a.*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 166, ove di fatto la Corte sembra far coincidere il principio di leale cooperazione con quello del primato, affermando che, “qualora risulti che una disposizione nazionale riserva la competenza a conoscere di una controversia [...] a un organo che non risponde ai requisiti di indipendenza o di imparzialità richiesti ai sensi del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 47 della Carta [dei diritti fondamentali], un altro organo investito di una controversia del genere ha l'obbligo — al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi di detto articolo 47, e conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE — di disapplicare detta disposizione nazionale, di modo che tale controversia possa

Analoghe considerazioni valgono anche riguardo all'affermazione “debole” del primato del diritto dell'Unione, che prende corpo nel principio dell'interpretazione conforme⁸⁰. Nella sentenza relativa alla causa *Von Colson*, ad esempio, la Corte ha precisato che l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in conformità con l'oggetto e lo scopo di una direttiva deriva, tra l'altro, dall'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 5 TCEE di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire il perseguimento degli obiettivi della direttiva medesima⁸¹.

Il collegamento tra il principio in parola e quello dell'effetto diretto è ben illustrato in *Rewe-Zentralfinanz*. Nella relativa pronuncia si legge, infatti, quanto segue:

“secondo il principio della collaborazione, enunciato dall'art. 5 del Trattato, è ai giudici nazionali che è affidato il compito di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta”⁸².

Come per il primato, il rapporto tra leale collaborazione e principio dell'effetto diretto si sviluppa secondo una logica di complementarità funzionale. Il primo, infatti, può concretamente realizzarsi solo attraverso il secondo. Per altro verso, il raggiungimento degli obiettivi che persegue l'Unione — che anima la leale cooperazione — non può prodursi piena-

essere risolta da un giudice che risponda ai medesimi requisiti e che sarebbe competente nel settore interessato”. Corsivo aggiunto.

⁸⁰ Debole nella misura in cui l'interpretazione conforme non può operare *contra legem*. V., in particolare, CASOLARI F., *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order: The Doctrine of Consistent Interpretation*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, cit., p. 395 ss.; ALÌ A., *Some Reflections on the Principle of Consistent Interpretation through the Case Law of the European Court of Justice*, in BOSCHIERO N. ET AL. (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, p. 881 ss.; SIMON D., *La panachée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?*, in KRONENBERGER V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 279 ss.; PICCONE V., *L'ordinamento integrato, il giudice nazionale e l'interpretazione conforme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 1173 ss.; BERNARDI A. (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015; HAKET S., *The EU Law Duty of Consistent Interpretation in German, Irish and Dutch Courts*, Cambridge/Antwerp/Chicago, 2019.

⁸¹ CGUE, sentenza del 10 aprile 1984, *Sabine von Colson e Elisabeth Kamann*, causa 14/83, EU:C:1984:153, punto 26.

⁸² CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanzamt*, causa 33/76, EU:C:1976:188, punto 5. V. anche CGUE, sentenza del 19 giugno 1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e a.*, cit., punto 19.

mente senza che venga garantita la diretta efficacia delle disposizioni sovranazionali *self-executing*⁸³.

In *Brasserie du Pêcheur*, invece, la Corte sembra optare per una reciproca autonomia nella descrizione del rapporto tra il principio di leale cooperazione e quello dell'effetto utile⁸⁴. Nel riferirsi alle condizioni il cui avveramento consente di far sorgere il diritto individuale al risarcimento del danno derivante da violazione, da parte degli Stati membri, del diritto sovranazionale, i giudici di Lussemburgo precisano che:

“[p]er determinare tali condizioni occorre tener conto anzitutto dei principi propri dell'ordinamento giuridico comunitario che costituiscono il fondamento per la responsabilità dello Stato, vale a dire la piena efficacia delle norme comunitarie e l'effettiva tutela dei diritti da esse garantiti, da un lato, e l'obbligo di cooperazione incombente agli Stati membri in forza dell'art. 5 del Trattato, dall'altro”⁸⁵.

Basta tuttavia guardare alla definizione data dalla Corte di giustizia al principio dell'effetto utile, così come esso è declinato nell'ambito della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto UE, per comprendere quanto i due principi risultino, in realtà, strettamente connessi fra loro. Nella sentenza *Palmisani*, invero, la Corte, nel riaffermare l'autonomia procedurale di cui godono gli Stati membri nella definizione della relativa responsabilità, tramite il richiamo ai principi di equivalenza ed effettività che devono informarne l'esercizio, ha precisato che quest'ultimo principio impone che le condizioni fissate dagli Stati non siano “consegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento”. Come si vede, l'affermazione della Corte riecheggia il testo dell'ultimo alinea dell'art. 4, par. 3, TUE — “[g]li Stati membri [...] si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione” —, evidenziando pertanto la radice comune dei due principi⁸⁶. Analogamente, per fare un ulteriore esempio, la Corte ha stabilito che il *private enforcement* delle norme di diritto primario

⁸³ GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, pp. 153-154. Sull'efficacia diretta del principio v. invece *infra*, cap. I, par. 6.3.

⁸⁴ V. anche INGRAVALLO I., *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 63 ss. e BOUVERESSE A., RITLENG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018.

⁸⁵ CGUE, sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd e a.*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 39.

⁸⁶ Cfr. FERRARO F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*², Milano, 2012, p. 136 ss. Sul tema v. anche *infra*, cap. II, par. 5.1.

in materia di concorrenza, ed in specie dell'attuale art. 101 TFUE, è finalizzato a garantire la piena efficacia di dette norme e l'effetto utile del divieto contenuto nell'art. 101, par. 1, TFUE. Laddove, infatti, fosse preclusa la possibilità di chiedere il risarcimento del danno provocato da un comportamento anticoncorrenziale le finalità di tali disposizioni sarebbero vanificate⁸⁷. Ancora, i giudici di Lussemburgo hanno puntualizzato che “in base agli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 TCEE”, questi ultimi non possono invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza — e quindi l'inefficacia — del diritto sovranazionale⁸⁸. Del pari, l'art. 5, letto congiuntamente con gli obblighi derivanti dalla libera circolazione delle merci, è stato interpretato dagli stessi giudici nel senso di imporre agli Stati UE l'adozione di tutti i provvedimenti necessari ed adeguati per garantire l'effettiva circolazione dei prodotti ortofrutticoli⁸⁹. Infine, è stato precisato che il principio di leale cooperazione impone agli Stati membri di consultare le istituzioni sovranazionali interessate, laddove essi intendano adottare misure che possono incidere sull'applicazione ed efficacia di disposizioni UE, siano queste ultime relative allo Statuto del personale dell'Unione⁹⁰ o allo *status* dei cittadini UE⁹¹. Insomma, come chiaramente illustrato da questi esempi, ha ben ragione Neframi quando ricorda che

“[the] effectiveness of EU law can [...] be considered as the tangible facet of the duty of loyalty, specified through obligations of loyal cooperation incumbent on the national authorities, including the national courts”⁹².

⁸⁷ CGUE, sentenza del 20 settembre 2001, *Courage Ltd*, causa C-453/99, EU:C:2001:465, punto 26.

⁸⁸ CGUE, sentenza dell'8 febbraio 1973, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 30/72, EU:C:1973:16, punto 11.

⁸⁹ CGUE, sentenza del 9 dicembre 1997, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-265/95, EU:C:1997:595, punto 66.

⁹⁰ CGUE, sentenza del 7 maggio 1987, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 186/85, EU:C:1987:208, punti 39-40.

⁹¹ CGUE, conclusioni presentate il 30 settembre 2009, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, EU:C:2009:588, punto 30.

⁹² V. NEFRAMI E., *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope through Its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, p. 323 ss., p. 359. Similmente, Klamert afferma che “effectiveness is nothing more than loyalty in disguise” (KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 250), Eckes sostiene che “[e]ffectiveness is in this sense a direct ‘manifestation of loyalty’” (ECKES C., *EU Powers Under External Pressure*, cit., p. 51) mentre Villani ricorda che spesso la giurisprudenza UE “ha applicato l'articolo 10 del Trattato sulla Comunità europea alla luce del principio dell'effetto utile, in virtù del quale ogni disposizione va interpretata e applicata in maniera tale da ricavarne tutti gli effetti idonei a farle conseguire, nella maniera più completa ed efficace, il proprio obiettivo” (VIL-

2.4.(Segue): *l'interazione tra le differenti matrici del principio di leale cooperazione*

Ma qual è il rapporto che esiste tra le tre matrici appena richiamate?

Per non essere preconstituita, la risposta a tale quesito non può che costituire uno dei risultati della presente indagine. Pare cioè corretto mantenere inizialmente una posizione equidistante, assumendo dunque che le tre matrici siano fra loro integrate, sicché ogni tentativo di separarle *ex ante*, facendo prevalere l'una piuttosto che l'altra, risulterebbe sostanzialmente artificioso. Questa scelta metodologica pare del resto trovare conferma nei tratti che contraddistinguono l'ordinamento UE. Quest'ultimo, pur essendo autonomo tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto degli Stati membri, alla luce delle "caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione"⁹³, incorpora al suo interno le norme di diritto internazionale (generali e pattizie) che vincolano l'Organizzazione sul piano esterno⁹⁴, im-

LANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁶, Bari, 2020, p. 109). Similmente anche DUBOS O., *Objectif d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union européenne: la tectonique des compétences*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 293 ss., pp. 294-295, che sostiene che la necessità di garantire la maggior efficacia possibile al diritto sovranazionale avrebbe consentito di rinforzare gli obblighi discendenti dall'art. 5 TCEE, trasformando il principio internazionalistico della buona fede "en un principe proche de celui de la fidélité fédérale". Cfr. pure NIZZO C., *L'art. 5 del Trattato CE*, cit., p. 381 ss., p. 393 ss. e l'analisi della giurisprudenza della Corte presente in DA CRUZ VILAÇA J., *Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour*, in COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (dir.), *La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, The Hague, 2013, p. 279 ss., che delinea un'evidente sovrapposizione tra gli argomenti riferiti all'uno e all'altro principio. Posizioni simili sono espresse poi da BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 180 ss.

⁹³ CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, cit., punto 32.

⁹⁴ Come noto, è da tempo che la Corte di giustizia ha chiarito che gli obblighi pattizi e di diritto internazionale generale dell'Unione fanno parte integrante del relativo ordinamento. V., rispettivamente, CGUE, sentenza del 30 aprile 1974, *Haegeman*, causa 181/73, EU:C:1974:41, punti 3-6 e CGUE, sentenza del 16 giugno 1998, *Racke*, causa C-162/96, EU:C:1998:293, punto 46. In dottrina v., *ex multis*, GIANELLI A., *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004; CASOLARI F., *L'incorporazione*, cit., *passim*; VON BOGDANDY A., SMRKOLJ M., *European Community and Union Law and International Law*, cit.; FORTEAU M., *La place des conventions internationales dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in BENLOLO-CARABOT M. ET AL. (dir.), *Union européenne et droit international*, cit., p. 587 ss.; SOUSSAN A., *Droit international non conventionnel et ordre juridique de l'Union européenne*, ivi, p. 611 ss.; GRAGL P., *The Silence of the Treaties: General International Law and the European Union*, in *German Yearbook of International Law*, 2014, p. 375 ss.; DELILE J.-F., *Les effets de la coutume internationale dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 159 ss.; DA SILVA PASSOS, *The Interaction between Public International Law and EU Law: The Role Played by the Court*

ponendole di garantirne la “rigorosa osservanza” (art. 3, par. 5, TUE), e risulta, a sua volta, “integrato nell’ordinamento giuridico degli Stati membri all’atto dell’entrata in vigore del Trattato”⁹⁵ in forza dei meccanismi di adattamento da essi previsti.

3. *Delimitazione dell’oggetto di indagine*

Alla luce delle considerazioni che precedono, il presente lavoro intende realizzare uno studio sul principio di leale cooperazione, ed in specie sulle modalità tramite le quali esso trova applicazione nei rapporti tra Stati membri e tra questi ultimi e l’Unione europea, tenuto conto in particolare degli eventi che hanno contraddistinto gli ultimi anni di vita dell’Unione. Non verrà dunque presa in considerazione in questa sede, se non in modo marginale, un’ulteriore dimensione del principio, che attiene, come già si è anticipato, ai rapporti *tra* istituzioni, organi ed organismi dell’Unione. Quest’ultima dimensione del principio non è certo priva di rilievo: come detto, essa riveste anzi una natura strutturale, dando corpo, con riferimento alle istituzioni dell’Unione, all’esigenza di garantire l’equilibrio istituzionale riconosciuto nei Trattati⁹⁶. E tuttavia non vi è dubbio che la dimensione relativa ai rapporti tra Stati membri e tra Stati e l’Unione costituisca il nucleo essenziale ed originario del principio.

D’altra parte, proprio perché incentrato sul principio di leale cooperazione, questo studio non ha la pretesa di analizzare nel dettaglio i molteplici

of Justice, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 295 ss.; WESSEL R.A., *The EU and International Law*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2020, p. 139 ss.

⁹⁵ CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, cit.

⁹⁶ Su di essa v. JACQUÉ J.-P., *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 383 ss.; CHAMON M., *The Institutional Balance, an Ill-fated Principle of EU Law?*, in *European Public Law*, 2015, p. 371 ss.; ROSSI L.S., *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell’Unione. Quale ruolo per la “nuova” Commissione europea?*, in TIZZANO A. (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell’Unione europea*, 2016, p. 65 ss.; YURATICH D., *Article 13(2) TEU: Institutional Balance, Sincere Cooperation, and Non-Domination during Lawmaking?*, in *German Law Journal*, 2017, p. 99 ss.; DE WITTE B., *The Role of the Court of Justice in Shaping the Institutional Balance in the EU*, in MENDES J., VENZKE I. (eds.), *Allocating Authority. Who Should Do What in European and International Law?*, Oxford/Portland, Oregon, 2018, p. 143 ss.; e, con particolare riferimento all’azione esterna dell’Unione, KOUTRAKOS P., *Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 1 ss.

principi dell'ordinamento UE con i quali esso viene in contatto — oltre ai principi, già richiamati, del primato, dell'effetto utile e dell'effetto diretto, si pensi solo al principio di attribuzione delle competenze, al principio della tutela giurisdizionale effettiva, a quello dell'autonomia procedurale e al principio del rispetto dei diritti fondamentali. La pervasività del principio di lealtà è, infatti, tale che ciò richiederebbe uno studio complessivo sull'ordinamento sovranazionale e sui suoi rapporti con il diritto degli Stati membri ed il diritto internazionale! Ecco perché, in ossequio al criterio del “centro di gravità”, utilizzato dalla Corte di giustizia UE per la corretta individuazione della base giuridica degli atti di diritto derivato, i principi sopra menzionati (ed altri ancora), nonché le relative implicazioni, verranno qui considerati guardando all'interazione con il principio di leale cooperazione, al solo fine di meglio delineare la portata che quest'ultimo assume nelle relazioni tra Stati membri e tra Stati membri e Unione europea.

Sul piano dell'ordinamento UE, l'interesse per una simile indagine è evidente: essa consente di compiere una riflessione sull'attuale portata del principio, considerate le vicende cruciali che hanno caratterizzato la recente fase dell'integrazione europea. Si tratta di una prospettiva di analisi che, per ragioni temporali, non è stata considerata dai principali studi sin qui compiuti sulla leale cooperazione⁹⁷, ma le cui implicazioni non possono essere trascurate. Gli eventi di questi anni, e soprattutto la risposta messa in campo rispetto ad essi dall'Unione e dai suoi Stati membri, hanno dimostrato di poter esercitare una pressione strutturale di notevole portata sull'ordinamento UE, deformandone diversi profili⁹⁸. È dunque opportuno verificarne l'incidenza anche sul principio in parola, tenuto conto della centralità che esso riveste per tale ordinamento. Per altro verso, lo studio consentirà anche — secondo un approccio maggiormente proattivo — di determinare il ruolo che il principio di leale cooperazione può esercitare per la gestione di simili scenari di crisi e per il superamento, per tornare alle paro-

⁹⁷ L'ultimo lavoro monografico dedicato al principio risale al 2014: KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit.

⁹⁸ Molti sono gli autori che hanno fatto riferimento al riguardo a vere e proprie “mutazioni costituzionali”. V. in proposito la ricognizione dottrinale svolta da MARTINICO G., *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2014, p. 247 ss., nonché BESSELINK L.F.M., *Parameters of Constitutional Development: The Fiscal Compact In Between the EU and Member States Constitutions*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon—Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 21 ss.; MENÉNDEZ A.J., *Editorial: A European Union in Constitutional Mutation?*, in *European Law Journal*, 2014, p. 127 ss.; DE WITTE B., *Euro Crises Responses and the EU Legal order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 434 ss.; e BORGER V., *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, Cambridge, 2020.

le di Juncker richiamate in principio, della “crisi esistenziale” che caratterizza l’attuale fase del processo di integrazione. In questo senso, sarà dunque opportuno valutare anche possibili modifiche da apportare alla formulazione del principio presente nel diritto primario vigente, anche in considerazione dell’avvio di un nuovo processo di riflessione sull’assetto istituzionale complessivo dell’Unione. Si intende fare riferimento, in particolare, all’annunciata costituzione di una Conferenza sul futuro dell’Europa, che avrebbe dovuto iniziare i propri lavori il 9 maggio 2020 a Dubrovnik e che è stata posticipata a causa della pandemia di Covid-19⁹⁹. Tutto ciò spiega anche un’ulteriore scelta metodologica. L’analisi qui svolta non intende dare conto di tutte le concrete manifestazioni del principio. Ad esse ci si riferirà in termini generali, delineando, cioè, quali sono le tendenze che emergono dalla prassi e che sono atte ad incidere sulla partecipazione degli Stati membri all’Unione. Da questo punto di vista, insomma, anziché un catalogo o un’antologia, questo lavoro vuole fornire al lettore una mappa, che possa consentire di meglio comprendere le attuali dinamiche concernenti la *membership* all’Unione, *lato sensu* intesa.

A ben vedere, poi, l’interesse per una simile indagine valica i “confini” dell’ordinamento sovranazionale. Il processo che interessa l’attuale fase dell’integrazione europea è, infatti, manifestazione di un più vasto fenomeno — identificabile con l’espressione “sovranismo giuridico” — che ha investito l’ordinamento internazionale nel suo complesso, e, nello specifico, anche il funzionamento delle organizzazioni internazionali¹⁰⁰. Alimentato

⁹⁹ Il lancio della Conferenza era stato anticipato dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo discorso inaugurale tenuto il 16 luglio 2019 innanzi alla plenaria del Parlamento europeo. L’approccio della Commissione è stato poi precisato nel gennaio 2020 (COMMISSIONE EUROPEA, *Dare forma alla Conferenza sul futuro dell’Europa*, doc. COM(2020) 27 final, 22 gennaio 2020), mentre quello del Parlamento, anticipato in una risoluzione adottata lo stesso mese (PARLAMENTO EUROPEO, *Posizione del Parlamento europeo sulla Conferenza sul futuro dell’Europa*, doc. P9_TA(2020)0010, 15 gennaio 2020), è stato ribadito in una ulteriore risoluzione adottata nel mese di giugno (PARLAMENTO EUROPEO, *Posizione del Parlamento europeo in merito alla Conferenza sul futuro dell’Europa*, doc. P9_TA(2020)0153, 18 giugno 2020). Pochi giorni dopo, sempre nel mese di giugno, si è espresso il Consiglio (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Conference on the Future of Europe*, doc. 9102/20, 24 June 2020, <https://data.consilium.europa.eu/>).

¹⁰⁰ V., tra gli altri, KIRCHNER S., *Effective Law-Making in Times of Global Crisis — A Role for International Organizations*, in *Göttingen Journal of International Law*, 2010, p. 267 ss.; HOSTOVSKY BRANDES T., *International Law in Domestic Courts in an Era of Populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p. 576 ss.; ULRICH G. ZIEMELE I. (eds.), *How International Law Works in Times of Crisis*, Oxford, 2019; WOUTERS J., *International Law, Informal Law-Making and Global Governance in Times of Anti-Globalism and Populism*, in KRIEGER H. ET AL. (eds.), *The International Rule of Law. Rise or Decline? Foundational Challenges*, Oxford, 2019, p. 242 ss.; ZIMMERMANN A., WEIß N., *International*

dai movimenti populistici sorti e/o rafforzatisi negli anni delle crisi¹⁰¹, tale fenomeno mira ad un ritorno alla “tranquillizzante forma politica della sovranità”¹⁰² nazionale, a scapito, evidentemente, delle forme di cooperazione multilaterali che vedono nelle organizzazioni internazionali una delle principali manifestazioni. Basti pensare, con riguardo a queste ultime, alla crescente tendenza degli Stati ad esercitare il recesso da esse¹⁰³ o ad adottare comportamenti che ne ostacolano il corretto funzionamento — ad esempio tramite il blocco del trasferimento dei fondi di funzionamento¹⁰⁴ o con

Law in Times of Anti-Globalism and Populism — Challenges Ahead: Comment on Jan Wouters, ivi, p. 265 ss.; nonché il dibattito su *Populist Governments and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2019, p. 971 ss. e quello su *Populism and International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law* 2018, 2019, p. 3 ss. Con particolare riguardo alle organizzazioni internazionali, v. poi DINGWERTH K. ET AL. (eds.), *International Organisations under Pressure — Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford, 2019 e la *Special Issue “Populist Nationalism”*, in *The Review of International Organizations*, 2019, p. 169 ss.

¹⁰¹ ROVIRA KALTWASSER C. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, 2017.

¹⁰² L'espressione è di CANNIZZARO E., *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, 2020, p. 91. V. anche OHLIN J.D., *The Assault on International Law*, Oxford, 2015.

¹⁰³ Si pensi al recesso del Burundi e a quello delle Filippine dalla Corte penale internazionale (avvenuti, rispettivamente, nel 2017 e 2019), alla denuncia da parte del Venezuela della Carta dell'Organizzazione degli Stati americani (2017), al recesso di Israele e degli Stati Uniti dall'UNESCO (2019), nonché all'avvio, da parte di quest'ultimo Paese, dell'iter di recesso dall'Organizzazione mondiale della sanità, a seguito dei giudizi negativi formulati dal Presidente Trump sull'azione dell'Organizzazione per il contrasto alla pandemia di Covid-19 (cf. il resoconto verbale del punto stampa giornaliero del portavoce del Segretario generale delle Nazioni Unite del 6 luglio 2020, disponibile all'indirizzo Internet <https://www.un.org/>). Sul tema si è sviluppato un significativo filone dottrinale. Tra i contributi più significativi si segnalano quelli pubblicati nella *Special Issue “Exiting International Organizations”* della *International Organizations Law Review*, curata nel 2018 da Brölmann C.M., Collin R., Droubi S. e Wessel R.A.; il *Forum “The Relationship between African States and the International Criminal Court”*, in *German Yearbook of International Law* (2017), 2018, p. 17 ss.; nonché, anche con riguardo al più generale fenomeno di recesso da trattati, BUSCEMI M., MARIOTTI L., *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 939 ss.; NESI G., *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, ivi, p. 977 ss.

¹⁰⁴ Per rimanere nel continente europeo, si può menzionare la grave crisi che ha interessato il Consiglio d'Europa a causa delle decisioni assunte da Russia e Turchia di sospendere o ridurre la propria partecipazione al *budget* dell'Organizzazione in conseguenza delle misure da questa adottate rispettivamente all'indomani dell'annessione della Crimea e della reazione al tentativo di colpo di stato del luglio 2016. V. in particolare DZEHTSIAROU K., COFFEY D.K., *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 443 ss.

l'astensione dal prendere parte al processo di formazione dei relativi organi¹⁰⁵. Tale processo si innesta, peraltro, in una generale riflessione sull'evoluzione del fenomeno delle organizzazioni internazionali¹⁰⁶.

Alla luce di ciò, un'indagine sul principio di leale cooperazione che guardi ai rapporti tra Stati membri e tra questi ultimi e l'Unione europea può contribuire, seppur da una prospettiva particolarmente privilegiata quale è quella della organizzazione internazionale regionale di integrazione *par excellence*, a verificare in che termini la valorizzazione degli obblighi di cooperazione connessi alla *membership* e richiamati — direttamente o indirettamente — negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali possa fronteggiare le spinte centrifughe in atto; e a valutare, in ultimo, le prospettive giuridiche dell'evoluzione delle organizzazioni internazionali.

Resta da compiere un'ultima precisazione di carattere preliminare. Benché il presente autore sia dell'opinione che il ricorso che si è soliti compiere al termine "crisi" per descrivere taluni degli eventi occorsi negli ultimi anni possa risultare forviante, nella misura in cui può legittimare lo sviluppo di narrative di stampo emergenziale che non sempre corrispondono all'effettivo stato delle cose¹⁰⁷, si è comunque ritenuto opportuno farne uso

¹⁰⁵ L'esempio più chiaro è probabilmente rappresentato dalla posizione assunta dagli Stati Uniti nel processo di nomina dei membri dell'*Appellate Body* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che ha di fatto determinato un'*impasse* del sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione. Sul tema v. INNEREBNER L.F., SINGLA T., *The Appellate Body Deadlock at the WTO: Identifying Solutions within the DSU and beyond*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, p. 73 ss. nonché la *Special Issue "Solving the WTO Dispute Settlement System Crisis"*, in *The Journal of World Investment & Trade*, 2019, p. 785 ss. In generale, sulle tendenze disgregazioniste relative ai meccanismi di risoluzione delle controversie, v. MCLACHLAN C., *The Assault on International Adjudication and the Limits of Withdrawal*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 499 ss.

¹⁰⁶ ALVAREZ J.E., *International Organizations: Then and Now*, in *American Journal of International Law*, 2006, p. 324 ss.; KLABBERS J., *The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss.; VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Napoli, 2015.

¹⁰⁷ Ciò è particolarmente evidente nel caso della c.d. "crisi dei rifugiati". Non vi è dubbio, cioè, che la qualificazione in termini di "crisi" dello scenario determinatosi in seguito al fenomeno delle Primavere arabe sia risultato funzionale all'adozione di misure emergenziali, spesso informate ad una logica di stampo securitario, non sempre giustificate dall'entità dei flussi migratori in questione ed in grado di produrre significative ricadute sulla cornice istituzionale dell'Unione. Sul tema v. FAVILLI C., *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, p. 11 ss.; THYM D., *"Refugee Crisis" as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.; CAGGIANO G., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico*, cit.; CASOLARI F., *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in TRIGGIANI E. ET AL. (a cura di),

in questo lavoro tutte le volte in cui le istituzioni UE hanno operato una simile qualificazione al fine di attivare misure di reazione di carattere eccezionale.

Occorre infatti ricordare che la qualificazione in termini di crisi (o di emergenza) di una fattispecie non è affatto irrilevante per il diritto dell'Unione europea. Ciò, nonostante quest'ultimo non fornisca una definizione unitaria di "crisi"¹⁰⁸. Anzi, se si guarda al diritto primario, il termine "crisi" compare ben poche volte: nel TUE esso è utilizzato solo con riferimento alla gestione delle crisi nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (art. 43) mentre nel TFUE figura solo con riguardo alla crisi nella bilancia dei pagamenti che può colpire uno Stato membro (art. 144, par. 1).

Eppure, come si diceva, il verificarsi di una crisi può determinare l'attivazione di diversi meccanismi regolati dal diritto UE¹⁰⁹. Anzitutto, so-

Dialoghi con Ugo Villani, vol. I, Bari, 2017, p. 519 ss.; ID., *La crisi siriana, l'esodo dei rifugiati e la Dichiarazione UE-Turchia*, in RONZITTI N., SCISO E. (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 219 ss.; ID., *L'insostenibile "leggerezza" della soft law: sul ricorso a strumenti informali nella gestione della dimensione esterna del contrasto all'immigrazione irregolare da parte dell'Unione europea*, in Liber Amicorum Angelo Davì. *La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, cit., p. 1407 ss.; MENJÍVAR C. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford, 2019 e MITSILEGAS V. ET AL. (eds.), *Securitisating Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden/Boston, 2020.

¹⁰⁸ La medesima difficoltà è riscontrabile anche con riguardo al concetto più specifico di disastro (o catastrofe), che nel diritto sovranazionale viene individuato in modo differente a seconda dell'ambito materiale di riferimento. La definizione di "catastrofe" che si rinviene nell'atto istitutivo del meccanismo UE di protezione civile (art. 4, par. 1, della Decisione 1313/2013, in *GUUE* L 347, del 20 dicembre 2013, p. 924 ss., modificata da ultimo con Decisione 2019/420 (in *GUUE* L 771, del 20 marzo 2019, p. 1 ss.)), ad esempio, non corrisponde a quella utilizzata nel Regolamento istitutivo del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (art. 2, par. 2 e 3, Regolamento 2012/2002, in *GUUE* L 311, del 14 novembre 2002, p. 3 e successive modificazioni). Si tratta peraltro di una situazione rinvenibile anche nel diritto internazionale: BARTOLINI G., *La definizione di disastro nel Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 155 ss.

¹⁰⁹ In effetti, sono sempre più numerose le riflessioni dottrinali volte ad offrire una visione di insieme sul ruolo dell'Unione in siffatte situazioni: v. in particolare ANTONIADIS A. (ed.), *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Oxford/Portland, Oregon, 2011; GESTRI M., *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in DE GUTTRY A. ET AL. (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 105 ss.; CASOLARI F., *The External Dimension of the EU Disaster Response*, ivi, p. 129 ss.; KOTZUR M., *European Union Law on Disaster Preparedness and Response*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, p. 253 ss.; GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Leiden/Boston, 2014; EECKHOUT P., LOPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford/Portland, Oregon, 2016; JIMENEZ PIERNAS C. ET

no numerose — e diversificate — le forme di assistenza che l'ordinamento prevede nel caso di scenari emergenziali che interessino i Paesi membri o Stati terzi. Si pensi, per fare solo qualche esempio¹¹⁰, a quelle che possono essere introdotte alla luce degli artt. 78, par. 3¹¹¹, 122¹¹², 136, par. 3¹¹³, 214¹¹⁴ e 222 TFUE¹¹⁵, da un lato; e, dall'altro, all'assistenza operativa riconosciuta dal meccanismo UE di protezione civile di cui alla Decisione 1313/2013 o al sistema di monitoraggio, allarme rapido e reazione previsto dalla Decisione 1082/2013 sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero¹¹⁶. Da questo punto di vista, la risposta messa in campo dalle istituzioni UE innanzi alla minaccia rappresentata dalla pandemia di Covid-19 ben illustra le potenzialità — ma anche i limiti — dell'azione esercitabile sul piano sovranazionale¹¹⁷.

AL. (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union*, Torino, 2017.

¹¹⁰ Per una disamina estremamente esaustiva v. VILLANI S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, in corso di pubblicazione per i tipi di Bononia University Press.

¹¹¹ “Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.”

¹¹² “1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.”

¹¹³ “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.”

¹¹⁴ “Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Esse mirano a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei Paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni [...]”.

¹¹⁵ “1. 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 [...]”.

¹¹⁶ In *GUUE* L 293, del 5 novembre 2013, p. 1 ss.

¹¹⁷ Ovviamente non sarà possibile in questa sede dare conto nel dettaglio delle diverse misure messe in campo al riguardo dall'Unione. Alcune di esse verranno tuttavia richiamate

In secondo luogo, la qualificazione di un evento in termini emergenziali può produrre anche rilevanti ricadute sulle modalità tramite le quali gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione al diritto dell'Unione europea e agli obblighi che da esso discendono. Mette conto ricordare a questo proposito la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE, in base alla quale l'Unione rispetta “le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di [...] mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale”¹¹⁸. Tale disposizione può evidentemente riconoscere un maggior margine di azione agli Stati che si trovino a fronteggiare situazioni eccezionali, emergenziali appunto, che facilmente possono determinare delle conseguenze sulla sicurezza del Paese. È bene poi rammentare che situazioni eccezionali ben possono essere invocate dagli Stati membri a giustifi-

nel corso della trattazione, ove pertinenti (in particolare, *infra*, cap. III, par. 3.1). Per un primo commento sulle principali linee di azione sviluppate dall'UE v., tra gli altri, BEAUCIL-LON C., *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the Covid-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers, European Forum*, 25 April 2020, p. 387 ss.; CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus.it*, 1/2020, p. 95 ss.; DI FEDERICO G., *Stuck in the Middle with You... Wondering What It Is I Should Do. Some Considerations on EU's Response to Covid-19*, *ivi*, 3/2020, p. 60 ss.; CAGGIANO G., *Covid-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), p. 72 ss., <https://www.aisdue.eu/>; CASTELLARIN E., *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals Under Discussion and Open Issues*, in *European Papers, European Forum*, 23 July 2020, p. 1 ss.; MANZINI P., *Emergenza e concorrenza*, *I Post di AISDUE*, II (2020), <https://www.aisdue.eu/>; MONTALDO S., *The Covid-19 Emergency and the Reintroduction of International Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers, European Forum*, 25 April 2020, p. 523 ss.; RUCCIA N., *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss. ed il numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus.it*.

¹¹⁸ Su di essa e sulla sua interazione col principio di leale cooperazione si avrà modo di tornare *infra*, III, par. 3.3. In dottrina v. in particolare PEERS S., *National Security and European Law*, in *Yearbook of European Law*, 1996, p. 363 ss.; STEIN T., *National Constitutional Reservations with Respect to Internal Security Policy*, in GRIEGERICH T. ET AL. (eds.), *The EU between “An Ever Closer Union” and Inalienable Policy domains of Member States*, Baden-Baden, 2014, p. 203 ss.; KADELBACH S., *National Constitutional Reservation with Respect to External Security Policy*, *ivi*, p. 209 ss.; JONSSON CORNELL A., *The National Security Challenge to EU Legal Integration*, in BAKARDJIEVA ENGELBREKT A., GROUSSOT X. (eds.), *The Future of Europe. Political and Legal Integration beyond Brexit*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 151 ss.; FERRARO F., *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, 2020, p. 117 ss.

cazione dell'introduzione di deroghe all'applicazione del diritto UE¹¹⁹ e di limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹²⁰; così come dette situazioni, laddove prefigurino un'ipotesi di forza maggiore, possono essere utilmente fatte valere dagli Stati a giustificazione di un inadempimento del diritto dell'Unione¹²¹.

Per altro verso, anche la condotta degli Stati membri può determinare scenari di crisi cui il diritto dell'Unione è chiamato a reagire. Ne sono un'evidente rappresentazione le vicende riconducibili a quelle situazioni che paiono integrare sistemiche violazioni dei valori fondanti dell'Unione messe in opera in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale; e, ovviamente, la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione.

Quanto detto consente anche di individuare — indipendentemente dalla fondatezza dell'opera di qualificazione compiuta al riguardo dalle istituzioni UE — una definizione operativa di “crisi”, che è impiegata nella presente indagine. Il termine è in particolare utilizzato in relazione a qualsiasi tipo di evento, o serie di eventi, che sia in grado di determinare delle ricadute di

¹¹⁹ Ai sensi, in particolare, degli artt. 36, 45, par. 3, 52, par. 1, 65, par. 1, lett. b), 72, 276 e 346 TFUE.

¹²⁰ Conformemente a quanto previsto dall'art. 52, par. 1, della Carta. Su di esso, v. MANZINI P., *La portata dei diritti garantiti dalla Carta dell'Unione europea: problemi interpretativi posti dall'art. 52*, in ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 127 ss.; LENAERTS K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 375 ss., spec. p. 388 ss.; PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 — Scope and Interpretation of Rights and Principles*, in PEERS S. ET AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford/Portland, Oregon, 2014, p. 1455 ss.

¹²¹ Sul ruolo che la forza maggiore può assumere nello scrutinio sul comportamento degli Stati membri alla luce del diritto UE v. in dottrina ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 262. Nella giurisprudenza cfr. invece CGUE, sentenza del 17 settembre 1987, *Commissione c. Grecia*, causa 70/86, EU:C:1987:374, punto 8, ove i giudici di Lussemburgo precisano che “la nozione di forza maggiore verte essenzialmente, astrazione fatta per le particolarità dei settori specifici nella quale viene usata, sulle circostanze esterne che rendono impossibile la realizzazione del fatto di cui trattasi”. Non può poi escludersi la possibile invocazione anche del principio dello stato di necessità. Tale eventualità è prefigurata dalla giurisprudenza sovranazionale, seppur in termini ipotetici, con riferimento alle misure adottate in relazione alla crisi dei debiti sovrani: Tribunale, sentenza del 30 settembre 2015, *Anagnostakis*, causa T-450/12, EU:T:2015:739, punto 65, confermata poi da CGUE, sentenza del 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 100. In dottrina v. poi KOUTRAKOS P., *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law (2010)*, 2011, p. 193 ss. e, sulla giurisprudenza da ultimo citata, DE SENA P., STARITA M., *Fra stato di necessità ed (illegittimo) intervento economico: il terzo “bail-out” della Grecia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, p. 119 ss., nonché INGLESE I., *European Citizens' Initiatives, Greek Debt and Court of Justice: The Final Chapter*, in *European Papers, European Forum*, 2 February 2018, p. 1 ss.

portata sistemica su uno o più Stati membri e delle gravi distorsioni nell'applicazione del diritto dell'Unione. È invece qualificato come “diritto delle crisi” il quadro normativo posto in essere per reagire a tali situazioni. Un quadro normativo che, come si vedrà, viene caratterizzandosi sul piano sovranazionale per la presenza dei seguenti elementi: *i*) un significativo livello di informalità degli strumenti utilizzati; *ii*) il frequente ricorso ad atti di diritto internazionale al di fuori della cornice istituzionale dell'Unione; e *iii*) la (conseguente) mancanza di una chiara delimitazione delle competenze — e delle relative responsabilità — tra l'Unione e i suoi Stati membri.

4. *Piano dell'opera*

L'indagine è stata organizzata in quattro differenti capitoli. Il capitolo I (“L'affermazione del principio di leale cooperazione e la definizione dei suoi elementi essenziali”) delinea anzitutto il processo evolutivo che ha portato all'affermazione ed al consolidamento del principio di lealtà. L'analisi si concentra dapprima sull'evoluzione del quadro di diritto primario di riferimento — anche alla luce del contributo determinante fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia — per poi considerare in termini generali gli elementi essenziali del principio: l'ambito di applicazione oggettivo, la sua natura precettiva e le categorie di obblighi che ne derivano e, da ultimo, la relativa efficacia.

Definiti i contorni ed il contenuto del principio, nel capitolo II (“Leale cooperazione e appartenenza all'Unione: l'incidenza del principio di lealtà sulle vicende connesse alla *membership*”) viene considerato il ruolo esercitato da quest'ultimo con riferimento alle classiche situazioni che possono caratterizzare la *membership* relativa ad una organizzazione internazionale: l'acquisizione dello *status* di membro e la tutela dei valori fondamentali su cui si fonda l'ente, il contributo al funzionamento del suo quadro istituzionale, il rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione ad esso, anche con riguardo ai meccanismi di integrazione differenziata, e, infine, il recesso. Lo scopo è quello di verificare in che termini il principio contribuisca a determinare lo statuto di Paese dell'Unione.

Alla luce di ciò, gli ultimi due capitoli si interessano di individuare quale sia il ruolo affidato al principio di lealtà per garantire l'autonomia dell'Unione europea e, dunque, del suo ordinamento giuridico. Il capitolo III (“Leale cooperazione, autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale e prerogative degli Stati membri: una questione di metodo”) ha ad oggetto le dinamiche che caratterizzano l'interazione con gli Stati membri,

ed i relativi ordinamenti giuridici, nello sviluppo della dimensione interna dell'azione dell'Unione.

Il capitolo IV (“Leale cooperazione sulla scena internazionale: unità della rappresentanza dell'Unione e autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale”) guarda al tema dal punto di vista prospettico dell'azione internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri, verificando come la tutela degli interessi della prima incida sulle prerogative dei secondi.

Non è stato, invece, dedicato un capitolo specifico all'impatto determinato dagli scenari di crisi sopra menzionati sulle modalità tramite le quali il principio di leale cooperazione disegna i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri. Piuttosto, si è deciso di considerare tali scenari secondo un approccio “diffuso”, valutandone le implicazioni trasversalmente. La scelta compiuta si giustifica alla luce delle ricadute sistemiche da essi determinate sull'assetto istituzionale dell'Unione.

Il lavoro tiene conto degli sviluppi intercorsi nella prassi al 16 settembre 2020¹²².

¹²² Data nella quale Ursula von der Leyen ha pronunciato il suo primo discorso sullo Stato dell'Unione in qualità di Presidente della Commissione europea. Alla stessa data risale anche l'ultimo accesso ai siti Internet menzionati nell'opera.

CAPITOLO I

L'AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE E LA DEFINIZIONE DEI SUOI ELEMENTI ESSENZIALI

SOMMARIO: SEZIONE I: IL PROCESSO DI AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE: DA PARIGI A LISBONA. — 1. L'emersione della leale cooperazione nel modello di integrazione comunitaria: le clausole di diritto primario presenti nei Trattati originari ed il riconoscimento dell'esistenza di un "un più generale principio" ad opera della Corte di giustizia. — 2. La leale cooperazione nel modello primigenio di Unione europea ed il suo consolidamento. — 3. La valorizzazione della portata strutturale del principio di leale cooperazione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. — 4. La conferma della leale cooperazione come principio strutturale dell'ordinamento UE da parte del Trattato di Lisbona. — 5. Principio di leale cooperazione e principio di solidarietà: rispetto ed assistenza reciproca in situazioni emergenziali. — SEZIONE II: GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL PRINCIPIO. — 6. La progressiva definizione degli elementi essenziali del principio di leale cooperazione. — 6.1. (*Segue*): l'ambito di applicazione oggettivo. — 6.1.1. Il riconoscimento del principio di leale cooperazione come strumento di soluzione dei conflitti tra prerogative nazionali ed interessi sovranazionali ed il conseguente affievolimento del riparto di competenze tra Stati e Unione. — 6.2. (*Segue*): l'idoneità del principio ad esser fonte di obblighi autonomi e le manifestazioni della lealtà sovranazionale. — 6.2.1. La portata precettiva del principio di leale cooperazione. — 6.2.2. Gli obblighi di leale cooperazione: una visione di insieme. — 6.3. (*Segue*): l'efficacia del principio. — 7. Alcune considerazioni interlocutorie.

SEZIONE I:

IL PROCESSO DI AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE: DA PARIGI A LISBONA

1. *L'emersione della leale cooperazione nel modello di integrazione comunitaria: le clausole di diritto primario presenti nei Trattati originari ed il riconoscimento dell'esistenza di "un più generale principio" ad opera della Corte di giustizia*

Il primo riferimento (indiretto) al principio di leale cooperazione che si rinviene nel diritto sovranazionale (primario) è riconducibile all'art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (Trattato CE-

CA, 1951), collocato dai redattori dello strumento nelle disposizioni di generale applicazione. L'articolo prevedeva in particolare che:

“[g]li Stati membri si impegnano a prendere tutte le misure a carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi risultanti dalle decisioni e dalle raccomandazioni degli organi della Comunità e di facilitare questa nell'adempimento dei propri compiti.

Gli Stati membri si impegnano ad astenersi da qualsiasi misura incompatibile con l'esistenza del mercato comune [...]”¹.

La formulazione contenuta nel Trattato CECA, ribadita *verbatim* nel Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (1952)², è stata poi ripresa, con alcune minori modifiche, nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Trattato CEE, 1957) e nel Trattato della Comunità europea dell'energia nucleare (Trattato EURATOM, 1957). Le norme introdotte nei due Trattati — rispettivamente art. 5 (collocato nella Parte Prima, dedicata ai “Principi”) e art. 192 (inserito nel Titolo quinto sulle “Disposizioni generali”) — presentavano, in sostanza, il medesimo tenore letterale³. In base ad esse:

“[g]li Stati membri adottano tutte le misure, di carattere generale o particolare, atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato”.

Come si vede, rispetto alla previsione contenuta nel Trattato CECA l'unica differenza di un qualche rilievo era costituita dal più ampio riferimento, presente nei due Trattati di Roma, agli obiettivi delle rispettive Comunità. Il Trattato di Parigi si limitava, infatti, a menzionare la sola realizzazione del mercato comune del carbone e dell'acciaio, quest'ultimo rap-

¹ La disposizione *de qua* era poi completata da due ulteriori alinea concernenti l'obbligo degli Stati membri di assicurare i pagamenti internazionali derivanti dagli scambi di carbone e acciaio, da un lato, e, dall'altro, la necessità di assicurare agli agenti dell'Alta Autorità di poter esercitare le proprie funzioni nel territorio di detti Stati.

² All'art. 112. Come noto, il Trattato non è mai entrato in vigore.

³ L'art. 5 TCEE è stato introdotto nel Trattato sulla base di una proposta presentata dalla delegazione tedesca il 6 novembre 1956: NERI S., SPERL H., *Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Travaux préparatoires, déclarations interprétatives des six Gouvernements, documents parlementaires*, Luxembourg, 1960, p. 6.

presentando, comunque, il fine ultimo della cooperazione instaurata suo tramite (art. 2 Trattato CECA). Per il resto, tutte e tre le disposizioni erano caratterizzate dalla medesima impostazione. Esse, anzitutto, si limitavano ad illustrare gli obblighi ricadenti in capo agli Stati membri, senza compiere alcun richiamo all'esistenza di corrispondenti obblighi delle Comunità e delle loro istituzioni. Ciò in ossequio ad una concezione della leale cooperazione evidentemente centrata sulla *membership* rispetto alle tre organizzazioni regionali, in generale; e sul rilievo esercitato dagli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario, in particolare⁴. In tutti e tre i casi, poi, gli obblighi statali erano ricostruiti in modo duplice. Da un lato, venivano messi in evidenza degli obblighi di *facere*, consistenti nella necessità di assicurare il corretto adempimento dei vincoli sovranazionali (vincoli ricostruiti in un'accezione ampia, comprensiva, cioè, tanto degli obblighi di diritto primario quanto di quelli introdotti dal diritto derivato) e di cooperare con le — o, se si vuole riprendere la formula utilizzata dai redattori dei Trattati, di agevolare le — Comunità nel perseguimento dei loro compiti. Dall'altro, si affermava l'esistenza di obblighi di *non facere*, volti a garantire la piena realizzazione degli scopi dei Trattati ed implicanti l'astensione, da parte degli Stati membri, dal porre in essere condotte ritenute d'ostacolo rispetto a detti scopi.

Così ricostruita, la clausola di leale cooperazione presente nei Trattati originari non appare strutturalmente dissimile dagli obblighi di buona fede degli Stati membri menzionati nell'art. 2, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite (o, più generalmente, evocati negli atti istitutivi di organizzazioni internazionali)⁵. Anche in quel caso, come si ricorderà⁶, la disposizione è stata redatta in modo tale da prevedere obblighi di *facere* e *non facere*. Riguardo ai primi, similmente a quanto previsto dalle clausole comunitarie, il sistema onusiano richiede agli Stati membri di adempiere agli obblighi derivanti dalla Carta (e, suo tramite, a quelli dettati dalle decisioni assunte dagli organi ONU) e di conformare la propria azione ad un più generale obbligo di assistenza ("*assistance*") nei confronti dell'Organizzazione con riferimento alle azioni da essa dispiegate in conformità alla Carta medesima.

⁴ V. RIDEAU J., *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*, in *Annuaire français de droit international*, 1972, p. 864 ss.; BARAV A., *Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 369 ss. Come si vedrà nel prosieguo di questo lavoro (cap. III), questa ricostruzione ha ancora una significativa presa nella definizione degli obblighi di leale cooperazione. E del resto, non ha certo torto VON BOGDANDY A., *Constitutional Principles*, cit., p. 51, quando osserva che "the European legal order ultimately rests on the voluntary obedience of its Member States".

⁵ V. *supra*, prologo, par. 2.1.

⁶ *Ibid.*

Dunque, esattamente come nel caso delle disposizioni contenute nei Trattati istitutivi, gli obblighi *di facere* si qualificano come obblighi di risultato e di mezzi. Gli obblighi di *non facere* sono espressamente riferiti, nell'art. 2 della Carta di San Francisco, ai soli rapporti degli Stati parte con Paesi nei confronti dei quali l'Organizzazione ha adottato misure preventive o coercitive⁷. Non sembra tuttavia possibile, né ragionevole, aderire ad una interpretazione restrittiva del precetto *de quo*, tale da escludere l'esistenza di obblighi di astensione funzionali al perseguimento, più in generale, degli obiettivi dell'Organizzazione. In altri termini, si ritiene che i principi enunciati nell'art. 2 della Carta impongano anche, agli Stati membri, un generale obbligo di astensione laddove ciò si renda necessario per il raggiungimento dei fini dell'Organizzazione. Del resto, dell'esistenza di un siffatto obbligo non mancano concrete manifestazioni nella Carta. La più significativa, con tutta probabilità, si rinviene proprio nell'art. 2, ed in particolare nel celebre par. 4, ove si precisa che:

“[a]ll Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, *or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations*”⁸.

Per rimanere in tema di uso della forza, può poi segnalarsi anche l'art. 51 della Carta, relativo, come noto, al diritto alla legittima difesa. Qui si prevede che:

“[m]easures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and *shall not in any way affect* the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”⁹.

Con la conseguenza che l'intervento in legittima difesa (collettiva e individuale) deve cedere il posto all'azione assunta dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta.

Se i Trattati originari sembrano dunque guardare alla matrice internazionale delle disposizioni relative alla leale cooperazione¹⁰, si deve alla

⁷ Art. 2, par. 5, Carta ONU.

⁸ Corsivo aggiunto.

⁹ Corsivo aggiunto.

¹⁰ TAVARES LANCEIRO R., *The Implementation of EU Law by National Administrations: Executive Federalism and the Principle of Sincere Cooperation*, in *Perspectives on Federalism*, 2018, p. 71 ss., p. 74.

giurisprudenza della Corte di giustizia la “responsabilità” di aver attribuito a quest’ultima una dimensione normativa che trascende il testo del diritto primario, trasformandola in un autonomo *principio*¹¹, e consentendo di affiancare a quella derivante dal diritto internazionale le ulteriori matrici che ad oggi ne rappresentano il fondamento.

Va detto che, inizialmente, la giurisprudenza della Corte relativa all’art. 5 Trattato CEE si limitava a richiamare gli *obblighi di cooperazione imposti dal Trattato ed in particolare dall’art. 5*, non lasciando dunque intendere l’esistenza di una dimensione della leale cooperazione che fosse indipendente dalle disposizioni di diritto primario (a partire dalla clausola di cooperazione in esso contenuta)¹². In altri termini, gli obblighi di cooperazione si consideravano assunti dagli Stati membri — a norma dell’articolo 5 del Trattato — in forza della loro adesione alla Comunità¹³. Si trattava, peraltro, di richiami tutto sommato limitati, tanto che Pescatore, nella sua celebre opera *Le droit de l’intégration*, segnalava come la disposizione fosse stata per lungo tempo pressoché ignorata dalla Corte di giustizia¹⁴.

Lo scenario delineato dai giudici di Lussemburgo inizia a mutare all’inizio degli anni ’70, in forza, in particolare, della implementazione della politica agricola comune¹⁵. Nel procedimento pregiudiziale *Deutsche Grammophon*, giunto a sentenza nel 1971, la Corte riconosce per la prima volta una dimensione della leale cooperazione che trascende il dato testuale: riferendosi all’art. 5 TCEE, essa precisa che la disposizione “stabilisce un obbligo generale degli Stati membri, il cui contenuto concreto dipende, in

¹¹ Il fatto che l’art. 5 TCEE fosse collocato nella parte del Trattato dedicata ai principi non può ritenersi sufficiente di per sé per il riconoscimento di un siffatto rango. Il termine “principi” è da intendersi, invero, come sinonimo di disposizioni aventi generale applicazione.

¹² Cfr., a titolo esemplificativo, CGUE, sentenza del 24 ottobre 1973, *Rewe Zentral AG*, causa 10/73, EU:C:1973:111, punto 26; CGUE, sentenza del 2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb B.V.*, causa 50/76, EU:C:1977:13, punto 32; CGUE, sentenza del 16 febbraio 1978, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa 61/77, EU:C:1978:29, punto 65.

¹³ CGUE, sentenza del 4 ottobre 1979, *Repubblica francese c. Regno Unito*, causa 141/78, EU:C:1979:225, punto 8.

¹⁴ PESCATORE P., *Le droit de l’intégration. Émergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, 2005, p. 42 (ristampa dell’opera pubblicata nel 1972 da A.W. Sijthoff-Leiden).

¹⁵ CGUE, sentenza del 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkonto GmbH e al.*, cause riunite 205 a 215/82, EU:C:1983:233, punto 17: “[c]onformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità [economica europea] e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell’art. 5 del Trattato, garantire sul loro territorio l’attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell’ambito della politica agricola comune”; corsivo aggiunto.

ciascun caso particolare, dalle disposizioni del Trattato o dai principi generali in esso impliciti”¹⁶. Ciò emerge anche dalla pronuncia in *Rewe-Zentralfinanz*, ove i giudici di Lussemburgo si riferiscono al “principio della collaborazione, enunciato dall’art. 5 del Trattato”¹⁷. Parimenti significativa appare poi la sentenza nella causa *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo*, avente ad oggetto un ricorso mirante all’annullamento di una risoluzione adottata dal Parlamento riguardo alla propria sede. Nella relativa pronuncia, la Corte di giustizia ha statuito che gli Stati membri erano tenuti a rispettare la competenza del Parlamento europeo a disciplinare la propria organizzazione interna “in forza della norma che prescrive agli Stati membri [medesimi] ed alle istituzioni comunitarie degli obblighi reciproci di leale collaborazione, norma cui è informato in particolare l’art. 5 del Trattato CEE”¹⁸. Nonostante la formulazione involuta del passaggio appena riportato¹⁹, è evidente anche in questo caso come si sia inteso riconoscere alla leale cooperazione una dimensione normativa che trascendesse l’elemento testuale presente nel Trattato; non fosse altro perché vi si afferma l’esistenza di una reciprocità degli obblighi rilevanti tra Stati membri e Comunità, reciprocità che non è evocata in alcun modo dall’art. 5, ritenuto dai giudici di Lussemburgo, significativamente, (solo) una *particolare* manifestazione della leale cooperazione. Maggior chiarezza sulla natura del precetto di portata generale che avrebbe ispirato la stesura dell’art. 5 del Trattato CEE è offerta dalla giurisprudenza di poco successiva. In particolare, mentre nella pronuncia *Deutsche Milchkontor c. Germania* la Corte si è limitata a ricondurre l’art. 5 del Trattato nell’alveo dei “*principi generali* su cui si basa

¹⁶ CGUE, sentenza dell’8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH*, causa 78/70, EU:C:1971:59, punto 5.

¹⁷ CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, causa 33/76, cit., punto 5.

¹⁸ CGUE, sentenza del 10 febbraio 1983, *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo*, causa 230/81, EU:C:1983:32, punto 37 (corsivo aggiunto). V. anche CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 52/84, EU:C:1986:3, punto 16; CGUE, sentenza del 22 settembre 1988, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, cause riunite 358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punto 34; CGUE, sentenza del 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-303/88, EU:C:1991:1433, punto 58; CGUE, sentenza del 28 novembre 1991, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento europeo*, cause riunite C-213/88 e C-39/89, EUC:1991:449, punto 29.

¹⁹ Formulazione che si rinviene peraltro anche nelle versioni francese (“règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l’article 5 du traité CEE”) ed inglese (“rules imposing on Member States and the Community institutions mutual duties of sincere cooperation, as embodied in particular in Article 5 of the EEC Treaty”) del testo della pronuncia.

il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri”²⁰, nella decisione sul caso *Hurd* essa è tornata sul passaggio della sentenza *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo* sopra riprodotto, precisando che tramite di esso i giudici di Lussemburgo avevano inteso affermare che l’art. 5 “è l’espressione del *più generale principio* che impone agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione ed assistenza”²¹. Ancora, nel caso *Italia c. Commissione*, giunto a sentenza il 14 novembre 1989, la Corte ha ribadito che “[i]l *principio* di leale cooperazione fra le amministrazioni comunitarie e nazionali [è] sancito dall’art. 5 del Trattato CEE”²².

Come si vede, l’affermazione dell’esistenza del principio risulta fortemente ancorata al dato testuale rappresentato dall’art. 5 del Trattato²³.

²⁰ CGUE, sentenza del 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH e a. c. Germania*, cit., punto 17.

²¹ CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, cit., punto 38 (corsivo aggiunto), richiamata, tra le altre, da CGUE, sentenza del 5 aprile 1990, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa C-6/89, EUC:1990:166. Sulla pronuncia si avrà modo di tornare *infra*, par. 6.1, nel valutare l’ambito di applicazione del principio.

²² CGUE, sentenza del 14 novembre 1989, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, causa 14/88, EU:C:1989:421, punto 20; corsivo aggiunto. Questa formula è ribadita anche nella successiva giurisprudenza (v. ad esempio CGUE, sentenza del 5 ottobre 1994, *Simon J.M. van Munster*, causa C-165/91, EU:C:1994:359, punto 32; CGUE, sentenza del 24 ottobre 1996, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e a.*, causa C-72/95, EU:C:1996:404, punto 58), anche se talvolta si rinviene ancora un riferimento, più generico, alla norma (o all’obbligo) che impone agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale cooperazione, e che informa (o è sancita/o dal) l’art. 5 del Trattato (poi divenuto art. 10 TCE): ad es., CGUE, sentenza del 10 luglio 1990, *Anklagemyndigheden c. Hansen & Soen I/S*, causa C-326/88, EU:C:1990:291, punto 19; CGUE, sentenza del 3 luglio 2001, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa C-378/98, EU:C:2001:370, punto 31. È tuttavia nota la mancanza di sistematicità della Corte nel riferirsi ai principi generali dell’ordinamento: per tutti LENAERTS K., GUTÉRREZ-FONS J.A., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 ss.; LAW S., *The Rationales, Reasoning and Methodology Underpinning the Judicial Recognition of Principles of Union Law*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 11 ss.; CASTELLARIN E., *General Principles of EU Law and General International Law*, in ANDENAS M. ET AL. (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Leiden/Boston, 2018, p. 131 ss.

²³ Ulteriore riprova della capacità attrattiva rappresentata dall’art. 5 si ha nella pronuncia relativa al caso *Commissione c. Germania*, deciso nel maggio 1992, ove la Corte ha affermato che la clausola di *standstill* contenuta nell’art. 76 del Trattato (ora art. 92 TFUE) costituisce “la concretizzazione, nel settore dei trasporti, dell’obbligo generale, imposto agli Stati membri dall’art. 5 del Trattato, di astenersi da qualsiasi misura atta porre a repentaglio la realizzazione degli scopi” di quest’ultimo (CGUE, sentenza del 19 maggio 1992, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-195/90, EU:C:1992:219,

Lo è a tal punto che, secondo Blanquet, la volontà della Corte di stabilire una connessione diretta con detta disposizione “est telle qu’elle se traduit parfois par un certain manque de rigueur”²⁴.

Per completezza è opportuno poi rammentare che le posizioni espresse nella giurisprudenza di cui si è appena dato conto hanno trovato eco nel lavoro svolto dal Parlamento europeo, sotto l’impulso dato da Altiero Spinelli, che è sfociato nell’adozione del Progetto di Trattato che istituisce l’Unione europea (1984)²⁵. L’articolo 13 di detto Progetto, rubricato “Attuazione del diritto dell’Unione”, prevedeva, infatti, in termini generali, la necessità che “[l]’Unione e gli Stati membri coopera[ssero] *in uno spirito di reciproca fiducia* per l’applicazione del diritto dell’Unione”²⁶.

2. *La leale cooperazione nel modello primigenio di Unione europea ed il suo consolidamento*

Come emerge dalla disamina appena svolta, ha gradualmente preso corpo, nella giurisprudenza comunitaria, la tesi individuante nella leale cooperazione un *principio di struttura dell’ordinamento*, finalizzato ad informare

punto 36). Un implicito riferimento al principio di leale cooperazione, senza richiamo all’art. 5, si rinviene poi nella sentenza relativa al celeberrimo caso *CILFIT*. In essa i giudici di Lussemburgo hanno precisato che l’obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale da parte dei giudici nazionali di ultima istanza “rientra nell’ambito della cooperazione istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l’interpretazione uniforme del diritto comunitario nell’insieme degli Stati membri” (CGUE, sentenza del 6 ottobre 1982, *CILFIT*, causa 283/81, EU:C:1982:335, punto 7). In tempi più recenti, però, la Corte ha anche affermato che “il giudice nazionale è tenuto, *in forza dell’art. 5 del Trattato*, a rispettare quanto è stato statuito dal giudice comunitario sulle questioni sottoposte al suo esame” (CGUE, sentenza del 9 novembre 1995, *Atlanta*, causa C-465/93, EU:C:1995:369, punto 46; corsivo aggiunto), come se, dunque, le esigenze di leale cooperazione connesse alla procedura pregiudiziale non derivassero in quanto tali dall’attuale art. 267 TFUE, ma semmai dalla clausola generale contenuta nel Trattato. In *Budvar*, poi, la Grande Sezione ha affermato che: “[l]o spirito di collaborazione che deve caratterizzare il funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, dal canto suo, il giudice nazionale tenga presente la funzione assegnata alla Corte, che è quella di contribuire all’amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche”. V. CGUE, sentenza dell’8 settembre 2009, *Budvar*, causa C-478/07, EU:C:2009:521, punto 64. Sugli obblighi di leale cooperazione ricadenti in capo ai giudici nazionali si avrà modo di tornare *infra*, cap. II, par. 5.1.

²⁴ BLANQUET M., *L’article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 418. Questa tendenza, come si vedrà, è rimasta anche nella giurisprudenza successiva: ROES T., *Limits to Loyalty: The Relevance of Article 4(3) TEU*, in *Cabiers de droit européen*, 2016, p. 253 ss., pp. 259-260.

²⁵ In *GUCE C 77*, del 19 marzo 1984, p. 33 ss.

²⁶ Corsivo aggiunto.

i rapporti tra Stati membri e Comunità nell'ottica di garantire una reciproca cooperazione (e assistenza) nel perseguimento degli obiettivi sovranazionali. Tale impostazione è stata di fatto confermata dal Trattato di Maastricht (1992), che tuttavia non ha modificato il tenore letterale dell'art. 5 Trattato CEE — divenuto l'art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) — nel senso di includervi (quantomeno) un riferimento alla reciprocità degli obblighi riconducibili agli Stati membri ed alle istituzioni dell'Unione.

Le modifiche rilevanti per la presente indagine che sono state introdotte con la riforma del 1992 riguardano, infatti, i soli pilastri non comunitari, ed in special modo quello relativo alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC). In proposito, merita di essere richiamato anzitutto l'art. J.1, par. 4, secondo cui:

“[g]li Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati”.

Si tratta di una norma che presenta differenti spunti di riflessione. È opportuno evidenziarne in particolare due²⁷. Il primo ha a che vedere con la struttura della disposizione, che sembra di fatto ribadire lo schema, per così dire binario, degli obblighi di leale cooperazione derivanti dalle clausole introdotte nei Trattati istitutivi delle Comunità europee²⁸: da un lato, infatti, vi figurano obblighi di cooperazione per la realizzazione della PESC, che sottintendono una condotta attiva degli Stati membri; dall'altro, vi sono menzionati obblighi di *non facere*, funzionali a prevenire ogni azione contraria agli interessi dell'Unione. Il secondo elemento che merita di essere richiamato riguarda la qualificazione di tali obblighi e, più in generale, dello “spirito di lealtà e di solidarietà reciproca” menzionato nell'articolo. L'ultima parte della disposizione chiarisce, infatti, che si tratta di *principi*, il cui rispetto viene rimesso all'apprezzamento del Consiglio dell'Unione. Insomma, la disposizione non solo riecheggia i contenuti coercitivi della leale cooperazione che si rinvengono nel pilastro comunitario. Essa pare anche, nel riferirsi alla nozione di “principio”, guardare alla giurisprudenza della Corte di giustizia nel frattempo sviluppatasi; giurisprudenza che, co-

²⁷ L'ulteriore questione, relativa al collegamento tra leale cooperazione e solidarietà menzionato nella disposizione, è considerata *infra*, par. 5.

²⁸ Cfr. anche TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 49, secondo cui le formule utilizzate nella disposizione richiamano quelle dell'art. 5 TCE.

me visto, riconosce alla leale cooperazione un simile *status*²⁹. Sembra così delinearsi una tendenza a ricostruire in termini unitari il principio in parola, pur tenendo conto delle specificità dei rispetti ambiti operativi: è da interpretarsi in questo senso, in particolare, il riferimento — nell'art. J.1 — al ruolo esercitato dal Consiglio per il rispetto del principio di leale cooperazione, che dà conto della natura eminentemente politica del controllo esercitabile nel pilastro PESC³⁰, stante la limitata giurisdizione riconosciuta alla Corte UE dagli artt. L-M³¹.

Sempre in ambito PESC, bisogna poi ricordare l'art. J.2 del Trattato, chiamato a specificare i contenuti della “cooperazione sistematica” fra gli Stati membri in merito a qualsiasi questione di Politica estera e di sicurezza comune di interesse generale evocata nell'art. J.1, par. 3³².

Meno evidenti appaiono i riferimenti al principio in esame nell'ambito del pilastro dedicato alla cooperazione in materia di Giustizia e affari interni (GAI). Le uniche disposizioni che “richiamano” la leale cooperazione sono: l'art. K.3, par. 1, ove si riconosce gli Stati membri debbono informarsi e consultarsi reciprocamente “per coordinare la loro azione” ed instaurare “a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni”, da un lato; e, dall'altro, l'art. K.3, par. 2, lett. a), che riconosce al Consiglio il potere di “adottare posizioni comuni e promuovere [...] ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione”. Da notare come, in linea con le disposizioni PESC, anche in sede GAI risulti particolarmente valorizzata la cooperazione reciproca tra Stati, in perfetta coerenza con la logica intergovernativa operante nei due pilastri.

Gli elementi testuali del diritto primario, che sono stati di fatto confermati nelle successive revisioni operate dal Trattato di Amsterdam

²⁹ WESSEL R.A., *The International Legal Status of the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 109 ss., pp. 119-120.

³⁰ V. LANG A., *Art. 11 TUE (ex J.1)*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 31 ss., p. 32.

³¹ Come noto, tale giurisdizione era sostanzialmente limitata a garantire la tutela dell'*acquis* comunitario. Secondo Wessel, il fatto che la giurisdizione apparisse (allora) estremamente limitata rendeva di fatto “abstract and theoretical” la questione relativa all'effettiva incidenza delle modalità di interpretazione ed implementazione della clausola di leale cooperazione comunitaria nel pilastro PESC. Lo stesso A. riconosceva, tuttavia, che il chiaro collegamento esistente con l'art. J.1 “provides an additional tool for the Council on the basis of the same provision to check on the actions of the Member States” (WESSEL R.A., *The International Legal Status of the European Union*, cit., p. 121).

³² Il contenuto di tale cooperazione include: *i*) obblighi informativi reciproci; *ii*) obblighi di coordinamento; *iii*) obblighi di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle posizioni comuni espresse dal Consiglio; e *iv*) obblighi di tutela di queste ultime in seno ai fori internazionali cui gli Stati membri prendono parte.

(1997), prima, e di Nizza (2001)³³, poi, hanno ottenuto una significativa valorizzazione nella prassi giurisprudenziale di quegli anni, la quale ha contribuito non poco a rafforzare la portata unitaria del principio di leale cooperazione.

Anzitutto, la Corte di giustizia ha consolidato l'affermazione del principio nell'ambito del pilastro comunitario. Oltre a ribadire in più occasioni la formula utilizzata nel caso *Italia c. Commissione* deciso nel 1989³⁴, essa ha individuato in altre disposizioni del diritto primario delle espressioni particolari di tale principio³⁵. Nel caso *Budvar*, per esempio, l'Avvocato generale Tizzano ha ritenuto che il secondo alinea dell'art. 307 del Trattato CE, che impone agli Stati membri interessati di adottare tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità tra le convenzioni da essi concluse con Stati terzi prima del 1° gennaio 1958 o della loro adesione alla Comunità con il diritto sovranazionale, desse "concreta attuazione, in questa materia, al principio di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE"³⁶. Analogamente, nel procedimento d'infrazione relativo allo *Stabilimento*

³³ L'art. 5 TCE, nel frattempo rinumerato art. 10, non ha subito, in sostanza, alcuna modifica. L'art. J.1, divenuto l'art. 11 TUE, ha mantenuto intatto il nucleo essenziale sopra richiamato, cui si è aggiunta l'ulteriore previsione che impegna gli Stati membri ad operare "congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica". È stato confermato nella sostanza anche il contenuto della "cooperazione sistematica" tra Stati membri, anche se i redattori del Trattato di Amsterdam hanno separato i differenti profili riconducendoli a distinte disposizioni. Così, la conformità delle politiche nazionali alle posizioni comuni del Consiglio è stata inserita nell'art. 15 TUE, gli obblighi di consultazione ed informazione reciproca in seno al Consiglio sono stati collocati nell'art. 16 mentre l'art. 19 è stato dedicato a definire il coordinamento e la cooperazione sul piano internazionale. Non si registrano poi modifiche di rilievo nelle disposizioni del III pilastro, benché esso sia stato oggetto di una radicale riforma in occasione dell'adozione del Trattato di Amsterdam: in particolare, risulta confermato l'obbligo per gli Stati membri di informarsi, consultarsi, coordinarsi e organizzare una collaborazione tra i servizi competenti delle relative amministrazioni (art. 34, par. 1, TUE).

³⁴ Cfr., *ex multis*, CGUE, sentenza del 6 ottobre 1993, *Italia c. Commissione*, causa C-55/91, cit., punto 56; CGUE, sentenza del 26 novembre 2002, *First e Franex*, causa C-275/00, EU:C:2002:711, punto 49; CGUE, sentenza del 16 ottobre 2003, *Irlanda c. Commissione*, causa C-339/00, EU:C:2003:545, punto 71; CGUE, sentenza del 4 marzo 2004, *Germania c. Commissione*, causa C-344/01, EU:C:2004:01, punto 79; CGUE, sentenza del 1° aprile 2004, *Commissione c. Jégo-Quéré*, causa C-263/02 P, EU:C:2004:210, punto 32; CGUE, sentenza del 16 marzo 2006, *Kapferer c. Schlank & Schick GmbH*, causa C-234/04, EU:C:2006:178.

³⁵ KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 13 ss.

³⁶ CGUE, conclusioni presentate il 22 maggio 2003, causa C-216/01, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, EU:C:2003:302, punto 150. In senso conforme v. anche CGUE, conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro presentate il 10 luglio 2008, *Commissione c. Austria e Svezia*, cause riunite C-205/06 e C-249/06, EU:C:2008:391, punti 33 ss. V. anche *infra*, cap. IV, par. 3.

MOX, sul quale si avrà modo di tornare anche a seguire³⁷, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha riconosciuto che:

“l’obbligo degli Stati membri, previsto dall’art. 292 CE [oggi 344 TFUE], di ricorrere al sistema giurisdizionale comunitario e di rispettare la competenza esclusiva della Corte che ne costituisce un tratto fondamentale dev’essere inteso come *manifestazione specifica del loro più generale dovere di lealtà risultante dall’art. 10 CE*”³⁸.

Un’ulteriore concretizzazione del principio in parola è stata rinvenuta dalla Corte nell’art. 43 TCE (attuale art. 49 TFUE)³⁹, concernente la libertà di stabilimento, e nell’art. 280, par. 2, TCE (ora art. 325, par. 2, TFUE)⁴⁰, relativo alla protezione degli interessi finanziari sovranazionali, mentre l’Avvocato generale Geelhoed — pur non menzionando espressamente il principio — ha precisato che rinunciare a comminare ad uno Stato membro il pagamento di una somma forfettaria o penalità di mora per mancata conformità ad una sentenza di infrazione equivalga “ad ammettere che [esso ...] sia libero di consentire il persistere di tale situazione, verosimilmente a detrimento degli interessi comunitari e di altri Stati membri”⁴¹. Come dire che ciò equivarrebbe a “legittimare” una violazione della leale cooperazione tra Stati e tra Stati e Unione europea.

Con riferimento al pilastro PESC, vale poi la pena rammentare la presa di posizione assunta dall’Avvocato generale Maduro nell’ambito della “saga *Kadi*”, avente come noto ad oggetto l’implementazione, a livello sovranazionale, delle *smart sanctions* disposte in sede ONU nei confronti di soggetti riconducibili all’organizzazione terroristica *Al-Qaida* ed al regime dei talebani⁴². Pronunciandosi sulla posizione degli Stati membri

³⁷ Cfr. *infra*, cap. IV.

³⁸ CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punto 169; corsivo aggiunto.

³⁹ CGUE, sentenza del 22 gennaio 2002, *Conseil national de l’ordre des architectes c. Nicolas Dreessen*, causa C-31/00, EU:C:2002:35.

⁴⁰ CGUE, sentenza dell’8 luglio 1999, *Procedimenti penali a carico di Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos*, causa C-186/98, EU:C:1999:376, punti 13 e 14.

⁴¹ CGUE, conclusioni presentate il 29 aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-304/02, EU:C:2004:274, punto 101. In effetti, l’AG richiama “l’obbligo generale sancito dall’art. 10 TCE di adottare tutte le misure atte ad assicurare che al diritto comunitario venga data piena applicazione ed esecuzione” nella parte preliminare delle proprie conclusioni (*ibid.*, punto 29). Qui egli precisa che, “benché autonomo, quello comunitario è un ordinamento giuridico subordinato, nel senso che, in numerosi settori, esso dipende dall’adoperarsi degli Stati membri al fine di garantire il pieno rispetto degli obblighi da esso derivanti sugli operatori economici” (*ibid.*).

⁴² La letteratura che ha avuto modo di occuparsi di questa giurisprudenza è molto nutrita. Per una recente disamina dei principali filoni dottrinali emersi in proposito v. AVBELJ,

nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed in particolare su quello che è stato definito in dottrina il c.d. "sandwich effect"⁴³, cioè a dire il difficile bilanciamento, da parte degli Stati UE, tra l'esigenza di rispetto degli obblighi assunti in sede ONU e quella relativa al rispetto dei principi costituzionali dell'ordinamento UE (potenzialmente contrastanti col diritto di origine onusiana), l'Avvocato generale ha ricordato quanto segue:

"[...] il] dovere di leale cooperazione esige che gli Stati membri esercitino i loro poteri e le loro responsabilità nell'ambito di un'organizzazione internazionale quale le Nazioni Unite in modo compatibile con le condizioni stabilite dalle disposizioni primarie e dai principi generali di diritto comunitario. Quali membri delle Nazioni Unite, gli Stati membri, in particolare, nel contesto del caso di specie, quelli appartenenti al Consiglio di Sicurezza, devono agire modo da evitare, nei limiti del possibile, l'adozione di decisioni da parte di organi delle Nazioni Unite che possano entrare in conflitto con i principi essenziali dell'ordinamento giuridico comunitario. Agli stessi Stati membri, pertanto, incombe la responsabilità di ridurre al minimo il rischio di conflitti tra l'ordinamento giuridico comunitario e il diritto internazionale"⁴⁴.

È sì vero che l'Avvocato generale non ha compiuto, nel passaggio citato, alcun rinvio alla clausola di leale cooperazione prevista nel pilastro PESC — nel frattempo rinumerata art. 11 TUE. Egli si è riferito semmai alla clausola di salvaguardia contenuta nell'allora art. 307 TCE, considerata, come appena visto, una specificazione del più generale dovere di leale

ROTH-ISIGKEIT D., *The UN, the EU and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation*, in *German Law Journal*, 2016, p. 153 ss. V. anche *infra*, cap. IV, par. 3, e, con particolare riguardo al sindacato esercitabile dai giudici di Lussemburgo sulle decisioni relative alle misure restrittive ONU, NANOPOULOS N., *Judicial Review of Measures Implementing Security Council Resolutions: The Relevance of the EU Principle of Loyal Cooperation*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, p. 669 ss., spec. p. 693 ss. Sulla cooperazione tra UE e ONU alla luce dei casi in questione, v. invece AVBELJ M., ROTH-ISIGKEIT D., *The UN, the EU and the Kadi Case*, cit. e KOKOTT J., SOBOTTA C., *The Kadi Case — Constitutional Core Values and International Law — Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 1015 ss.

⁴³ V. ECKES C., *EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 113 ss., p. 130.

⁴⁴ CGUE, conclusioni del 23 gennaio 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., punto 32. Una ricostruzione parallela a quella offerta da Maduro, basata sugli obblighi internazionali in tema di diritti umani, che dovrebbero impedire agli Stati di assumere impegni in sede ONU con essi confliggenti, è offerta da BUSZEWSKI S., GÖTT H., *Avoiding Kadi — "Pre-emptive Compliance" with Human Rights when Imposing Targeted Sanctions*, in *German Yearbook of International Law*, 2015, p. 507 ss.

cooperazione richiamato nell'*ex art. 5 TCEE*; d'altro lato, è pure vero che il passaggio citato menziona la necessità di tutelare l'ordinamento giuridico *comunitario* (non dell'Unione europea!) ed i suoi elementi costitutivi. E tuttavia non vi è dubbio che le considerazioni ivi espresse si debbano applicare anche al pilastro PESC, potendo pertanto estendersi all'ordinamento giuridico UE *lato sensu* inteso. A favore di una siffatta ricostruzione militano tanto argomenti di carattere generale quanto considerazioni di natura specifica.

In termini generali, si può osservare come le considerazioni di Maduro riguardo alla necessità che gli Stati membri operino, all'interno di altre organizzazioni internazionali (e, segnatamente, in ambito ONU), in conformità con le disposizioni primarie ed i principi generali dell'ordinamento comunitario ben possono essere ricondotte nel contesto degli obblighi che danno corpo alla cooperazione sistematica PESC. Viene in rilievo, a questo proposito, l'art. 19 TUE (nella sua formulazione pre-Lisbona), che, nel delineare gli obblighi di lealtà degli Stati membri all'interno di organizzazioni internazionali o di altre istanze internazionali, richiama espressamente, al par. 2, i doveri specifici degli Stati UE membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, chiamati ad assicurare, "nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta". Come ognuno vede, la necessità che tali Stati operino in sede ONU per la salvaguardia dei principi essenziali dell'ordinamento comunitario, necessità richiamata da Maduro nelle sue conclusioni, dà corpo e sostanza, alla luce del principio di leale cooperazione, al precetto generale contenuto nell'*ex art. 19 TUE*. Non pare pertanto significativa la menzione del solo ordinamento comunitario che si rinviene nelle parole dell'Avvocato generale: essa, infatti, tenuto conto della "circolazione" *interpiliers* dei principi sottesa al ragionamento espresso da Maduro, pare doversi interpretare nel senso di includere anche il riferimento all'ordinamento dell'Unione⁴⁵. Nello specifico, poi, occorre ricordare che l'adozione, da parte dell'Unione, di misure restrittive disposte in sede ONU richiede(va) una presa di posizione preliminare in ambito PESC, seguita dall'adozione di un regolamento⁴⁶. Anche sul piano

⁴⁵ Ciò, nonostante la Corte di giustizia, proprio nella pronuncia relativa ai casi *Kadi* e *Al Barakaat*, abbia descritto l'ordinamento comunitario e quello dell'Unione europea come "ordinamenti giuridici integrati ma distinti": CGUE, sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi* e *Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 202.

⁴⁶ Nella specie, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le sanzioni erano disposte a livello PESC sulla base dell'art. 15 TUE. V. al riguardo BARTOLONI M.E., *L'ambito*

procedurale, risulta(va) pertanto confermata l'esigenza di un'applicazione coerente (*rectius*, unitaria) delle clausole di leale cooperazione previste nel I e II pilastro⁴⁷.

Una presa di posizione più netta in favore di un'applicazione trasversale del principio di leale cooperazione si rinviene, invece, nella pronuncia della Grande Sezione nel caso *Pupino*, avente ad oggetto l'interpretazione e la portata di una decisione quadro sulla posizione della vittima nel procedimento penale adottata in base agli allora artt. 31 e 34, par. 2, lett. *b*), TUE⁴⁸. Particolarmente rilevante appare il passaggio della sentenza ove la Corte si interroga sulla possibilità di estendere anche a favore delle decisioni quadro adottate nell'ambito del III pilastro rimodellato dal Trattato di Amsterdam l'obbligo di interpretazione conforme affermato con riferimento alle direttive; obbligo, come visto, ritenuto un'espressione concreta del principio di leale cooperazione⁴⁹. Tale eventualità veniva fermamente esclusa dai Governi italiano e britannico, intervenuti nel procedimento. Ciò sulla base della convinzione che il Trattato UE non comportasse alcun obbligo analogo a quello previsto dalla clausola di leale cooperazione prevista nel Trattato CE. Ebbene, nella relativa sentenza la Grande Sezione della Corte ha rigettato una simile ricostruzione riaffermando la natura unitaria del processo di integrazione europea e, di

di applicazione ratione personæ degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 317 ss.; DELGADO CASTELEIRO A., *The Implementation of Targeted Sanctions in the European Union*, in DELGADO CASTELEIRO A., SPERNABUER M. (eds.), *Security Aspects in EU External Policies*, EUI Working Papers LAW 2009/01, p. 39 ss., p. 40 (disponibile al sito Internet: <http://cadmus.eui.eu/bits>) e, per la prassi successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, GESTRI M., *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in RONZITTI N. (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden/Boston, 2016, p. 70 ss., p. 80 ss.

⁴⁷ V. anche HILLION C., *Fighting Terrorism Through the Common Foreign and Security Policy*, in GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies*, cit., p. 75 ss., p. 92, il quale rammenta giustamente che "[t]he principles of sincere cooperation and consistency are particularly important in view of the complementary and cross-sectoral nature of EU counterterrorism, and the multiplicity of actors involved".

⁴⁸ Sulla pronuncia v., per tutti, SPAVENTA E., *Opening Pandora's Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, p. 5 ss.; CHERUBINI F., *L'obbligo di interpretazione conforme "sconfina" nel terzo pilastro. Note a margine della sentenza Pupino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 157 ss.; FLETCHER M., *Extending "Indirect Effect" to the Third Pillar. The Significance of Pupino*, in *European Law Review*, 2005, p. 862 ss.

⁴⁹ Cfr. *supra*, prologo, par. 2.3.

conseguenza, del principio di leale cooperazione⁵⁰. Secondo la Corte, infatti,

“[s]arebbe difficile per l’Unione adempiere efficacemente alla sua missione se il principio di leale cooperazione, che implica in particolare che gli Stati adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l’esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea, non si imponesse anche nell’ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che è del resto interamente fondata sulla cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni”⁵¹.

A ben vedere, però, l’interesse che desta questa pronuncia non è limitato al riconoscimento della natura trasversale del principio; né al fatto che — suo tramite — la pronuncia enfatizza gli obblighi di leale cooperazione degli Stati membri *verso l’Unione* in un contesto che in precedenza poneva particolare accento sugli obblighi *tra* Stati. Nelle pieghe del ragionamento della Corte, e soprattutto in quelle dell’Avvocato generale Kokott, si rinvengono invero utili elementi che consentono anche di meglio circoscrivere l’essenza stessa della leale cooperazione UE. Si intende fare riferimento alle considerazioni svolte dall’Avvocato generale, e poi ribadite dalla Grande Sezione, sull’interazione tra il principio in parola e la natura della cooperazione instaurata dai Trattati istitutivi. In proposito, l’Avvocato generale ha avuto cura di evidenziare che lo scopo primario del Trattato UE, cioè a dire quello di “segna[re] una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli d’Europa”⁵², “non [sarebbe] raggiungibile qualora gli Stati membri e le istituzioni dell’Unione non cooper[assero] lealmente e in modo giuridicamente corretto”⁵³: il principio di leale cooperazione diviene così l’elemento portante per il perseguimento del fine primario dell’ordinamento sovranazionale. Ma vi è

⁵⁰ Secondo SPAVENTA E., *Opening Pandora’s Box*, cit., p. 22, che riconosce natura costituzionale al principio in esame, “[t]he Union legal system and the constitutional principles informing such a system must be the same regardless of the competence relied upon. The differentiation between Common and Foreign Security Policy, Co-operation in Criminal matters and Community law concerns more the subject-matter over which the Union is exercising competence, than its constitutional principles”.

⁵¹ CGUE, sentenza del 16 giugno 2005, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, causa C-105/03, EUC:2005:386, punto 42. V. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 94 ss. L’Autore, tuttavia, sembra escludere l’esistenza di un concetto unitario di leale cooperazione operante all’interno dell’ordinamento UE, ritenendo semmai che l’unitarietà riguardi solo “the general idea of loyalty” (*ibid.*, p. 96).

⁵² Così l’art. 1, secondo alinea, TUE.

⁵³ CGUE, conclusioni presentate l’11 novembre 2004, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, causa C-105/03, EU:C:2004:712, punto 26.

di più. Subito dopo, l'Avvocato generale aggiunge che la leale cooperazione è "oggetto centrale" anche del III pilastro dell'Unione: essa, infatti, "si ritrova nel titolo [corrispondente del Trattato UE] — Disposizioni sulla cooperazione di polizia giudiziaria e in materia penale — e in quasi tutti gli articoli [in esso contenuti]"⁵⁴. In realtà, come si è detto sopra, il III pilastro non contiene affatto l'espressione "leale cooperazione": fa solo riferimento alla... "cooperazione" tra Stati ed istituzioni UE. Alla luce delle considerazioni svolte dall'Avvocato generale e dalla Grande Sezione, tuttavia, tale circostanza sembra del tutto irrilevante. Difatti, la cooperazione instaurata all'interno dell'Unione non può che essere, per i motivi appena richiamati, informata dal principio *de quo*, con la conseguenza che ogni riferimento al termine "cooperazione" presente nel diritto primario⁵⁵ dovrebbe in realtà intendersi come un implicito richiamo al principio in esame⁵⁶. *Ne esce così (ulteriormente) rafforzata la ricostruzione del principio di leale cooperazione come principio di struttura dell'ordinamento, capace pertanto di informare ogni ambito di azione — rectius, di cooperazione — dell'ordinamento.*

Significativamente, peraltro, la sentenza *Pupino* è stata richiamata pochi anni dopo dalla Corte di giustizia in due casi relativi a posizioni comuni *interpiliers* (adottate, cioè, sulla base degli artt. 15 e 34 TUE) per dare attuazione ad obblighi onusiani relativi alla lotta contro il terrorismo internazionale, al fine di ribadire gli obblighi *di facere* derivanti dal principio di leale cooperazione, alla base del vincolo giuridico creato da detta posizione comune in capo agli Stati membri. Secondo la Corte,

"[u]na posizione comune obbliga gli Stati membri a conformarsi, *in forza del principio di leale cooperazione*, che implica in particolare che gli Stati membri adottino tutte le

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Nella versione consolidata dei Trattati sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea pubblicata nel 2006 (in *GUUE*, C 321 E, del 29 dicembre 2006) il termine "cooperazione" compare ben 116 volte.

⁵⁶ Vale in proposito quanto già ricordava Pescatore nel delineare la specialità del diritto sviluppatosi all'ombra delle Comunità rispetto al diritto internazionale, e cioè che mentre la cooperazione che prende corpo nell'alveo del diritto internazionale "at its best "optimizes" [...] international relations ranged according to a hierarchy of interests", la cooperazione instaurata in seno alle Comunità — l'integrazione, insomma — "presupposes the establishment of a common interest between two or more States in an essential area [...] and it is brought into being by the organization of inter-State relations on the basis of an attitude of solidarity in such a way that the safeguarding of the over-all interests prevails over motives drawn from the defence of national interest". Cfr. PESCATORE P., *International Law and Community Law — A Comparative Analysis*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 167 ss., p. 169.

misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (v. citata sentenza *Pupino*, punto 42)⁵⁷.

Nel caso *OMPI*, poi, avente ancora ad oggetto le misure restrittive destinate a combattere il terrorismo, il Tribunale di primo grado ha ribadito che il principio di leale cooperazione “è di applicazione generale e si impone, in particolare, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”⁵⁸.

3. *La valorizzazione della portata strutturale del principio di leale cooperazione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*

Alla luce del contributo offerto dalla Corte di giustizia al riconoscimento del carattere portante del principio, non stupisce che esso sia stato oggetto di ulteriore attenzione nel processo “costituzionale” sfociato nell'adozione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004). Va detto, per la verità, che i lavori preparatori del Trattato, ed in specie quelli della Convenzione europea, non forniscono molti spunti (ulteriori) di riflessione ai fini della ricostruzione del principio: fin dalle prime proposte elaborate dal Presidium, risultava infatti assodato che quest'ultimo dovesse venir richiamato tra gli elementi strutturali del sistema⁵⁹, conferman-

⁵⁷ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2007, *Segi*, causa C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 52; CGUE, sentenza del 27 febbraio 2007, *Gestoras Pro Amnistía*, causa C-354/04 P, EU:C:2007:115, punto 52. Cfr. PEERS S., *Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the Pupino and Segi Judgments*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 883 ss., secondo cui “[i]t is striking that despite the lack of legal effect of common positions on third parties, the principle of loyal cooperation nonetheless applies to such measures. This confirms that the principle of loyal cooperation is binding on the entire framework of the Third Pillar cooperation” (*ibid.*, p. 925).

⁵⁸ Tribunale, sentenza del 4 dicembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-284/08, EU:T:2008:550, punto 52. V. CARDWELL P.J., *EU External Relations and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, p. 107.

⁵⁹ Più precisamente nel trattato fondamentale che avrebbe dovuto rifondare l'Unione: cfr. la nota di riflessione elaborata dal Segretariato e destinata al Presidium su “Semplificazione dei trattati ed elaborazione di un trattato costituzionale”, doc. CONV 250/02, 10 settembre 2002, p. 15. Tutti i documenti della Convenzione europea sono disponibili all'indirizzo Internet: <http://european-convention.europa.eu/>. Una simile soluzione era del resto emersa già in precedenza nello sforzo congiunto di alcuni accademici dell'Istituto Universitario Europeo, coordinati da Claus-Dieter Ehlermann e Yves Mény, sfociato nella proposta di un Trattato di base per l'Unione europea: cfr. EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, *A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties. Report*

dosi con ciò quanto già messo in evidenza dagli elementi di prassi sopra menzionati.

Ciò premesso, vi sono tuttavia due elementi emersi nel corso del processo “costituzionale” che meritano di essere qui richiamati.

Il primo di essi è dato dalla circostanza che il principio di leale cooperazione, inizialmente ricondotto nei lavori della Convenzione all’interno di una disposizione che enumerava i principi fondamentali relativi all’esercizio delle competenze dell’Unione⁶⁰, è stato poi inserito assieme al principio dell’uguaglianza degli Stati membri — tanto nel Progetto di Trattato (2003) quanto, poi, nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (2004) — in una norma dedicata a definire, più in generale, le relazioni tra l’Unione e gli Stati membri⁶¹. La modifica è quanto mai opportuna, se solo si tiene conto del fatto che l’operatività del principio non presuppone necessariamente l’esercizio di una competenza da parte dell’Unione. Basti pensare, ad esempio, alla sua applicazione al fine di precisare il contenuto precettivo *per gli Stati membri* di obblighi contenuti nel diritto primario⁶².

L’altro risultato significativo del processo “costituzionale” è appresentato dalla codificazione della (risalente) giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto la portata reciproca degli obblighi di leale cooperazione. L’art. I-5, par. 2, primo alinea del Trattato-Costituzione prevedeva infatti che, “[s]econdo il principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e di assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione”. Si tratta di un importante passo avanti sul piano del diritto primario, sul quale si avrà modo di tornare a se-

Submitted on 15 May 2000 to Mr Romano Prodi, President of the European Commission, <https://cadmus.eui.eu/>.

⁶⁰ Doc. CONV 528/03, 6 febbraio 2003; art. 8. Gli altri principi menzionati dalla disposizione sono quelli di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. Nella relazione finale del Gruppo V “Competenze complementari”, il principio (significativamente denominato “dell’interesse comune”) è richiamato assieme a quello della solidarietà nell’elenco dei principi che dovrebbero essere inseriti in un titolo generale del futuro trattato dedicato alla competenza (gli altri principi menzionati sono quelli di sussidiarietà, di proporzionalità, del primato, dell’attuazione ed esecuzione a livello nazionale e della motivazione). Cf. doc. CONV 375/1/02 REV 1, 4 novembre 2002.

⁶¹ V. rispettivamente art. 5, par. 2, e art. I-5, par. 2. In dottrina, VEDDER C., *Artikel I-5*, in VEDDER C., HEINTSCHEL VON HEINEGG W. (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Berlin, 2007; XUEREB P.G., *Loyalty and Solidarity*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, p. 17 ss.; BLANQUET M., *Article I-5*, in BURGORGUE-LARSEN L. ET AL. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Commentaire article par article. Partie I et IV “Architecture constitutionnelle”*, Bruxelles, Tome 1, 2017, p. 95 ss., p. 98.

⁶² Un caso di scuola, come meglio si vedrà a seguire, è rappresentato dalla definizione degli obblighi di leale cooperazione ricadenti in capo agli Stati membri sulla base di una lettura congiunta del principio *de quo* e dell’attuale art. 101 TFUE: v. *infra*, par. 6.2.1.

guire⁶³, la cui portata è ben evidenziata nel contributo offerto da Stephen Weatherill, assieme ad altri docenti dell'Istituto Universitario Europeo, ai lavori della Convenzione europea. In una propria riflessione sulle disposizioni relative alle competenze dell'Unione, l'Autore, riferendosi al testo della clausola di leale cooperazione allora contenuta nell'art. 10 TCE, ricordava quanto segue:

“[t]he main failing is not what is included, but rather what is excluded. The Court has confidently extended the reach of Article 10 to cover not only obligations of the Member States owed to the Community but also obligations owed by the institutions of the Community to actors in the Member States. This richer version of the duty of cooperation should be written into the Treaty not simply in the cause of completeness but also because it helpfully emphasizes the mutually re-enforcing and mutually beneficial ties between different levels of governance in the Union”⁶⁴.

4. *La conferma della leale cooperazione come principio strutturale dell'ordinamento UE da parte del Trattato di Lisbona*

Il Trattato di Lisbona (2007), seguito alla “pausa di riflessione” apertasi nel 2005 col fallimento del processo “costituzionale”, ha di fatto riproposto la soluzione che era stata fatta propria dal Trattato di Roma del 2004. Il principio di leale cooperazione è dunque contenuto in una disposizione (l'art. 4, par. 3, TUE) dedicata ai rapporti tra gli Stati membri e l'Unione ed assume una valenza generalizzata per l'intero ordinamento (anche se il Trattato ha confermato — con alcune revisioni redazionali — la clausola di leale cooperazione prevista per l'azione sviluppata in ambito PESC⁶⁵). Ciò è confermato anche dalla circostanza, certo non irrilevante, che vede fare esplicito riferimento, per la prima volta nel diritto primario, al “principio di leale cooperazione”. Viene così ribadita la portata strutturale del precetto di lealtà.

⁶³ V. *infra*, cap. III.

⁶⁴ WEATHERILL S., *Competences*, in DE WITTE B. (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, San Domenico di Fiesole, 2003, p. 45 ss., p. 56 (doc. CONV 703/03).

⁶⁵ V. art. 24, par. 3, che di fatto riproduce l'art. J.1, par. 4, del Trattato di Maastricht, in seguito divenuto art. 11, par. 2, TUE. Su di essa v. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., pp. 96-99.

Non solo: la disposizione del TUE conferma il carattere reciproco degli obblighi di lealtà⁶⁶. A questo proposito, non può non segnalarsi fin da ora un limite dell'attuale formulazione del principio, sul quale si avrà modo di soffermarsi più diffusamente nel prosieguo di questa indagine⁶⁷. Se, infatti, il primo alinea dell'attuale art. 4, par. 3, TUE riconosce espressamente la natura reciproca della leale cooperazione, i successivi due riproducono sostanzialmente la formulazione delle origini, focalizzata, come si è visto⁶⁸, sulla posizione (e sugli obblighi) degli Stati membri, senza che vengano meglio precisati il tenore e il contenuto dei vincoli derivanti per l'Unione. Ne risulta nel complesso una clausola che appare sbilanciata, richiedendo pertanto un intervento correttivo sul piano interpretativo. È vero che il Trattato di Lisbona ha comunque codificato l'esistenza di obblighi di leale cooperazione in capo alle istituzioni dell'Unione (art. 13, par. 2, TUE)⁶⁹. Si tratta, tuttavia, di obblighi che sono chiamati a disciplinare il dialogo interistituzionale; essi sono, dunque, solo indirettamente utilizzabili come riferimento per la ricostruzione della condotta cui sono tenute le istituzioni dell'Unione nella loro interazione con gli Stati membri.

Ciò detto, vi sono due profili che emergono dalla formulazione post-Lisbona del principio sui quali è opportuna una valutazione preliminare. Il primo di essi riguarda il richiamo, nel primo alinea dell'art. 4, par. 3, TUE, ai "compiti derivanti dai Trattati", il cui adempimento deve essere garantito con reciproca lealtà da Stati membri e Unione. Si tratta di una locuzione che non viene ulteriormente precisata dalla disposizione. È possibile tuttavia rifarsi al senso comune attribuibile ai termini in essa contenuta (in linea con quanto previsto dalla *general rule of interpretation* della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) per provare a delimitarne con maggior completezza l'ambito⁷⁰. Secondo l'edizione *online* del *Vocabolario Treccani*, per "compito" deve intendersi, estensivamente, [c]iò che spetta di fare in relazione al proprio ufficio". In questa prospettiva, dunque, si può affermare che i compiti derivanti dai Trattati includono tutti gli obblighi richiamati dal diritto primario e le azioni che danno corpo a questi ultimi, determi-

⁶⁶ Per tutti v. ABDEREMANE K., *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union*, cit., p. 238 ss.

⁶⁷ V. in particolare *infra*, cap. III e, con riferimento all'azione sul piano internazionale, cap. IV.

⁶⁸ *Supra*, par. 1.

⁶⁹ Su di essi v. già CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 204/86, EU:C:1988:450, punto 16 (ove si ricorda che nell'ambito dei rapporti tra istituzioni debbono prevalere "gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie).

⁷⁰ V. anche ROES T., *Limits to Loyalty*, cit., p. 267 ss.

nando per tale via il ruolo dell'Unione e quello dei suoi Stati membri. Ne consegue che obblighi di leale cooperazione possono sussistere, per gli Stati membri e per l'Unione, non solo nell'attuazione del diritto primario e del diritto vincolante da questo derivante, ma anche nella presa in considerazione del diritto non vincolante, nella misura in cui esso contribuisca a delineare i compiti fissati nei Trattati.

Per fare un solo esempio, l'art. 8 TUE prevede che l'Unione sviluppi con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate per la creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione. Si tratta, come noto, di una disposizione che ha introdotto una base giuridica *ad hoc* per la conclusione di accordi specifici che contribuiscano alla realizzazione della politica europea di vicinato⁷¹. Altrettanto noto è il fatto che tale politica ha avuto uno sviluppo significativo attraverso l'adozione di strumenti di *soft-law* ritenuti più consoni alla necessità di adottare un approccio pragmatico e *tailor-made* con i singoli Paesi terzi⁷². Ebbene, non vi è dubbio che, in quanto concretizzazione di uno dei compiti affidati dal diritto primario all'Unione, tali atti sono "coperti" dagli obblighi di leale cooperazione derivanti dall'art. 4, par. 3. Sulle modalità concrete tramite le quali il principio di leale cooperazione interagisce col diritto non vincolante dell'Unione si tornerà anche a seguire⁷³. Preme tuttavia evidenziarne sin d'ora il rilievo, specialmente alla luce del crescente ricorso a strumenti informali e *lato sensu soft* nella gestione degli scenari di crisi che hanno interessato l'Unione e i suoi Stati membri negli ultimi anni⁷⁴.

⁷¹ Su tale disposizione v., per tutti, VAN ELSUWEGE P., PETROV R., *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with Neighbouring Countries of the European Union*, in *European Law Review*, 2011, p. 688 ss.; COMELLI M., *Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon*, cit., p. 267 ss.

⁷² Cfr. VAN VOOREN B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy. A Paradigm for Coherence*, London/New York, 2012, p. 177 ss. e CASOLARI F., *The Janus-Faced New European Neighbourhood Policy: Normative (Hard) Power vs. the Pragmatic (Soft) Approach*, Documenti IAI 13 | 08, November 2013 (<https://www.iai.it/>).

⁷³ V. *infra*, cap. III, par. 3.1.

⁷⁴ In termini generali, sul rilievo assunto dalla *soft law* nel diritto UE, v. SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2004; CANNIZZARO E., REBASTI E., *Soft Law in the EU Legal Order*, in ILIOPOULOS-STRANGAS J., FLAUSS J.-F. (Hrsg.), *Das soft law der europäischen Organisationen*, Baden-Baden, 2012, p. 209 ss.; BERTRAND B., *Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 73 ss.; TERPAN F., *Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU law*, in *European Law Journal*, 2015, p. 68 ss.; DAWSON M., *Integration through Soft Law: No Competence Needed? Juridical and Bio-power in the Realm of Soft Law*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections in the Past, the Present and the Future*, Oxford/Portland, Oregon,

Il secondo elemento sul quale conviene soffermarsi preliminarmente riguarda l'interazione del principio di leale cooperazione con quello di solidarietà⁷⁵. Ciò, essenzialmente, per due ragioni. La prima di esse ha carattere generale e rimanda, se si vuole, alla comune radice delle nozioni di “leale cooperazione” e di “solidarietà”, così come declinate nel contesto dell'ordinamento sovranazionale. Entrambe, a ben vedere, sottintendono l'esistenza di uno stretto vincolo sociale tra i Paesi membri orientato al perseguimento — e alla condivisione — dell'interesse generale comune; o, se si

2017, p. 235 ss.; DI PASCALE A., *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017; SAURUGGER S., TERPAN F., *Normative Transformations in Hardening and Softening Law*, in *West European Politics*, 2020, p. 1 ss.; TERPAN F., SAURUGGER S., *Soft and Hard Law in Times of Crisis: Budget Monitoring, Migration and Cybersecurity*, ivi, p. 21 ss. Sul ruolo della *soft law* nel contesto della crisi economico-finanziaria v. poi BEKKER S., PALINKAS I., *The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the Competences?*, in *Tilburg Law Review*, 2012, p. 360 ss.; ALBERTI J., *Challenging the Evolution of the EMU: The Justiciability of Soft Law Measures Enacted by the ECB against the Financial Crisis before the European Courts*, in *Yearbook of European Law*, 2018, p. 626 ss. Con riguardo al ricorso a strumenti non vincolanti o informali nella gestione del fenomeno migratorio e della c.d. “crisi dei migranti” v. invece CAGGIANO G., *L'integrazione dei migranti tra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione e politiche nazionali*, in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 27 ss.; CASSARINO J.-P., GIUFFRÉ M., *Finding Its Place in Africa: Why has the EU Opted for Flexible Arrangements on Readmission?*, FMU Policy Brief No. 01/2017 (1 December 2017), www.nottingham.ac.uk/; CASOLARI F., *L'insostenibile “leggerezza” della soft law*, cit.; MARTINES F., *Il ricorso dell'Unione europea a strumenti informali per la riammissione di migranti irregolari: inquadramento e problematiche giuridiche*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 735 ss.; ZAMBRANO V., *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, p. 119 ss.; SLOMINSKI P., TRAUNER F., *Reforming Me Softly — How Soft Law Has Changed EU Return Policy since the Migration Crisis*, in *West European Politics*, 2020, p. 93 ss. V. infine, anche in relazione alla risposta dell'Unione all'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, STEFAN O., *Covid-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers, European Forum*, 3 June 2020, p. 663 ss., nonché *infra*, cap. III, par. 3.1.

⁷⁵ Sul tema v. anche BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Eléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 53 ss.; CASOLARI F., *EU Loyalty after Lisbon*, cit., p. 118 ss.; KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, p. 35 ss.; ID., *Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2015, p. 265 ss.; KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 38 ss.

vuole, della realizzazione dell'integrazione europea⁷⁶. A tale constatazione sembra ispirarsi un passaggio della pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese* deciso nel dicembre 1969⁷⁷, ove essa, riferendosi alle norme di diritto primario volte a garantire l'equilibrio della bilancia globale dei pagamenti degli Stati membri, e dunque la necessità di considerare il coordinamento delle politiche dei cambi "come un problema d'interesse comune", precisava che la "solidarietà [...] sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'art. 5 del Trattato [oggi art. 4, par. 3, TUE]"⁷⁸.

⁷⁶ V., tra gli altri, DERO D., *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, p. 401 ss.; BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 54.; BIEBER R., MAIANI F., *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss. Con riferimento alla solidarietà, ciò emerge chiaramente dalla matrice politica di tale processo, ricondotta convenzionalmente al testo della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950. Celeberrimo è il passaggio della Dichiarazione ove si afferma che "[l]'Unione non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete e che creino anzitutto una *solidarietà di fatto*" (corsivo aggiunto; il testo della Dichiarazione è consultabile al seguente link: <https://europa.eu/>). Come noto, il riferimento alla solidarietà di fatto è stato poi richiamato nel preambolo del Trattato CECA. V. anche VAN CLEYNENBREUGEL P., *Typologies of Solidarity in EU Law: A Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law*, cit., p. 13 ss., p. 19 (secondo cui "solidarity equals integration").

⁷⁷ CGUE, sentenza del 10 dicembre 1969, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, cause riunite 6 e 11/69, EU:C:1969:68.

⁷⁸ *Ibid.*, punti 14/15 e 16/17. È interessante notare come anche nell'ordinamento internazionale *lato sensu* inteso, certamente meno coeso di quello sovranazionale, stia prendendo corpo l'idea che il concetto di solidarietà sia strettamente connesso a quello di cooperazione, rappresentandone per certi versi un sinonimo. Per la verità, già Emer de Vattel aveva individuato nella solidarietà un elemento fondativo per la Comunità di Stati: "La première Loi générale, que le but même de la Société des Nations nous découvre, est que chaque Nation doit contribuer au bonheur & à la perfection des autres tout ce qui est en son pouvoir" (DE VATTEL E., *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires de Nations & des Souverains*, Londres, 1758, tome I, p. 8). Più recentemente, v. Dos Santos Alves, secondo cui "[t]he notion of solidarity [...] corresponds with the notion of cooperation, because one only cooperates in an act of solidarity" (DOS SANTOS ALVES R.B., *Human rights and international solidarity*, UN Economic and Social Council, doc. E/CN.4/Sub.2/2004/43, 15 June 2004, p. 6). V. anche WELLENS K., *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in WOLFRUM R., KOJIMA C. (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 2009, p. 3 ss.; BOISSON DE CHAZOURNES L., *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, *ivi*, p. 93 ss. (secondo la quale, però, "[a] solidarity relationship is not based on the same premises as cooperation. It only provides concrete benefits to some actors": *ibid.*, p. 96); CAMPANELLI D., *Solidarity, Principle of*, in *Max*

La seconda ragione si ricollega più specificamente alla cornice normativa di diritto primario ed ha a che vedere con alcune sue disposizioni, che sembrano delineare una interconnessione strutturale tra i due principi. Già l'art. 4, par. 3, pur non citando espressamente il concetto di solidarietà, sembra sottintenderlo in modo implicito laddove richiede agli Stati membri e all'Unione di *assistersi reciprocamente* nella realizzazione dei compiti derivanti dai Trattati⁷⁹. Più esplicito l'intreccio che emerge da talune disposizioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Rileva anzitutto l'art. 24, par. 3, TUE, che richiede agli Stati membri di sostenere attivamente e senza riserve la PESC "in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca". Significativo, poi, l'art. 31, par. 1, TUE, che, nel descrivere l'ipotesi di astensione costruttiva in ambito PESC, rammenta che lo Stato membro interessato deve, "[i]n uno spirito di mutua solidarietà", astenersi da azioni che possano contrastare o impedire quella dell'Unione. Come ognuno vede, ancorché riferito ad esigenze di solidarietà, l'obbligo in questione è perfettamente sovrapponibile a quello, derivante dal principio di leale collaborazione, che impone agli Stati membri di astenersi dall'adottare condotte che possano inficiare l'azione comune⁸⁰.

A ciò si aggiunga anche il fatto che, come meglio si preciserà a seguire, il Trattato di Lisbona ha attribuito particolare enfasi a specifici obblighi di solidarietà individuati in capo agli Stati membri (e all'Unione), in parte ricollegandoli al più generale principio di solidarietà⁸¹.

Planck Encyclopedia of International Law, March 2011 (che pure distingue il concetto *de quo* rispetto a quello di cooperazione internazionale); ZORZI GIUSTINIANI F., *International Law in Disaster Scenarios. Applicable Rules and Principles*, Cham, 2020, p. 96 ss.; VILLANI S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law*, cit.

⁷⁹ BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 70; CZUCZAI J., *The Principle of Solidarity in the EU Legal Order — Some Practical Examples after Lisbon*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor — Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden/Boston, 2017, p. 145 ss., pp. 147-148. Da notare che il riferimento all'*assistenza* è stato aggiunto dal Trattato di Lisbona. Ciò non significa, tuttavia, che tale dimensione fosse in precedenza esclusa dall'implementazione del principio. Già nel caso *Matteucci*, in particolare, la Corte di giustizia aveva chiarito che l'assistenza reciproca tra Stati membri nell'adempimento degli obblighi sovranazionali costituiva parte integrante dell'allora art. 5 TCEE: CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *Annunziata Matteucci*, causa 235/87, EU:C:1988:460, punto 19. V. anche BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 233.

⁸⁰ MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon*, cit., p. 57 ss., p. 63.

⁸¹ V., per tutti, BOUTAYEB C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne. Éléments pour une théorie*, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 5 ss., pp. 5-6; MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione*

Per tutte queste ragioni, è dunque opportuno soffermarsi brevemente su quest'ultimo principio e sulle implicazioni che da esso derivano.

5. *Principio di leale cooperazione e principio di solidarietà: rispetto ed assistenza reciproca in situazioni emergenziali*

Una sommaria indagine sul principio di solidarietà e sulla sua interazione col principio di leale cooperazione richiede anzitutto alcune precisazioni di tipo semantico. Nell'attuale quadro di diritto primario il termine "solidarietà" risulta utilizzato, invero, secondo tre accezioni differenti⁸².

In primo luogo, la solidarietà rappresenta un *valore* su cui si fonda l'Unione. È vero che essa non figura espressamente nella lista dei valori menzionati nell'art. 2 del Trattato. E tuttavia, come ricordato correttamente dall'Avvocato generale Bot, essa è menzionata nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali tra i "valori indivisibili e universali" su cui si fonda l'Unione europea (vengono menzionate anche la dignità umana, la libertà e l'uguaglianza)⁸³. Tale valore viene poi ulteriormente declinato nell'*obiettivo*

europea: un panorama "costituzionale", in MANDERIEUX L., VELLANO M. (dir.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.

⁸² Si tratta di una circostanza spesso richiamata in dottrina: BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 56 ss.; CZUCZAI J., *The Principle of Solidarity in the EU Legal Order*, cit., p. 147; BUTLER G., *Solidarity and Its limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss., p. 315; MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, Bari, 2018, p. 44 ss.; VILLANI S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law*, cit.

⁸³ CGUE, conclusioni presentate il 26 luglio 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:618, punto 19. Nella relativa sentenza, la Corte di giustizia ha ritenuto di non dover richiamare l'affermazione dell'Avvocato generale (CGUE, sentenza del 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2017:631). Tale cautela, che è stata stigmatizzata in dottrina (LABAYLE H., *La solidarité n'est pas une valeur: la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15*, in *Eurojus.it*, 12 settembre 2017, <http://rivista.eurojus.it/>), non appare sufficiente a revocare in dubbio la dimensione valoriale della solidarietà. E in effetti, più recentemente, l'Avvocato generale Sharpston ha avuto modo di definire la solidarietà come "la linfa vitale del progetto europeo" (CGUE, conclusioni presentate il 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2019:917, punto 253; va detto anche che nella sua ricostruzione (*ibid.*, punti 246-255) l'AG si riferisce altresì al *principio* di solidarietà, non distinguendo chiaramente tra le due diverse accezioni). In dottrina, BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 57 rammenta che "les articles 7 et 49 TUE font référence aux «valeurs visées à l'article 2 TUE» dans leur «globalité» dont

di solidarietà che i Trattati hanno fatto proprio⁸⁴. Da un lato, si afferma l'esigenza del perseguimento di una solidarietà inter-individuale, che trovi cioè corpo nel riconoscimento — e nella tutela — di diritti individuali. Se ne ha menzione espressa nell'art. 3 TUE, ove si richiama la solidarietà tra generazioni e quella tra i popoli. D'altra parte, lo stesso art. 3 pone anche l'obiettivo di una solidarietà tra gli Stati membri. Queste due dimensioni teleologiche della solidarietà sovranazionale⁸⁵ si manifestano quindi in specifici *obblighi giuridici*. Alla Carta dei diritti fondamentali spetta individuare quali sono i diritti e le libertà fondamentali che consentono di affermare la dimensione inter-individuale; per il tramite, s'intende, dell'azione degli Stati membri e delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, chiamati a garantire il rispetto di tali diritti nell'attuazione del diritto UE (sicché la solidarietà inter-individuale presuppone anche, necessariamente, una solidarietà, che si muove dai livelli di *governance* nazionale e sovranazionale, indirizzandosi verso i singoli). Rileva anzitutto il Titolo III della Carta dei diritti fondamentali, rubricato, per l'appunto, "Solidarietà", che si riferisce in particolare alla dimensione sociale della vita degli individui, oltre che alla tutela della salute, dell'ambiente e alla protezione dei consumatori. Ma non può dimenticarsi il titolo successivo, dedicato alla "Cittadinanza" (europea), i cui diritti, come riconosciuto dal legislatore⁸⁶ e dalla Corte UE⁸⁷, ri-

le non-respect enclenche les sanctions contre un État membre et empêche de devenir membre de l'Union". V. però anche MORGESE G., *La solidarietà*, cit., p. 45, secondo cui la circostanza che la solidarietà non sia formalmente menzionata tra i valori di cui all'art. 2 TUE osterebbe "al suo riconoscimento come valore fondante dell'Unione in senso stretto". Essa sarebbe parte, invece, di "un quadro valoriale più ampio, rappresentando un elemento che concorre all'*idem* sentire della società europea nel suo complesso".

⁸⁴ V., in particolare, MARIAS E.A., *Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1994, p. 85 ss.

⁸⁵ Ma v. anche DOMURATH I., *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss., che si riferisce alla solidarietà tra Stati membri, tra Stati membri e individui e tra generazioni. Similmente MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit.

⁸⁶ V. Direttiva 94/80/CE, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, in *GUCE* L 368, del 31 dicembre 1994, p. 38 ss., ove si riconnette la disciplina del diritto di voto all'obiettivo di "organizzare in maniera coerente e solidale le relazioni fra i popoli degli Stati membri" (primo 'considerando').

⁸⁷ Cfr. CGUE, sentenza del 19 settembre 2013, *Brey*, causa C-140/12, EU:C:2013:565, punto 72, in cui la Corte riconosce che il requisito del possesso di risorse economiche sufficienti da parte dei cittadini UE che desiderano esercitare il proprio diritto di circolazione e di soggiorno ammette "una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri". È noto che tale solidarietà risulta decisamente affievolita nella giurisprudenza successiva: MCDONNELL A., *Equality for Citizens in the*

sultano parimenti ispirati da una logica di solidarietà⁸⁸. Non mancano poi, come si diceva, obblighi giuridici di solidarietà tra gli Stati membri e, in parte, tra l'Unione europea e questi ultimi. Ed è proprio la messa a sistema di siffatti obblighi — enfatizzati nella riforma di Lisbona — che consentirebbe di inferire l'esistenza di un *principio* di solidarietà⁸⁹.

Ora, se si guarda alla gran parte delle disposizioni di diritto primario che richiamano espressamente obblighi di solidarietà (in particolare tra Stati membri) emerge con chiarezza un *fil rouge*, la cui traiettoria delinea l'ambito nel quale detti obblighi sono chiamati ad operare: *quello, cioè, di scenari emergenziali, che richiedono la condivisione tra gli Stati membri degli oneri e delle responsabilità che ne derivano*⁹⁰. Così è per l'art. 122 TFUE, che consente al Consiglio di decidere, “in uno spirito di solidarietà tra Stati membri”, misure adeguate in caso di difficoltà gravi derivanti dall'approvvigionamento di determinati prodotti, a partire da quelli del settore energetico⁹¹. Ad esso fa eco l'art. 194, che richiede lo sviluppo di una

EU: Where Did All the Flowers Go?, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, cit., p. 199 ss.

⁸⁸ V. anche BARNARD C., *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in SPAVENTA E., DOUGAN M. (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2005, p. 157 ss.; O'LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in DE BÚRCA G. (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, p. 35 ss.

⁸⁹ V. anche DAGILYTÉ E., *Solidarity: a General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law*, cit., p. 61 ss., che ritiene che la solidarietà non possa ancora rappresentare, a livello sovranazionale, un principio generale dell'ordinamento. Ciò a motivo dei limitati casi in cui esso assume una portata vincolante (per gli Stati membri) e del livello, altrettanto limitato, di *enforcement* che lo contraddistingue. In parte simile la posizione di KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 35, che, pur riconoscendo al principio un rango costituzionale, ritiene che esso sia “rather political and non-binding than legally binding”.

⁹⁰ V. CASOLARI F., *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., p. 122 ss. e, più recentemente, MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea*, cit. Ma v. anche TSOURDI E.(L.), *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 667, la quale, pur riconoscendo la prevalente connotazione del principio come strumento chiamato ad operare in contesti emergenziali, ritiene che “there is no singular notion of ‘the’ solidarity principle applicable throughout different policies, but rather there are different expression of solidarity, or ‘islands of solidarity’ within EU law” (*ibid.*, p. 668).

⁹¹ La Corte di giustizia ha specificato che tale disposizione “non rappresenta un fondamento giuridico adeguato per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che già si trovano o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari”: CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, EU:C:2012:756, punto 116. Cfr. BORGER V., *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7 ss.; DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court*

politica energetica che, “in uno spirito di solidarietà tra Stati membri”, garantisca, tra l’altro, la sicurezza dell’approvvigionamento energetico nell’Unione⁹². Analogo ragionamento vale per gli artt. 67 e 80 TFUE. Il primo si limita a riconoscere che l’Unione deve sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne che sia fondata sulla “solidarietà tra Stati membri”. L’art. 80 precisa ulteriormente tale riferimento, chiarendo che l’azione sovranazionale *in subiecta materia* è governata dal “principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”⁹³. Non

of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.; LOUIS J.-V., Solidarité budgétaire et financière dans l’Union européenne, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l’Union européenne*, cit., p. 107 ss.; CISOTTA R., *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2015, p. 57 ss.; HILPOLD P., *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the “Islands of Solidarity” with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss.; CROCI F., *Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri dell’UE nell’ambito della governance economica europea*, Tesi di dottorato, 2017. Benché non menzionato espressamente, il medesimo spirito di solidarietà pare informare anche il par. 2 dell’articolo, che consente di fornire (non a titolo permanente) assistenza finanziaria dell’Unione ad uno Stato che si trovi in difficoltà o che sia minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali. In proposito v., anche CASOLARI F., *Lo strano caso del regolamento 2016/369*, cit. Entrambi i paragrafi dell’art. 122 TFUE sono stati individuati come base giuridica per l’adozione del Regolamento (UE) 2020/672, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19, in *GUUE* L 159, del 20 maggio 2020, p. 1 ss. Su di esso v. COSTAMAGNA F., *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 (“SURE”): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>

⁹² Cfr. Tribunale, sentenza del 10 settembre 2019, *Repubblica di Polonia c. Commissione europea*, causa T-883/16, EU:T:2019:567, punto 69: “«lo spirito di solidarietà» menzionato all’articolo 194, paragrafo 1, TFUE è l’espressione specifica, in tale settore, del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri”. V. su questa pronuncia BOUTE A., *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v Commission (OPAL Pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889 ss.; MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatale nella politica dell’Unione europea: nota a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in A.A. V.V., *Annali AISDUE*, Vol. I, Bari, 2020, p. 425 ss.; MENGOLZI P., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2020, p. 99 ss., p. 119 ss., nonché *infra*, in testo.

⁹³ Corsivo aggiunto. Su di esso, oltre a MORGESE G., *La solidarietà*, cit., v. BELL M., *Irregular Migrants: Beyond the Limits of Solidarity?*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y. (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 151 ss.; GESTRI M., *La politica europea dell’immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in LIGUSTRO A., SACERDOTI G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell’economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.;

vi è dubbio, tuttavia, che la manifestazione più evidente della connotazione che assumono gli obblighi di solidarietà richiamati dal diritto primario si abbia nella c.d. “clausola di solidarietà”, l’art. 222 TFUE, che impone tanto all’Unione quanto agli Stati membri di adottare le misure necessarie per fornire assistenza agli Stati membri vittime di attacchi terroristici o affetti da disastri naturali o causati dall’uomo, qualora questi ultimi ne facciano espressa richiesta⁹⁴. Analogo ragionamento può compiersi per gli strumenti di diritto derivato che introducono obblighi di solidarietà. Valga per tutti il richiamo al già citato Fondo europeo di solidarietà, attivabile in caso di danni causati da gravi catastrofi e modificato da ultimo con Regolamento (UE) 2020/461, del 30 marzo 2020, per fornire assistenza ai Paesi colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica⁹⁵.

Per la verità, poi, il collegamento funzionale tra scenari emergenziali ed obblighi di solidarietà aveva avuto modo di emergere, seppur in un contesto assai differente ed in modo molto meno evidente e strutturato, ben prima della riforma di Lisbona. In effetti, già ai tempi della CEECA, la Corte di giustizia, riferendosi alla politica anticrisi nel settore siderurgico, aveva precisato che essa

FAVILLI C., *L’Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell’emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 785 ss.; MORENO-LAX V., *Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 739 ss.; CIRCOLO A., *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, 2018, p. 199 ss.; MIGLIO A., *Solidarity in EU Asylum and Migration Law. A Crisis Management Tool or a Structural Principle?*, in KUŹELEWSKA E. ET AL. (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2018, p. 23 ss.; BAST J., *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law*, cit., p. 114 ss.; FERRI F., *L’assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell’Avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca in materia di ricollocazioni*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, p. 258 ss.

⁹⁴ Sulla clausola in generale, v. GESTRI M., *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, Diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2014, vol. II, p. 537 ss.; BLOCKMANS S., *L’Union Fait la Force: Making the Most of the Solidarity Clause (Article 222 TFEU)*, in GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies*, cit., p. 111 ss.; HILPOLD P., *Filling a Buzzword with Life. The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss.

⁹⁵ In *GUUE* L 99, del 31 marzo 2020, p. 9 ss. V. anche VILLANI S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law*, cit., che, richiamando il Fondo e la fornitura di sostegno di emergenza all’interno dell’Unione, istituita con Regolamento (UE) 2016/369, del 15 marzo 2016 (in *GUUE* L 70, del 16 marzo 2016, p. 1 ss.), si riferisce a “financial instruments of solidarity”.

“[...] si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese, enunciato nel Preambolo del Trattato CECA e concretato in particolare in vari articoli, come l’art. 3 (prevalenza dell’interesse comune, che presuppone il dovere di solidarietà), gli artt. 49 e segg. (sistema di finanziamento della Comunità fondato sul prelievo), l’art. 55, n. 2 (sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale), l’art. 56 (aiuti per la riconversione e il riadattamento), l’art. 53 (instaurazione di apparati finanziari)”⁹⁶.

Ancora, i giudici di Lussemburgo avevano evidenziato come, nell’ambito del sistema di quote previsto dall’art. 58 del Trattato CECA, le imprese siderurgiche non potessero invocare lo stato di necessità al fine di mettere in discussione il predetto sistema, quest’ultimo essendo esso basato “sulla solidarietà di tutte le imprese siderurgiche della Comunità di fronte alla crisi” e mirando “ad una ripartizione equa dei sacrifici che derivano da situazioni economiche ineluttabili”⁹⁷. Il Trattato di Lisbona avrebbe dunque confermato tale impostazione, dandole una fisionomia più accentuata. Non sorprende allora che quello di solidarietà sia menzionato tra i principi cui dovrebbe ispirarsi la ripresa dell’Unione e dei suoi Stati membri dopo l’emergenza determinata dalla pandemia di Covid-19⁹⁸.

Così delimitato l’ambito operativo del principio, la sua interazione con quello di leale cooperazione risulta più chiara (almeno in astratto). *I due principi appaiono, infatti, distinti ma complementari*⁹⁹. Esattamente come si è visto con riferimento ai principi del primato, dell’effetto diretto e dell’effetto utile¹⁰⁰, anche in questo caso il principio di leale cooperazione appare funzionale ad una effettiva realizzazione degli obblighi di solidarietà

⁹⁶ CGUE, sentenza del 18 marzo 1980, *SpA Ferriera Valsabbia ed altri c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 154, 205, 206, 226-228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, EU:C:1980:81, punto 59.

⁹⁷ CGUE, sentenza del 14 dicembre 1983, *Klöckner-Werke AG c. Commissione delle Comunità europee*, causa 263/82, EU:C:1983:373, punto 17.

⁹⁸ CONSIGLIO EUROPEO E COMMISSIONE EUROPEA, *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un’Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, p. 2, <https://www.consilium.europa.eu/>. La tabella di marcia è stata adottata in occasione della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2020. Per una valutazione di insieme sulle manifestazioni solidaristiche sin qui emerse nella risposta dell’Unione alla pandemia v. i contributi allo *Special Focus* di *European Papers*, inaugurato da BEAUCILLON C., *European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on Covid-19 and the EU*, in *European Papers, European Forum*, 2020, p. 687 ss.

⁹⁹ Sulla complementarità tra i due principi v. anche BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l’Union européenne*, cit., p. 70 ss., che tuttavia ricostruisce il principio di solidarietà in termini più ampi rispetto a quelli qui richiamati, qualificandolo sia come *principe-valeur* che come *principe-relationnel*.

¹⁰⁰ V. *supra*, prologo, par. 2.3.

stricto sensu intesi, ossia invocabili in una situazione di crisi, contribuendo pertanto alla concretizzazione del principio di solidarietà e, più in generale, del corrispondente valore¹⁰¹.

Diverso discorso vale rispetto a quelle manifestazioni di solidarietà, richiamate dal diritto primario o nella giurisprudenza dell'Unione, che si traducono in un più generale obbligo di realizzare i compiti derivanti dai Trattati istitutivi. Ciò vale, come già si diceva, per il riferimento allo spirito di solidarietà reciproca che è menzionato, assieme a quello di lealtà, nell'art. 24, par. 3, TUE e che richiede agli Stati di sostenere senza riserve la PESC; così come per il richiamo alla solidarietà presente nell'art. 31 del medesimo Trattato. Nella giurisprudenza della Corte, particolarmente significativa è poi una pronuncia, ormai risalente, resa in un procedimento di infrazione avviato nei confronti dell'Italia con riguardo alla violazione degli obblighi sovranazionali in materia di premi per la macellazione delle vacche da latte e di rinuncia a mettere in commercio il latte e i suoi derivati¹⁰². In tale sentenza i giudici di Lussemburgo, nell'accertare la violazione da parte dello Stato membro, precisano che “[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario”¹⁰³.

Ebbene, in tutti questi casi, che non sono propriamente riconducibili nell'ambito applicativo del principio di solidarietà come sopra ricostruito, il richiamo al più generale concetto (o spirito) di solidarietà può apparire fuorviante: *siamo infatti di fronte, in realtà, ad ipotesi di applicazione degli obblighi che discendono direttamente dal principio di leale cooperazione*¹⁰⁴.

¹⁰¹ Per dirla in modo più semplice, “[t]here can [...] be no solidarity without loyalty to EU law”: LANG I.G., *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration*, 2020, p. 39 ss., p. 58. V., però, anche LANG I.G., *The EU Financial and Migration Crises — Many Facets of EU Solidarity*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law*, cit., p. 133 ss., p. 143, la quale sostiene che il principio di leale cooperazione costituisca, assieme all'equità (“fairness”), alla fiducia (mutua) ed alla necessità, una delle dimensioni in cui si sostanzia la solidarietà a livello sovranazionale. Più precisamente, “loyalty is the only facet which places commitments on the troubled Member State and not just on the Member States which are potentially expected to help the troubled one”.

¹⁰² CGUE, sentenza del 7 febbraio 1973, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 39/72, EU:C:1973:13.

¹⁰³ *Ibid.*, punto 25. La formula è stata ripresa, qualche anno dopo, in un'altra procedura d'infrazione, questa volta relativa al mancato rispetto, da parte del Regno Unito, della disciplina concernente l'impiego del tachigrafo nel trasporto su strada: CGUE, sentenza del 7 febbraio 1979, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito*, causa 128/78, EU:C:1979:32, punto 12. V. anche *infra*, cap. II, par. 4.

¹⁰⁴ Così VON BOGDANDY A., *Constitutional Principles*, cit., pp. 32-33; BIEBER R., MAIANI F. *Sans solidarité*, cit., p. 296; ABDEREMANE K., *L'ancrage de l'engagement des*

Quest'ultimo è cioè inteso, nei casi menzionati, come lo strumento che, garantendo l'adempimento dei compiti che discendono dai Trattati, consente la piena realizzazione della solidarietà — *rectius*, integrazione — europea¹⁰⁵.

La ricostruzione compiuta non pare venir messa in discussione dal ragionamento svolto in una recente sentenza del Tribunale UE in un caso avente ad oggetto una azione di annullamento promossa dalla Polonia contro una decisione adottata dalla Commissione e relativa alla modifica delle condizioni di esenzione del gasdotto *OPAL*¹⁰⁶. Tra i motivi di invalidità fatti valere dalla Polonia figurava anche una violazione del principio di solidarietà energetica: lo Stato sosteneva, infatti, che la decisione della Commissione avrebbe di fatto consentito al Gruppo Gazprom di reindirizzare nel mercato UE volumi supplementari di gas sfruttando pienamente le capacità del gasdotto *Nord Stream*. Ciò avrebbe causato, tuttavia, una riduzione, se non una interruzione completa, del trasporto di gas attraverso i gasdotti concorrenti della *OPAL* di *Braterstwo* e *Yamal*, mettendo in pericolo l'approvvigionamento di gas della Polonia. Ebbene, nella relativa sentenza il Tribunale ha accolto l'argomento della Polonia, sostenendo che la Commissione, nel rivedere le condizioni applicabili al gasdotto *OPAL*, avrebbe dovuto valutare — e bilanciare — gli interessi relativi all'approvvigionamento

États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union, cit., p. 236 ss. V. anche, con particolare riguardo agli artt. 24, par. 3, e 31, par. 1, TUE, KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 35.

¹⁰⁵ È in questo senso che si deve intendere il riferimento al “principio della “solidarietà comunitaria”, che si desumerebbe dall'art. 5, secondo comma, del Trattato [CEE]” richiamato dalla Corte in una azione di annullamento di un regolamento sui contingenti di cattura nelle acque della Groenlandia promosso da Portogallo e Spagna. V. CGUE, sentenza del 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, EU:C:1992:381, punto 51. Cfr. poi, in generale, BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 225 ss. Sul tema v. anche BOUTAYEB C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, cit., p. 13 ss. (“[l]a loyauté interétatique ou entre États et institution fonde le sentiment d'appartenance à un ensemble ou une collectivité qui se nourrit, pour exister et évoluer, de la constitution de liens appelés à se resserrer”) e BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 75 (“[s]i «la solidarité [est] au cœur du projet européen» et «doit inspirer les politiques et les relations à tous les niveaux au sein de l'Union [...]», la coopération loyale en est une forme de sa concrétisation”). Secondo ROSS M., *Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y. (eds.), *Promoting Solidarity*, cit., p. 23 ss., p. 42, “ex Article 10 EC [now 4, para. 3, TEU] is perhaps the clearest example of the level of activity and commitment which classical solidarity demands. [...] Solidarity here cuts across EU, national and local institutions and across the former EU pillars, thus providing the ‘thickest’ example of transnational legal bonds performing this kind of unifying role”.

¹⁰⁶ Tribunale, sentenza del 10 settembre 2019, *Repubblica di Polonia c. Commissione europea*, causa T-883/16, cit.

energetico tanto dell'Unione quanto degli Stati membri coinvolti¹⁰⁷. Ciò alla luce del principio di solidarietà energetica che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione nel corso del procedimento,

“non può essere limitato a [...] situazioni eccezionali [...] Al contrario, il principio di solidarietà comporta altresì un obbligo generale, da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio delle rispettive competenze, di tener conto degli interessi degli altri operatori. [...] Per quanto riguarda più in particolare la politica dell'Unione in materia di energia, ciò implica che l'Unione e gli Stati membri devono cercare, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze a titolo di tale politica, di evitare misure atte ad incidere sugli interessi dell'Unione e degli altri Stati membri, per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, della sua sostenibilità economica e politica e della diversificazione delle fonti di approvvigionamento o dell'approvvigionamento, al fine di assumersi la loro interdipendenza e la loro solidarietà di fatto”¹⁰⁸.

Ora, se si considera con attenzione il brano sopra riprodotto e lo si legge in una prospettiva teleologica è difficile non riconoscere in esso l'affermazione di un obbligo, tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri, di agire — nell'ambito delle rispettive competenze — al fine di non ostacolare il perseguimento degli obiettivi della politica energetica UE, così come elencati nell'art. 194, par. 1. Insomma, a ben vedere, quella cui si riferisce il Tribunale non è altro che una manifestazione del principio di leale cooperazione! Se ne ha un'ulteriore riprova in un passaggio che è contenuto nella medesima pronuncia, poco prima di quello sopra riprodotto, ove il Tribunale, riferendosi ancora una volta al principio di solidarietà, sostiene che esso “[...] è alla base di tutto il sistema dell'Unione, *conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE*”¹⁰⁹...

¹⁰⁷ *Ibid.*, punto 78.

¹⁰⁸ *Ibid.*, punti 71-73.

¹⁰⁹ *Ibid.*, punto 69; corsivo aggiunto. Da notare anche che la pronuncia del Tribunale è stata impugnata innanzi alla Corte da parte della Germania (causa C-848/19 P). Nel relativo ricorso innanzi alla Corte UE, la Germania ha fatto valere, tra l'altro, l'inapplicabilità del principio di solidarietà energetica nel caso di specie. Ciò in quanto “[i]l principio [...] costituisce un semplice [*sic!*] meccanismo di emergenza, che trova applicazione esclusivamente in casi eccezionali e soltanto al ricorrere di rigorosi presupposti” (in *GUUE* C 27, del 27 gennaio 2020, p. 26). Il ricorso è tuttora pendente.

SEZIONE II: GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL PRINCIPIO

6. *La progressiva definizione degli elementi essenziali del principio di leale cooperazione*

Il processo descritto nelle pagine che precedono non ha portato solo al riconoscimento formale della natura del principio di leale cooperazione come principio generale (*rectius*, strutturale) dell'ordinamento. Nel corso degli anni — soprattutto grazie al contributo della Corte di giustizia — sono stati meglio precisati anche i suoi elementi essenziali: *i*) l'ambito di applicazione, *ii*) la portata obbligatoria del principio e *iii*) la relativa efficacia. A questi profili è dedicata la trattazione che segue.

6.1. (Segue): *l'ambito di applicazione oggettivo*

Per quanto concerne l'ambito di applicazione del principio — oltre al carattere generale che esso ha assunto all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione ed all'emersione di obblighi reciproci in capo agli Stati membri ed all'Unione (con la conseguente estensione della portata soggettiva del principio in parola) —, a dover essere sottolineata è la sua capacità di influenzare i comportamenti degli Stati membri e, in parte, quelli delle istituzioni UE anche *al di fuori del quadro stabilito dai Trattati*. Ciò nella misura in cui i comportamenti tenuti in ambiti esterni ai Trattati, ma rispetto ad essi contigui, siano in grado di influenzare (*in peius*) l'applicazione dei primi ed il perseguimento dei corrispondenti obiettivi.

Una manifestazione rilevante di quanto appena detto è offerta dalla già citata pronuncia relativa al caso *Hurd*, avente ad oggetto il prelievo fiscale applicabile, da parte degli Stati membri, agli insegnanti delle scuole europee, stabilite sul loro territorio, che siano loro cittadini¹¹⁰. Come noto, lo Statuto delle scuole europee (1994)¹¹¹ e le decisioni adottate in forza di esso non fanno parte formalmente del diritto sovranazionale, essendo espressione di un autonomo *treaty-making power* degli Stati membri. E tuttavia è indubbio che l'adozione di questi strumenti sia stata dettata dall'esigenza di garantire il corretto funzionamento delle Comunità europee, prima, e dell'Unione poi: loro finalità principale è, infatti, la promozione del diritto all'istruzione dei figli dei funzionari europei. Lo stesso Statuto precisa anche che “le scuole europee costituiscono un sistema «*sui generis*»” e che

¹¹⁰ CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, cit.

¹¹¹ In *GUCE* L 212, del 17 agosto 1994, p. 3 ss.

“detto sistema attua una forma di cooperazione tra gli Stati membri e tra questi e le Comunità europee”, nel pieno rispetto delle competenze statali in materia di istruzione¹¹². Ebbene, in *Hurd*, nel verificare se l’art. 5 TCEE potesse applicarsi al predetto sistema, la Corte di giustizia ha precisato, da un lato, che l’obbligo di facilitare il perseguimento dei compiti sovranazionali e quello di astenersi dal porre in essere condotte che ne ostacolano la realizzazione, entrambi richiamati dalla disposizione di diritto primario, “non possono essere applicati a convenzioni distinte fra gli Stati membri che esulino da quest’ambito [ossia l’ambito dei Trattati] come nel caso dello Statuto della Scuola europea”¹¹³. D’altro lato, tuttavia, la Corte ha anche affermato che:

“[d]iverso sarebbe il caso in cui l’applicazione di una disposizione dei Trattati o di diritto comunitario derivato ovvero il funzionamento delle istituzioni comunitarie fossero ostacolati da una misura adottata nell’ambito dell’attuazione di una siffatta convenzione conclusa fra gli Stati membri al di fuori dell’ambito di applicazione dei Trattati. In questa ipotesi, la misura di cui trattasi potrebbe essere considerata contraria agli obblighi derivanti dall’art. 5, 2° comma, del Trattato CEE”¹¹⁴.

Il ragionamento della Corte non è certamente cristallino¹¹⁵. Di fatto, però, essa sembrerebbe suggerire che la violazione del principio di leale cooperazione non possa derivare dall’esercizio, da parte degli Stati membri, di competenze loro spettanti *al di fuori dell’ambito di applicazione dei Trattati*; semmai a poter risultare incompatibili col principio (*rectius*, con gli obblighi di *non facere* che da esso discendono), proiettando pertanto l’applicazione di quest’ultimo al di fuori della sfera di applicazione del diritto sovranazionale, sono gli effetti delle competenze esercitate da questi ultimi¹¹⁶. La ricostruzione svolta dalla Corte, che per certi versi anticipa quel-

¹¹² Preambolo.

¹¹³ CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, cit., punto 38.

¹¹⁴ *Ibid.*, punto 40.

¹¹⁵ BLANQUET M., *L’article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 308 ss.

¹¹⁶ Non può tuttavia non ricordarsi che, anni dopo, essendo stata chiamata a pronunciarsi sull’inadempimento, da parte del Regno del Belgio, dell’Accordo di sede concluso tra questo Stato e il Consiglio superiore della Scuola europea (1962), da leggersi in combinato disposto con l’art. 10 TCE, la Corte ha ritenuto di doversi considerare incompetente, trattandosi di supposta infrazione relativa ad una convenzione esterna all’ordinamento. Cfr. CGUE, sentenza del 30 novembre 2010, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-132/09, EU:C:2010:562. È probabile che tale diversa posizione sia dovuta alla natura meramente accessoria della violazione del principio di leale cooperazione rispetto all’inadempimento dedotto, quest’ultimo essendo incentrato sull’Accordo di sede (*ibid.*, punto 40).

la che sarà poi, due anni dopo, l'affermazione della dottrina degli effetti nell'applicazione extraterritoriale delle regole sovranazionali di concorrenza¹¹⁷, non risulta del tutto convincente. Il fenomeno in discussione, infatti, presenta caratteristiche intrinsecamente differenti rispetto all'applicazione extraterritoriale del diritto UE. Un conto, cioè, è valutare in che modo questo può applicarsi in assenza di una connessione di tipo territoriale con un Paese membro¹¹⁸; un altro è vedere come la condotta *autonoma* degli Stati membri, magari sviluppata anche all'interno del proprio territorio, può produrre ricadute sull'ordinamento UE, impedendo a quest'ultima di perseguire efficacemente i suoi obiettivi. In questo secondo caso, come correttamente sottolinea Blanquet, è difficile sostenere che, pur in assenza di una specifica competenza materiale dell'Unione, il principio — laddove invocato — operi *all'esterno dell'ordinamento*. È vero piuttosto il contrario: è la logica stessa del principio, e segnatamente degli obblighi di *non facere* che da esso discendono, ad “attrarre” il comportamento rilevante degli Stati membri *all'interno dell'ambito di applicazione dei Trattati*, consentendone pertanto la presa in conto¹¹⁹.

Appena due anni dopo, in *Annunziata Matteucci*, occupandosi dell'impatto sulla disciplina comunitaria in materia di lavoratori di un accordo bilaterale in materia culturale stipulato tra Regno del Belgio e Repubblica federale di Germania, la Corte ha avuto modo di meglio chiarire il proprio approccio. Nella relativa sentenza, essa ha precisato, infatti, che:

“[a] norma dell'art. 5 del Trattato, gli Stati membri adottano tutti i provvedimenti di carattere generale o particolare atti a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato. Se quindi l'applicazione di una disposizione di diritto comunitario rischia di essere ostacolata da un provvedimento adottato in occasione dell'attuazione di una convenzione bilaterale, *sia pure stipulata fuori del campo d'applicazione del Trattato*, gli Stati membri sono obbligati ad agevolare l'applicazione di detta disposizione e di assi-

¹¹⁷ Si fa riferimento al celebre caso relativo alle imprese produttrici di paste di legno: CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *A. Ahlström Osakeyhtiö e a. c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 89, 104, 114, 116, 117 e da 125 a 129/85, EU:C:1988:447.

¹¹⁸ Si v. al riguardo, per tutti, SCOTT J., *The Global Reach of EU Law*, in CREMONA M., SCOTT J. (eds.), *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritoriality of EU Law*, Oxford, 2019, p. 21 ss., p. 22.

¹¹⁹ BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 313: “l'extension des obligations de l'article 5, spécialement de son alinéa 2, aux actions nationales extérieures au champ des compétences communautaires s'inscrit dans la logique d'ensemble du système communautaire”.

stere a tale scopo ogni altro Stato membro al quale il diritto comunitario imponga un obbligo”¹²⁰.

Due sono gli elementi del ragionamento svolto dai giudici di Lussemburgo nel brano appena riportato che meritano di essere evidenziati. Anzitutto, non si distingue più — come avvenuto, in modo piuttosto artificioso peraltro, in *Hurd* — tra la portata degli obblighi *di facere* e quelli di *non facere* che discendono dal principio sovranazionale¹²¹. Entrambe le tipologie di obblighi, infatti, condizionano il comportamento degli Stati membri: sia quando tale comportamento appare pienamente calato nel campo di applicazione dei Trattati istitutivi; sia, come nel caso di specie, quando esso si pone al loro esterno, essendo comunque in grado di incidere sul diritto dell’Organizzazione e venendo, per ciò stesso, attratto nell’ordinamento al solo fine di garantire l’adempimento degli obblighi derivanti dal principio di lealtà.

Il secondo profilo è relativo al passaggio in cui i giudici richiamano la necessità di una assistenza reciproca, tra gli Stati membri, nell’adempimento degli obblighi di leale cooperazione. Tale assistenza deve evidentemente svilupparsi anzitutto *nei rapporti intra-sistemici*, cioè a dire nei rapporti che essi intrattengono nell’ambito di applicazione dei Trattati. Si pensi, ad esempio, alla cooperazione tra autorità giudiziarie degli Stati membri nell’applicazione della disciplina sul mandato di arresto europeo¹²²; o a

¹²⁰ CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *Annunziata Matteucci*, causa 235/87, cit., punto 19; corsivo aggiunto.

¹²¹ In effetti, come correttamente ricordato da Klamert, le differenti componenti del principio “are rarely distinguished in case law”. KLAMERT M., *Article 4 TEU*, in KELLERBAUER M. ET AL. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, Oxford, 2019, p. 35 ss., p. 46. V. anche ROES T., *Limits to Loyalty*, cit., p. 263.

¹²² Il principio di leale cooperazione è intrinsecamente connesso al corretto funzionamento del mandato di arresto europeo, essendo strumentale a garantire — come ricordato nel prologo di questo lavoro (nota 76 e testo corrispondente) — la fiducia reciproca tra gli Stati membri circa il rispetto dell’impianto valoriale dell’Unione. La questione, come noto, è emersa recentemente con riguardo al riconoscimento di mandati di arresto spiccati da autorità di Paesi membri il cui rispetto dello Stato di diritto è stato messo in discussione. V. in particolare, CGUE, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Caldaru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 77; sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punti 35-36. In dottrina, v., *ex multis*, LAZZERINI N., *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limiti all’esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Caldaru*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 445 ss.; MARINO S., *La mutua fiducia ai tempi della crisi dei valori: il caso del mandato d’arresto europeo*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2018, p. 633 ss.; MICHEL V., *Des suites de l’arrêt “Aranyosi et Caldaru”*, in *Revue du droit de l’Union européenne*,

quella instaurata tra le autorità nazionali di concorrenza¹²³. O, ancora, agli obblighi di cooperazione richiamati dalla Corte di giustizia con riguardo agli ambiti della sicurezza stradale¹²⁴, dei lavoratori distaccati¹²⁵ e della vigilanza prudenziale sugli enti creditizi¹²⁶. Relativamente all'esercizio del *treaty-making power* tra Paesi UE, vale la pena rammentare l'azione concertata

2018, p. 276 ss.; KONSTADINIDES T., *Judicial independence and the Rule of Law in the Context of Non-Execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 743 ss.; CAIANIELLO M., MANES V., *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino, 2020, p. 76 ss.; ROSANÒ A., *Once Aranyosi, Always Aranyosi? Considerazioni sulla riproponibilità del test Aranyosi e Caldaru nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato di arresto europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 163 ss. Da ricordare, poi, anche il caso *Petruhhin*, in cui la Grande Sezione ha riconosciuto che, in base al principio di leale cooperazione, "occorre privilegiare lo scambio di informazioni con lo Stato membro di cui l'interessato ha la cittadinanza al fine di fornire alle autorità di tale Stato membro, purché siano competenti in base al loro diritto nazionale a perseguire tale persona per fatti commessi fuori dal territorio nazionale, l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio dell'azione penale" (CGUE, sentenza del 6 settembre 2016, *Petruhhin*, causa C-182/15, EU:C:2016:630, punti 42-48, e, in conformità, CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, *ML*, causa C-200/18 PPU, EU:C:2018:589, punto 104). In generale, sul rapporto tra mutua fiducia e principio di leale cooperazione v. FARTUNOVA M., *La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur les fondements de la construction européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 193 ss.

¹²³ Basti qui citare la riforma introdotta dal Regolamento (CE) 1/2003, del 16 dicembre 2003, sull'applicazione delle regole di concorrenza (in *GUCE* L 1, del 4 gennaio 2003, p. 1 ss.), volta, tra l'altro, a garantire una "stretta cooperazione" tra di esse e con la Commissione europea (art. 11, par. 1), e le ulteriori misure, atte ad assicurare una più efficace assistenza reciproca, che sono contenute nella Direttiva (UE) 2019/1, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, in *GUUE* L 11, del 14 gennaio 2019, p. 3 ss. In dottrina, v., per tutti, BRAMMER S., *Co-operation between National Competition Agencies in the Enforcement of EC Competition Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2009; MAIN O., *I rapporti tra Commissione, Autorità nazionali e giudici nel settore antitrust*, in PACE L.F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 405 ss.; MASSA C., *Sincere Cooperation and Antitrust Enforcement: Insights from the Damages and ECN+ Directives*, in *European Competition Journal*, 2020, p. 126 ss.

¹²⁴ CGUE, sentenza del 6 febbraio 2018, *Procedimento penale a carico di Altun e a.*, causa C-359/16, EU:C:2018:63, punti 37 ss.; CGUE, sentenza dell'11 luglio 2018, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-365/15, EU:C:2018:555, punti 86 ss.; CGUE, sentenza del 6 settembre 2018, *Salzburger Gebietskrankenkasse e Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, causa C-527/16, EU:C:2018:669, punti 45-46; CGUE, sentenza del 4 marzo 2020, *Centraal Justitieel Incassobureau*, causa C-183/18, EU:C:2020:153, punto 54.

¹²⁵ CGUE, sentenza del 2 aprile 2020, *Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile*, cause riunite C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, punto 62.

¹²⁶ CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, *Buccioni c. Banca d'Italia*, causa C-594/16, punto 25.

intrapresa da detti Stati, alla luce della giurisprudenza sovranazionale che ha determinato l'incompatibilità degli accordi bilaterali di investimento (BIT) intra-UE col diritto dell'Unione¹²⁷, e che ha portato a talune denunce bilaterali degli accordi in essere e, soprattutto, alla conclusione di un Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra ventitré Stati membri dell'Unione europea (2020)¹²⁸.

Ma, alla luce di quanto evidenziato poc'anzi, l'assistenza tra Stati deve realizzarsi anche *nei rapporti extra-sistemic*, esterni cioè all'ambito di applicazione dei Trattati *stricto sensu* inteso. Anche in questo caso, oltre alle ipotesi richiamate in *Hurd* e *Matteucci*, sono molteplici gli esempi che possono essere tratti dalla prassi. Emblematico, appare in particolare il ricorso, da parte degli Stati membri, a strumenti di diritto internazionale pattizio al fine di preservare l'Unione economico e monetaria ai tempi della crisi dei

¹²⁷ Ci si riferisce, ovviamente, alla pronuncia della Corte nella nota causa *Achmea* (CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, cit.), ove la Grande Sezione ha chiarito che gli artt. 267 e 344 TFUE — entrambi, come ricordato (*supra*, nota 23 e 38 e testo corrispondente), da considerarsi concretizzazioni del principio di leale cooperazione — ostano a disposizioni contenute nei BIT conclusi tra Stati membri che prevedano, in caso di controversia tra Stato ed investitore, la possibilità di avviare un procedimento contro tale Stato dinanzi ad un collegio arbitrale. Dette disposizioni, infatti, nella misura in cui consentono agli Stati membri di riconoscere ad una istanza arbitrale esterna all'ordinamento UE la possibilità di interpretare il diritto di quest'ultima, ledono l'autonomia dell'ordinamento sovranazionale. La dottrina che ha analizzato la pronuncia è ormai molto cospicua. Tra gli altri, v. CAZALA J., *L'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne du système d'arbitrage investisseur-État contenu dans un traité bilatéral d'investissement intra-UE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 597 ss.; MELCHIONDA L., *The European Court of Justice Ruling in Achmea v. Slovak Republic: More Questions than Answers*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 337 ss.; ANDENAS M., CONTARTESE C., *EU Autonomy and Investor-State Dispute Settlement under Inter Se Agreements between EU Member States: Achmea*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 157 ss.; CANDELMO C., *La sentenza Achmea un anno dopo: l'impatto sull'ordinamento europeo e il futuro degli intra-EU-BITs*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 447 ss.; SAHRA A., *The Future of Intra-EU Investment Arbitration. Intra-EU Investment Arbitration under ECT post Achmea*, in *European Investment Law and Arbitration Review*, 2019, p. 149 ss.

¹²⁸ Il testo dell'Accordo è pubblicato in *GUUE* L 169, del 29 maggio 2020, p. 1 ss. Esso non menziona espressamente il principio di leale cooperazione, che tuttavia si pone sullo sfondo delle vicende che ne hanno determinato l'adozione. Basti citare quanto previsto nel primo e quinto 'considerando' del Preambolo, ove si precisa che l'Accordo è concluso "tenendo presenti il Trattato sull'Unione europea (TUE), il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e i principi generali del diritto dell'Unione" e che, "in ottemperanza all'obbligo in capo agli Stati membri di conformare i rispettivi ordinamenti giuridici al diritto dell'Unione, le Parti devono trarre le necessarie conseguenze da detto diritto" (corsivo aggiunto). Per una succinta, ma limpida descrizione dei contenuti dell'Accordo multilaterale sull'estinzione dei BIT intra-UE, v. LANG A., *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 13 giugno 2020.

debiti sovrani¹²⁹. Si pensi, anzitutto, al caso del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. "*Fiscal Compact*", o TSCG, 2011)¹³⁰. L'art. 2 del Trattato (l'unico contenuto nel Titolo II, significativamente denominato "Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione") dispone, infatti, quanto segue:

"1. Le Parti Contraenti applicano e interpretano il presente Trattato conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato.

2. Il presente Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica".

La norma codifica di fatto la risalente giurisprudenza della Corte di cui si è appena dato conto¹³¹, valorizzando così il ruolo che il principio di leale cooperazione è chiamato ad assumere nel garantire la conformità degli obblighi pattizi tra Stati membri con il diritto dell'Unione, ma anche nell'orientare la cooperazione tra di essi al fine di assicurare il perseguimen-

¹²⁹ Sul rilievo assunto dal ricorso al diritto internazionale in tale frangente v., tra gli altri, DE WITTE B., *Using International Law in the Euro Crisis – Causes and Consequences*, in *ARENA Working Papers*, 4, June 2013, <https://www.sv.uio.no/>; DE GREGORIO M.A., *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss., spec. 1635-1640; MARTUCCI F., *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité: le droit international public au secours de l'UEM*, in *Revue des affaires européennes*, 2012, p. 717 ss.; BARTOLONI M.E. ET AL. (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013; MUNARI F., *Crisi dell'euro e crisi delle regole: rule of law o ragion politica? Il diritto dell'Unione europea dinanzi a nuove sfide*, in PORCHIA O. (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 33 ss.; MUNARI F., *Da Pringle a Gauweiler; i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss.; HERMANN C., *Differentiated Integration in the Field of Economic and Monetary Policy and the Use of '(Semi-)Extra' Union Legal Instruments – The Case for 'Inter Se Treaty Amendments'*, in DE WITTE B. ET AL. (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 237 ss.

¹³⁰ Su di esso v. anche, oltre agli autori qui citati, BARATTA R., *Legal Issues of the Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss.

¹³¹ Incidentalmente ribadita, nel frattempo, in CGUE, sentenza del 21 settembre 1999, *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contro Finanzamt Aachen-Innenstadt*, causa C-307/97, EU:C:1999:438, punti 56-57; CGUE, sentenza del 15 gennaio 2002, *Gottardo*, causa C-55/00, EU:C:2002:16, punto 33.

to degli obiettivi dell'Unione¹³². Significativo è pure il riferimento al rispetto delle competenze sovranazionali, dal momento che esso chiarisce l'impossibilità di procedere ad "esternalizzazioni" delle prerogative dell'Unione e del suo quadro istituzionale di riferimento¹³³. Vi è di più. Il TSCG — nella misura in cui persegue l'obiettivo di rafforzare l'architettura dell'Unione economica e monetaria, agevolando le misure adottate ex artt. 121, 126 e 136 TFUE — richiama per certi versi il fenomeno del c.d. "diritto sovranazionale complementare", o, per meglio dire, del "diritto internazionale complementare", ossia quell'insieme di strumenti, generalmente di natura pattizia (da cui la necessità di qualificarlo, appunto, come diritto internazionale), che sono conclusi tra gli Stati membri al fine di dar corpo agli obiettivi dell'Unione¹³⁴. È sì vero che il diritto internazionale complementa-

¹³² In proposito, v. anche AZOULAI L., *Appartenir à l'Union — Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre les États membres*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s), Une passion d'universitaire*, Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco, Bruxelles, 2015, p. 30 ss.; PORCHIA O., *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 161 ss., p. 162.

¹³³ V. KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 296, che pure precisa come il principio di lealtà impedisca anche agli Stati membri di ricorrere alla cooperazione internazionale al fine di evitare il "narrow corset of rules provided for enhanced cooperation in the Treaties". La circostanza è evidenziata anche da ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 702, che pure rammentano come talune disposizioni del *Fiscal Compact* "si prest[i]no effettivamente a suscitare perplessità sul piano dell'ortodossia comunitaria". V. anche PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 127 ss. nonché *infra*, cap. II, par. 6.

¹³⁴ O, per usare le parole dell'Avvocato generale Mengozzi, nell'interpretazione da questi data all'art. 273 TFUE (che riconosce la competenza della Corte a decider qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati), che presentino "un legame sufficiente ed oggettivamente individuabile" con "l'azione o gli obiettivi dell'Unione europea" (CGUE, conclusioni presentate il 27 aprile 2017, *Repubblica d'Austria c. Repubblica federale di Germania*, causa C-648/15, EU:C:2017:311, punto 45). Tali strumenti possono essere espressamente previsti dal diritto UE (basti pensare alle convenzioni menzionate negli artt. 20 e 220 TCEE) o venire conclusi dagli Stati membri indipendentemente da un esplicito riferimento nel diritto sovranazionale (è il caso, per esempio, delle decisioni assunte dai rappresentanti degli Stati membri). Su di essi v. JACOT-GUILLARMOD O., *Droit Communautaire et droit international. Études des sources internationales de l'ordre juridique des Communautés européennes*, Genève, 1979, p. 5 ss.; BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., pp. 315-319; ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000; GAUTRON J.-C., GRARD L., *Le droit international dans la construction européenne*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit international et droit communautaire: perspectives actuelles. Colloque de Bordeaux*, Paris, 2000, p. 11 ss., spec. p. 128; CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale*, cit., p. 23 ss.; ROSAS A., *The Legal Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, p. 1304 ss.; CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018, pp. 44-

re si caratterizza per il fatto di vedere la partecipazione di *tutti gli Stati membri*; circostanza, quest'ultima, non prevista per il TSCG¹³⁵. Resta tuttavia il fatto che la dinamica riprodotta è sostanzialmente sovrapponibile. Ciò rafforza ulteriormente la necessità che l'insieme degli obblighi che discendono dal TSCG debbano essere interpretati ed implementati alla luce del principio di leale cooperazione¹³⁶.

Un ragionamento del tutto analogo può farsi, per rimanere nel medesimo ambito settoriale, rispetto al Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (Trattato MES, 2012). È vero che questo Trattato non contiene una disposizione di coordinamento col diritto sovranazionale simile a quella presente nel TSCG. Occorre, però, ricordare che esso è concepito in termini di complementarità con il *Fiscal Compact*, condividendone di fatto la logica di fondo¹³⁷. Non solo. Va pure ricordato che la conclusione del Trattato MES è stata preceduta da una revisione del diritto primario dell'Unione, finalizzata ad inserire una clausola nel TFUE che autorizza gli

46; DE WITTE B, MARTINELLI T., *Treaties Between EU Member State as Quasi-Instruments of EU Law*, in CREMONA M., KILPATRICK C. (eds.), *EU Legal Acts. Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, p. 157 ss. La natura "ibrida" dei recenti strumenti di diritto pattizio adottati per far fronte alla crisi economico-finanziaria dei Paesi UE è evidenziata anche attraverso il ricorso all'espressione "semi-intergovernmentalism": v. per tutti LENAERTS K., *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 753 ss., pp. 756-759. Nella misura in cui perseguono le finalità della cooperazione sovranazionale, essi sono considerati come elementi che danno corpo ad una integrazione differenziata esterna. Sul punto v. ROSSI L.S., "Fiscal compact" e *Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.; CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 405 ss., p. 434 ss.; C. HERMANN, *Differentiated Integration in the Field of Economic and Monetary Policy*, cit.; PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata*, cit., p. 65 ss., nonché *infra*, cap. II, par. 7.

¹³⁵ In effetti, come meglio si vedrà più avanti (cap. II, par. 6), il TSCG deve essere più correttamente ricondotto, sul piano formale, nel novero degli strumenti che attuano una integrazione differenziata esterna.

¹³⁶ Oltre che del principio sovranazionale di solidarietà: CASOLARI F., *EU Loyalty after Lisbon*, cit., p. 127, e *supra*, par. 5. Da questo punto di vista non stupisce che lo stesso TSCG prevedesse l'incorporazione delle sue regole nel diritto UE (art. 16). La Commissione europea ha adottato al riguardo una proposta di direttiva, dando così corpo "all'invito all'unità, all'efficienza e alla responsabilità democratica formulato dal Presidente Juncker nel discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2017" (COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri*, doc. COM(2017) 824 final, 6 dicembre 2017, p. 2).

¹³⁷ "Il presente Trattato e il TSCG sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria": Preambolo, punto 5.

Stati appartenenti all'area euro a istituire un meccanismo di assistenza finanziaria per la salvaguardia della stabilità dell'eurozona assoggettato ad una "rigorosa condizionalità" (art. 136, par. 3, TFUE). Come noto, la conformità di questa revisione rispetto al diritto primario è stata oggetto di scrutinio da parte della Corte di giustizia in *Pringle*¹³⁸. Nella relativa sentenza, la Seduta plenaria della Corte ha riconosciuto la legittimità della misura, ribadendo tra l'altro — alla luce dell'attuale riparto di competenze con l'Unione — le prerogative degli Stati membri *in subiecta materia*. In dottrina¹³⁹ non si è mancato di evidenziare un apparente paradosso nel ragionamento della Corte: se gli Stati erano già competenti a concludere il Trattato MES per quale ragione essi hanno avvertito la necessità di procedere alla revisione del diritto primario nel senso testé richiamato?¹⁴⁰ La risposta, probabilmente, è da individuarsi in un punto della sentenza *Pringle*, che la ricollega alle precedenti pronunce della Corte menzionate in questo paragrafo, e in cui la Seduta Plenaria evidenzia quanto segue:

“[gli] Stati membri non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze in tale settore [...]. Orbene, la rigorosa condizionalità cui il meccanismo di stabilità subordina la concessione di un'assistenza finanziaria in forza del paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE, il quale costituisce la disposizione su cui verte la revisione del Trattato FUE, è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”¹⁴¹.

Come si vede, anche in questo caso centrale risulta la necessità che gli Stati contraenti garantiscano il rispetto del diritto dell'Unione, cooperando reciprocamente a tal fine. Vi è dunque, anche qui, un riferimento (implicito) al principio di lealtà. Anzitutto, stando alla ricostruzione offerta dalla Corte di giustizia, il principio sarebbe implicitamente richiamato nella novella introdotta all'art. 136 TFUE, che ne costituirebbe, pertanto, un'ulteriore concretizzazione applicabile con riferimento all'assistenza finanziaria tra Paesi

¹³⁸ CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit. Per una messa in prospettiva della pronuncia, alla luce della crisi economico-finanziaria e dell'impatto di quest'ultima sull'ordinamento sovranazionale, v. MUNARI F., *Da Pringle a Gauweiler*, cit.

¹³⁹ ROSSI L.S., *A New Revision of EU Treaties After Lisbon?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon*, cit. p. 3 ss., p. 13.

¹⁴⁰ È appena il caso di ricordare che in questo caso la revisione del TFUE è avvenuta in base alla procedura speciale *ex art. 48, par. 6, TUE*, che non può venire utilizzata per “estendere le competenze attribuite all'Unione nei Trattati”. Sul ruolo esercitato dal principio di lealtà nelle procedure di revisione del diritto primario, v. *infra*, cap. III, par. 2.

¹⁴¹ CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., punto 69.

dell'area euro¹⁴². Esso risulterebbe poi confermato nelle disposizioni del Trattato MES che disciplinano il meccanismo di condizionalità, prevedendo che quest'ultimo risulti “pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal [TFUE]”¹⁴³.

¹⁴² Non può tuttavia non notarsi il fatto che, in conseguenza di una riflessione sviluppata in precedenza, nel 2017, la Commissione europea avesse proposto l'istituzione di un Fondo monetario europeo (FME), chiamato ad assorbire la cooperazione sviluppata in ambito MES nel diritto sovranazionale (COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo Monetario europeo*, doc. COM(2017) 827 final, 6 dicembre 2017). Tra le ragioni alla base della proposta si richiamava quanto segue: “[l]’esperienza ha dimostrato che è difficile e gravoso conciliare l’azione collettiva degli Stati membri con le competenze di coordinamento delle politiche economiche conferite all’Unione. Più in generale, la coesistenza tra le istituzioni dell’Unione e un meccanismo intergovernativo permanente come il MES genera una situazione complessa in cui la tutela giudiziaria, il rispetto dei diritti fondamentali e la responsabilità democratica sono frammentati e applicati in modo incoerente” (*ibid.*, p. 3). Nella Dichiarazione franco-tedesca di Meseberg del 19 giugno 2018, i rappresentanti dei due Paesi, pur evidenziando la necessaria prospettiva dell’incorporazione del Trattato MES nel diritto dell’Unione, hanno delineato un processo in due tappe, facendo precederne l’assorbimento da una riforma da compiersi sul piano internazionale (v. il testo del documento all’indirizzo Internet: <https://www.diplomatie.gouv.fr/>). Sulle implicazioni giuridiche di tali scelte, v. PISTOIA E., *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell’Unione*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 325 ss., la quale evidenzia nella sua analisi come la decisione assunta di posporre l’incorporazione del Trattato nel diritto UE impatti in particolare sull’affermazione del principio democratico, che dà corpo al valore della democrazia nell’ordinamento sovranazionale, potendo pertanto porsi in una situazione di conflitto anche col principio di leale cooperazione. L’A. ritiene inoltre che proprio lo stretto legame che il Trattato presenta con il diritto dell’Unione, che si è qui valorizzato nell’ottica di garantire il rispetto del principio di lealtà, possa costituirne, in realtà, “la sua insidia”, inducendo a sottovalutarne i tratti distintivi.

¹⁴³ Art. 13, par. 3, secondo comma, Trattato MES. V. anche il Preambolo del Trattato, ove si richiama la necessità di un “rigoroso rispetto del quadro dell’Unione europea”. Significativamente, la Corte di giustizia ha richiamato, in *Pringle*, queste disposizioni per dimostrare che esse “garantiscono che, nell’esercizio delle sue funzioni, il MES rispetterà il diritto dell’Unione”. Con la conseguenza che il principio di lealtà non osta alla sua conclusione. CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., punti 151-152. Secondo Craig, tuttavia, la posizione della Corte si fonderebbe “on the implicit assumption that compatibility with the Lisbon Treaty «means» only substantive and not decisional compatibility” (CRAIG P., *Pringle and the Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 263 ss., p. 273). L’A. evidenzia, cioè, la limitata attenzione prestata dai giudici di Lussemburgo alle ricadute sul piano istituzionale dell’azione svolta dagli Stati membri al di fuori dei Trattati. V. poi PISTOIA E., *Limiti all’integrazione differenziata*, cit., pp. 77-78, secondo la quale l’approccio manifestato dalla Corte richiamerebbe quanto previsto dall’art. 41, lett. b), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati con riguardo alla possibilità di procedere a modifiche del contenuto di accordi multilaterali tra un numero limitato di Parti.

Un ragionamento analogo vale poi per altri accordi conclusi tra Stati membri e che — al pari di quanto visto a proposito del TSCG e del Trattato MES — sembrano di fatto riconoscere la prevalenza del diritto sovranazionale¹⁴⁴. È il caso, in particolare, dell’Accordo su un Tribunale unificato dei brevetti (2013)¹⁴⁵ e dell’Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (2014)¹⁴⁶.

Il rilievo del principio di lealtà non è da escludersi nemmeno quando il collegamento tra la cooperazione extra-sistemica tra Stati membri ed il diritto dell’Unione europea si fa meno... strutturato. Nelle conclusioni rese nel procedimento *Ungheria c. Repubblica slovacca*, concernente l’esercizio della libera circolazione da parte del Presidente ungherese, l’Avvocato generale Bot, riferendosi alle relazioni diplomatiche bilaterali tra Stati membri ha rammentato quanto segue:

“come per qualsiasi competenza esclusiva degli Stati membri, questi ultimi non dovrebbero esercitare le loro competenze in materia diplomatica in un modo che possa condurre ad una rottura prolungata delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri. Siffatta rottura sarebbe infatti incompatibile con il processo di integrazione diretto a creare, secondo il tenore del Preambolo del Trattato UE, «un’unione sempre più stretta fra i po-

¹⁴⁴ Richiamava già questa circostanza DE WITTE B., *Old-Fashioned Flexibility: International Agreements Between Member States of the European Union*, in DE BURCA G., SCOTT J. (eds.), *Constitutional Change in the EU — From Uniformity to Flexibility?*, Oxford/Portland, Oregon, 2000, p. 31 ss., p. 47. In effetti, già la Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen (1990) ed il Trattato di Prüm (2005) prevedevano espressamente — rispettivamente all’art 136 e all’art. 47, par. 1 — che l’applicazione del regime convenzionale risultasse subordinata alla compatibilità col regime sovranazionale.

¹⁴⁵ Quest’ultimo strumento contiene un intero capo dedicato al “Primato del diritto dell’Unione e responsabilità degli Stati membri contraenti”, ove si precisa, tra l’altro, che “[i]l tribunale applica il diritto dell’Unione nella sua integralità e ne rispetta il primato”. Come è stato osservato in dottrina, questa disposizione costituisce — per ironia della sorte — la più completa (e vincolante) affermazione del primato del diritto UE riconducibile agli Stati membri. V. BARATTA R., *The Unified Patent Court — What Is the “Common” Trait about?*, in HONORATI C. (a cura di), *Luci ed ombre del nuovo sistema UE di tutela brevettuale*, Torino, 2014, p. 101 ss., p. 115.

¹⁴⁶ L’art. 2 dell’Accordo ripropone, *mutatis mutandis*, la formula contenuta nel TSCG: 1. Il presente Accordo è applicato e interpretato dalle Parti contraenti conformemente ai Trattati su cui si fonda l’Unione europea e al diritto dell’Unione europea, in particolare l’articolo 4, par. 3, TUE la normativa dell’Unione sulla risoluzione degli enti. 2. Il presente Accordo si applica per quanto compatibile con i Trattati su cui si fonda l’Unione europea e con il diritto dell’Unione. Esso non interferisce con le competenze dell’Unione relativamente al mercato interno”.

poli dell'Europa» e costituirebbe un ostacolo al conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione, compreso quello di promuovere la pace¹⁴⁷.

Come dire che i rapporti tra Stati dovrebbero comunque intendersi, anche nell'esercizio di competenze esclusive esterne ai Trattati, come... *rapporti tra Stati membri dell'Unione europea*, in quanto tali attratti dalla forza gravitazionale dell'integrazione esercitata dall'ordinamento sovranazionale e dai suoi principi strutturali¹⁴⁸.

Al riguardo, merita di essere richiamato anche un caso portato recentemente all'attenzione della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 259 TFUE, che ha visto contrapposta la Slovenia alla Croazia. Il procedimento — altro raro esempio di ricorso per infrazione presentato da uno Stato membro — si inserisce nel contesto della controversia frontaliera in essere tra i due Paesi sorti dalla dissoluzione della Repubblica federativa socialista di Jugoslavia. In base ad un accordo arbitrale bilaterale (2009), Croazia e Slovenia si erano impegnate ad ottemperare alla decisione di un tribunale arbitrale cui avevano demandato la soluzione della controversia. Sennonché, una volta istituito il tribunale, si era determinato un incidente procedurale (causato da una comunicazione *ex parte* tra l'arbitro nominato dalla Repubblica di Slovenia e l'agente di tale Stato dinanzi al tribunale arbitrale avvenuta durante le deliberazioni di detto tribunale), che aveva portato la Croazia, non più con-

¹⁴⁷ CGUE, conclusioni presentate il 6 marzo 2012, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, causa C-364/10, EU:C:2012:124, punto 58. L'AG evidenzia tuttavia, subito dopo, che solo una paralisi persistente delle relazioni diplomatiche tra Stati membri "rientrerebbe nel diritto dell'Unione, se non altro perché, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, ultimo comma, TUE, gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione" (*ibid.*, punto 59). Ed in effetti, come correttamente segnalato da AZOULAI L., *Appartenir à l'Union*, cit., p. 39, i rapporti diplomatici tra Stati — e le tensioni che possono derivarne — sono per lo più caratterizzati dal riferimento al rispetto del diritto internazionale. L'A. richiama in particolare l'atto introduttivo col quale la Germania ha avviato innanzi alla Corte internazionale di giustizia il contenzioso con l'Italia concernente l'*Immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile*. Vi si legge quanto segue: "[a]lthough disturbances of the proper functioning of the internal market under the Treaty of Nice — and later of The Treaty of Lisbon — may result from the contested practice of the Italian courts, it has no direct link with the operation of the European market régime. *The general relationship between the European nations continues to be governed by general international law*" (FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, *Application Instituting Proceedings*, 23 December 2008, punto 6, <https://www.icj-cij.org/>; corsivo aggiunto).

¹⁴⁸ KLAMERT M., *Article 4 TEU*, cit., p. 46. Vero è che la questione non è stata richiamata dalla Corte di giustizia nella relativa sentenza. La cautela della Corte è stata considerata in dottrina una "missed opportunity to begin the construction of a proper regime of mutual membership within the Union". V. EDITORIAL COMMENTS, *Union Membership in Times of Crisis*, cit., p. 7.

vinta dell'imparzialità del procedimento, ad invocare la risoluzione dell'accordo bilaterale e a non partecipare ulteriormente alle udienze del tribunale. Quest'ultimo ha adottato il lodo arbitrale definitivo il 29 giugno 2017. La Croazia, stanti le premesse sopra menzionate, ne ha tuttavia contestato la validità e l'efficacia. La Slovenia ha deciso pertanto di avviare un procedimento di infrazione contro la Croazia, sostenendo, tra le altre cose, che il comportamento croato integrava una violazione del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE. La tesi sostenuta dal ricorrente fa in particolare leva sul fatto che il rifiuto, da parte della Croazia, di eseguire gli obblighi derivanti dal lodo arbitrare impediva di fatto alla Slovenia di esercitare integralmente la sovranità su tutto il proprio territorio, mettendo pertanto a rischio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Ora, ciò su cui interessa soffermarsi in questa sede è l'approccio che l'Avvocato generale e i giudici hanno assunto rispetto all'ambito di applicazione del principio¹⁴⁹. L'Avvocato generale Pikamäe ha sposato una posizione di cautela. Assumendo che l'accordo non costituiva uno strumento di diritto dell'Unione europea, egli ha riconosciuto che l'unico modo per poter invocare una violazione del principio di leale cooperazione fosse quello di ricondurre la fattispecie alla casistica sopra richiamata: e cioè ad uno scenario in cui il *treaty-making power* esercitato tra Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze dovesse comunque ritenersi limitato dalla necessità di realizzare gli obiettivi dell'Unione¹⁵⁰. Tale ipotesi, tuttavia, non poteva invocarsi, secondo l'AG, nel caso di specie, dal momento che il comportamento contestato non presentava alcun nesso con le norme dell'Unione¹⁵¹. Sostanzialmente adesiva è la posizione espressa al riguardo dalla Grande Sezione. Precisato il carattere meramente accessorio delle presunte violazioni del diritto UE rispetto all'asserito inadempimento degli obblighi internazionali, i giudici di Lussemburgo si sono dichiarati incompetenti a pronunciarsi sul ricorso¹⁵². Ciò anche alla luce della necessità di preservare "le competenze riservate agli Stati membri in materia di determinazione geografica delle loro frontiere"¹⁵³. Prima di pronunciarsi sulle spese, tuttavia, i giudici della Grande Sezione hanno ritenuto opportuno

¹⁴⁹ Un esame più puntuale del caso si rinviene in PETRIĆ D., *A Matter of (A)Political Interpretation. Some Reflections on Case C-457/18 Slovenia v Croatia*, in *Nordic Journal of European Law*, 2020, p. 87 ss.

¹⁵⁰ CGUE, conclusioni presentate l'11 dicembre 2019, *Repubblica di Slovenia c. Repubblica di Croazia*, causa C-457/18, EU:C:2019:1067, punto 138. L'AG si riferisce all'ipotesi richiamata in testo denominandola "teoria della limitazione".

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² CGUE, sentenza del 31 gennaio 2020, *Repubblica di Slovenia c. Repubblica di Croazia*, causa C-457/18, EU:C:2020:65, punto 104.

¹⁵³ *Ibid.*, punto 107.

inserire un ultimo tassello al loro ragionamento, che riveste un certo interesse ai fini della presente indagine. A loro parere, infatti,

“[t]ale conclusione lascia impregiudicato qualsiasi obbligo scaturente, per ciascuno dei due Stati membri interessati, nelle loro relazioni reciproche ma anche verso l’Unione e gli altri Stati membri, dall’articolo 4, paragrafo 3, TUE per adoperarsi lealmente ai fini della realizzazione di una soluzione giuridica definitiva conforme al diritto internazionale, quale auspicata nell’Atto di adesione [della Croazia all’UE], la quale assicuri l’applicazione effettiva e senza ostacoli del diritto dell’Unione nelle zone in questione e per porre fine alla loro disputa utilizzando l’uno o l’altro mezzo per la composizione di quest’ultima, ivi compresa, se del caso, la sottoposizione di tale disputa alla Corte in virtù di un compromesso ai sensi dell’articolo 273 TFUE”¹⁵⁴.

In pratica, sembrerebbe che la Corte ritenga che i riferimenti alla risoluzione della controversia frontaliera presenti nell’Atto di adesione della Croazia all’Unione — considerati dalla stessa Corte inidonei, in quanto meramente accessori¹⁵⁵, ad attrarre la questione nell’ambito di applicazione del principio di leale cooperazione — divengano invece rilevanti al fine di invocare obblighi di leale cooperazione che portino gli Stati interessati ad individuare una soluzione definitiva di detta controversia¹⁵⁶. La soluzione prospettata, da questo punto di vista, appare in linea con quanto affermato dall’AG Bot in *Ungheria c. Repubblica slovacca*, e cioè col fatto che solo distese relazioni diplomatiche tra gli Stati membri possano garantire, in prospettiva, le condizioni per un’ottimale realizzazione dei fini dell’Organizzazione. Non può però non scorgersi, nella posizione della Corte, l’emergere di un potenziale paradosso, che essa non scioglie: se la violazione degli obblighi discendenti dal principio di leale cooperazione non può essere invocata utilmente dalla Slovenia innanzi ai giudici di Lussemburgo, se non attraverso il meccanismo (facoltativo, peraltro) previsto dall’art. 273 TFUE, in che misura può sostenersi che detti obblighi siano impregiudicati

¹⁵⁴ *Ibid.*, punto 109.

¹⁵⁵ *Ibid.*, punti 102-104.

¹⁵⁶ Può essere interessante richiamare la posizione assunta, nelle conclusioni rese sul già citato caso *Repubblica d’Austria c. Repubblica di Germania*, dall’Avvocato generale Mengozzi, il quale aveva affermato in tale occasione che “lo strumento dell’articolo 273 TFUE non può essere impiegato per definire controversie tra Stati che siano estranee o eccessivamente lontane dall’oggetto dei Trattati. Così, la scelta di due Stati membri di ricorrere alla suddetta disposizione per risolvere una disputa relativa alla loro rispettiva sovranità territoriale, marittima o insulare ben difficilmente, a mio avviso, potrebbe soddisfare il presupposto della connessione con l’oggetto dei Trattati” (CGUE, conclusioni presentate il 27 aprile 2017, *Repubblica d’Austria c. Repubblica di Germania*, causa C-648/15, cit., punto 44).

e, cosa ancor più rilevante, siano idonei a dispiegare la propria forza precettiva nei rapporti tra Stati membri e tra questi ultimi e l'Unione?¹⁵⁷

6.1.1. *Il riconoscimento del principio di leale cooperazione come strumento di soluzione dei conflitti tra prerogative nazionali ed interessi sovranazionali ed il conseguente affievolimento del riparto di competenze tra Stati e Unione*

Quanto sin qui detto suggerisce alcune valutazioni di carattere generale.

La prima di esse è, in realtà, una constatazione: l'approccio che emerge dagli elementi di prassi sopra richiamati delinea di fatto un *affievolimento del riparto di competenze tra Stati membri e Unione europea descritto nei Trattati*¹⁵⁸, nella misura in cui il diritto dell'Unione europea appare capace di influenzare — grazie alla “forza gravitazionale” esercitata dal principio di lealtà¹⁵⁹ — anche la condotta dei Paesi UE che sia espressione di loro prerogative¹⁶⁰. Tale constatazione, si badi bene, non rileva solo con riferimento

¹⁵⁷ La sensazione è che quello della Corte costituisca piuttosto un auspicio rivolto ai Paesi affinché si possa addivenire (più) velocemente ad una soluzione politica della disputa. Sul rilievo che paiono assumere le questioni politiche legate alla controversia in atto tra i due Paesi nel caso di specie, v. PETRIĆ D., *A Matter of (A)Political Interpretation*, cit. e GAŠPERIN J., *When Violations of International and EU Law Overlap*, in *Verfassungsblog*, 6 January 2020, <https://verfassungsblog.de/>.

¹⁵⁸ V. anche BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., pp. 313-314, il quale, riferendosi agli obblighi di *non facere* menzionati nell'art. 5 TCEE, afferma che «*les incursions de la compétence communautaire*» ne se traduis[ent] pas, ici, par une possibilité d'action communautaire, mais par un encadrement, voire une paralysie de l'action nationale”. Più recentemente, BOUCON L., *EU Law and Retained Powers of Member States*, in AZOULAI L. (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss., p. 187 ss. Particolarmente evocative sono poi le parole di Hillion, secondo il quale il principio di lealtà impone “procedural obligations, whose purpose is to ensure that each actor's competence is exercised with the ultimate purpose of contributing to the general [Union's] objective of asserting its identity [...] Rather than aiming at policing the boundaries between the different areas of competences, the duty of cooperation aims at moderating the implications of such division” (HILLION C., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in CREMONA M., (ed.) *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, p. 10 ss., p. 36).

¹⁵⁹ KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 20: “[i]n short, loyalty expresses the gravitational force of European Union law”.

¹⁶⁰ Sicché, secondo l'attuale Presidente della Corte di giustizia, non sarebbe possibile individuare un “nucleus of sovereignty that Member States c[ould] invoke, as such, against the Community”: LENAERTS K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, 1990, p. 205 ss., p. 220. In generale, sul tema dei “confini” dell'ordinamento sovranazionale rispetto alle prerogative nazionali, v. BARNARD C., ODUDU

ai rapporti *tra Paesi UE*. Invero, le considerazioni svolte sin qui quanto all'ambito di applicazione del principio di leale cooperazione si estendono anche al rapporto *tra Stati membri e istituzioni UE*. Ciò è stato ribadito di recente, in una pronuncia della Corte concernente un altro procedimento d'infrazione, di poco successiva rispetto a quella relativa alla controversia tra Slovenia e Croazia di cui si è appena dato conto, ed avente ad oggetto l'asserito inadempimento, da parte di taluni Paesi del c.d. "gruppo di Visegrad", degli obblighi di ricollocazione di richiedenti asilo introdotti dal Legislatore sovranazionale¹⁶¹. Nella sentenza, la Corte di giustizia, riferendosi all'argomento sostenuto da Polonia e Ungheria facente leva sulla possibilità — prevista dall'art. 72 TFUE — di far valere prerogative nazionali per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ha chiarito che il riconoscimento di siffatte prerogative agli Stati non consente di dedurre l'esistenza di

“una riserva generale, inerente al Trattato, che escluda dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualsiasi provvedimento adottato per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ammettere una riserva del genere [...] rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione”¹⁶².

O. (eds.), *The Outer Limits of European Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2009; AZOULAI L., *La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, cit., p. 341 ss.; BOUCON L., *EU Law and Retained Powers of Member States*, cit.; DE WITTE B., *Exclusive Member States Competences — Is There Such a Thing?*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, cit., p. 59 ss.; DI FEDERICO G., *L'identità costituzionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 3, TUE*, Napoli, 2017, p. 66 ss.; BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 120 ss.; DE PASQUALE P., *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 5 ss. Sulla questione si avrà modo di tornare anche a seguire nei capitoli III e IV. In termini generali, per una valutazione dell'impatto dei principi di diritto UE sulla definizione del riparto di competenze tra Stati membri e Unione, anche al fine di delimitare l'ambito di applicazione del diritto sovranazionale, v. DOUGAN M., *Judicial Review of Member States Action under the General Principles and the Charter: Defining the "Scope of Union Law"*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1201 ss.

¹⁶¹ CGUE, sentenza del 2 aprile 2020, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EUC:2020:257.

¹⁶² *Ibid.*, punto 143. V. anche CGUE, sentenza del 15 dicembre 2009, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-387/05, EU:C:2009:781, punto 45; CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, causa C-38/06, EU:C:2010:108, punto 62 e giurisprudenza ivi citata, nonché CGUE, sentenza del 4 giugno 2013, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-300/11, EU:C:2013:363, punto 38 (“[...] sebbene spetti agli Stati membri decidere le misure idonee a garantire la loro

Benché la Corte non abbia espressamente menzionato il principio di leale cooperazione, le assonanze col ragionamento svolto nelle pronunce sopra citate — oltre che con l'impostazione assunta in *Costa c. E.N.E.L.* — sono evidenti. Gli esempi di questo approccio sono peraltro molto numerosi nella giurisprudenza della Corte. Già agli albori del processo di integrazione, essa aveva preconizzato la possibilità di

“un'estensione dei poteri della Comunità [la CECA] nel campo rimasto di competenza degli Stati [*dans les souverainetés nationales*”, nel testo francese] nei casi in cui ciò sia necessario affinché, a causa di poteri conservati dagli Stati membri, le benefiche conseguenze del Trattato non siano considerevolmente compromesse ed il conseguimento dello scopo di esso non sia gravemente ostacolato”¹⁶³.

Pochi anni dopo, nella già richiamata pronuncia *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, i giudici di Lussemburgo riconoscevano che la possibilità di un controllo esercitato dalle istituzioni sovranazionali sull'operato degli Stati in un ambito riconducibile ad una competenza esclusiva di questi ultimi (*in casu*, la politica monetaria) fosse giustificata in base “all'impegno di cui all'art. 5 del Trattato”¹⁶⁴.

Nel corso del tempo, poi, il medesimo approccio — qualificato successivamente in dottrina come un “approccio funzionale”¹⁶⁵ o come espressione di un processo di assorbimento¹⁶⁶ o, ancora, come manifestazione del principio di inquadramento (*encadrement*)¹⁶⁷ — si è manifestato in ulteriori affari concernenti le prerogative degli Stati membri nel mantenimento

sicurezza interna ed esterna, la mera circostanza che una decisione riguardi la sicurezza dello Stato non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione”).

¹⁶³ CGUE, sentenza del 23 febbraio 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*, causa 30/59, EU:C:1961:2.

¹⁶⁴ CGUE, sentenza del 10 dicembre 1969, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, cause riunite 6 e 11/69, punti 10-17.

¹⁶⁵ Nella misura in cui l'estensione del diritto UE oltre le competenze devolute risulta funzionale alla piena applicazione di talune norme di diritto sovranazionale (primario): BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 109 ss.

¹⁶⁶ WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe. “Do the New Clothes have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999, p. 47. L'A. si riferisce in particolare al caso *Casagrande*, in cui la Corte ha “assorbito” la competenza degli Stati in materia di istruzione nell'ambito della disciplina sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. CGUE, sentenza del 3 luglio 1974, *Casagrande*, causa 9/74, EU:C:1974:74, punto 6.

¹⁶⁷ In virtù del fatto che l'esercizio delle competenze nazionali verrebbe ad essere inquadrate nel rispetto della cornice predisposta dai Trattati: MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*², Milano, 2018, p. 92 ss.

dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna¹⁶⁸, ma anche relativi ad altri ambiti settoriali nei quali gli Stati hanno conservato specifiche competenze¹⁶⁹ — ad esempio, in materia di acquisto o perdita della cittadinanza¹⁷⁰, di trascrizione negli atti dello stato civile¹⁷¹, in materia previdenziale¹⁷², di istruzione¹⁷³, di organizzazione della giustizia e determina-

¹⁶⁸ Verso la fine degli anni '90, riferendosi all'inerzia delle autorità francesi nei confronti di atti di violenza commessi da privati e da movimenti di agricoltori francesi contro prodotti agricoli provenienti da altri Stati membri, la Corte aveva affermato che dette prerogative non le impedivano di accertare “se lo Stato membro considerato [avesse...] adottato misure idonee a garantire la libera circolazione delle merci” (CGUE, sentenza del 9 dicembre 1997, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-265/95, cit., punto 35). Nel caso di specie, essa aveva concluso che la Repubblica francese aveva adottato un comportamento deficitario, ed era pertanto “venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso Trattato, e dalle organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli” (*ibid.*; corsivo aggiunto).

¹⁶⁹ Per una ricognizione esaustiva, v. BOUCON L., *EU Law and Retained Powers of Member States*, cit., p. 184 ss.

¹⁷⁰ Che, secondo la celebre formula *Micheletti*, “deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario” (CGUE, sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti*, causa C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10). Sulle relative implicazioni, v. per tutti, CLERICI R., *Freedom of States to Regulate Nationality: European versus International Court of Justice*, in BOSCHIERO N. ET AL. (eds.), *International Courts*, cit., p. 839 ss.; MARINAI S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 156 ss. In tempi più recenti, il principio di leale cooperazione è stato richiamato dalla Commissione europea per censurare la decisione di alcuni Stati membri (Cipro e Malta) volta all'introduzione di meccanismi di investimento per l'acquisto della cittadinanza. In un rapporto del 2019, la Commissione ha chiarito che, in base al principio di lealtà, “each Member State needs to ensure that nationality is not awarded absent any genuine link to the country or its citizens” (EUROPEAN COMMISSION, *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, COM(2019) 12 final, 23 January 2019, p. 6). V. CASOLARI F., *EU citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, in *Biblioteca della libertà*, 2015, p. 45 ss.; CIPOLLETTI C., *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 463 ss. La formula *Micheletti*, a sua volta, rimanda a quella presente in CGUE, sentenza del 4 ottobre 1991, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito*, causa C-246/89: EU:C:1991:375, ove la Corte, riconoscendo la competenza degli Stati membri per l'iscrizione di una nave nei loro registri e per la concessione alla stessa del diritto di battere la loro bandiera, precisava che tale potere dovesse essere ispirato “al rispetto delle norme comunitarie” (*ibid.*, punto 15).

¹⁷¹ CGUE, sentenza dell'8 giugno 2017, *Freitag*, causa C-541/15, EU:C:2017:432, punto 33.

¹⁷² CGUE, sentenza del 4 febbraio 2015, *Melchior*, causa C-647/13, EU:C:2015:54, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata.

¹⁷³ La Corte ha chiarito che, “se è pur vero [...] che gli Stati membri sono competenti [...] per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei loro rispettivi sistemi di istruzione, non è men vero che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto

zione delle modalità di tutela giurisdizionale¹⁷⁴ e nel contesto della disciplina tributaria¹⁷⁵.

Ovviamente, stante la reciprocità degli obblighi derivanti dal principio di leale cooperazione, anche le istituzioni UE sono tenute ad assistere gli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi dell'Unione quando viene in gioco un comportamento degli Stati, espressione di prerogative ad essi riferibili, che presenti elementi di connessione con il diritto sovranazionale.

Una testimonianza di ciò si rinviene in *Ledra*, un caso deciso dalla Grande Sezione della Corte di giustizia avente ad oggetto l'attivazione del meccanismo di assistenza finanziaria previsto dal Trattato MES da parte della Repubblica cipriota¹⁷⁶. In esso, la Grande Sezione ha riconosciuto che la previsione di compiti specifici affidati alla Commissione europea nell'ambito di detto Trattato — segnatamente, la negoziazione, di concerto con la Banca centrale europea ed il Fondo monetario internazionale, di un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria — le impongono “di astenersi dal firmare un protocollo di intesa sulla cui compatibilità con il diritto dell'Unione nutra dubbi”¹⁷⁷. Come si vede, anche in questo caso vengono valorizzati degli obblighi di *non facere*, finalizzati a non determinare una compressione indebita del diritto UE¹⁷⁸.

del diritto comunitario”: v. CGUE, sentenza del 23 ottobre 2007, *Morgan e Bucher*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, EU:C:2007:626, punto 24, e la giurisprudenza ivi citata.

¹⁷⁴ V. ad es. CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, cit., punto 52, nonché *infra*, cap. II, paragrafi 2 e 5.1.

¹⁷⁵ CGUE, sentenza del 14 febbraio 1995, *Schumacker*, causa C-279/93, EU:C:1995:31, punto 24.

¹⁷⁶ CGUE, sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e a.*, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701. Su di essa, v. VEZZANI S., *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 154 ss.

¹⁷⁷ CGUE, sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e a.*, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, cit., punto 59.

¹⁷⁸ In generale, sull'impiego delle istituzioni al di fuori dell'ambito dei Trattati, v. CGUE, sentenza del 30 giugno 1993, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-181/91 e C-248/91, EU:C:1992:271, punto 20; CGUE, sentenza, del 2 marzo 1994, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-316/91, EU:C:1994:76, punto 41; CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., punti 153 ss. In dottrina, tra gli altri, CRAIG P., *Pringle and the Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework*, cit.; PEERS S., *Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, ivi, p. 37 ss. Quest'ultimo A., in particolare, fa derivare dal principio di leale cooperazione un duplice obbligo per gli Stati membri: essi non possono concludere accordi fra loro che diano vita a istituzioni che operino in competizione con quelle sovranazionali,

La presa in conto, da parte delle istituzioni UE, delle prerogative nazionali dovrebbe anche determinare una esigenza di particolare riguardo nei confronti di esse. La questione è considerata diffusamente nei capitoli III e IV.

A ben vedere, poi, quanto sin qui detto vale anche nei casi in cui gli Stati membri assumano vincoli di diritto internazionale con Paesi terzi in ambiti apparentemente esterni a quelli dei Trattati. In *Saint-Gobain ZN*, riferendosi a talune convenzioni concluse dalla Germania con Stati terzi al fine di evitare la doppia imposizione, la Corte di giustizia ha chiarito che, “pur se la materia delle imposte dirette rientra nella competenza degli Stati membri, tuttavia questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto comunitario”¹⁷⁹. In *Gottardo*, poi, la Corte ha pure precisato che “[i]l fatto che i Paesi terzi, dal canto loro, non siano tenuti al rispetto di alcun obbligo derivante dal diritto comunitario è irrilevante a questo proposito”¹⁸⁰.

L'affievolimento del riparto di competenze, sul quale si tornerà nuovamente allorché si valuterà più nel dettaglio l'interazione tra il principio di leale cooperazione e quello di attribuzione¹⁸¹, se ne trascina dietro un altro, concernente il *distinguo*, operato dai redattori dei Trattati, tra la giurisdizione della Corte ex art. 273 TFUE e quella richiamata dall'art. 344 del medesimo Trattato. A stretto rigore, la prima dovrebbe considerarsi mera-

da un lato; e debbono, dall'altro, ricorrere a queste ultime ove si renda necessario per la realizzazione degli obiettivi perseguiti (*ibid.*, p. 70). Sulla possibilità di scrutinare la condotta di dette istituzioni con riguardo all'azione da esse svolta al di fuori del quadro del Trattati istitutivi v. CASOLARI F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell'Unione europea*, in CARUSO C., MORVILLO M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 229 ss., spec. p. 234 ss. e la dottrina ivi citata. Infine, sui profili di responsabilità internazionale derivanti da un siffatto impiego delle istituzioni UE, v. SPAGNOLO A., *The Loan of Organs Between International Organization as a “Normative Bridge”: Insights from Recent EU Practice*, in *The Italian Yearbook of International Law* (2016), 2017, p. 171 ss.

¹⁷⁹ CGUE, sentenza del 21 settembre 1999, *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contro Finanzamt Aachen-Innenstadt*, causa C-307/97, cit., punto 57.

¹⁸⁰ CGUE, sentenza del 15 gennaio 2002, *Gottardo*, causa C-55/00, cit., punto 33. V. anche CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, EU:C:2005:341, ove la Corte precisa che l'“obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende [...] dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti dei Paesi terzi” (*ibid.*, punto 58). Si valuterà poi, nel capitolo successivo, la posizione rispetto al principio di leale cooperazione dei Paesi terzi che presentano dei rapporti peculiari con l'ordinamento UE (v. *infra*, cap. II, paragrafi 1 e 7).

¹⁸¹ V. *infra*, cap. III, par. 3.1.

mente facoltativa, in quanto fondata sulla volontà degli Stati membri¹⁸²; la seconda, invece, è obbligatoria e fondata sul diritto primario. Il distinguo è dato dall'oggetto: nell'un caso la Corte è chiamata a pronunciarsi su di una controversia che presenta elementi di connessione col diritto dell'Unione; nell'altro la controversia sottoposta alla Corte è relativa all'interpretazione ed applicazione di quest'ultimo. E tuttavia, come si è visto, la ricostruzione proposta dai giudici UE dell'ambito di applicazione del principio di leale cooperazione tende ad avvicinare le due fattispecie, rendendo pertanto meno agevole comprendere quanto ricorrano i presupposti per attivare lo strumento del compromesso *ex art. 273* o la giurisdizione obbligatoria della Corte (ad esempio ai sensi dell'art. 259 TFUE).

Vi è poi un ultimo profilo che merita di essere richiamato sin da ora. Tanto la giurisprudenza relativa ai rapporti convenzionali tra Stati membri, quanto — come meglio si avrà modo di vedere a seguire¹⁸³ — quella concernente i rapporti convenzionali tra Stati membri e Stati terzi, nel mentre in cui rammentano gli obblighi di lealtà degli Stati membri, sembrano delineare anche il primato del diritto sovranazionale sui vincoli pattizi in virtù dell'esigenza di preservare l'efficacia del primo e il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione. Si tratta di un primato che non viene giustificato alla luce delle regole di conflitto codificate dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati — a partire da quella della *lex posterior* di cui all'art. 30, par 3. Semplicemente, come ricorda la Corte in *Matteucci*, “il Trattato [...], nelle materie che disciplina, *prevale* sulle convenzioni concluse tra Stati membri”¹⁸⁴. Sembra delinearsi in tal modo un ulteriore *affievolimento, relativo* in questo caso *all'incidenza del diritto internazionale sugli accordi conclusi dai Paesi membri dell'Unione*, quando essi — tramite la forza gravitazionale esercitata dal principio di leale cooperazione — entrano nella sfera dell'ordinamento sovranazionale. È da notare però che la posizione manifestata dagli Stati membri in proposito non risulta del tutto in linea con quella della Corte. Ad esempio, nel riferirsi alle sorti dei BIT intra-UE a seguito della pronuncia in *Achmea*, i Rappresentanti dei governi

¹⁸² CGUE, sentenza del 12 settembre 2017, *Repubblica d'Austria c. Repubblica di Germania*, causa C-648/15, EU:C:2017:664, punto 27.

¹⁸³ V. *infra*, cap. IV.

¹⁸⁴ CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *Annunziata Matteucci*, causa 235/87, cit., punto 22; corsivo aggiunto. V. anche CGUE, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budvar*, causa C-478/07, cit., punto 98. Ricorda opportunamente KLABBERS J., *Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of EC Courts*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1999, p. 45 ss., p. 72, che: “a wholesale embrace of the *lex posterior* rule could entail that the Member States could contract out of Community law, either by unanimity or arguably even in smaller groups”.

degli Stati membri, in una Dichiarazione adottata il 15 gennaio 2019¹⁸⁵, hanno riconosciuto che “Union law takes precedence over bilateral investment treaties concluded between Member States”, tuttavia precisando, significativamente, che

“[t]he same result follows also under general public international law, in particular from the relevant provisions of the Vienna Convention on the Law of the Treaties and customary international law (*lex posterior*)”.

Sulla portata di tale distinguo, anche alla luce del rilievo rivestito dal principio di lealtà nei rapporti tra Stati membri e Unione, si tornerà in un momento successivo¹⁸⁶.

6.2.(Segue): *l'idoneità del principio ad esser fonte di obblighi autonomi e le manifestazioni della lealtà sovranazionale*

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha poi contribuito a definire il contenuto del principio, con riferimento agli obblighi che da esso possono discendere. La questione è articolata, data anche la sua natura poliforme; conviene pertanto distinguere due differenti profili. Il primo, preliminare per così dire, attiene alla capacità del principio di produrre (o meno) obblighi giuridici aventi portata autonoma. Il secondo è invece relativo al contenuto di detti obblighi e dunque, più propriamente, alle manifestazioni della lealtà sovranazionale.

6.2.1. *La portata precettiva del principio di leale cooperazione*

Con riferimento al primo profilo, se si guarda alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sembrano prefigurarsi tre differenti scenari. Nel primo di essi, *gli obblighi generali discendenti dal principio* — quand'anche invocati innanzi ai giudici di Lussemburgo — *sono chiamati a “cedere il passo” di fronte a quelli derivanti da altre disposizioni, considerati specifiche “concretizzazioni” dei primi*. In questa prospettiva, gli obblighi generali derivanti dal principio codificato nell'art. 4, par. 3, TUE costituirebbero una sorta di *lex generalis*, essendo pertanto subalterni rispetto a manifestazioni più specifiche rinvenibili tanto nel diritto primario quanto in quello derivato. Di

¹⁸⁵ Testo disponibile all'indirizzo Internet <https://ec.europa.eu/>.

¹⁸⁶ V. in particolare *infra*, capitoli II, par. 3, III, paragrafi 1-2, e IV, paragrafi 3 e 4.

ciò si ha conferma sin dalla giurisprudenza più risalente e, in particolare, nella pronuncia nel caso *Deutsche Grammophon*, che, come detto, costituisce il primo riconoscimento in via pretoria di una dimensione della leale cooperazione indipendente dalla clausola contenuta nell'allora art. 5 TCEE¹⁸⁷. Nell'occasione, come si ricorderà, la Corte aveva affermato che il contenuto dell'obbligo generale derivante dalla disposizione dipendeva, "in ciascun caso particolare, dalle disposizioni del Trattato o dai principi generali in esso impliciti"¹⁸⁸. Per venire a tempi più recenti, una chiara manifestazione dello scenario evocato si ritrova nel procedimento di infrazione *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, deciso dalla Grande Sezione il 15 novembre 2011 e avente ad oggetto un diniego, espresso dal Ministero delle finanze tedesco, all'espletamento in Germania di una missione di controllo da parte delle Corti dei conti UE sulla cooperazione tra autorità amministrative degli Stati membri in materia di IVA¹⁸⁹. Chiamata a pronunciarsi rispetto ad una possibile violazione dell'art. 248 TCE (oggi art. 287 TFUE), concernente le prerogative della Corte dei conti, e dell'art. 10 TCE, la Grande Sezione, dopo aver stabilito la violazione degli obblighi discendenti dal primo articolo, ha rammentato, riferendosi a quelli desumibili dal secondo, che:

"è sufficiente [...] rilevare che non occorre constatare un inadempimento agli *obblighi generali sanciti dalle disposizioni di tale articolo*, diverso rispetto al constatato inadempimento degli *obblighi più specifici cui era tenuta la Repubblica federale di Germania in forza dell'art. 248 CE* [...]. Infatti, come appena ricordato, l'art. 248, n. 3, CE dispone espressamente che i controlli rientranti nella competenza della Corte dei conti a norma

¹⁸⁷ V. *supra*, par. 1.

¹⁸⁸ CGUE, sentenza dell'8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH*, causa 78/70, cit., punto 5. Ancor prima, nel caso *Regno dei Paesi Bassi c. Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, la Corte di giustizia aveva rigettato la tesi, sostenuta dai Paesi Bassi, secondo la quale una raccomandazione adottata dall'Alta Autorità in materia di pubblicità dei costi di trasporto avrebbe imposto a detto Stato un obbligo specifico di cooperazione, privo di fondamento nel Trattato. La Corte aveva in particolare motivato il proprio rigetto alla luce del fatto che l'obbligo in questione risultava in realtà informato all'art. 86, 1° comma, del Trattato, "il quale fa obbligo agli Stati membri di facilitare alla Comunità l'adempimento dei suoi obblighi". Esso ne costituiva, insomma, una manifestazione specifica. Cfr. CGUE, sentenza del 12 luglio 1962, *Regno dei Paesi Bassi c. Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, causa 9/61, EU:C:1962:27. Analogo approccio si rinviene poi in CGUE, conclusioni presentate il 12 maggio 1970, *Hauptzollamt Bremen-Freibafen*, cause riunite 72/69 e 74/69, EU:C:1970:36. Su questa giurisprudenza, v. anche BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 248 ss. e KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 234.

¹⁸⁹ CGUE, sentenza del 15 novembre 2011, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-539/09, EU:C:2011:733.

dei nn. 1 e 2 di tale articolo in caso di necessità possono avere luogo negli Stati membri, e che tali controlli vanno effettuati in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o i servizi nazionali competenti, chiamati, in tale frangente, a cooperare con la Corte dei conti in uno spirito di reciproca fiducia”¹⁹⁰.

Come si vede, la “concretizzazione” degli obblighi di leale cooperazione da parte della disposizione del Trattato dedicata alle funzioni della Corte dei conti determina il venir meno dell’utilità di una indagine sul rispetto degli obblighi, di più generale portata, discendenti dalla clausola generale che codifica il principio di lealtà¹⁹¹.

Prima di procedere con l’illustrazione dei due ulteriori scenari, è bene compiere alcune precisazioni, che sono suggerite dalle posizioni assunte sul tema in questione da due Avvocati generali. Nel 1984, in un caso avente ad oggetto la disciplina sovranazionale in materia di aiuti di Stato¹⁹², l’Avvocato generale Mancini, riferendosi all’art. 5 TCEE, si esprimeva, in questo modo:

“[c]ome la Corte insegna da sempre [...] tale articolo prevede bensì un obbligo generale in capo agli Stati membri; ma un obbligo il cui concreto contenuto è individuato, settore per settore, da altri e più specifici precetti [...]. Utile ad interpretare il Trattato, esso non è dunque identificabile come fonte di doveri puntuali per gli Stati; a meno — mi sia con-

¹⁹⁰ *Ibid.*, punto 87; corsivo aggiunto.

¹⁹¹ V. anche, ad esempio, CGUE, conclusioni presentate l’11 luglio 1991, *Société Com-pagnie Commerciale de l’Ouest e a.*, cause riunite C-78-83/90, EU:C:1991:313; CGUE, sentenza del 19 maggio 1992, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-195/90, cit., punti 36-38; CGUE, sentenza del 22 gennaio 2002, *Conseil national de l’ordre des architectes c. Nicolas Dreessen*, causa C-31/00, cit., punto 30; CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punti 168-171. Un approccio analogo si rinviene pure, come anticipato, con riferimento agli obblighi più specifici contenuti in strumenti di diritto derivato: v., tra le altre, CGUE, sentenza del 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH*, cause riunite da 205 a 215/82, cit., punti 17-18; CGUE, sentenza del 13 ottobre 1993, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-378/92, EU:C:1993:843, punto 6; CGUE, sentenza del 15 novembre 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Danimarca*, causa C-392/02, EU:C:2005:683, punto 69; CGUE, sentenza dell’8 luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-334/08, EU:C:2010:414, punto 75; CGUE, sentenza del 30 giugno 2016, *Guy Riskin e Geneviève Timmermans*, causa C-176/15, EU:C:2016:488, punto 36; CGUE, sentenza del 19 dicembre 2018, *Silvio Berlusconi e a.*, causa C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 55.

¹⁹² CGUE, conclusioni presentate il 5 dicembre 1984, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa 290/83, EU:C:1984:379.

sentita questa personale precisazione — che una fonte del genere manchi o sia inidonea a sanzionare atti o pratiche contrastanti con gli scopi del Trattato”¹⁹³.

L’AG — muovendo dall’approccio assunto dalla Corte di giustizia in *Deutsche Grammophon* — sembra negare, in virtù della prevalenza di specifici obblighi di lealtà, l’idoneità della clausola generale a produrre essa stessa obblighi, se non nel caso, che sembra però del tutto residuale, in cui il diritto sovranazionale difetti di manifestazioni specifiche di lealtà¹⁹⁴. Per il resto, in linea con la posizione già espressa in precedenza da autorevole dottrina¹⁹⁵, probabilmente influenzata da una lettura della clausola del Trattato particolarmente influenzata dal principio internazionalistico della buona fede¹⁹⁶, la disposizione dovrebbe considerarsi piuttosto rilevante sul piano interpretativo.

Più recentemente, nel 2019, pronunciandosi su di una posizione assunta dalla Germania nell’ambito dei lavori del Comitato di revisione dell’Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), posizione considerata in conflitto con quella dell’Unione, l’Avvocato generale Szpunar ha affermato che nei casi sopra richiamati il principio di leale cooperazione esprimerebbe, a ben vedere, una *natura dichiarativa*, limitandosi a ribadire un obbligo già precisato altrove¹⁹⁷. Secondo l’AG, infatti, “qualsiasi violazione del diritto dell’Unione [...] viola anche il principio di leale cooperazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri”¹⁹⁸.

Entrambe le ricostruzioni, a parere di chi scrive, risultano fallaci. Appare anzitutto riduttiva la ricostruzione operata da Szpunar, che non tiene conto del fatto che, come comincia ad emergere dalla trattazione sin qui compiuta, la clausola generale oggi contenuta nell’art. 4, par. 3, TFUE va ben oltre il mero richiamo dell’obbligo del rispetto del diritto

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ V. anche TEMPLE LANG J., *Article 10 EC*, cit., p. 79, che individua tra i limiti dell’art. 10 TCE, il fatto che esso “never creates duties alone” e “applies only in the absence of a *lex specialis*”.

¹⁹⁵ V. QUADRI R., *Articolo 5*, in QUADRI R. ET AL. (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 51 ss., p. 54, secondo il quale compito della disposizione era quello di chiarire il contenuto precettivo di altre norme contenute nel Trattato.

¹⁹⁶ Sulla funzione interpretativa del principio di buona fede, v., da ultimo, SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., p. 272 ss.

¹⁹⁷ CGUE, conclusioni presentate il 9 gennaio 2019, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-620/16, cit.

¹⁹⁸ *Ibid.*, punto 89.

dell'Unione¹⁹⁹. D'altra parte, non coglie pienamente nel segno nemmeno l'AG Mancini. Il fatto che la Corte limiti, ove possibile, la propria cognizione al rispetto, da parte degli Stati membri e dell'UE, di specifiche manifestazioni del principio di leale cooperazione non significa affatto che quelle generali richiamate nella clausola prevista dal TFUE siano del tutto prive di una valenza coercitiva²⁰⁰. Ciò, quantomeno, per due ragioni. La prima di esse esprime un argomento di pura logica. Posto che la Corte di giustizia ha riconosciuto che le disposizioni aventi natura di *lex specialis* costituiscono delle *concretizzazioni* della *lex generalis* rappresentata dal principio, è logico inferire che quest'ultimo abbia una forza precettiva preesistente ed autonoma, che alimenta le sue specifiche rappresentazioni incastonate nel diritto primario e derivato dell'Unione. È vero che alcune risalenti prese di posizione dei giudici di Lussemburgo — probabilmente considerate da Mancini nella ricostruzione da lui proposta — sembrano trascendere dalla pura logica, suggerendo l'incapacità dell'art. 5 di produrre obblighi autonomi. Nel caso *Schlüter* del 1973, ad esempio, la Corte ha negato, in assenza di una disciplina sovranazionale *ad hoc* in materia di squilibri alle bilance dei pagamenti degli Stati membri, che l'art. 5 potesse far sorgere “a favore dei singoli, dei diritti che i giudici nazionali siano tenuti a tutelare”²⁰¹. E tuttavia, da un lato, questa affermazione potrebbe essere letta nel senso di escludere (solo) l'efficacia diretta dell'art. 5; dall'altro, venendo alla seconda ragione che è bene menzionare, non può negarsi che la Corte abbia chiarito nel tempo la propria posizione, prefigurando due ulteriori scenari concernenti la portata precettiva del principio di lealtà che, come si vedrà di qui ad un istante, non mancano di riconoscergli — seppur in modo differente — una capacità autonoma di incidere sulla sfera soggettiva dei soggetti dell'ordinamento. Ha ragione Blanquet, quando ricorda che:

“il est bien compréhensible que la Cour, n'ayant pas à faire œuvre de doctrinaire, utilise les éléments de droit lui permettant, de la manière la plus directe, de donner une solution au problème qui lui est soumis”²⁰².

¹⁹⁹ Così anche BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 258 e AZOULAI L., *Appartenir à l'Union*, cit., p. 32. Va riconosciuto, tuttavia, che l'AG non esclude che il principio di leale cooperazione possa essere fonte autonoma di obblighi (v. *infra*, in testo).

²⁰⁰ Così anche l'AG Maduro in CGUE, conclusioni presentate il 1° aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa C-82/03, EU:C:2004:218, punto 6).

²⁰¹ CGUE, sentenza del 24 ottobre 1973, *Schlüter*, causa 9/73, EU:C:1973:110, punto 39.

²⁰² BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 255. Ciò non significa, ovviamente, che il principio di lealtà sia del tutto privo di rilievo sul piano ermeneutico: v., ad esempio, CGUE, sentenza del 19 dicembre 2018, *Silvio Berlusconi e a.*, causa C-219/17, cit., punto 47 (dove la Corte interpreta l'art. 263 TFUE alla luce dell'art. 4, par. 3, TUE per escludere

Da questo punto di vista, dunque, non sembra si possa affermare l'esistenza di una sostanziale coincidenza tra l'approccio messo in evidenza dalla Corte di giustizia UE e quello, relativo al principio internazionalistico della buona fede, espresso in più di una occasione dalla Corte internazionale di giustizia e volto ad escludere l'idoneità di quest'ultimo principio a costituire "in itself a source of obligation where none would otherwise exist"²⁰³.

Nel secondo scenario, gli obblighi previsti dal principio di leale cooperazione vengono richiamati congiuntamente a quelli discendenti da altre disposizioni di diritto UE. La formula normalmente utilizzata dalla Corte di giustizia è quella del "combinato disposto". In questo caso, in sostanza, *gli obblighi generali desumibili dal principio consentono di attivare o integrare la portata precettiva di altre disposizioni*. Tipicamente, ciò avviene, nella relativa giurisprudenza, riconoscendo che il comportamento (o la normativa) dello Stato in questione risulta idonea ad ostacolare gli obiettivi che si prefiggono le ulteriori disposizioni menzionate. Così, per fare un esempio, una normativa nazionale che impedisca di tenere conto, ai fini del riconoscimento di un diritto alla pensione anticipata di vecchiaia in forza del suo regime previdenziale, dei periodi di servizio riconosciuti dal regime pensionistico sovranazionale è idonea ad ostacolare l'esercizio di un'attività professionale nell'ambito di una istituzione dell'Unione europea e si pone pertanto in contrasto con il principio di leale cooperazione, letto in combinato disposto con lo Statuto del personale²⁰⁴.

la possibilità di un controllo giurisdizionale nazionale sugli atti di avvio, preparatori e di proposta adottati dalle autorità nazionali competenti sulla base della c.d. "direttiva sui requisiti patrimoniali"). Da ricordare anche il ruolo esercitato dal principio al fine di determinare obblighi ermeneutici specifici in capo agli Stati membri, in particolare nella prospettiva di un'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto UE (v. *supra*, prologo, par. 2.3). V. però anche KLAMERT M., *The Principle*, cit., p. 248, il quale ritiene che il principio "could not be a reference for the interpretation of secondary law". L'A. richiama a questo riguardo la pronuncia nel caso *EU Wood-Trading*, ove la Corte — riferendosi alla disciplina contenuta in un regolamento relativo alla spedizione dei rifiuti — precisa che la divergente valutazione, da parte delle autorità nazionali competenti, sulle spedizioni "non può essere utilmente addotta in quanto contraria al principio di lealtà sancito dall'art. 10 CE per chiedere una diversa interpretazione del regolamento". V. CGUE, sentenza del 16 dicembre 2004, *EU-Wood-Trading GmbH*, causa C-277/02, cit., punto 48.

²⁰³ Sentenza dell'11 giugno 1998, cit., p. 297. Cfr. anche sentenza del 20 dicembre 1988, *Attività armate di frontiera e transfrontaliere (Nicaragua c. Honduras)*, in *ICJ Reports 1988*, p. 69 ss., p. 105. Per alcune considerazioni sulla contraddittorietà dell'approccio manifestato dalla Corte internazionale di giustizia in proposito, v. ODDENINO A., *Pacta sunt servanda e buona fede nell'applicazione dei trattati internazionali*, Torino, 2003, pp. 84-85.

²⁰⁴ CGUE, sentenza del 16 dicembre 2004, *Gregorio My c. Office national des pensions (ONP)*, causa C-293/03, EU:C:2004:821, punti 46-48. V. anche, tra le altre, CGUE, sentenza

Il meccanismo di coordinamento tra gli obblighi derivanti dal principio di lealtà e quelli desumibili da altre disposizioni di diritto UE è ben descritto dall'Avvocato generale La Pergola nelle sue conclusioni relative al caso *Dubois*²⁰⁵. La Pergola muove in realtà dal presupposto, già evidenziato da altri membri della Corte e che si è visto essere in realtà limitativo, secondo cui “l'obbligo generale stabilito dall'art. 5, secondo comma, va considerato solo in via residuale”; e cioè “per colpire comportamenti o pratiche dello Stato che non siano sanzionati in base ad altri, più puntuali, precetti e risultino tuttavia contrari agli scopi del Trattato”²⁰⁶. Destano comunque interesse le implicazioni che ne deriva. In simili circostanze, continua l'AG, anch'egli ispirandosi alla pronuncia della Corte in *Deutsche Grammophon*, il principio di lealtà deve leggersi necessariamente assieme ad altre disposizioni del Trattato:

“il dovere dello Stato, che esso contempla in via generale, è quello di astenersi da ogni contegno potenzialmente lesivo dei beni o valori giuridici tutelati, di volta in volta, dalle norme regolatrici della specie”²⁰⁷.

Ciò consente, secondo La Pergola, di esplicitare obblighi di leale cooperazione che altrimenti rimarrebbero nel cono d'ombra delle singole disposizioni fatte valere²⁰⁸. Va detto anche che in alcuni casi il richiamo al principio di leale cooperazione può apparire ridondante, dovendo pertanto ritenersi

del 10 settembre 2015, *Wojciechowski*, causa C-408/14, EU:C:2015:591, punti 37 ss.; CGUE, sentenza del 21 gennaio 2016, *Commissione europea c. Repubblica di Cipro*, causa C-515/14EU:C:2016:30, punti 51-52; CGUE, sentenza del 13 febbraio 2019, *Ronny Robert*, causa C-179/18, EU:C:2019:111, punti 16 ss.; CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, *FMS*, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punti 180 ss. Pure in questo scenario, come nel precedente, il principio di leale cooperazione può essere riferito non solo ad obblighi discendenti dal diritto primario, ma anche a quelli derivanti da atti delle istituzioni: v., a quest'ultimo proposito, CGUE, sentenza del 18 ottobre 2007, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-441/06, EU:C:2007:616, punti 45-54.

²⁰⁵ CGUE, conclusioni presentate il 18 maggio 1995, *Dubois*, causa C-16/94, EU:C:1995:148.

²⁰⁶ *Ibid.*, punto 11.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte in *Dubois* (concernente l'imposizione di una tassa di passaggio forfettaria per veicoli in transito internazionale), “l'obbligo di astenersi «da ogni misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato» andava soddisfatto con l'osservare, non soltanto il testuale divieto di istituire tasse di effetto equivalente [previsto dagli artt. 9, 12, 13 e 16 del Trattato], ma anche — ed ecco il congegno dell'art. 5, che sanziona in via residuale gli illeciti di cui non vi è puntuale previsione — la proibizione, implicita in quel divieto, di gestire il servizio doganale in alcun modo che pregiudichi il libero e gratuito transito delle merci attraverso le frontiere” (*ibid.*).

meramente rafforzativo degli ulteriori obblighi il cui rispetto viene in questione. Ad esempio, non vi è dubbio che l'obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure legislative o amministrative al fine di garantire che l'IVA sia interamente riscossa nel loro territorio possa essere desunto dalla corrispondente disciplina adottata dal legislatore sovranazionale. Deve pertanto intendersi come un'ulteriore evidenziazione di tale obbligo il rinvio compiuto dalla Corte di giustizia all'art. 10 TCE, in combinato disposto con la disciplina di diritto derivante rilevante, che si rinviene nella sua pronuncia del luglio 2008 in *Commissione c. Repubblica italiana*²⁰⁹. Ma se in alcuni casi il richiamo al principio di leale cooperazione si limita a ribadire obblighi già desumibili da altre disposizioni, in altri la sua invocazione consente di incidere significativamente sulla portata precettiva delle altre norme, integrandone — o, per così dire, amplificandone — la portata²¹⁰. A questo proposito, non può non richiamarsi la cosiddetta dottrina *Inno*, che prende nome dall'omonima pronuncia nella quale la Corte — riferendosi ai vincoli imposti alle imprese private dagli artt. 85 ss. del Trattato (oggi artt. 101 ss. TFUE) — ha riconosciuto che il combinato disposto dell'art. 86 e dell'art. 5, 2° comma, del Trattato impedisce agli Stati membri l'adozione di normative che restringano la concorrenza²¹¹. L'invocazione del principio di leale cooperazione determina, come si vede, un ampliamento dell'ambito di applicazione soggettiva degli obblighi che discendono dalle norme di diritto primario in materia di concorrenza, non essendo evidentemente possibile garantire l'efficacia delle stesse in presenza di normative statali incompatibili con il loro contenuto.

Lo scenario appena richiamato dimostra dunque che *in alcuni casi* — anziché ispirarsi al criterio di specialità — *l'interazione degli obblighi discendenti dal principio di leale cooperazione con quelli derivanti da altre disposizioni di diritto UE può semmai svilupparsi secondo un criterio di complementarietà*.

Il terzo scenario — pure richiamato dall'Avvocato generale Szpunar nelle conclusioni sopra citate — è quello in cui il principio “costituisce un fondamento autonomo per gli obblighi”²¹². *Il principio è dunque invocato*

²⁰⁹ CGUE, sentenza del 17 luglio 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa C-132/06, EU:C:2008:412, punto 37.

²¹⁰ TEMPLE LANG J., *Article 10 EC*, cit., p. 79: “Article 10 has effects only in combination with some other rule or policy which is not complete and sufficient in itself”. V. anche KLAMERT M., *Article 4 TEU*, cit., p. 50.

²¹¹ CGUE, sentenza del 16 novembre 1977, *SA G.B.-Inno-B.M.*, causa 13/77, EU:C:1977:185, punti 37-38. V. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 237, che riconduce tale ipotesi ad un effetto di amplificazione dell'efficacia del diritto UE.

²¹² CGUE, conclusioni presentate il 9 gennaio 2019, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-620/16, cit., punto 90. V. anche BLANQUET M., *L'article 5 du*

indipendentemente da altre disposizioni sovranazionali. In alcuni casi, prevalentemente riconducibili all'originario consolidamento del principio per mano dei giudici di Lussemburgo, tale idoneità è espressa in termini generali. Ad esempio, in un procedimento di infrazione contro il Regno Unito e concernente la normativa per la conservazione della pesca in alto mare, la Corte ha riconosciuto che “[l]’art. 5 del Trattato CEE impone agli Stati membri degli obblighi particolari di azione e di astensione”²¹³, senza tuttavia aver avvertito la necessità di delinearne con maggior precisione il contenuto. Nel corso del tempo, la Corte è venuta individuando in modo più puntuale la portata di detti obblighi. Oltre a quanto si è già avuto modo di dire con riguardo all’obbligo degli Stati membri di esercitare le proprie prerogative nel rispetto del diritto UE²¹⁴, possono richiamarsi, a titolo meramente esemplificativo, gli obblighi di assistenza, informazione e consultazione riconosciuti in capo agli Stati membri in favore delle istituzioni UE (in particolare, della Commissione europea) nell’esercizio dei loro compiti, obblighi enucleati dai giudici di Lussemburgo con riguardo a diversi ambiti settoriali del diritto sovranazionale²¹⁵. O gli obblighi di concertazione della

Traité C.E.E., cit., p. 260 ss.; NIZZO C., *L’art. 5 del Trattato CE*, cit., p. 385 ss. Con una formula piuttosto criptica, l’AG Pikamäe ricorda che “tale principio ha costituito un fondamento autonomo di obblighi nelle cause in cui l’Unione era parte di un accordo misto [...], o nel caso dell’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati UE e FUE”: CGUE, conclusioni presentate l’11 dicembre 2019, *Repubblica di Slovenia c. Repubblica di Croazia*, causa C-457/18, cit. punto 138.

²¹³ CGUE, sentenza del 5 maggio 1981, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d’Irlanda del Nord*, causa 804/79, EU:C:1981:93, punto 3.

²¹⁴ V. *supra*, par. 6.1.1.

²¹⁵ V., *ex multis*, CGUE, sentenza del 7 maggio 1987, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 186/85, cit., punti 39-40; CGUE, sentenza del 24 marzo 1988, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 240/86, EU:C:1988:173, punto 27; CGUE, sentenza del 2 luglio 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-499/99, EU:C:2002:408, punto 24; CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, cit., punti 57 ss.; CGUE, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03, EU:C:2005:462; punti 63 ss.; CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punti 158 ss.; CGUE, sentenza del 23 novembre 2017, *Gasorba SL e a.*, causa C-547/16, EUC::2017:891, punto 29; CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 84. In ossequio alla natura bidirezionale del principio, la Corte ha riconosciuto anche obblighi informativi e di consultazione in capo alle istituzioni UE: v., ad es., CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, cit., punto 84; CGUE, sentenza del 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, causa C-128/17, EU:C:2019:194, punto 75; CGUE, sentenza del 3 luglio 2019, *Eurobolt BV*, causa C-644/17, EU:C:2019:555, punto

condotta che gli Stati debbono assolvere quando agiscono sul piano internazionale al fine di preservare l'unità nella rappresentazione internazionale dell'Unione²¹⁶. Sempre con riferimento all'azione esterna dell'Unione, rilevano gli ulteriori obblighi di astensione che ricadono sui Paesi membri al fine di preservare il *treaty-making power* dell'Unione (anche laddove questo sia — o debba venir — esercitato per il tramite degli Stati UE)²¹⁷. Ulteriori esempi vengono, infine, dalla giurisprudenza che ha individuato autonomi obblighi di cooperazione che si inseriscono nella procedura di infrazione²¹⁸; e, sempre in tema di *enforcement*, da quella che impone agli Stati di rimuovere le conseguenze illecite derivanti dalla violazione del diritto dell'Unione²¹⁹, di risarcire i singoli per i danni da violazioni di

31; CGUE, sentenza del 9 luglio 2020, *Repubblica ceca c. Commissione europea*, causa C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 73.

²¹⁶ CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, cit., punto 60; CGUE, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03, cit., punto 66; CGUE, sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, EU:C:2010:203, punti 69 ss. Anche in questo caso, opera — almeno in teoria — il meccanismo di reciprocità dei relativi obblighi: v. CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-600/14, EU:C:2017:935, punti 105 ss., nonché *infra*, cap. IV, paragrafi 1 e 3.

²¹⁷ CGUE, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 22/70, EUC:1971:32, punti 22 ss.; CGUE, sentenza del 12 febbraio 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Grecia*, causa C-45/07, EU:C:2009:81, punti 16 ss. Su detti obblighi v. *amplius, infra*, cap. IV, par. 3.

²¹⁸ Cfr., ad es., CGUE, sentenza dell'11 dicembre 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 192/84, EU:C:1985:497, punto 19 (e, con riferimento agli obblighi della Commissione, punto 20); CGUE, sentenza del 22 marzo 1994, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-375/92, EU:C:1994:109, punti 24-26; CGUE, sentenza del 13 luglio 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa C-82/03, EU:C:2004:433, punti 15-18 (nelle relative conclusioni, l'AG Maduro sottolineava come “[l]a Corte ha chiaramente ammesso che il rifiuto di aiutare la Commissione nell'adempimento del suo compito può costituire un *inadempimento distinto* dello Stato agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 10 CE”; conclusioni presentate il 1° aprile 2004, cit., punto 6, corsivo aggiunto); CGUE, sentenza del 27 gennaio 2011, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, causa C-490/09, EU:C:2011:34, punto 59; CGUE, sentenza dell'8 luglio 2019, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-543/17, EU:C:2019:573, punto 51. Anche in questo caso, peraltro, sono individuabili obblighi di cooperazione anche in capo alle istituzioni UE (segnatamente con riferimento alla condotta della Commissione): CGUE, conclusioni presentate l'11 gennaio 2018, *Commissione europea c. Repubblica slovacca*, causa C-626/16, EU:C:2018:4, punto 46.

²¹⁹ Disponendo, ad esempio, l'adozione di “tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione della valutazione di impatto ambientale, [...] revocando o sospendendo un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una tale valutazione”: CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, *Comune di Corridonia e a.*, cause riunite C-196/16 e C-197/16,

quest'ultimo²²⁰ e di individuare il giudice competente e le modalità procedurali delle azioni giurisdizionali atte a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza di norme sovranazionali²²¹.

6.2.2. *Gli obblighi di leale cooperazione: una visione di insieme*

Come si è ricordato nel prologo, questo lavoro non intende dare vita ad un catalogo delle molteplici tipologie di obblighi di leale cooperazione sin qui individuati dal legislatore sovranazionale e (soprattutto) dalla Corte di giustizia²²². Interessa piuttosto delinearne le tendenze generali e verificare

EU:C:2017:589, punto 35 e giurisprudenza ivi citata, nonché, sempre in materia di valutazione degli effetti sull'ambiente, CGUE, sentenza del 12 novembre 2019, *Commissione europea c. Irlanda*, causa C-261/18, EU:C:2019:955, punto 75; CGUE, sentenza del 25 giugno 2020, *A e a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, causa C-24/19, EU:C:2020:503, punto 83. Più in generale, come precisato in *Kühne & Heitz NV*, l'obbligo di rimuovere le conseguenze illecite derivanti dalla violazione del diritto UE impone, agli organi amministrativi nazionali, di riesaminare una decisione amministrativa definitiva fondata su di una erronea interpretazione del diritto UE per tenere conto dell'interpretazione corretta di quest'ultimo nel frattempo fornita dalla Corte di giustizia, ove essi dispongano, in base al diritto nazionale, del potere di tornare sulla predetta decisione. Cfr. CGUE, sentenza del 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz NV*, causa C-453/00, EU:C:2004:17, punti 27-28.

²²⁰ Pur riconoscendo che il principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli "è inerente al sistema del Trattato" e dunque, in certo modo, anch'esso strutturale, la Corte ha pure precisato che "[l']obbligo [...] di risarcire tali danni trova il suo fondamento anche nell'art. 5 del Trattato". V. CGUE, sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punti 35 e 36, corsivo aggiunto, e, con riferimento al sistema CECA, CGUE, sentenza del 16 dicembre 1960, *Humblet*, causa 6/60, EU:C:1960:48 ("[...] ove in una sua sentenza la Corte accerti che un atto legislativo od amministrativo degli organi di uno Stato membro contrasta col diritto comunitario, l'art. 86 del Trattato CECA impone a tale Stato tanto di revocare l'atto di cui trattasi quanto di riparare gli illeciti che ne possono essere derivati"). Cfr. altresì *infra*, cap. II, paragrafi 5 e 5.1.

²²¹ CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanzamt*, causa 33/76, cit., punto 5. V. poi *infra*, cap. II, par. 5.1.

²²² John Temple Lang è probabilmente l'Autore che maggiormente si è occupato di studiare la fenomenologia degli obblighi di leale cooperazione. Tra le sue opere dedicate alla ricognizione di detti obblighi, si segnalano, in particolare, TEMPLE LANG J., *General Report, The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC*, in SUNDSTRÖM G.O.Z, KAUPPI M.R.S. (eds.), *XIX FIDE Congress*, Helsinki, 2000, vol. I, pp. 373-426; ID., *Developments, Issues, and New Remedies — The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treaty*, in *Fordham International Law Journal*, 2003, p. 1904 ss.; ID., *The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions Under Article 10 EC*, ivi, 2007, p. 1483 ss.

come esse incidano sulla partecipazione degli Stati membri all'attuale fase dell'esistenza dell'Unione. Tuttavia, è bene svolgere sin da ora alcune considerazioni generali sulle manifestazioni del principio, che verranno poi ulteriormente precisate nel prosieguo della trattazione. Sul piano delle caratteristiche distintive degli obblighi, se ci si limita al tenore letterale della clausola contenuta nell'art. 4, par. 3, TUE ed alle espressioni della giurisprudenza sovranazionale menzionate nelle pagine che precedono, possono anzitutto distinguersi obblighi di *facere* e di *non facere*, da un lato; e, dall'altro, obblighi di mezzi e di risultato²²³. Sempre sul piano delle caratteristiche degli obblighi, come visto poc'anzi, è possibile pure distinguere tra obblighi generali, derivanti direttamente dal principio, e obblighi speciali, che di questo costituiscono delle "concretizzazioni" specifiche. Se si considera l'ambito d'applicazione soggettiva del principio, è poi possibile individuare obblighi vincolanti gli Stati membri e obblighi ricadenti in capo all'Unione europea.

Se si guarda, invece, alle specifiche finalità che detti obblighi perseguono, non può non menzionarsi la ricostruzione operata da Blanquet, che, nella sua opera (ormai classica) dedicata all'art. 5 del Trattato CEE, individua quattro differenti tipologie di obblighi: *i*) gli obblighi di cooperazione (*obligation de coopération*), *ii*) gli obblighi di collaborazione (*obligation de collaboration*), *iii*) gli obblighi di lealtà (*obligation de loyauté*), e *iv*) quelli di solidarietà (*obligation de solidarité*). Secondo l'A., nella prima categoria andrebbero ricondotti gli obblighi cui sono tenuti gli Stati membri allorché si trovano ad esercitare un ruolo proprio ed autonomo a servizio degli obiettivi comuni e per il perseguimento dei fini dell'Unione (adottando, per esempio, le misure necessarie ad assicurare gli obblighi derivanti dal diritto UE)²²⁴. Gli obblighi di collaborazione — ricadenti sempre in capo agli Stati membri — sarebbero finalizzati a consentire all'Unione il perseguimento della propria missione²²⁵. Vi sarebbero inclusi, pertanto sia gli obblighi di collaborazione strutturale, aventi ad oggetto la partecipazione ed il contributo al corretto funzionamento dell'apparato istituzionale sovranazionale che quelli di collaborazione funzionale, consistenti in condotte di supporto all'azione delle istituzioni. Gli obblighi di lealtà sarebbero sostanzialmente

²²³ Se non ci si limita, come si intende qui fare, ad una visione di superficie, è possibile dare vita, grazie alla natura trasversale e polimorfa del principio, a svariate forme di classificazioni. Ad esempio, Temple Lang segnala come gli obblighi positivi in capo agli Stati membri possano essere, a loro volta, distinti in ben... sei differenti categorie: *i*) *duty to implement*; *ii*) *duty to enforce*; *iii*) *duty supplement*; *iv*) *duty to help*; *v*) *duty to respect*; *vi*) *duty to engage in collective actions*. TEMPLE LANG J., *Article 10 EC*, cit., p. 89 ss.

²²⁴ BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 23 ss.

²²⁵ *Ibid.*, p. 125 ss.

coincidenti con gli obblighi di astensione degli Stati membri, già richiamati nell'art. 5, par. 2, TCEE e ancor oggi menzionati nell'art. 4, par. 3, TUE²²⁶. Infine, Blanquet qualifica come obblighi di solidarietà gli obblighi di assistenza tra Stati finalizzati al perseguimento degli obiettivi dell'Unione²²⁷. In quest'ultimo caso, il richiamo al concetto di solidarietà andrebbe dunque letto in un'ottica ampia, nel senso di ispirarsi ad un rafforzamento dello spirito di solidarietà tra gli Stati membri²²⁸.

Come si vede, la classificazione di Blanquet appare fondamentalmente incentrata sul ruolo che gli obblighi desumibili dalla disposizione di diritto primario sono chiamati ad esercitare nella partecipazione degli Stati membri all'Unione. Ed in effetti, lo stesso A. afferma, riferendosi alla disposizione di diritto primario, che “on ne peut tirer de cette disposition des obligations de la Communauté”²²⁹. Prevale, dunque, una prospettiva “Stato-centrica” che, lo si è già ricordato, si fonda sul contesto iniziale dal quale ha preso corpo l'affermazione dell'esistenza del principio²³⁰. Da questo punto di vista, non sorprende che la ricostruzione operata da Blanquet contenga molti elementi di contatto con la tassonomia descritta da Sereni nel 1959 per identificare le categorie di obblighi degli Stati membri di un'organizzazione internazionale in virtù del rapporto associativo che la costituisce²³¹. E cioè: *i*) l'obbligo di non interferire con le prerogative e le attività attribuite all'organizzazione (“obbligo di rispetto dell'autonomia”); *ii*) l'obbligo di astenersi dall'esercitare azioni o attività attribuite all'organizzazione (“obbligo di astensione da attività concorrenti”); e *iii*) l'obbligo di attribuire efficacia, nel proprio ordinamento, agli atti dell'organizzazione (“obbligo di riconoscimento degli atti delle organizzazioni”). Si è tuttavia anche ricordato che è la stessa prassi internazionale ad identificare obblighi di buona fede ricadenti in capo agli organi delle organizzazioni internazionali nei confronti degli Stati che ne fanno parte²³². Anche in questo senso, dunque, sembra che — almeno su di un piano generale — la tassonomia che può essere richiamata per gli obblighi di leale cooperazione sia grossomodo sovrapponibile a quella applicabile con riguardo ad altre organizzazioni internazionali.

²²⁶ *Ibid.*, p. 169 ss.

²²⁷ *Ibid.*, p. 223 ss.

²²⁸ Come specificato *supra*, par. 5.

²²⁹ BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 411.

²³⁰ V. *supra*, par. 1.

²³¹ SERENI A.P., *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 208 ss.

²³² V. *supra*, prologo, n. 23 e testo corrispondente.

6.3.(Segue): *l'efficacia del principio*

Resta da compiere una valutazione preliminare sull'efficacia del principio. Si è visto che esso è invocabile come parametro di valutazione della condotta degli Stati membri nell'ambito della procedura di infrazione. Sempre rimanendo sul piano sovranazionale, stante il dovere di reciproca leale cooperazione, il principio risulta invocabile anche nei confronti delle istituzioni al fine di verificare la legittimità della loro condotta²³³. È interessante notare a questo proposito come i giudici di Lussemburgo abbiano voluto chiarire che il ricorso, da parte degli Stati membri, al principio di leale cooperazione al fine di censurare l'azione delle istituzioni UE non può comunque condurre a bloccare l'*iter* legislativo — ad esempio per disaccordo, da parte di uno Stato, sulla sufficienza, pertinenza o esattezza delle informazioni su cui si fonda l'esercizio del potere normativo²³⁴. Del pari, uno Stato non può sostenere che la mancata presa in considerazione della sua posizione nell'adozione di un atto normativo che richiede la maggioranza qualificata costituisca una violazione del principio di leale cooperazione. Riconoscere la fondatezza di tale argomento, infatti, implicherebbe, secondo la Corte, una modifica della base giuridica su cui l'atto in questione è fondato, nel senso di richiedere un'adozione dello stesso all'unanimità²³⁵. Risulta insomma confermata l'esigenza che il principio venga invocato per il perseguimento preminente dell'interesse comune.

Più articolata appare la questione relativa all'invocabilità del principio da parte dei singoli innanzi a giudici nazionali. Se si considera la giurisprudenza più risalente parrebbe potersi affermare che il principio non sia idoneo a produrre effetti diretti. L'attitudine manifestata dai giudici di Lussemburgo appare sostanzialmente in linea con la tendenza iniziale, di cui si è dato conto, volta a negare la possibilità che l'art. 5 TCEE potesse produr-

²³³ CGUE, sentenza del 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, cit., punto 53; CGUE, sentenza del 23 novembre 1999, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-149/96, EU:C:1999:574, punti 67-68; CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-600/14, cit.; CGUE, sentenza del 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-128/17, EU:C:2019:194. Ma v. anche la posizione di KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 247, secondo il quale "loyalty is not suitable as a ground for review of Union acts". Ovviamente, poi, il principio non può operare come base giuridica per l'azione delle istituzioni sovranazionali.

²³⁴ CGUE, sentenza del 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-128/17, cit., punto 75.

²³⁵ CGUE, conclusioni presentate il 25 febbraio 1999, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-149/96, EU:C:1999:92, punto 32.

re obblighi autonomi. Così, nel già citato caso *Hurd*, la Corte ha ritenuto che l'obbligo generale di non compromettere, con misure statali unilaterali, il perseguimento degli obiettivi della Comunità economica europea non fosse sufficientemente preciso per poter essere invocato nei rapporti tra i singoli e i rispettivi Stati²³⁶. Ma ancor prima, nel caso *Schlüter* del 1973, essa aveva negato la possibilità che l'art. 5 potesse far sorgere dei diritti azionabili dai singoli innanzi ai giudici nazionali²³⁷. La tesi volta a disconoscere la diretta efficacia del principio ha trovato poi un vasto riscontro in dottrina, anche tenuto conto del fatto che gli obblighi da esso discendenti sarebbero in realtà focalizzati sull'interazione tra Stati membri e Unione europea²³⁸.

E tuttavia, come nel caso della portata precettiva del principio, la posizione della Corte è venuta precisandosi nel tempo, *sì da non escludere in termini assoluti l'invocabilità del principio da parte dei singoli*²³⁹. Più precisamente, come ricordato dall'Avvocato generale Mengozzi in *Melchior*, se "l'articolo 4, paragrafo 3, TUE [...] presenta una formulazione decisamente troppo generica per poter essere invocata dinanzi ai giudici nazionali"²⁴⁰, ciò non può escludersi allorquando il principio venga invocato congiuntamente a disposizioni sovranazionali direttamente efficaci²⁴¹ o a norme o atti che consentono di precisarne il contenuto e di affermarne il carattere incondizionato²⁴².

²³⁶ CGUE, sentenza del 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, cit., punto 48.

²³⁷ CGUE, sentenza del 24 ottobre 1973, *Schlüter*, causa 9/73, cit., punto 39.

²³⁸ V. la ricognizione presente in BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., pp. 265-280, il quale conclude che "l'absence d'effet direct n'est pas à considérer comme une «tare», une faiblesse dans la portée juridique de l'article 5".

²³⁹ In dottrina, v. NIZZO C., *L'articolo 5 del Trattato CE*, cit., pp. 406-410 e FERRARO F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati*, cit., pp. 139-141.

²⁴⁰ CGUE, conclusioni presentate il 16 ottobre 2014, *Melchior*, causa C-647/13, EU:C:2014:2301, nota 26.

²⁴¹ CGUE, sentenza del 15 giugno 2006, *Herrera*, causa C-466/04, EU:C:2006:405, punto 45 (ove il principio è invocato congiuntamente alla disciplina sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati in una controversia tra un cittadino spagnolo ed il Servizio sanitario pubblico della Comunità autonoma di Cantabria).

²⁴² CGUE, sentenza del 15 settembre 1981, *Lord Bruce of Donnington*, causa 208/80, EU:C:1981:194, punto 14 ss. (concernente l'invocazione del principio di leale cooperazione da parte di un membro britannico del Parlamento europeo nei confronti di un ispettore delle imposte incaricato di compiere accertamenti fiscali sui suoi redditi) e CGUE, sentenza del 16 dicembre 2004, *Gregorio My c. Office national des pensions (ONP)*, causa C-293/03, cit., punti 48-49 (ove il principio è richiamato congiuntamente allo Statuto del personale delle Comunità europee da parte del Signor My nei confronti dell'*Office national des pensions* belga). V. anche la posizione manifestata da un altro Avvocato generale, Giuseppe Tesaurò, in *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e a. L'AG* ricorda anzitutto che l'efficacia diretta dell'art. 5 TCEE è generalmente esclusa, a suo avviso "a torto". Egli poi sottolinea, pragmaticamente, come sia quantomeno "ipotizzabile che la norma, e segnatamente il se-

7. *Alcune considerazioni interlocutorie*

L'analisi sin qui svolta suggerisce di svolgere alcune riflessioni preliminari, funzionali al prosieguo della trattazione. Come visto, l'evoluzione del processo di integrazione ha portato ad *un pieno riconoscimento della portata strutturale del principio di lealtà, che è in grado oggi di trovare attuazione in ogni ambito settoriale dell'Unione*. Ciò non significa che si sia in questo modo portata a conclusione la sua affermazione. Vi sono senz'altro ambiti nei quali le implicazioni da esso derivanti debbono ancora assestarsi: si pensi, in particolare, al settore della PESC, che ha intrapreso — grazie al *judicial activism* della Corte UE — un processo di “comunitarizzazione” tuttora in corso, che per certi versi richiama il contesto fattuale in cui si inserì la pronuncia della Grande Sezione nel caso *Pupino*²⁴³. D'altra parte, anche la natura bidirezionale degli obblighi derivanti dal principio di lealtà non è stata oggetto sin qui di una puntuale ricostruzione ad opera della Corte, meritando dunque un supplemento di riflessione sul piano teorico²⁴⁴.

Merita poi di essere evidenziata la capacità del principio di operare come una sorta di “passerella” tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri. Ciò emerge con particolare evidenza dall'analisi svolta sul suo ambito di applicazione oggettivo. Come si è visto, non solo il principio è in grado di “attrarre” alla sfera sovranazionale forme di cooperazione istituite dagli Stati membri al di fuori di essa, nella misura in cui risultino idonee ad influenzarne lo sviluppo. Il principio può anche influenzare l'esercizio, da

condo comma, possa assumere autonoma portata normativa quale fonte di situazioni giuridiche soggettive. È sicuro peraltro che l'art. 5 sia comunque destinato a venire in rilievo solo in via del tutto residuale. Nella normalità dei casi una misura incompatibile con il disposto dell'articolo 5, n. 2, rientrerà nella sfera di applicazione di altra e più specifica norma precettiva del Trattato. In questi casi sarà evidentemente la norma speciale che dovrà essere applicata e non il divieto sancito dall'articolo 5, n. 2”. CGUE, conclusioni presentate l'11 luglio 1991, *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e a.*, cause riunite C-78-83/90, cit. V. anche TEMPLE LANG J., *Article 10 EC*, cit., p. 80 (“[a]rticle 10 [TEC] always has direct effects when the other rule of Community law is directly effective”).

²⁴³ V. *supra*, par. 2. Cfr. BUTLER G., *The Coming Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 673 ss.; POLI S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss.; ID., *Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 387 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *A Stronger Common Foreign and Security Policy for a self-reliant Union?*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1675 ss.; VAN ELSUWEGE P., GREMMELPREZ F., *Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss., p. 14 ss. Sul punto si tornerà, *infra*, cap. IV, par. 4.

²⁴⁴ V. *infra*, cap. III, paragrafi 3-5, e cap. IV, paragrafi 2-4.

parte degli Stati membri, delle proprie prerogative, contribuendo dunque a ridisegnare il quadro della ripartizione di competenze che emerge dalla novella introdotta dal Trattato di Lisbona. Si tratta, in entrambi i casi, di circostanze assai rilevanti per l'attuale fase del processo di integrazione. Come già si è ricordato, infatti, l'azione messa in campo per reagire alle crisi di questi ultimi anni si è caratterizzata anche per l'ampio ricorso, da parte degli Stati membri, a strumenti di diritto internazionale adottati al di fuori della cornice istituzionale offerta dai Trattati istitutivi. Per altro verso, le situazioni emergenziali hanno evidenziato una naturale tendenza, da parte di detti Stati, a ricorrere a proprie prerogative in termini di tutela della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico e della salute pubblica. Ciò ha determinato il prodursi di deroghe, più o meno estese, al diritto UE e l'emersione di misure unilaterali che, in assenza di competenze precise in capo all'Unione — si pensi ad esempio all'azione in ambito sanitario necessaria per far fronte all'emergenza determinata dalla pandemia di Covid-19 —, rischiano di ridurre l'efficacia di una risposta sovranazionale, incidendo anche su taluni elementi strutturali dell'ordinamento UE (come la libera circolazione delle persone e delle merci)²⁴⁵. In questo senso, il ruolo di “passerella” del principio di leale cooperazione può contribuire ad attenuare i fenomeni distorsivi derivanti dal perseguimento di interessi nazionali confliggenti con quelli comuni. E d'altra parte, risulta comunque necessario un suo stretto coordinamento col principio di attribuzione delle competenze, che è ribadito come un mantra nella riforma di Lisbona²⁴⁶.

Quanto appena detto permette poi di evidenziare un ultimo elemento, che emerge con chiarezza dalla ricostruzione del processo di evoluzione ed affermazione del principio. Vale a dire il suo situarsi al cuore dell'interazione tra Stati e Unione europea, contribuendo in modo determinante a definire lo *status* di Paese membro, sia in termini di obblighi che di prerogative. Esso insomma, per dirla con le parole di Azoulai, “suggère clairement l'existence d'une communauté qui excède la collectivité des États qui composent l'Union”²⁴⁷. Ecco perché conviene proseguire l'indagine proprio a partire dall'incidenza che il principio può esercitare sui profili che tradizionalmente contraddistinguono la *membership* ad organizzazioni internazionali.

²⁴⁵ La circostanza è richiamata molto lucidamente da MUNARI F., CALZOLARI L., *Le regole del mercato interno alla prova del Covid-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, cit., p. 15 ss., spec. p. 22 ss.

²⁴⁶ Della questione ci si occupa *infra*, cap. III, par. 3.1, e cap. IV, paragrafi 2-3.

²⁴⁷ AZOULAI L., *Appartenir à l'Union*, cit., p. 32; EDITORIAL COMMENTS, *Union Membership in Times of Crisis*, cit., p. 5.

CAPITOLO II

LEALE COOPERAZIONE E APPARTENENZA ALL'UNIONE: L'INCIDENZA DEL PRINCIPIO SULLE VICENDE CONNESSE ALLA *MEMBERSHIP*

SOMMARIO: 1. Leale cooperazione e adesione all'Unione europea. — 2. Il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione. In particolare: la crisi dello Stato di diritto alla luce del principio di leale cooperazione. — 3. Leale cooperazione e funzionamento del quadro istituzionale dell'Unione: dalla crisi della “sedia vuota” alle conseguenze della *Brexit*. — 4. Il rispetto del diritto dell'Unione come espressione della leale cooperazione e garanzia dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati. — 5. Leale cooperazione ed attuazione degli obblighi UE: il “federalismo esecutivo”... — 5.1. (*Segue*): ...e l'esercizio integrato della funzione giurisdizionale. — 6. Leale cooperazione e applicazione differenziata del diritto UE. — 7. Il recesso dall'Unione e le sorti della leale cooperazione.

1. *Leale cooperazione e adesione all'Unione europea*

Nel valutare il rilievo del principio di leale cooperazione rispetto all'appartenenza degli Stati europei all'UE conviene prendere le mosse dalla posizione di quei Paesi che intendono aderire all'Unione. Si tratta, cioè, di comprendere se il principio possa operare anche nei loro confronti, contribuendo pertanto a determinarne le relazioni con gli Stati che già fanno parte dell'Organizzazione e con le istituzioni di quest'ultima.

In linea generale, guardando agli strumenti internazionali rilevanti, non sembra possa dedursi che il principio di leale cooperazione sia chiamato a rivestire un ruolo di primo piano nel regolamentare i rapporti dei Paesi candidati (o potenziali candidati) con l'Unione e gli Stati membri. Piuttosto, *l'impressione è che tali rapporti siano in larga parte ispirati dal principio internazionalistico della buona fede*. Alcuni esempi possono contribuire a chiarire il punto.

L'art. 7 dell'Accordo di associazione concluso con la Turchia (1963)¹, che costituisce a tutt'oggi la cornice giuridica di riferimento per le relazioni con il Paese candidato all'adesione, dispone quanto segue:

¹ In *GUCE* P 217, del 29 dicembre 1964, p. 3687 ss.

“[l]e Parti contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi che discendono dall’Accordo. Esse di astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell’Accordo”.

Come si vede, la disposizione, che trova conferma anche in accordi successivi conclusi da Paesi terzi che poi hanno aderito all’Unione², riproduce di fatto il contenuto originario delle clausole di leale cooperazione inserite nei Trattati istitutivi. Tale circostanza non sembra, tuttavia, sufficiente per concludere che con ciò si sia voluto estendere *sic et simpliciter* l’ambito di applicazione del relativo principio anche alle relazioni con i Paesi europei potenzialmente idonei ad aderire all’Unione; e, di conseguenza, a quello che è stato definito lo *European Union Legal Space*³, intendendo riferirsi, con tale espressione, a quell’insieme di relazioni convenzionali caratterizzate dalla presa in conto — a diverso titolo — dell’*acquis* dell’Unione.

Anzitutto, lo si è già ricordato, le stesse clausole ispirate alla leale cooperazione che figurano nel diritto primario delle origini risultano, quanto al loro tenore, largamente debitorie nei confronti del principio internazionalistico della buona fede. Si è visto, infatti, che si deve in particolare alla giurisprudenza successiva della Corte di giustizia l’estensione della portata normativa di dette clausole e la conseguente affermazione del principio di lealtà, poi codificata dalla riforma di Lisbona⁴. In secondo luogo, si deve notare che disposizioni del tutto simili a quelle richiamate si rinvengono anche in accordi conclusi dall’Unione con Paesi terzi che molto verosimilmente⁵ — o sicuramente⁶ — non entreranno a far parte del novero dei suoi Stati

² V., per tutti, gli artt. 120 e 121 dell’Accordo di stabilizzazione e associazione concluso con la Croazia (in *GUUE* L 26, del 28 gennaio 2005, p. 3 ss.).

³ ŁAZOWSKI A., *Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 1433 ss.

⁴ V. *supra*, cap. I, paragrafi 1-4.

⁵ V. l’art. 476 dell’Accordo di associazione tra l’Unione europea e l’Ucraina (in *GUUE* L 161, del 29 maggio 2014, p. 3 ss.). Il par. 2 della disposizione, assai significativamente, prevede che: “[l]e Parti decidono di consultarsi tempestivamente e attraverso i canali appropriati, su richiesta di una di esse, per discutere le questioni inerenti all’interpretazione, attuazione o applicazione *in buona fede* del presente Accordo e ad altri aspetti pertinenti delle loro relazioni” (corsivo aggiunto).

⁶ V. l’art. 43, par. 1, dell’Accordo di partenariato strategico con il Giappone (in *GUUE* L 216, del 24 agosto 2018, p. 4 ss.) e l’art. 57, par. 1, dell’Accordo quadro concluso con l’Australia (in *GUUE* L 237, del 15 settembre 2017, p. 7 ss.). Nel primo caso, la disposizione richiede alle Parti di adempiere agli obblighi convenzionali “in base ai principi del rispetto reciproco, del partenariato equo e dell’osservanza del diritto internazionale”; nel secondo, la disposizione si riferisce allo “spirito del rispetto reciproco e della cooperazione” che è rappresentato nell’Accordo, richiedendo alle Parti di dare esecuzione agli obblighi che derivano

membri⁷. In tutti questi casi è, cioè, evidente che la relazione si inserisce pienamente nel quadro del diritto internazionale e, dunque, non può che essere ispirata dal canone della buona fede⁸. Insomma, non pare che l'applicazione extraterritoriale del diritto dell'Unione, derivante dal processo di "avvicinamento" all'Unione, che è funzionale all'adesione⁹, coinvolga anche il principio di leale cooperazione.

da quest'ultimo con gli atti necessari. Come ognuno vede, il richiamo ad una forma generica di cooperazione, unitamente alla necessità di rispettare il diritto internazionale, conferma ulteriormente l'impossibilità di invocare la leale cooperazione nei confronti di Paesi terzi, dovendo piuttosto applicarsi, nei loro confronti, il più generale canone della buona fede.

⁷ Sull'estensione dell'*acquis* dell'Unione nei confronti di Paesi terzi, v. ancora ŁAZOWSKI A., *Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism*, cit.; PETROV R., *Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, p. 33 ss.

⁸ L'unica eccezione rilevante rispetto a quanto riportato in testo parrebbe essere rappresentata dall'Accordo sullo Spazio economico europeo (Accordo SEE, il cui testo è riprodotto in *GUCE* L 1, del 3 gennaio 1994, p. 3 ss.). Questo perché l'art. 3 dell'Accordo, il cui tenore letterale è pressoché identico a quello dell'art. 7 dell'Accordo con la Turchia, è interpretato dalla Corte EFTA come espressione, nel sistema convenzionale, del principio di leale cooperazione sancito nell'ordinamento sovranazionale. V. in particolare Corte EFTA, sentenza del 23 novembre 2004, *Fokus Bank ASA*, causa E-1/094, punto 41, in cui essa ha riconosciuto che l'articolo è "the provision mirroring Article 10 EC". E dal momento che l'art. 6 dell'Accordo SEE dispone che le disposizioni in esso contenute, nella misura in cui sono identiche al Trattato CE, debbano essere interpretate conformemente alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia UE (anteriore alla firma dell'Accordo medesimo), ne deriva che potrebbe trovare applicazione in proposito la giurisprudenza UE che ha portato al consolidamento del principio di leale collaborazione nell'ordinamento sovranazionale. Insomma, l'estensione dell'operatività degli obblighi di leale cooperazione troverebbe giustificazione in questo caso a motivo dello stretto legame che l'Accordo presenta con il diritto UE, legame che non è rinvenibile in altri strumenti convenzionali conclusi dall'Unione. V., in proposito, HREINSSON P., *General Principles*, in BAUDENBACHER C. (ed.), *The Handbook of EEA Law*, Cham, 2016, p. 349 ss., spec. p. 358 ss.; LANG J.T., *The Principle of Sincere Cooperation in EEA Law*, in BAUDENBACHER C. (ed.), *The Fundamental Principles of EEA Law*, Cham, 2017, p. 73 ss. Occorre, tuttavia, rammentare anche la posizione manifestata al riguardo dalla Corte di giustizia, la quale non ha mancato di evidenziare, a motivo delle differenze intrinseche tra il Trattato CEE e l'Accordo sullo Spazio economico europeo, che "l'omogeneità delle regole giuridiche nell'insieme dello Spazio EE non è garantita dall'identità di contenuto o dall'identico tenore letterale delle disposizioni di diritto comunitario, da una parte, e delle corrispondenti norme dell'Accordo, dall'altra. Cfr. CGUE, parere del 14 dicembre 1991, *Progetto di Accordo tra la Comunità ed i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 22.

⁹ HILLION C., DELHOMME V., *EU Enlargement, Extra-Territorial Application of EU Law and the International Dimension*, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law*, cit., p. 229 ss.

Ciò trova rilevanti conferme anche nella prassi diplomatica dell'Unione. Basti qui richiamare la recente reazione dell'Unione europea alle iniziative poste in essere dalla Turchia — assieme all'autoproclamata Repubblica turca di Cipro del nord — al fine di avviare attività estrattive da giacimenti di idrocarburi identificati nei fondali marini del Mediterraneo orientale e del Mar Egeo. In particolare, merita di essere menzionato un passaggio delle conclusioni del 22 marzo 2018, in cui il Consiglio europeo, nel deplorare l'iniziativa turca, ha ricordato al Paese “l'obbligo [...] di rispettare *il diritto internazionale* e le relazioni di buon vicinato, e di normalizzare le relazioni con tutti gli Stati membri dell'UE, compresa la Repubblica di Cipro”¹⁰.

Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia sembra confermare la circostanza sopra richiamata. Un primo elemento di prassi che merita di essere richiamato è rappresentato dalle conclusioni rese dall'Avvocato generale Sharpston nell'ambito di un procedimento di infrazione azionato dalla Commissione europea contro Malta, ed avente ad oggetto la supposta violazione della disciplina contenuta in un regolamento UE in materia di libera prestazione dei servizi relativi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri¹¹. La peculiarità del caso in esame è rappresentata dal fatto che la violazione censurata consisteva in un contratto esclusivo di servizio pubblico stipulato dallo Stato il 16 aprile 2004, ossia pochi giorni prima della sua adesione formale all'Unione — avvenuta il 1° maggio 2004, data di entrata in vigore del relativo Trattato di adesione. Ebbene, dopo aver chiarito che il principio di leale cooperazione non impone agli Stati membri di astenersi in modo generalizzato dall'adottare comportamenti che possano ostacolare la realizzazione del risultato prescritto in un atto di diritto UE vincolante, che è stato adottato dalle istituzioni sovranazionali ma non è ancora entrato in vigore¹², l'AG sottolineava che “nell'aprile 2004 a Malta non avrebbe potuto essere imposto alcun obbligo maggiore rispetto a quello incombente all'ipotetico Stato membro [...] *Semmai, si poteva trattare solo di un obbligo minore*”¹³. E tale “obbligo minore”, invero, viene fatto coincidere dall'AG con la *interim obligation* di cui all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁴. Quest'ultima, espressione diretta del princi-

¹⁰ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del 22 marzo 2018*, doc. EUCO 1/18, punto 14; corsivo aggiunto.

¹¹ CGUE, conclusioni presentate il 1° luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, causa C-508/08, EU:C:2010:392.

¹² *Ibid.*, punti 62-69.

¹³ *Ibid.*, punto 72; corsivo aggiunto.

¹⁴ *Ibid.*, punto 73. V. anche DE BAERE G., ROES T., *EU Loyalty as Good Faith*, cit., pp. 849-850. Come già ricordato sopra (prologo, n. 24), poi, l'art. 18 della Convenzione di Vienna del 1969, ed il principio della buona fede da esso richiamato, sono stati considerati

pio internazionalistico della buona fede, richiede a tutte le Parti firmatarie dell'accordo di adesione di mantenere, nel periodo che intercorre tra la sua firma e l'entrata in vigore, un comportamento tale da non vanificarne l'oggetto e lo scopo¹⁵. Si conferma dunque l'idea che lo Stato candidato debba rispondere a titolo principale ad obblighi di buona fede nei confronti dell'Unione e dei suoi Stati membri; e che, pertanto, il principio sancito nell'art. 4, par. 3, TUE costituisca un precetto di riferimento solo in presenza di una *membership* piena all'Unione¹⁶.

Quanto appena segnalato non pare contraddetto da un ulteriore elemento di prassi, relativo all'applicazione del c.d. "Procedimento di informazione e consultazione", normalmente consegnato in uno scambio di lettere tra l'Unione europea e lo Stato aderente ed allegato all'Atto finale siglato in occasione della cerimonia di firma del relativo trattato di adesione¹⁷. Tale procedimento mira a garantire un'adeguata informazione dello Stato in procinto di divenire membro dell'Unione, in modo tale che esso possa manifestare i suoi interessi, "in quanto futuro membro dell'Unione", rispetto alle misure che debbono essere assunte nel periodo precedente alla sua partecipazione in qualità di membro di pieno diritto.

Ebbene, la Grande Sezione della Corte di giustizia, nell'ambito di un procedimento di annullamento volto a dichiarare l'illegittimità di un regolamento adottato dal Consiglio a valle del procedimento di informazione e consultazione che la Slovenia aveva attivato al fine di ottenere un periodo di

dai giudici di Lussemburgo corollario del principio sovranazionale del legittimo affidamento.

¹⁵ Circostanza, questa, che, nel caso di specie, non si sarebbe verificata: CGUE, conclusioni del 1° luglio 2010, *Commissione europea contro Repubblica di Malta*, causa C-508/08, cit., punto 76. La Corte di giustizia, nella relativa sentenza, ha ritenuto di dover respingere il ricorso, ritenendolo infondato (CGUE, sentenza del 28 ottobre 2010, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, causa C-508/08, EU:C:2010:643).

¹⁶ Sull'impossibilità di far valere principi riconducibili alla *membership* (e strettamente connessi a quello di lealtà) nel periodo intercorrente tra la firma del Trattato di adesione e la sua entrata in vigore, v. anche CGUE, sentenza del 26 giugno 2012, *Repubblica di Polonia c. Commissione europea*, causa C-336/09 P, EU:C:2012:386, punto 33, concernente la possibilità per gli Stati di nuova adesione di impugnare atti delle istituzioni UE.

¹⁷ V., ad esempio, lo Scambio di lettere fra l'Unione europea e la Repubblica di Bulgaria e la Romania riguardante una procedura di informazione e consultazione per l'adozione di talune decisioni ed altre misure durante il periodo che precede l'adesione, in *GUUE* L 157, del 21 giugno 2005, p. 377 ss. Su tale meccanismo, v. anche, in relazione ai rapporti con la Grecia, CGUE, sentenza del 16 febbraio 1982, *Halyvourgiki Inc. e Helliniki Halyvourgia SA c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 39, 43, 85 e 88/81, EU:C:1982:59, punto 10.

transizione nell'applicazione della disciplina sugli scambi transfrontalieri di energia elettrica¹⁸, ha ricordato quanto segue:

“[è] grazie a meccanismi di questo tipo che gli interessi particolari così invocati [dallo Stato aderente] potranno segnatamente essere bilanciati in modo adeguato con l'interesse generale della Comunità e che *le considerazioni relative ai principi di uguaglianza, di lealtà o di solidarietà tra gli Stati membri attuali e futuri [...] saranno eventualmente chiamate a svolgere un ruolo*”¹⁹.

Si tratta di una presa di posizione importante, nella misura in cui si evidenzia che al Paese candidato, in qualità di “futuro Stato membro”, già viene riconosciuto il diritto di invocare il principio di leale cooperazione nei rapporti con gli Stati attualmente membri al fine di tutelare l'ormai prossima partecipazione nell'Unione. In questo caso, tuttavia, contrariamente a quanto visto sino ad ora, viene in evidenza una *presa in conto anticipata del principio di leale cooperazione il cui risultato* (ad esempio, l'ottenimento di un periodo di transizione nell'applicazione di una determinata disciplina sovranazionale) *si produrrà concretamente solo una volta che il Paese sarà divenuto effettivamente membro dell'Unione*. Una siffatta manifestazione della leale cooperazione non confligge, dunque, con la conclusione sopra richiamata. Anzi. Essa, a ben vedere, si pone in un rapporto di piena complementarità con il principio internazionalistico della buona fede e, segnatamente, con la *interim obligation*, che, come visto, è chiamata a regolare a titolo principale le relazioni tra lo Stato candidato e i Paesi UE nel periodo immediatamente precedente l'adesione.

Ciò detto, occorre da ultimo verificare se sia possibile individuare specifiche modalità di attuazione degli obblighi di leale cooperazione applicabili ai “nuovi” Stati membri, cioè ai Paesi di recente adesione. Vero è che l'art. 4, par. 2, nel disporre l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati, dovrebbe precludere un'applicazione diversificata del principio *de quo* nei loro confronti, senza distinzione, dunque, tra i Paesi di nuova adesione e i Paesi aventi una *membership* già consolidata²⁰. È però anche vero che l'uguaglianza tra gli Stati UE non esclude il determinarsi di regimi di integrazione differenziata; inoltre, è pure da evidenziarsi la circostanza in base alla quale il principio di uguaglianza, nella sua accezione *sostanziale*, richiede di non trattare diversamente situazioni simili ed in modo corrispondente situazioni difformi. Ed in effetti, è difficile ritenere che la posizione di uno

¹⁸ CGUE, sentenza del 28 novembre 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-414/04, EU:C:2006:742.

¹⁹ *Ibid.*, punto 45.

²⁰ Su di esso si avrà modo di tornare *infra*, par. 4.

Stato di recente adesione possa essere *in toto* sovrapponibile rispetto a quella degli altri membri dell'Unione. È circostanza nota, ad esempio, che i trattati di adesione prevedono di regola periodi transitori per consentire un più graduale — ed efficace — adattamento all'*acquis* dell'UE. In tale prospettiva, possono rendersi necessari specifici meccanismi di cooperazione, ispirati dal più generale principio codificato nell'art. 4, par. 3, TUE, e volti a colmare eventuali lacune evidenziate nel processo di adesione. Un esempio concreto di tale approccio è rappresentato dai Meccanismi di cooperazione e verifica dei progressi compiuti da Romania e Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata²¹. Tali Meccanismi, che muovono dalla constatazione dell'esistenza di questioni irrisolte nei due Paesi con riguardo alla responsabilità ed efficienza del sistema giudiziario e degli organismi preposti a fare osservare la legge, prevede un coordinamento permanente con la Commissione al fine di evitare che quest'ultima possa adottare provvedimenti di salvaguardia implicanti l'eventuale sospensione dell'obbligo di riconoscere ed eseguire le sentenze e le decisioni giudiziarie dei due Stati. Vale la pena segnalare anche che i Meccanismi in questione, nella misura in cui delineano la fornitura di assistenza tecnica da parte della Commissione nei confronti degli Stati interessati, paiono dare corpo ad obblighi di leale cooperazione di quest'ultima, in linea con la natura bidirezionale del principio di diritto dell'Unione. Il punto è stato evidenziato in termini generali dalla stessa Commissione europea in una Comunicazione del 2019 contenente un programma di azione per il rafforzamento dello Stato di diritto²², rafforzamento che costituisce, evidentemente, la finalità ultima anche dei Meccanismi qui richiamati. Nel documento, l'istituzione, riferendosi al principio di leale cooperazione, ha precisato che esso

“[s]ottolinea inoltre il dovere dell'Unione e degli Stati membri di aiutarsi reciprocamente, il che significa che a tutte le istituzioni dell'UE spetta prestare assistenza proporzionata agli Stati membri nel garantire il rispetto dello Stato di diritto”²³.

²¹ V., rispettivamente, Decisione n. 2006/928/CE (in *GUUE* L 354, del 14 dicembre 2006, pp. 56-57) e Decisione n. 2006/929/CE (ivi, pp. 58-60). Il collegamento col principio generale di leale cooperazione è evidenziato, tra gli altri, da CĂLIN D., *The Appointment of Top Prosecutors in Romania: Minimizing the Role of the Judiciary*, in *European Law Blog*, 11 May 2020, <https://europeanlawblog.eu/>.

²² Doc. COM (2019) 343 def., 17 luglio 2019.

²³ *Ibid.*, p. 4.

2. *Il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione. In particolare: la crisi dello Stato di diritto alla luce del principio di leale cooperazione*

Venendo poi alle ricadute che la leale cooperazione può produrre sullo *status* dei suoi Paesi membri, conviene anzitutto considerarne l'interazione con l'esigenza di rispettare i valori su cui si fonda l'Unione. Tale esigenza rappresenta invero, in linea con quanto si verifica in molte altre organizzazioni internazionali²⁴, un presupposto essenziale della *membership*²⁵. Si è del resto già rammentato come la Corte di giustizia, nella sentenza *Achmea*, abbia delineato con chiarezza un collegamento funzionale tra il rispetto del principio di leale cooperazione, da parte degli Stati membri, e la tutela dei valori fondamentali dell'Unione²⁶. È opportuno dunque verificare quali possano essere le modalità tramite le quali tale collegamento può (o potrebbe) prendere forma, alla luce delle vistose deviazioni rispetto all'impianto valoriale sovranazionale cui si è assistito negli ultimi anni in alcuni Paesi membri. Ci si riferisce in particolare alla c.d. "crisi dello Stato di diritto", manifestatasi nel corso dell'ultimo decennio segnatamente (ma non solo) in Polonia ed Ungheria²⁷.

²⁴ V. VIGNES D., *La participation aux organisations internationales*, in DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, p. 57 ss., p. 65 ss.

²⁵ V. per tutti VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011.

²⁶ Prologo, n. 76 e testo corrispondente nonché ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, p. iv ss., pp. x-xi.

²⁷ Tale crisi ha originato una ricca riflessione dottrinale sulla capacità dell'Unione di garantire il rispetto dei suoi valori e, in particolare, di quello della *rule of law*. Tra le opere ed i contributi aventi carattere generale si segnalano: VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.; VON BOGDANDY A., SONNEVEND P. (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford/Portland, Oregon, 2015; CLOSA C., KOCHENOV D., (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016; MORI P., *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in TIZZANO A. (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss.; OLIVER P., WAELBROECK M., *La crise de l'État de droit dans l'Union européenne: que faire?*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 299 ss.; MASTROIANNI R., *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in TRIGGIANI E. ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. 1, Bari, 2017, p. 605 ss.; PORCHIA O., *Common Constitutional Values and the Rule of Law: An Overview from the EU Perspective*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, p. 981 ss.; JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States'*

Come noto, a tali deviazioni l'Unione europea ha sin qui reagito in modo altalenante. La Commissione europea, in una Comunicazione del 2019 dedicata al rafforzamento dello Stato di diritto²⁸, ha riconosciuto che gli elementi di prassi a disposizione “hanno dimostrato la necessità di migliorare la capacità di risposta dell'UE in caso di gravi problemi dello Stato di diritto”²⁹. Tale constatazione riguarda in particolare l'art. 7 TUE, ossia la procedura politica volta ad accertare i rischi evidenti di gravi violazioni e le violazioni gravi e persistenti dei valori dell'Unione³⁰, che, all'atto pratico, ha manifestato diverse criticità. Ne ha dato conto anche il Parlamento europeo. Ad esempio, in una risoluzione del 16 gennaio 2020, riferendosi alle audizioni in corso a norma dell'art. 7, par. 1, TUE concernenti Polonia ed Ungheria, esso ha lamentato l'assenza sostanziale di progressi significativi e ha fatto notare “che l'incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso”³¹.

Compliance, Oxford, 2017; VON BOGDANDY A. ET AL., *Un possibile “momento costituzionale” per lo Stato di diritto europeo. I confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 855 ss.; OBERDORFF H., *Le respect des valeurs communes: démocratie, État de droit et respect des droits de l'homme*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, cit., p. 159 ss.; ÖSTERDAHL I., *Article 7 TEU and the Rule of Law Mechanism: A Deterrent Weapon or a Paper Tiger?*, in HEUSEL W., RAGEADE J.-P. (eds.), *The Authority of EU Law. Do We Still Believe in It?*, Cham, 2019, p. 214 ss.; CARTA M., *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione*, COM(2019) 163 final, 3 aprile 2019.

²⁹ *Ibid.*, p. 10.

³⁰ Su di essa v., per tutti, PEDRAZZI M., *Art. 7 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M.C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*², Padova, 2014, p. 42 ss.

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafi 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria*, doc. P9_TA(2020)0014, punto 2, <https://www.europarl.europa.eu/>. Introdotto ad opera del Trattato di Amsterdam e poi emendato dal Trattato di Nizza e da quello di Lisbona, l'articolo è stato per la prima volta attivato il 20 dicembre 2017. La Commissione europea ha adottato una proposta per una decisione del Consiglio sull'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Polonia: COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea sullo Stato del diritto in Polonia*, COM(2017) 835 final. L'anno dopo, il 12 settembre, il Parlamento europeo ha invitato il Consiglio a constatare l'esistenza di un grave rischio di violazione, da parte dell'Ungheria, dei valori essenziali dell'Unione (PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, doc. P8_TA(2018)0340, <https://www.europarl.europa.eu/>).

In questa prospettiva, gli sviluppi più rilevanti sono emersi, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³² e, significativamente, hanno riguardato anche il rilievo che gli obblighi di leale cooperazione possono assumere *in subiecta materia*. Decisivo in proposito appare anzitutto il *leading case* rappresentato dalla pronuncia pregiudiziale nel caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*³³, precedente di pochi mesi la sentenza nella causa *Achmea*³⁴, e relativo alla legittimità di misure di *austerity* adottate in Portogallo ed idonee ad incidere sul funzionamento di un organo giurisdizionale nazionale (il *Tribunal de Contas*). A rilevare, in particolare, è il ragionamento che ha condotto i giudici di Lussemburgo a saldare il rispetto dello Stato di diritto all'art. 19 TUE ed al principio di leale cooperazione. Questi, in sintesi, i relativi passaggi: il principio dello Stato di diritto implica che nell'ordinamento sovranazionale deve essere riconosciuto ai singoli il diritto di tutelare, in sede giurisdizionale, le situazioni soggettive derivanti dal diritto UE³⁵. Ciò vale, evidentemente, nei casi (limitati) in cui i singoli hanno direttamente accesso alla Corte di giustizia; ma ancor più rileva in quelli (assai più frequenti) in cui la necessità di tutela giurisdizionale del diritto UE si manifesta sul piano nazionale. Ed infatti,

“[l]’articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all’articolo 2 TUE, affida l’onere di garantire il controllo giurisdizionale nell’ordinamento giuridico dell’Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali”³⁶.

³² In generale, CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.

³³ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, *ASJP*, causa C-64/16, EU:C:2018:117.

³⁴ È evidente che le pronunce danno vita ad un filone giurisprudenziale unitario, volto ad enfatizzare il ruolo che la tutela giurisdizionale effettiva riveste nell’ordinamento sovranazionale. V. in proposito il *Key note speech* del Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts in occasione del XXVIII Congresso FIDE: DA CRUZ VILAÇA ET AL. (eds.), *Opening and Closing Sessions and PhD Seminars. XXVIII FIDE Congress*, Coimbra, 2019, p. 77 ss. Cfr. anche VAJDA C., *The Rule of Law within the European Union*, LAWTTIP Working Papers 2020/1, <https://www.lawttip.eu/>.

³⁵ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, *ASJP*, cit., punto 31. Già in precedenza, la Corte aveva riconosciuto che l’esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell’Unione, è inerente all’esistenza di uno Stato di diritto: v., per esempio, CGUE, sentenza del 6 ottobre 2015, *Schrems*, causa C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95; CGUE, sentenza del 19 luglio 2016, *H c. Consiglio dell’Unione europea e a.*, causa C-455/14 P, EUC:2016:569, punto 41; CGUE, sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, causa C-72/15, EUC:2017:236, punto 73.

³⁶ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, *ASJP*, cit., punto 32.

Precisato che l'art. 19 dà corpo ad obblighi *concreti* derivanti dal valore dello Stato di diritto, i giudici di Lussemburgo hanno proceduto a collegare l'articolo in questione al principio di leale cooperazione. Per la verità, il collegamento tra l'art. 19 e il principio non è cosa nuova. Già nella pronuncia *Rewe-Zentralfinanz*, la Corte aveva riconosciuto che il compito affidato ai giudici nazionali di garantire la tutela giurisdizionale effettiva di norme UE dotate di efficacia diretta fosse riconducibile al “principio della cooperazione, enunciato dall'art. 5 del Trattato”³⁷. Tale orientamento è stato poi consolidato nella giurisprudenza successiva, estendendo, più in generale, il rilievo del principio di leale cooperazione rispetto agli obblighi imposti agli Stati membri ai sensi dell'art. 19 TUE³⁸. Ciò che la Corte chiarisce in *ASJP* è che, *in virtù della menzionata connessione tra l'art. 4, par. 3, e l'art. 19 TUE, gli obblighi di leale cooperazione costituiscono lo strumento principe per la concreta attuazione del valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE*³⁹. L'operazione compiuta dalla Corte ha una valenza di indubbia portata sistemica. Difatti, senza necessità di intervenire sulla questione relativa all'idoneità dei valori dell'Unione di produrre direttamente obblighi in capo agli Stati membri⁴⁰, i giudici di Lussemburgo giungono comunque ad

³⁷ CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, causa 33/76, cit., punto 5.

³⁸ V., per tutte, CGUE, sentenza del 19 novembre 2014, *ClientEarth*, causa C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 52; CGUE, sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet*, causa C-432/05, EUC:2007:163, punto 38 e la giurisprudenza ivi citata. CANNIZZARO E., *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 447 ss. V. anche *infra*, par. 5.1.

³⁹ CGUE, sentenza del 27 febbraio 2018, *ASJP*, cit., punto 34. V. anche PECH L., PLATON S., *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1827 ss. e MAŃKO R., *Protecting the Rule of Law in the EU*, November 2019, <https://www.europarl.europa.eu/>, p. 3. Di diverso avviso BARTOLONI M.E., *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 245 ss., p. 247, la quale ritiene che in *ASJP* la Corte avrebbe in realtà chiarito che l'obbligo di cui all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE non debba considerarsi “soltanto un corollario del principio di leale collaborazione”, ma anche “il presupposto su cui si fonda il patto di [...] leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri”. In conformità anche MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss., p. 426, secondo cui dalla pronuncia in esame emergerebbe una nuova definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 19, simile a quello individuato dalla Corte con riguardo al principio di leale cooperazione.

⁴⁰ La questione è dibattuta in dottrina, anche se pare delinearci una prevalenza di autori che ritengono che i valori dell'Unione possano costituire fonti di obblighi per gli Stati membri scrutinabili nell'ambito di una procedura di infrazione, quanto meno nella misura in cui essi costituiscono anche principi generali del diritto dell'Unione (si noti che, nella versione precedente alla novella introdotta dal Trattato di Lisbona, la norma in questione – allora art.

individuare degli obblighi concreti (di leale cooperazione) che rendono di fatto giustiziabile il valore dello Stato di diritto. L'ampio filone giurisprudenziale dedicato alle recenti riforme giudiziarie introdotte in Polonia ne dimostra chiaramente la portata potenziale⁴¹ (anche se, vale la pena evidenziarlo, nelle relative pronunce la Corte ha quasi sempre omesso di richiamare il principio di leale cooperazione, che rimane pertanto sullo sfondo dei suoi ragionamenti).

Benché indubbiamente rilevante sul piano generale, la giurisprudenza appena richiamata non può tuttavia trasporci *sic et simpliciter* a tutti i casi in cui gli Stati membri diano vita ad una violazione sistemica di valori su cui si fonda il processo di integrazione. Il limite maggiore del ragionamento compiuto dai giudici di Lussemburgo in *ASJP* risiede nel fatto che *non tutte le violazioni dei valori fondamentali dell'Unione si traducono necessariamente in riforme volte ad indebolire l'apparato giurisdizionale nazionale*, consentendo pertanto l'invocazione congiunta degli artt. 4 e 19 TUE⁴².

6 TUE – qualificava tutti i valori dell'Unione come “principi”...). V., ad es., PIRIS J.-C., *The Lisbon Treaty*, Cambridge, 2010, p. 7; HILLION C., *Overseeing the Rule of Law: Legal Mandate and Means*, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law*, cit., p. 59 ss.; KOCHENOV D., *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit., p. 9 ss., p. 11; STEINZ R., *Principles and Values in the European Union*, in *Europarecht*, 2018, p. 9 ss.; VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 37; ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. xxvi. Vi sono, tuttavia, anche autori che ritengono che la natura generica di taluni valori-principi possa rendere difficile, in concreto, esperire procedimenti di infrazione che abbiano ad oggetto la loro violazione: GORMLEY L.W., *Infringement Proceedings*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit., p. 65 ss., pp. 76-77; MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 429. Ciò anche tenuto conto, *mutatis mutandis*, della giurisprudenza della Corte che ha negato alle finalità ed obiettivi dell'Unione, anche a motivo della loro genericità, di produrre obblighi giuridici a carico degli Stati membri: CGUE, sentenza del 29 settembre 1987, *Fernando Roberto Giménez Zaera*, causa 126/86, EU:C:1987:395, punto 11; CGUE, sentenza del 24 gennaio 1991, *Alsthom Atlantique SA*, causa C-339/89, EU:C:1991:28, punti 8-9.

⁴¹ CGUE, ordinanza del 17 dicembre 2018, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-619/18 R, EU:C:2018:1021; CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-619/18, cit.; CGUE, sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-192/18, EU:C:2019:924; CGUE, sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, cit. (ove, lo si è già ricordato *supra*, prologo, n. 79, il principio di leale cooperazione è richiamato come sinonimo di quello del primato); CGUE, ordinanza dell'8 aprile 2020, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-791/19 R, EU:C:2020:277.

⁴² Secondo PECH L. PLATON S., *Judicial Independence under Threat*, cit., p. 1836, attraverso il richiamo al principio di leale cooperazione in *ASJP*, “the Court effectively and positively transformed the rule of law into a legally enforceable standard to be used against national authorities to challenge targeted attacks on national judiciaries”.

Come ben dimostra la più recente prassi relativa alle misure emergenziali adottate dagli Stati membri per fare fronte alla pandemia di Covid-19, ed in particolare l'approccio adottato dall'Ungheria di Orbán in tale frangente⁴³, sono ben possibili riforme strutturali, che, limitando l'operato del Parlamento nazionale e/o sospendendo le consultazioni elettorali ordinarie, possono determinare una compressione indebita del valore della democrazia; o, ancora, di quello relativo alla tutela dei diritti fondamentali degli individui⁴⁴. In casi simili, come può garantirsi una concreta attuazione della formula *Achmea*, consentendo al principio di leale cooperazione di operare in via strumentale per la tutela dei valori UE?

A parere di chi scrive, una possibile soluzione potrebbe venire dalla valorizzazione di quel filone giurisprudenziale che, come visto nel precedente capitolo, ha portato a configurare il principio di leale cooperazione come fonte autonoma di obblighi immediatamente esigibili nei confronti degli Stati membri⁴⁵. Ebbene, in questa prospettiva, e tenuto conto del collegamento funzionale delineato dalla Corte in *Achmea*, laddove emergesse una violazione qualificata di un valore dell'Unione europea che non implica ricadute (dirette o indirette) sul sistema giudiziario di un Paese membro, si potrebbe pensare di avviare una procedura di infrazione nei confronti di quest'ultimo per la violazione dei corrispondenti obblighi derivanti dal principio di leale cooperazione sancito nell'art. 4, par. 3, TUE⁴⁶.

⁴³ Il riferimento va alla legge organica n. 12 del 30 marzo 2020 “sulla protezione contro il coronavirus”, che ha attribuito al Governo vasti poteri emergenziali per la gestione della pandemia. Per un primo commento al provvedimento v. BENVENUTI S., *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 “sulla protezione contro il coronavirus”*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>; CASOLARI F., *La protezione dello Stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del Coronavirus: se non ora, quando?*, *ivi*; De SENA P., *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello Stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, *ivi*.

⁴⁴ In generale, sulla compatibilità delle misure emergenziali col quadro europeo di tutela dei diritti fondamentali, v. SOMMARIO E., *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018, p. 25 ss. Con riguardo alle misure adottate nella gestione della pandemia ed il loro impatto sul sistema di tutela dei diritti umani, v. il dibattito “Covid 19 and States of Emergency”, disponibile sul sito Internet del *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/>; COUNCIL OF EUROPE, *Respecting democracy, rule of law and human right in the framework of the Covid-19 sanitary crisis*, Information Documents, SG/Inf(2020)11, 7 April 2020, <https://rm.coe.int/>; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*, <https://fra.europa.eu/>.

⁴⁵ *Supra*, cap. I, par. 6.2.

⁴⁶ Così anche PECH L., KOCHENOV D., *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief – June 2019, Reconnect, <https://reconnect-europe.eu/>, p. 5. La possibilità di invocare violazioni dell'art. 2, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, TUE, è stata avanzata in dottrina anche da colo-

Resta da valutare se una simile soluzione consenta di colmare completamente le lacune che caratterizzano l'attuale sistema di tutela dei valori dell'Unione. È appena il caso di rammentare, infatti, che il procedimento di infrazione sottintende la violazione del diritto UE e dunque non potrebbe venire attivato in presenza di un mero rischio, pur grave, di inadempimento. È vero che gli obblighi di *non facere* derivanti dal principio di leale cooperazione, nella misura in cui richiedono agli Stati membri di astenersi dall'adottare comportamenti che vanifichino il perseguimento degli obiettivi dei Trattati, lasciano intendere che possa delinearci una responsabilità anticipata degli Stati membri per violazione del diritto UE, eventualmente sanzionabile attraverso il procedimento di infrazione. E tuttavia, come visto⁴⁷, la relativa prassi applicativa pare delineare dei *caveat* che debbono essere considerati anche nel contesto in esame. In particolare, dalla giurisprudenza sembra emergere con chiarezza la necessità che gli obiettivi dei Trattati, cui si riferisce la clausola di leale cooperazione, debbano trovare concretizzazione in obblighi già cogenti per gli Stati membri (ad es., l'obbligo di trasporre una direttiva nei termini da essa prevista o l'obbligo di rispettare una clausola di *standstill* contemplata dal diritto primario). Applicare pienamente questo filone giurisprudenziale in tale contesto significherebbe pertanto presupporre che l'art. 2 TUE sia *per se* idoneo a produrre obblighi in capo agli Stati membri. Si tratta, tuttavia, di una circostanza che, seppur riconosciuta da diversi autori, non trova ancora compiuto riscontro nella giurisprudenza della Corte UE.

Insomma, anche senza dover prendere posizione sulla necessità (o opportunità) che la verifica del rispetto dei valori fondanti dell'Unione debba giocoforza coinvolgere le istituzioni politiche dell'Unione, necessità (o opportunità) che pare confermata dalla previsione della procedura *ad hoc* di cui all'art. 7 TUE, *la tutela anticipata – in via giurisdizionale – dei valori fondamentali dell'Unione resta circondata da alcune incertezze rispetto alle quali sarebbe indispensabile un chiarimento della Corte di giustizia*⁴⁸.

ro che ritengono possibile utilizzare la procedura di infrazione per sanzionare un "pacchetto" di violazioni poste in essere da parte degli Stati membri, che delinei una deviazione sensibile rispetto all'impianto valoriale dell'Unione. V., in particolare, SCHEPPELE K.L., *The Case for Systemic Infringement Actions*, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, cit., p. 105 ss. Sul ruolo che la procedura di infrazione può esercitare nell'ambito della crisi dello Stato di diritto, v. poi SCHMIDT M., BOGDANOWICZ P., *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 ss.

⁴⁷ *Supra*, cap. I, par. 6.2.

⁴⁸ Diverso discorso vale per la tutela cautelare, esperibile ai sensi dell'art. 160, par. 2, del regolamento di procedura della Corte in presenza di un *fumus boni iuris* che consenta di ritenere che essa sia necessaria per evitare un danno grave e irreparabile (v. LENAERTS K.,

Nell'attesa di tale chiarimento, l'invocazione degli obblighi di astensione derivanti dall'art. 4, par. 3, TUE al fine di censurare i gravi rischi di violazione di detti valori non appare perfettamente sovrapponibile alla procedura di *early warning* prevista dall'art. 7, par. 1, TUE. Non paiono, cioè, applicabili a tale ipotesi le considerazioni svolte dall'Avvocato generale Tanchev, secondo il quale i due meccanismi darebbero vita a procedure separate, che possono essere invocate simultaneamente⁴⁹, in quanto aventi natura "autonoma, ed invero complementare"⁵⁰. Sulla base di quanto si è detto, infatti, ciò potrebbe valere *solo in presenza di una violazione conclamata*.

Merita poi di essere richiamato il riferimento (ancorché implicito) al principio di leale cooperazione emerso nel dibattito relativo all'introduzione di meccanismi di condizionalità per l'accesso ai fondi UE, finalizzati alla tutela dei valori fondamentali dell'Unione. Interessante, in particolare, un passaggio della relazione illustrativa concernente la proposta di regolamento, presentata dalla Commissione, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri. Pur non menzionando espressamente il principio, l'istituzione vi evidenzia, infatti, "il nesso reciproco tra il rispetto dello Stato di diritto e la fiducia reciproca e la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea"⁵¹. Non può non vedersi in questo passaggio un ulteriore rimando alla formula *Achmea*, e, dunque, un'altra conferma del ruolo del principio *de quo* nella tutela della base valoriale dell'Unione. La

MASELIS I., GUTMAN K., *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 563 ss.; ORZAN M.F., *Articolo 160*, in AMALFITANO C. ET AL. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 816 ss.; CONDINANZI M., *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 190 ss.). Come noto, la Corte non ha esitato ad adottare provvedimenti provvisori nei confronti delle riforme giudiziarie inaugurate in Polonia (v. *supra*, n. 41), facendo in tal modo ingresso in una *terra incognita* per le forme di tutela dello Stato di diritto a livello europeo. Così SARMIENTO D., *Interim Revolutions: The CJEU Gives Its First Interim Measures Ruling on the Rule of Law in Poland*, in *EU Law Analysis*, 22 October 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/>.

⁴⁹ CGUE, conclusioni presentate l'11 aprile 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, EU:C:2019:325, punto 50.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Doc. COM(2018) 324 final, 2 maggio 2018, p. 2. Sulla proposta v. CIRCOLO A., *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 395 ss.; CARTA M., *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi dell'Unione europea*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 153 ss.; MORI P., *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, *ivi*, p. 187 ss.

questione è stata poi riproposta più di recente, in occasione del Consiglio europeo che ha annunciato il varo di *Next Generation EU*⁵².

Vi è un ultimo scenario, legato alla violazione persistente dei valori fondamentali, che, benché estremo, merita di essere menzionato: la possibilità di espellere uno Stato membro dall'Unione⁵³. Come noto, vi sono casi di organizzazioni internazionali i cui atti istitutivi prevedono la possibilità di espellere — o sospendere — gli Stati membri che evidenzino un'attitudine che si pone in conflitto *in modo costante e persistente* con i principi o i valori di riferimento dell'organizzazione interessata⁵⁴. Per restare in ambito europeo, tale possibilità è contemplata espressamente dall'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa⁵⁵; a livello universale, può invece ricordarsi l'art. 6

⁵² CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della riunione straordinaria del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020*, EUCO 10/20, <https://www.consilium.europa.eu/>, punti A24 e 23 (“[...] sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di *Next Generation EU*. In tale contesto, in caso di violazioni, la Commissione proporrà misure che dovranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata”). Per una lettura critica, v. CASTORINA E., *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l’Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 43 ss.

⁵³ ÖSTERDAHL I., *Article 7 TEU and the Rule of Law Mechanism*, cit., p. 246 ss.; POHJANKOSKI P., *Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 321 ss.

⁵⁴ Per un’analisi generale del fenomeno, v. LAVIEILLE J.-M., *La procédure de suspension des droits d’un état membre des Nations Unies*, in *Revue générale de droit international public*, 1977, p. 431 ss.; MAKARCZYK J., *Legal Basis for Suspension and Expulsion of a State from an International Organization*, in *German Yearbook of International Law*, 1982, p. 476 ss.; MAGLIVERAS K.D., *Exclusion from Participation in International Organizations: The Law and Practice behind Member States’ Expulsion and Suspension of Membership*, The Hague, 1999; CLOSA C., *Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations*, JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit., p. 379 ss., spec. p. 380 ss. Diverso discorso vale per l’ipotesi di sospensione dei diritti di uno Stato membro per violazione delle obbligazioni di carattere finanziario nei confronti dell’organizzazione: sul tema v. GALLO D., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 205 ss., p. 221 ss., oltreché, con riguardo al meccanismo previsto in sede ONU, TOMUSCHAT C., *Article 19*, in SIMMA B., KHAN D.-E. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations*, cit., p. 637 ss.

⁵⁵ KLEIN E., *Membership and Observer Status*, in SCHMAHL S., BREUER M. (eds.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford, 2017, p. 67 ss.; DZEHTSIAROU K., COFFEY D.K., *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe*, cit.

della Carta delle Nazioni Unite⁵⁶. È altrettanto noto che tale possibilità non è menzionata nel diritto primario dell'Unione⁵⁷.

Ora, è vero che, nel caso di altre organizzazioni internazionali, una simile circostanza non ha impedito l'adozione di provvedimenti di espulsione⁵⁸. A livello UE, tuttavia, la situazione appare particolarmente complicata, tanto da un punto di vista politico, quanto sotto un profilo più propriamente giuridico. Da un punto di vista politico, sarebbe l'idea stessa di dare vita ad "un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" (art. 1 TUE), e cioè la natura irreversibile del processo di integrazione, ad escluderlo. Anche se, come ben dimostrano l'art. 50 TUE e la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione, l'irreversibilità di tale processo è, in realtà, da in-

⁵⁶ Sulla disposizione v., per tutti, TAMS C., *Article 6*, in SIMMA B., KHAN D.-E. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations*, cit., p. 374 ss.

⁵⁷ Benché formalmente discussa nel corso della Conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del Trattato di Amsterdam e nel corso dei lavori della Convenzione europea, essa non ha mai trovato un riscontro effettivo nel diritto vigente. V., rispettivamente, *Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference*, Madrid, 1 September 1995, SN 509/1/95/REV 1 (REFLEX 10), <http://aei.pitt.edu/>, p. 21 ("[t]here is [...] consensus within the Group on the need to insert and Article in the Treaty providing for the suspension of its rights or even the expulsion of a Member State which infringes fundamental human rights or basic democratic principles") e *Suggestion of Amendment of Article I-59 by Brok et al., on behalf of the EPP Convention Group*, <http://european-convention.europa.eu/> ("A Member State which continues a serious and persistent breach of the values mentioned in Article 2 for a period of 1 year following a European Council decision in accordance with Article I-58 [the actual Article 7 TEU], or which has abused the right of withdrawal under the present article, may be expelled from the Union by a decision of the European Council. Such expulsion shall require a qualified majority in the European Council and the consent of the European Parliament"). Secondo POHJANKOSKI P., *Expulsion of a Member State from the European Union*, cit., pp. 328-329, ciò è essenzialmente dovuto al fatto che l'introduzione della *Exit Clause* nel TUE sarebbe stata in larga parte dettata dall'esigenza di consentire la "fuoriuscita ordinata" dall'Unione di quegli Stati che non ne condividono più l'impianto valoriale di fondo.

⁵⁸ È il caso, ad esempio, della sospensione permanente adottata dall'OAS nei confronti di Cuba (1962-2009). PUSTORINO P., *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 141 ss., p. 193, parla al riguardo di "forme di espulsione mascherata". La posizione dell'Autore pare richiamare quella di SOHN L.B., *Exclusion or Forced Withdrawal from an International Organization*, in *Harvard Law Review*, 1964, p. 1381 ss., p. 1420, che si riferisce ad un potere implicito di espulsione degli Stati membri di organizzazioni regionali "at least if the decision is properly camouflaged" (corsivo aggiunto). Secondo FENWICK C.G., *The Issues at Punta del Este: Non-Intervention v. Collective Security*, in *American Journal of International Law*, 1962, p. 469 ss., p. 474, la violazione degli obblighi pattizi da parte di uno Stato consente lo scioglimento del vincolo anche laddove "the treaty is, like the Charter of the O.A.S., in the nature of the statute of a corporate body". In questo caso, tuttavia, l'Autore ritiene che l'espulsione dovrebbe conseguire ad una decisione adottata a larga maggioranza.

tendersi in termini relativi⁵⁹. Sul piano giuridico, l'ostacolo maggiore è invece rappresentato, come si vedrà a seguire, proprio dall'operare del principio di leale cooperazione.

In assenza di una specifica disposizione che consenta la sospensione o la cessazione forzata della *membership* si dovrebbe infatti valutare la possibilità di applicare ai Trattati istitutivi le norme del diritto dei trattati che potrebbero condurre ad un simile risultato⁶⁰. A rilevare, in particolare, sarebbe l'art. 60 della Convenzione di Vienna, che consente la sospensione o la cessazione di un accordo in conseguenza di una *material breach*, da intendersi come una violazione di disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato, da parte di uno Stato contraente⁶¹. Vale anche la pena ricordare che la disposizione è considerata largamente

⁵⁹ V. *infra*, par. 7.

⁶⁰ GRAGL P., *The Silence of the Treaties: General International Law and the European Union*, cit. Si tratta, in buona sostanza, dello stesso modo di procedere utilizzato per valutare la possibilità di uscire dall'Unione europea prima dell'inserimento, nel diritto primario, della clausola di recesso. V. sul tema VAHLAS A. *Appartenance à l'Union européenne*, in CONSTANTINESCO V., GAUTIER Y., MICHEL V. (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Strasbourg, 2005, p. 239 ss., pp. 267-270; VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 72.

⁶¹ Sulla disposizione in generale, v. SIMMA B., TAMS C.J., *Article 60. Termination or Suspension of the Operation of a Treaty as a Consequence of its Breach*, in CORTEN O., KLEIN P. (eds.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vol. II, Oxford, 2011, p. 1351 ss.; GIEGERICH T., *Article 60. Termination or Suspension of the Operation of a Treaty as a Consequence of its Breach*, in DÖRR O., *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*², Cham, 2018, p. 1095 ss. Sulla sua invocazione al fine di giustificare l'espulsione di uno Stato da un'organizzazione internazionale, v., in particolare, WHITE N.D., *The Law of International Organisations*, Manchester, 2005, p. 119; SIMMA B., TAMS C.J., *Article 60. Termination or Suspension*, cit., p. 1361 ss.; SCHERMERS A.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law*, cit., p. 128. La clausola trova applicazione nella prassi dell'Unione relativa alla condizionalità in tema di diritti umani nelle relazioni esterne con Stati terzi: v. CGUE, sentenza del 3 dicembre 1996, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-268/94, EU:C:1996:461, punto 27 (ove si rammenta che le disposizioni nei trattati conclusi dall'UE, che contengono una simile condizionalità, possono "essere [...] un elemento importante per esercitare il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il Paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo"). In dottrina, cfr. BARTELS L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; ROSSI L.S., *Democrazie e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'UE e politica verso il Mediterraneo*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2010, p. 517 ss.; KOCHENOV D., *Overestimating Conditionality*, in GOVAERE I. ET AL. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Professor Marc Maresecau*, Leiden/Boston, 2014, p. 541 ss.; MCKENZIE L., MEISSNER K., *Human Rights Conditionality in European Union Trade Agreements. The Case of the EU-Singapore FTA*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 832 ss.

(“in many respects”) corrispondente al diritto internazionale generale⁶², sicché essa potrebbe essere comunemente invocata dagli Stati membri dell'Unione europea, anche con riferimento a quei Paesi che non risultano formalmente vincolati dalla Convenzione⁶³.

Anche ammettendo che sia possibile riconoscere l'applicazione al sistema UE dell'art. 60 della Convenzione di Vienna — nei limiti previsti dall'art. 5 della medesima Convenzione —, va detto che anche l'operatività di tale disposizione non è immune da ostacoli procedurali ed incertezze interpretative. Quanto ai primi, occorre ricordare in particolare che, in base a quest'ultima (art. 60, par. 2, lett *a*), *i*)), l'estinzione (o la sospensione) del trattato può verificarsi, nel caso di trattato multilaterale, solo laddove vi sia l'accordo in tal senso tra *tutte le parti* (escluso ovviamente lo Stato inadempiente). Si tratta, come è evidente, di una circostanza assai improbabile e che comunque riproporrebbe alcune delle criticità già evidenziate rispetto al criterio dell'unanimità previsto dall'art. 7, par. 2, TUE per la decisione con la quale il Consiglio europeo può certificare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione⁶⁴. Rispetto alle seconde, è da menzionare anzitutto il par. 5 dell'art. 60, che non consente di invocare l'estinzione o la sospensione delle disposizioni relative alla tutela della persona umana contenute nei trattati di carattere umanitario. Indipendentemente dal tenore letterale del paragrafo, la dottrina prevalente ritiene che esso non si riferisca solo alle norme contenute nelle convenzioni di diritto internazionale umanitario, ma anche a quelle previste nei trattati a tutela dei diritti dell'uomo⁶⁵. Ora, dato che la sospensione/estinzione dei Trattati UE rispetto ad un Paese membro gravemente inadempiente implicherebbe anche — in virtù del rinvio ricettizio contenuto nell'art. 6, par. 1, TUE — quella della Carta dei diritti fondamentali (e comunque la cessazione

⁶² Così la Corte internazionale di giustizia nel celeberrimo caso relativo al progetto *Gabčíkovo-Nagymaros*, in *ICJ Reports 1997*, p. 7 ss., par. 99. Cfr. MERKOURIS P., *Termination of Treaties: The Contribution of the Gabčíkovo-Nagymaros Judgment*, in FORLATI S. ET AL. (eds.), *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Leiden, 2020, p. 78 ss. V. anche POHJANKOSKI P., *Expulsion of a Member State from the European Union*, cit., p. 335. Secondo SIMMA B., TAMS C.J., *Article 60*, cit., p. 1355, tuttavia, la corrispondenza con il diritto internazionale generale di specifici profili (relativi al regime applicabile agli accordi multilaterali o ad aspetti procedurali) “remains to be clarified”.

⁶³ Allo stato attuale, gli unici Stati dell'UE a non essere vincolati dalla Convenzione di Vienna sono Francia e Romania. Fonte: United Nations Treaty Collection, Vienna Convention on the Law of Treaties, <https://treaties.un.org/>.

⁶⁴ ÖSTERDAHL I., *Article 7 TEU and the Rule of Law Mechanism*, cit.

⁶⁵ V. per tutti GIEGERICH T., *Article 60*, cit., p. 1122 e GIOIA A., *Diritto internazionale*⁶, Milano, 2019, p. 110.

dell'applicazione delle disposizioni contenute nei Trattati e relative ai diritti dei cittadini UE), è possibile ritenere che rispetto a queste ultime non potrebbe comunque operare il meccanismo sotteso all'art. 60.

Ancor più problematica appare poi la precisazione contenuta nel par. 4 del medesimo articolo, che introduce una *Without Prejudice Clause* a favore dei meccanismi di valutazione del comportamento delle Parti contraenti previsti dal trattato in esame⁶⁶. Ciò non tanto — o non solo — per il fatto che il diritto primario dell'Unione prevede simili meccanismi, che dovrebbero dunque prevalere sulla clausola in questione. L'ostacolo maggiore, a ben vedere, risiede nella celeberrima giurisprudenza della Corte di giustizia che ha affermato l'inoperatività del brocardo *inadimplenti non est adimplendum* nei rapporti tra Stati membri retti dal diritto UE⁶⁷. In particolare, la Corte ha ricordato che:

“[i]l diritto internazionale attribuirebbe a chi sia stato leso dall'inadempimento della controparte il diritto di non adempiere a sua volta i propri obblighi [...] La Corte rileva che, nell'ordinamento comunitario [oggi UE], non sussiste una siffatta interdipendenza fra gli obblighi incombenti ai vari soggetti. Il Trattato non si limita infatti ad imporre ai

⁶⁶ Significativamente, l'originale proposta avanzata in seno alla Commissione del diritto internazionale dallo *special rapporteur* Waldock prevedeva che la clausola salvaguardasse, in caso di violazione di trattato istitutivo di organizzazione internazionale, le prerogative decisionali esercitate dagli organi di quest'ultima *in subiecta materia*. V. il testo del *Draft Article 20*, par. 5: “In the case of a material breach of a treaty which is the constituent instrument of an international organization, or which has been concluded within an international organization, any question of the termination or suspension of the rights or obligations of any party to the treaty shall be determined by decision of the competent organ of the organization concerned, in accordance with its applicable voting rules”; *Second Report on the Law of Treaties*, doc. A/CN.4/156, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963, p. 36 ss., p. 73.

⁶⁷ Questa giurisprudenza è ritenuta in dottrina un esempio dell'impossibilità di applicare nei rapporti interni all'Unione le norme di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati, con la conseguenza che, almeno sotto questo profilo, l'ordinamento UE potrebbe ritenersi *self-contained*. Sul tema v. SCHWARZE J., *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, in *Europarecht*, 1983, p. 1 ss., p. 34 ss.; PISILLO MAZZESCHI R., *Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, Milano, 1984, pp. 310-311; CONWAY G., *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 679 ss., pp. 681-682; GIANELLI A., *Unione Europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004, p. 211 ss.; SIMMA B., PULKOWSKI D., *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2006, p. 483 ss., p. 516 ss.; GRADONI L., TANZI A., *Diritto comunitario: una lex specialis molto speciale*, in ROSSI L.S., DI FEDERICO G. (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, 2008, p. 37 ss.; GRADONI L., *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009, p. 227 ss.; GIEGERICH T., *Article 60*, cit., p. 1117.

singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constare e reprimere le eventuali violazioni⁶⁸.

Tale giurisprudenza si basa sulla concezione dell'ordinamento sovranazionale, già *in nuce* nella pronuncia *Van Gend & Loos*, come un sistema nel quale la reciprocità tipica del diritto internazionale si struttura — ed evolve — per il tramite della solidarietà e, per l'appunto, del principio di leale cooperazione, sicché, per usare le parole di Dero, il diritto UE manifesta “la détermination [...] de n'utiliser la réciprocité que dans un but d'intégration communautaire”⁶⁹.

A ciò si aggiunga che la Plenaria della Corte di giustizia, in *Wightman*, rammentando i lavori preparatori relativi al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ed in particolare gli emendamenti finalizzati ad introdurre l'ipotesi espulsione di uno Stato membro, ha precisato che tali iniziative erano state tutte respinte “per il motivo, espressamente formulato nei commenti al progetto, che occorreva mantenere il carattere volontario e unilaterale della decisione di recesso”⁷⁰.

Alla luce di tale ricostruzione, evidentemente, è difficile poter sostenere un “ritorno” da parte degli Stati membri, in veste di “Signori dei Trattati”, alle norme internazionali basate sulla reciprocità simmetrica dei loro rapporti⁷¹. Si potrebbe forse ritenere che tale eventualità possa rappresentare una *extrema ratio*, invocabile in una situazione in cui gli altri strumenti di *enforcement* previsti dal diritto UE non risultino sufficienti, essendo ormai evidente che la frattura determinatasi tra lo Stato in questione e gli altri Paesi membri appare irrecuperabile⁷². Inutile dire che ciò darebbe luogo ad una

⁶⁸ CGUE, sentenza del 13 novembre 1964, *Commissione della Comunità economica europea c. il Granducato del Lussemburgo e il Regno del Belgio*, cause riunite 90 e 91/63, EU:C:1964:80; CGUE, sentenza del 25 settembre 1979, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa 232/78, EU:C:1979:215, punto 9.

⁶⁹ DERO D., *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européenne*, cit., p. 399. V. anche BLANCHET T., *Aie confiance! – La confiance mutuelle peut-elle se décréter?*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor*, cit., p. 174 ss., p. 181 e BLOBEL F., SPÄTH P., *The Tale of Multilateral Trust and European Law of Civil Procedure*, in *European Law Review*, 2005, p. 528 ss., p. 535.

⁷⁰ CGUE, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:99, punto 68.

⁷¹ Ovviamente tale difficoltà sarebbe superata in presenza di una clausola nel diritto primario a ciò finalizzata.

⁷² CONWAY G., *Breaches of EC Law*, cit., p. 695; SIMMA B., PULKOWSKI D., *Of Planets and the Universe*, cit., p. 126 ss.; MÜLLER J.-W., *A Democracy of One's Own, or What It Would Take for the EU to Safeguard Liberal Democracy in Its Member States*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit., p. 241 ss. È invece dif-

crisi di portata costituzionale del sistema, dall'esito tutt'altro che prevedibile⁷³.

3. *Leale cooperazione e funzionamento del quadro istituzionale dell'Unione: dalla crisi della "sedia vuota" alle conseguenze della Brexit*

Evidentemente, tra gli obblighi di leale cooperazione che impongono agli Stati di facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti vi sono anche quelli relativi al funzionamento del suo quadro istituzionale. Una prima questione che si pone al riguardo concerne la legittimità — alla luce del principio in parola — del comportamento degli Stati che volontariamente non partecipino alle sedute delle istituzioni di cui fanno parte. Si tratta della c.d. politica della "sedia vuota". Ora, va anzitutto rammentato che la prassi in questione, benché scarsa, è presente nella vita di differenti organizzazioni internazionali. Basti richiamare in questa sede il caso dell'Unione Sovietica, che per ben due volte ha fatto ricorso a questa pratica nell'ambito della sua partecipazione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (nel 1946 e nel 1950), e quello degli Stati Uniti, il cui delegato ha abbandonato una seduta del Consiglio nel 2013 per non prendere parte ad una votazione concernente la colonizzazione, da parte di Israele, dei territori occupati⁷⁴. Le posizioni espresse in dottrina rispetto a questo tipo di situazione sono diversificate. Alcuni autori hanno ritenuto che il comportamento degli Stati dovesse essere qualificato — più che in termini di violazione del principio di buona fede — come una violazione dell'atto istitutivo dell'organizzazione⁷⁵. Altri, muovendo dalla considerazione che gli atti isti-

ficile poter aderire alla teoria, avanzata recentemente in dottrina, secondo cui in una simile situazione lo Stato inadempiente avrebbe in realtà attivato in modo implicito l'*Exit Clause* prevista dall'art. 50 TUE: HILLION C., *Poland and Hungary Are Withdrawing from the EU*, in *Verfassungsblog*, 27 April 2020, <https://verfassungsblog.de/>. Sul tema v. *amplius, infra*, par. 7.

⁷³ CASOLARI F., *L'incorporazione*, cit., p. 153 e POHJANKOSKI P., *Expulsion of a Member State from the European Union*, cit., p. 336. Secondo Circolo, in quanto contraria allo spirito dei Trattati, l'espulsione contrasta con il loro «nucleo duro» [...], ritenuto immodificabile persino in sede di revisione" (CIRCOLO A., *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *DPCE online*, 2019, p. 19 ss., p. 36). Vi è anche chi ritiene che in una simile situazione "restino solo due alternative: operare all'interno del sistema in vista della composizione del dissidio [...] o, se il dissidio persiste [...], abbandonare l'Unione". GRADONI L., TANZI A., *Diritto comunitario: una lex specialis molto speciale*, cit., p. 69.

⁷⁴ CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*¹¹, Milano, 2017, pp. 90-92.

⁷⁵ V. ZOLLER E., *La bonne foi en droit international public*, cit., p. 169.

tutivi delle organizzazioni non prevedono normalmente un obbligo di partecipazione agli organi che le compongono, hanno preferito riferirsi ad una responsabilità di carattere *morale*, che determina la trasformazione del “diritto” di partecipazione in un... “dovere”⁷⁶. Altri ancora, seguendo un approccio maggiormente pragmatico, hanno focalizzato l’analisi sugli effetti del comportamento tenuto dagli Stati, definendone la portata in base alle motivazioni da questi ultimi addotte⁷⁷. Così, nel caso in cui uno Stato si sia assentato con l’intenzione di paralizzare il voto dell’istituzione di cui fa parte, il suo comportamento dovrebbe essere considerato equivalente ad un voto contrario. Nel caso, invece, di una assenza espressione di una semplice dissociazione dall’operato dell’istituzione, il comportamento potrebbe essere fatto corrispondere ad una astensione.

Ciò detto, la politica della “sedia vuota” ha fatto il proprio ingresso nella storia del processo di integrazione europea il 30 giugno 1965, quando la Francia di De Gaulle, per esprimere il proprio dissenso nei confronti della creazione di un mercato agricolo comune, annunciò il ritiro dei propri ministri dalle riunioni del Consiglio. Come noto, la crisi si è conclusa con il raggiungimento dell’Accordo del Consiglio sulla cooperazione fra il Consiglio dei ministri e la Commissione europea — conosciuto anche come “Compromesso di Lussemburgo” (1966) —, che ha previsto la possibilità di introdurre il voto all’unanimità ogni qual volta uno Stato membro ritenga minacciato un proprio interesse vitale⁷⁸. Benché in questo caso la crisi istituzionale abbia avuto un esito tutto politico, ritenuto da molti autori ormai superato in forza delle successive modifiche introdotte al sistema decisionale adottato in seno all’Unione⁷⁹, in dottrina si è sostenuto che tale prassi sia in conflitto col diritto primario e, nella specie, con il principio di leale cooperazione. Inappellabile appare a questo riguardo il giudizio formulato da Dehousse:

⁷⁶ DEHOUSSE F., *Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la “chaise vide” en droit des gens contemporains*, in *Revue belge de droit international*, 1968, p. 127 ss., pp. 136-137.

⁷⁷ CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, cit., p. 92.

⁷⁸ VAN MIDDELAAR L., *Spanning the River: The Constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe’s Political Order*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 98 ss.

⁷⁹ Ma v. EDITORIAL, *Not Dead Yet. Revisiting the “Luxembourg Veto” and Its Foundations*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 1 ss.

“[p]as de doute: sur le plan du droit le plus évident, le procédé de la chaise vide est exclu de cette organisation et l'État membre qui en fait usage commet une infraction envers les engagements qu'il a pris”⁸⁰.

E del resto, anche la Corte di giustizia ha riconosciuto che l'obbligo di facilitazione richiamato dall'art. 5 TCEE “implica tra l'altro il dovere di non adottare provvedimenti che possono ostacolare il funzionamento interno delle istituzioni” sovranazionali⁸¹.

Al di là della crisi della “sedia vuota”, diversi sono i casi in cui il principio di leale cooperazione è stato invocato — più o meno esplicitamente — al fine di preservare il corretto funzionamento delle istituzioni sovranazionali. Si è già ricordato il richiamo al principio con riguardo al corretto svolgimento dell'*iter* legislativo⁸². Molti altri casi, incluso quello cui si riferisce il passaggio appena menzionato, riguardano poi la tutela delle prerogative dei membri del Parlamento europeo; prerogative rispetto alle quali vige un obbligo di non ingerenza da parte delle autorità nazionali. Ciò a partire dai privilegi e le immunità di cui essi godono. È particolarmente significativo, a questo proposito, che la Corte di giustizia abbia riconosciuto che il principio di leale cooperazione è “sancito” dall'art. 18 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, il quale richiede, ai fini della sua applicazione, che le istituzioni sovranazionali agiscano d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati⁸³. La Corte ha anche riconosciuto, riferendosi alla fonte giuridica di dette immunità, ossia l'art. 343 TFUE, che queste ultime devono “garantire che il Parlamento europeo sia piena-

⁸⁰ DEHOUSSE F., *Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la “chaise vide”*, cit. p. 137. V. anche BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p.128 ss., spec. p. 133, che, sviluppando ulteriormente il ragionamento di Dehousse, si riferisce ad “une indiscutable responsabilité des États membres vis-à-vis de la Communauté, et ne y voyant un principe «structurel», «existentiel» de celle-ci exigeant la simple mise en place de ses organes, de ses institutions propres”. Va detto, da questo punto di vista, che il ragionamento potrebbe essere anche esteso ad altre organizzazioni internazionali, sostenendosi in particolare che una simile condotta può costituire una violazione di quell'obbligo di rispetto dell'autonomia dell'organizzazione menzionato da Sereni nella sua tassonomia sugli obblighi derivanti dalla partecipazione a simili enti (*supra*, cap. I, par. 6.2.2).

⁸¹ CGUE, sentenza del 15 settembre 1981, *Lord Bruce of Donnington*, causa 208/80, cit., punto 14. Ciò anche con riferimento al riparto di competenze rilevanti nell'ambito del Protocollo sulle sedi delle istituzioni (2007): CGUE, sentenza del 2 ottobre 2018, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, causa C-73/17, EU:C:2018:787, punto 43 e giurisprudenza ivi citata.

⁸² V. *supra*, cap. I, par. 6.3.

⁸³ CGUE, sentenza del 21 ottobre 2008, *Marra*, cause riunite C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 41; CGUE, sentenza del 6 settembre 2011, *Patriciello*, causa C-163/10, EU:C:2011:543, punto 40.

mente in grado di assolvere i compiti ad esso attribuiti⁸⁴. In questo senso, può dunque affermarsi che tali immunità rappresentano *per se* delle manifestazioni concrete del principio di leale cooperazione⁸⁵. Da ciò i giudici di Lussemburgo hanno inferito che una persona ufficialmente eletta al Parlamento europeo mentre si trovava sottoposta a una misura di custodia cautelare nell'ambito di un procedimento per reati gravi — nella specie, ribellione, sedizione e malversazione —, e che non aveva avuto la possibilità di adempiere ad alcuni requisiti nazionali successivi la proclamazione, nonché di recarsi presso il Parlamento europeo per partecipare alla prima sessione di lavoro, dovesse comunque godere di immunità alla luce del predetto art. 9 del Protocollo⁸⁶. Tale immunità, ha precisato la Corte, implica altresì la revoca della misura di custodia cautelare⁸⁷. La presa di posizione è particolarmente significativa, in quanto riferita ad una vicenda individuale che si inserisce nella reazione, da parte delle autorità spagnole, nei confronti del tentativo di secessione operato nel settembre 2017 da diversi politici catalani. È noto al riguardo che l'Unione europea ha assunto una posizione di non ingerenza, in linea con quanto previsto dall'art. 4, par. 2, TUE, che le impone, tra l'altro, il rispetto delle funzioni statali di salvaguardia dell'integrità territoriale⁸⁸. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha ritenuto,

⁸⁴ CGUE, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 76.

⁸⁵ In altre parole, il principio di lealtà può considerarsi espressione della necessità funzionale dell'Organizzazione, ossia della necessità che essa possa efficacemente esercitare le proprie funzioni (v. anche Tribunale, sentenza del 15 ottobre 2008, *Mote*, causa T-345/05, EU:T:2008:440, punto 27). Sul punto, con riferimento al ruolo esercitato dalle immunità e i privilegi nel contesto del diritto delle organizzazioni internazionali, v. SCHERMERS A.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law*, cit., pp. 268-269.

⁸⁶ CGUE, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, cit., punto 90.

⁸⁷ *Ibid.*, punto 92.

⁸⁸ V. EUROPEAN COMMISSION, *Statement on the Events in Catalonia*, 2 October 2017, Statement 17/3626, <https://ec.europa.eu/>. La Commissione europea ha precisato, in questa come in precedenti occasioni, che l'eventuale nuovo Stato formatosi mediante il processo di secessione sarebbe, in quanto tale, da ritenersi un Paese terzo, dovendo pertanto avviare la procedura ex art. 49 TUE. In dottrina, v. MOINE A., *Le respect du principe de l'intégrité territoriale d'un État membre de l'Union européenne*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 509 ss., spec. p. 521 ss.; CAPLAN R., VERMEER Z., *The European Union and Unilateral Secession. The Case of Catalonia*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2018, p. 767 ss. Sulla necessità di considerare la posizione del nuovo Stato — e dei suoi cittadini — alla luce del principio di leale cooperazione, favorendo così soluzioni pragmatiche volte alla continuità delle situazioni giuridiche pregresse, v. KENEALY D., MACLENNAN S., *Sincere Cooperation, Respect for Democracy and EU Citizenship: Sufficient to Guarantee Scotland's Future in the European Union?*, in *European*

nel caso in esame, di dover dar precedenza al regime di immunità previsto dal diritto primario. Con questo riconoscendo la necessità di garantire *in ogni caso* il corretto funzionamento dell'istituzione e, con esso, “il principio della democrazia rappresentativa, il quale concretizza il valore della democrazia citato dall'articolo 2 TUE”⁸⁹. Da questo punto di vista, la pronuncia costituisce un ulteriore esempio della connessione funzionale che esiste tra il principio di lealtà e la tutela dei valori fondamentali dell'UE.

Rilevanti sono poi le problematiche emerse in seguito all'attivazione, da parte del Regno Unito, della clausola di recesso⁹⁰. In particolare, meritano di essere richiamate tre vicende che hanno interessato il funzionamento di altrettante istituzioni dell'Unione, aprendo scenari sino a quel momento inediti.

Law Journal, 2014, p. 591 ss. Sulla dimensione “identitaria” dell'integrità territoriale v. poi *infra*, cap. III, par. 3.3.

⁸⁹ CGUE, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, cit., punto 63. Per un commento generale alla pronuncia, v. VAN ELSUWEGE P., *A Matter of Representative Democracy in the European Union. The Catalan Question before the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 25 December 2019, <https://verfassungsblog.de/>; FASONE C., LUPO N., *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1527 ss. In data 9 gennaio 2020 la Corte suprema spagnola, che aveva sottoposto alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali nel procedimento richiamato in testo, ha ritenuto con propria ordinanza di non dover rilasciare Junqueras, essendo nel frattempo sopravvenuta una condanna a suo carico di 13 anni di detenzione con interdizione dai pubblici uffici e dunque l'impossibilità di poter esercitare il mandato parlamentare. Tale presa di posizione è stata ritenuta in dottrina una violazione del principio di leale cooperazione, che impone, come ricordato anche dalla Corte di giustizia nella propria sentenza, la valutazione, da parte del giudice nazionale del rinvio, degli effetti da ascrivere all'immunità di Junqueras (CGUE, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, cit., punto 93). V. VAN ELSUWEGE P., *The Junqueras Saga Continues. A New Challenge for the EU Legal Order*, in *Verfassungsblog*, 14 January 2020, <https://verfassungsblog.de/>; CENTENARI R., *Alle fondamenta dell'inviolabilità dei membri del Parlamento europeo: il caso Junqueras*, in *SIDIBlog*, 16 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>. Da notare poi che, in data 13 gennaio 2020, con propria decisione, il Parlamento europeo ha constatato la vacanza del seggio di Junqueras (v. PARLAMENTO EUROPEO, *Processo verbale della seduta di lunedì 13 gennaio 2020*, doc. P9_PV(2020)01-13, punto 6, <https://www.europarl.europa.eu/>). È tuttora pendente innanzi alla Corte il procedimento di impugnazione di una ordinanza del Tribunale con la quale quest'ultimo si è dichiarato incompetente a pronunciarsi sulla legittimità della decisione del 13 gennaio 2020 (Tribunale, ordinanza del 3 marzo 2020, *Junqueras c. Parlamento europeo*, causa T-24/20 R, EU:T:2020:78).

⁹⁰ Sulla interazione tra leale cooperazione e recesso dall'Unione v., in generale, *infra*, par. 7.

La prima questione ha riguardato la partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee del maggio 2019⁹¹. Come si ricorderà, all'inizio del 2019 il Consiglio aveva adottato una decisione relativa alla firma dell'Accordo di recesso⁹². Nelle settimane successive, tuttavia, era emersa chiaramente la difficoltà, da parte del Regno Unito, di poter procedere alla ratifica dell'Accordo in tempo utile per consentire l'uscita del Paese entro il termine di due anni previsto dall'art. 50, par. 3, TUE. Per questo motivo, si era cominciata a prefigurare la necessità di negoziare una proroga, ponendosi pertanto il problema di stabilire se il Paese, in quanto Stato membro in fase di recesso, dovesse comunque assicurare lo svolgimento delle elezioni europee sul suo territorio. Ed è proprio nelle decisioni adottate dal Consiglio europeo, d'intesa col Regno Unito, al fine di prorogare il termine previsto dall'art. 50, par. 3, TUE che si rinvergono i termini della soluzione del problema. E la logica che ne ha ispirato l'individuazione. È importante rammentare al riguardo che tali decisioni sono state assunte all'unanimità dal Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato interessato. La loro natura è pertanto assimilabile a quella di un accordo internazionale, concluso in forma semplificata, tra l'Unione europea e lo Stato recedente. Ora, nella prima Decisione, adottata il 22 marzo 2019, viene precisato che, “[s]e il 23-26 maggio 2019 sarà ancora Stato membro, il Regno Unito sarà soggetto all'obbligo di tenere le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione”⁹³. La precisazione si pone in linea di perfetta continuità con gli Orientamenti adottati dal Consiglio europeo nella riunione straordinaria tenutasi il 29 aprile 2017 per i negoziati sulla *Brexit*⁹⁴. In questo importante documento, infatti, si legge quanto segue:

“[f]ino a quando non lascerà l'Unione, il Regno Unito resterà membro dell'Unione europea a pieno titolo, soggetto a tutti i diritti e obblighi sanciti dai Trattati e dal diritto UE, compreso il principio di sincera [sic!] cooperazione”⁹⁵.

⁹¹ Su di essa v. anche BATTAGLIA F., *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 23 ss., spec. p. 45 ss.

⁹² Decisione (UE) 2019/274 del Consiglio, dell'11 gennaio 2019, in *GUUE* L 47I, del 19 febbraio 2019, p. 1 ss.

⁹³ ‘Considerando’ n. 10, Decisione (UE) 2019/476, in *GUUE* L 80I, del 22 marzo 2019, p. 1 ss.

⁹⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE*, EUCO XT 20004/17, 29 aprile 2017, <https://www.consilium.europa.eu/>.

⁹⁵ *Ibid.*, punto 25. Critica rispetto all'invocazione, a questo proposito, del principio di lealtà è la posizione espressa da Manzini, il quale sostiene che il principio sia del tutto inoperante in questo contesto, “perché il Parlamento europeo partecipa al processo decisionale

Come si vede, dunque, è il principio di leale cooperazione ad imporre allo Stato di assicurare il funzionamento dell'istituzione parlamentare, prevedendo, ove necessario, lo svolgimento delle elezioni dei suoi membri. Nella seconda Decisione di proroga, adottata l'11 aprile 2019, si ribadisce la posizione già manifestata in occasione della prima⁹⁶; viene altresì precisato che, nel caso in cui il Regno Unito non abbia ratificato l'Accordo di recesso entro il 22 maggio 2019, esso "sarà soggetto all'obbligo di tenere le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione"⁹⁷. Nel caso di mancato adempimento a tale obbligo, la proroga dovrebbe terminare, anziché il 31 ottobre 2019, il 31 maggio 2019⁹⁸. Significativamente viene ribadito poi

"l'impegno del Regno Unito a comportarsi in modo costruttivo e responsabile durante tutto il periodo di proroga, come richiede il dovere di leale cooperazione [...] secondo modalità che rispecchino il suo *status* di Stato membro in fase di recesso"⁹⁹.

Come si vede, nonostante le diversità di vedute sul piano politico espresse dalle due parti¹⁰⁰, la soluzione giuridica cui entrambe sono conve-

come sede nella quale si forma la volontà politica dei cittadini europei, volontà che è incompressibile nelle logiche di equilibrio inter-istituzionale che ispirano il principio in questione. Cfr. MANZINI P., *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 110 ss., p. 115.

⁹⁶ 'Considerando' n. 10, Decisione (UE) 2019/584, in *GUUE* L 101, dell'11 aprile 2019, p. 1 ss.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.* Secondo MANZINI P., *Lo strano caso delle elezioni europee*, cit., pp. 112-113, tale previsione sarebbe sostanzialmente assimilabile ad una espulsione di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione, circostanza che, come visto, risulta di difficile attuazione alla luce del quadro normativo dell'ordinamento UE (*supra*, par. 2). Occorre tuttavia rammentare che la Decisione non costituisce un atto unilaterale ma dà corpo ad una intesa cui partecipa attivamente anche lo Stato recedente. Per questo, non pare possa richiamarsi utilmente l'istituto dell'espulsione.

⁹⁹ 'Considerando' n. 10, Decisione (UE) 2019/584, cit.

¹⁰⁰ Nella lettera con la quale il Primo ministro britannico richiedeva una seconda proroga rispetto al termine di cui all'art. 50, par. 3, TUE, si legge che: "[i]t remains the Government's view that, despite this request to extend the Article 50 period, it is in the interests of neither the United Kingdom as a departing Member State, nor the European Union as a whole, that the United Kingdom holds elections to the European Parliament". Tuttavia, subito dopo si precisa anche che lo Stato "accepts the European Council's view that if the United Kingdom were still a Member State of the European Union on 23 May 2019, it would be under a legal obligation to hold the elections". Cfr. PRIME MINISTER'S OFFICE, *Prime Minister's Letter to President Tusk*, 5 April 2019, <https://www.gov.uk/>; corsivo aggiunto.

nute è informata al pieno rispetto del principio di leale cooperazione¹⁰¹. Il Regno Unito ha regolarmente tenuto le elezioni europee il 26 maggio 2019¹⁰².

La seconda questione posta dalla *Brexit* riguarda la mancata proposizione, da parte del Governo di Sua Maestà, di personalità da sottoporre all'avallo del Consiglio, prima, e del Parlamento, poi, ai fini della nomina a commissario europeo (art. 17, par. 7, TUE). Tale omissione è stata giustificata, in vista delle elezioni generali del dicembre 2019, alla luce della *General Elections Guidance*, secondo cui “[t]he UK should not make nominations or put forward candidates for senior appointments in the European or international nominations after the election”¹⁰³. Significativamente, la Commissione europea ha ritenuto di dover avviare una procedura di infrazione contro lo Stato membro¹⁰⁴. Nell'assumere questa determinazione la Commissione ha richiamato anzitutto la terza Decisione di proroga adottata dal Consiglio europeo, d'intesa con il Regno Unito¹⁰⁵. In particolare, il ‘considerando’ n. 11 della Decisione, nel riferirsi alla necessità che la proroga non comprometta il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni, richiede al Regno Unito di adempiere all'obbligo di proporre un candidato alla nomina di membro della Commissione. In secondo luogo, l'istituzione si è riferita ad un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia, secondo cui

“uno Stato membro non può eccipire disposizioni del proprio ordinamento giuridico nazionale, neppure costituzionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione”¹⁰⁶.

¹⁰¹ Cfr. AMALFITANO C., *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss., p. 6.

¹⁰² In seguito al recesso, i seggi spettanti al Regno Unito sono stati oggetto di una parziale redistribuzione tra gli Stati membri.

¹⁰³ CABINET OFFICE, *General Elections Guidance 2017*, 20 April 2017, <https://assets.publishing.service.gov.uk/>, punto 14.

¹⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION, *European Commission Launches Infringement Procedure Against the UK following Its Failure to Name a Candidate for EU Commissioner*, IP/19/6286, 14 November 2019, <https://ec.europa.eu/>.

¹⁰⁵ Decisione (UE) 2019/1810, in *GUUE* L 278I, del 30 ottobre 2019, p. 1 ss.

¹⁰⁶ CGUE, sentenza del 5 febbraio 2015, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-317/14, EU:C:2015:63, punto 33. Secondo Garner, ancorché sia possibile, in linea di principio, qualificare la disciplina sulle elezioni nazionali come inerente alla struttura fondamentale dello Stato, in quanto tale “coperta” dalla clausola sulle identità nazionali di cui all'art. 4, par. 2, TUE, sarebbe comunque legittimo sostenere che essa debba venire controbilanciata dal fatto che “the nomination of a Commissioner concerns in itself a fundamental constitutional structure of the European Union”. Cfr. GARNER O., *The Infringement Action against the UK for Failing to Nominate a New Commissioner*, in *European Law Blog*,

Come si vede, entrambi gli argomenti poggiano — in perfetta continuità con la soluzione emersa riguardo all'organizzazione delle elezioni europee — sulla necessità di garantire *in ogni caso* il rispetto del principio di leale cooperazione.

Più complesso e articolato appare lo scenario concernente la Corte di giustizia ed i suoi membri di nazionalità britannica. Conviene anzitutto ricostruire, seppur brevemente, il contesto fattuale ed il quadro normativo applicabile in questa “ingarbugliata” vicenda. Come rammentato nella seconda Decisione di proroga, tutti i mandati “dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione nominati, designati o eletti in relazione all'adesione del Regno Unito all'UE” avrebbero dovuto terminare alla data del recesso di questo Paese¹⁰⁷. La medesima soluzione è richiamata nell'Accordo di recesso (2020)¹⁰⁸. In data 29 gennaio 2020, all'approssimarsi dell'entrata in vigore dell'Accordo (avvenuta il 31 gennaio), la Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri ha adottato una Dichiarazione precisando che il posto permanente di avvocato generale assegnato al Regno Unito sarebbe stato integrato nel sistema di rotazione previsto per la nomina degli avvocati generali e ha individuato nella Repubblica ellenica il Paese che avrebbe dovuto esprimere il successivo nominativo¹⁰⁹. Due giorni dopo, in un proprio comunicato stampa, la Corte, prendendo atto del termine dei mandati dei propri membri britannici a decorrere dalla mezzanotte di quello stesso giorno, ha precisato che l'Avvocato generale di nazionalità britannica, Eleanor Sharpston, sarebbe rimasta in carica fino a quando il successore, proposto dalla Grecia, non ne avesse assunto le funzioni¹¹⁰. L'AG Sharpston ha tuttavia ritenuto che tale meccanismo di sostituzione fosse illegittimo e in data 7 aprile 2020 ha impugnato la citata Di-

27 November 2019, <https://europeanlawblog.eu/>. Sul rilievo che il rispetto delle identità nazionali può avere nel definire la portata del principio di leale cooperazione v. *infra*, cap. III, par. 3.3.

¹⁰⁷ ‘Considerando’ n. 11, Decisione (UE) 2019/584, cit. La circostanza è ribadita anche nella terza Decisione: ‘Considerando’ n. 12, Decisione (UE) 2019/1810, cit. V. poi ANRÒ I.A., *L'impatto della Brexit sulla composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss., p. 7.

¹⁰⁸ Preambolo, Accordo di recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE* L 29, del 31 gennaio 2020, p. 7 ss.

¹⁰⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Dichiarazione della Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri relativa alle conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione europea sugli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, XT 21018/20, 29 gennaio 2020, <https://data.consilium.europa.eu>.

¹¹⁰ CGUE, *Conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione europea per la Corte di giustizia dell'Unione europea*, comunicato stampa n. 10/20, 31 gennaio 2020, <https://curia.europa.eu/>.

chiarazione innanzi al Tribunale, chiedendone l'annullamento parziale¹¹¹. Non solo. A seguito della Decisione dei Rappresentanti degli Stati membri del 2 settembre 2020, relativa alla nomina di tre giudici e di un avvocato generale della Corte di giustizia¹¹² — nomina, quest'ultima, che avrebbe dovuto produrre effetto dal 7 settembre 2020, determinando la fine del suo mandato — la Signora Sharpston ha deciso di rivolgersi al Tribunale in via cautelare, chiedendo la sospensione degli effetti della Decisione. In data 4 settembre 2020, il Tribunale ha adottato un'ordinanza, accogliendo la richiesta della autorevole ricorrente, e sospendendo la Decisione limitatamente alla sostituzione dell'Avvocato generale¹¹³. Le succinte motivazioni rimandano all'esigenza di preservare il rispetto della *rule of law* con riguardo alla composizione ed al funzionamento della Corte. I Rappresentanti degli Stati membri hanno quindi impugnato l'ordinanza innanzi alla Corte di giustizia, facendo leva principalmente sull'incompetenza dei giudici di Lussemburgo a sindacare una decisione adottata dagli Stati membri al di fuori dell'ordinamento dell'Unione. Ciò a motivo del fatto che, come rammentato nel procedimento d'appello instauratosi innanzi alla Corte, una simile decisione è espressione di “a rare intergovernmental dimension in the complex system of EU law, which remains beyond the scope of Article 263 TFEU”¹¹⁴. Il Vicepresidente della Corte, con propria ordinanza del 10 settembre 2020, ha aderito alla posizione manifestata dai Rappresentanti degli Stati, considerando il caso *prima facie* inammissibile e dunque annullando l'ordinanza del Tribunale¹¹⁵. Lo stesso giorno in cui è stata adottata l'ordinanza l'Avvocato generale proposto dalla Grecia, Athanasios Rantos, ha assunto le proprie funzioni¹¹⁶.

Ora, poiché la vicenda ha destato notevoli perplessità in alcuni esponenti della dottrina¹¹⁷, tenuto conto della necessità di rispettare il principio della

¹¹¹ Si tratta del caso *JE c. Consiglio e Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri*, registrato con numero di causa T-180/20.

¹¹² Decisione (UE) 2020/151, in *GUUE* L 292, del 7 settembre 2020, pp. 1-2.

¹¹³ Tribunale, ordinanza del 4 settembre 2020, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e Rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-550/20 R, EU:T:2020:416.

¹¹⁴ CGUE, ordinanza del 10 settembre 2020, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, causa C-424/20 P(R), EU:C:2020:705, punto 17.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Fonte: <https://curia.europa.eu/>.

¹¹⁷ Tra gli altri, v. HALBERSTAM D., *Could there be a Rule of Law Problem at the EU Court of Justice?*, in *Verfassungsblog*, 23 February 2020, <https://verfassungsblog.de/>; PECH L., *The Schrödinger's Advocate General*, *ivi*, 29 May 2020; KOCHENOV D., *It's Urgent — The Illegal Appointment of a New Advocate General and What Can be Done to Uphold the Rule of Law in the EU*, *ivi*, 3 September 2020; KOCHENOV D., *It's Urgent II — The EU General Court Temporarily Suspends the Attempted Appointment of a New Advocate Gen-*

inamovibilità ed indipendenza dei membri della Corte¹¹⁸ e, più in generale, il valore dello Stato di diritto — come visto sopra oggetto di una rigorosa valutazione, da parte dei giudici di Lussemburgo, con riguardo ai sistemi giudiziari nazionali¹¹⁹ —, è opportuno compiere alcune riflessioni sulla legittimità del comportamento dei Rappresentanti degli Stati membri¹²⁰. In particolare, stante lo stretto collegamento funzionale esistente tra l'impianto valoriale dell'Unione ed il principio di leale cooperazione, e, nella specie, tra quest'ultimo ed il valore dello Stato di diritto¹²¹, è bene domandarsi se il principio avrebbe potuto giocare un ruolo significativo al fine di pervenire ad un esito diverso da quello realizzatosi *in concreto*.

A parere di chi scrive è possibile sostenere che il comportamento tenuto dagli Stati non sia lesivo del principio e degli obblighi di contribuzione al corretto funzionamento dell'istituzione che da esso derivano. È infatti lecito ritenere che la Decisione assunta dai loro Rappresentanti si sia limitata a prendere atto di un cambiamento radicale delle circostanze alla base della nomina, da essi compiuta ai sensi dell'art. 19, par. 2, TUE, dell'AG Sharpston, risultando dunque, per richiamare le parole utilizzate dalla Corte in uno dei “casi polacchi”¹²², “giustificat[a] da motivi legittimi e imperati-

eral, ivi, 6 September 2020; KOCHENOV D., BUTLER G., *It's Urgent III — AG Sharpston Dismissed in a Radical Move: The Court of Justice Proclaims its Own Lack of Independence*, ivi, 11 September 2020; KOCHENOV D., BUTLER G., *The Independence and Lawful Composition of the court of Justice of the European Union: Replacement of Advocate General Sharpston and the Battle for the Integrity of the Institution*, Jean Monnet Working Paper 2/20, <https://jeanmonnetprogram.org/>.

¹¹⁸ V. artt. 5, 6 e 8 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹¹⁹ *Supra*, par. 2.

¹²⁰ Può essere interessante, a questo proposito, rammentare un caso sottoposto all'attenzione della Corte EFTA e relativo alla legittimità della sua composizione a seguito di due decisioni adottate dall'*ESA/Court/Committe*. La prima, datata 1° dicembre 2016, aveva disposto il rinnovo del mandato del giudice Christiansen per soli tre anni — anziché gli ordinari sei. La seconda, adottata il 13 gennaio 2017, aveva abrogato la precedente prevedendo un rinnovo di sei anni. Nella relativa pronuncia della Corte, si legge quanto segue: “[a]ny assessment of the lawfulness of the Court’s composition, particularly concerning its independence and impartiality, requires that due account is taken of several important factors. First, the principle of judicial independence is one of the fundamental values of the administration of justice [...] Second, it is vital not only that judges are independent and fair, they must also appear to be so. Third, maintaining judicial independence requires that the relevant rules for judicial appointments [...] must be strictly observed”. Corte EFTA, decisione del 14 febbraio 2017, *Nobile*, causa E-21/16, punto 16.

¹²¹ *Supra*, par. 2.

¹²² CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, cit., ove la Corte si pronuncia sul principio di inamovibilità del giudice, riconoscendone la portata relativa.

vi, nel rispetto del principio di proporzionalità¹²³. Senza contare che una ulteriore giustificazione potrebbe rinvenirsi anche nell'art. 50, par. 3, TUE, laddove esso prevede che “[i] Trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell’Accordo di recesso”, circostanza, quest’ultima, richiamata anche nelle Decisioni di proroga del termine di recesso e nell’Accordo di recesso medesimo.

Tutto ciò premesso, non può però nascondersi che l'impressione che si ha dalla lettura dell'ordinanza del Vicepresidente della Corte è che ci si trovi in questo caso su di un crinale assai scivoloso, dove è difficile riuscire a trovare un equilibrio accettabile tra lo *status* di Paese membro, che indubbiamente risulta significativamente influenzato dall'operare del principio di leale cooperazione, e quello di “Signore dei Trattati”, che pure spetta ai Paesi membri dell'Unione in forza del ruolo creatore da essi esercitato nel dar vita all'Organizzazione¹²⁴. Se, cioè, si accetta — come sembra nella sostanza fare il Vicepresidente della Corte nella propria ordinanza — la prospettiva richiamata dai Rappresentanti degli Stati membri, e cioè che “the Member States — *as masters of the Treaties* — have reserved to themselves, collectively, the adoption of certain acts”¹²⁵, è difficile immaginare di poter porre integralmente la loro condotta sotto la tutela del principio di lealtà¹²⁶. Siamo qui di fronte ad una situazione differente da quella considerata in precedenza e consistente nell'esercizio, da parte degli Stati UE, di proprie prerogative in grado di incidere sull'applicazione del diritto UE. In quei casi, come si è visto¹²⁷, il principio di leale cooperazione può operare come una sorta di “passerella”, ricongiungendo l'azione statale alla sfera sovranazionale e richiedendo pertanto ai Paesi che la loro condotta non ostacoli il perseguimento degli interessi comuni. Questo sembrerebbe non accadere laddove l'operato degli Stati si manifesti in prerogative *sovrane*, cioè da essi esercitate nella loro qualità di depositari della sovranità originaria da cui ha

¹²³ *Ibid.*, punto 76. V. anche LASHYN S., *Frankenstein's Court*, in *Verfassungsblog*, 29 June 2020, <https://verfassungsblog.de/>.

¹²⁴ Ruolo, vale la pena rammentarlo, riconosciuto anche dalla Corte di giustizia nel *leading case Costa c. E.N.E.L.*: “[...] istituendo una Comunità senza limiti di durata [...] questi [cioè gli Stati] hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi” (CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, causa 6/64, cit., corsivo aggiunto).

¹²⁵ CGUE, ordinanza del 10 settembre 2020, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, causa C-424/20 P(R), cit., punto 17; corsivo aggiunto.

¹²⁶ Anche se occorre ricordare che la Corte di giustizia si è riconosciuta competente ad annullare un atto “ibrido” (nella specie, si trattava di una decisione del Consiglio integrata da una decisione dei Rappresentanti degli Stati membri): CGUE, sentenza del 28 aprile 2015, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-28/12, EU:C:2015:282.

¹²⁷ *Supra*, cap. I, par. 6.1.

preso corpo la costruzione europea. Sulla questione, che prefigura un diverso atteggiarsi del principio di lealtà alla luce della dottrina del “*dédoublement fonctionnel*”¹²⁸ applicata alla *membership* degli Stati UE si avrà modo di tornare più avanti¹²⁹.

Per ragioni di completezza è opportuno concludere l’analisi svolta rispetto al funzionamento del quadro istituzionale dell’Unione rammentando che il principio di leale cooperazione è stato invocato dalla Corte di giustizia anche a garanzia dell’indipendenza e autonomia dei funzionari europei¹³⁰, oltre che per preservare — anche dal punto di vista finanziario — l’operato dell’Unione¹³¹.

4. *Il rispetto del diritto dell’Unione come espressione della leale cooperazione e garanzia dell’uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati*

Il collegamento tra il principio di leale cooperazione e l’obbligo, per gli Stati membri, di rispettare i vincoli derivanti dalla loro partecipazione all’Unione è inerente alla natura stessa del principio ed ha carattere di gene-

¹²⁸ La celebre espressione, coniata da Scelle (SCELLE G., *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in SCHÄTZEL W., SCHOCHAUER H.J. (Hrsg.), *Rechtsfragen der Internationalen Organisation. Festschrift für Hans Weberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1956, p. 324 ss.), è stata richiamata per descrivere il dualismo degli Stati membri di organizzazioni internazionali: KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*, cit., p. 220. Con riferimento al diritto UE, v. MIGLIAZZA A., *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 27; REUTER P., *La Communauté européenne du Charbon et de l’Acier*, Paris, 1964, p. 55; CASSESE S., *Remarks on Scelle’s Theory of “Role Splitting” (dédoublement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1990, p. 210 ss., p. 231 (secondo il quale “Scelle’s perspectives have enormous potential for explaining the phenomenon of the European Community in the context of international law”); ZILIOLI C., SELMAYR M., *La Banca centrale europea*, Milano, 2007, pp. 147-148.

¹²⁹ V. *infra*, capitoli III e IV.

¹³⁰ V. *supra*, cap. I, n. 204 e testo corrispondente, nonché CGUE, sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione europea c. RQ*, causa C-831/18 P, EU:C:2020, punto 80, ove la Corte riconosce, confermando quanto disposto dal Tribunale nella sentenza appellata, che, “prima di ravvisare l’esistenza di un caso eccezionale, che giustifichi la revoca dell’immunità della persona interessata [l’ex direttore generale dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode] senza previamente ascoltarla, la Commissione debba, nel rispetto del principio di leale cooperazione con le autorità nazionali interessate, attuare misure che consentano, al contempo, di rispettare il diritto dell’interessato di essere ascoltato, senza mettere in pericolo gli interessi che il segreto istruttorio mira a preservare”.

¹³¹ V. CGUE, conclusioni presentate il 26 maggio 1988, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 383/87, EU:C:1988:264, punto 75.

*ralità*¹³². Tra l'altro, l'ampia formulazione dell'art. 4, par. 3, TUE ne consente l'applicazione anche rispetto agli strumenti non vincolanti, determinando in capo agli Stati membri quanto meno un obbligo di considerazione di questi ultimi nell'interpretazione ed applicazione del quadro giuridico nazionale di riferimento¹³³.

Prima di considerare più nel dettaglio le conseguenze che derivano per gli Stati membri dal principio *de quo* nel contesto dell'implementazione del diritto sovranazionale, è interessante notare come la Corte di giustizia abbia avuto modo di evidenziare, in proposito, l'esistenza di un collegamento diretto con un altro principio che trova oggi esplicito riferimento nel diritto primario e che caratterizza la *membership* all'Unione, vale a dire il principio dell'uguaglianza formale degli Stati davanti ai Trattati. Merita di essere richiamata, in particolare, una pronuncia del 1973, in cui i giudici di Lussemburgo erano stati richiesti di verificare il rispetto, da parte della Repubblica Italiana, della normativa sovranazionale sui premi di macellazione delle vacche e di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Ebbene, dopo aver rammentato che, “[n]el consentire agli Stati

¹³² Tanto da imporsi agli Stati membri anche con riferimento ai comportamenti delle autorità dei Paesi e territori d'oltremare (PTOM) sottoposti alla loro giurisdizione: CGUE, sentenza del 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-391/17, EU:C:2019:919, punto 74; CGUE, sentenza del 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, causa C-395/17, EU:C:2019:918, punto 76. Queste due pronunce destano particolare interesse sul piano istituzionale posto che, come correttamente osservato dall'Avvocato generale Bobek nelle proprie conclusioni, mirano di fatto a richiedere, per il tramite di un ricorso di infrazione, il risarcimento del danno che i due Stati avrebbero arrecato al bilancio dell'Unione per non aver compensato le perdite verificatesi in altro Paese membro a causa di una violazione delle norme doganali da parte dei PTOM. La vicenda processuale alla base dei due casi, “[a]vvolta nelle nebbie degli aspetti tecnici delle norme doganali”, viene rappresentata dall'AG come una *matrioska*, nel senso che la domanda presentata dalla Commissione nasconde in realtà differenti significati, fino ad implicare un mutamento sostanziale del ricorso per infrazione, non più volto ad ottenere una “«tradizionale» dichiarazione generica di inadempimento da parte di uno Stato membro [...] In sostanza, diventa un ricorso per il risarcimento del danno asseritamente causato da uno Stato membro all'Unione europea”. Cfr. in particolare CGUE, conclusioni presentate il 6 febbraio 2019, *Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-391/17, EU:C:2019:97, punti 3, 38 e 65. In dottrina v. SARMIENTO D., *Can the EU Launch a Damages Action Against a Member State Using the Infringement Procedure? A Comment on Commission/UK and Commission/The Netherlands*, in *The EU Law Live Blog*, 4 November 2019, <https://eulawlive.com/> (l'A. evidenzia il fatto che il rimedio in questione “finds its legal basis on the breach of the principle of sincere cooperation (art. 4(3) TEU), in the same way that the *Brasserie du Pêcheur* and *Factortame* case-law relied on the same legal basis to construe individuals' damages against Member States for breach of EU law”).

¹³³ V. *supra*, cap. I, par 4, e *infra*, cap. III, par. 3.1.

membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il Trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme", la Corte precisava quanto segue:

"[i]l fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini"¹³⁴.

La logica è chiara: garantire — per il tramite del principio di leale cooperazione — una rigorosa osservanza del diritto UE da parte delle autorità degli Stati membri consente anche di assicurare un'applicazione di quest'ultimo il più possibile uniforme in tutto il territorio europeo, così favorendo il perseguimento degli interessi comuni e l'uguale considerazione dei Paesi UE, ed evitando al contempo discriminazioni di sorta nei confronti dei loro cittadini. Non stupisce pertanto che il Trattato di Lisbona, in linea con la soluzione già adottata nell'art. I-5 del Trattato-Costituzione¹³⁵, abbia provveduto ad evidenziare il collegamento strutturale della leale cooperazione col principio di uguaglianza tra gli Stati, inserendo entrambi i principi nella medesima disposizione, l'articolo 4 TUE, che è dedicata alle relazioni tra l'Unione e i suoi Stati membri¹³⁶. Ma proprio perché il princi-

¹³⁴ CGUE, sentenza del 7 febbraio 1973, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 39/72, cit., punto 24. V. anche, in conformità, CGUE, sentenza del 7 febbraio 1979, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito*, causa 128/78, cit., punto 12.

¹³⁵ V. *supra*, cap. I, par. 3.

¹³⁶ Secondo BLANQUET M., *Article I-5*, cit., p. 100, "le cocktail que représente cette disposition [...] propose en réalité un élément important de définition juridique de ce qu'est une Union d'États, pour ne pas dire une fédération d'États-Nations". V. anche ROSSI L.S., 2, 4, 6 (TUE)... *L'interpretazione dell'Identity Clause alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 859 ss., pp. 862-863. Significativamente, il collegamento è stato evocato anche in un comunicato stampa licenziato dalla direzione della Comunicazione della Corte UE in data 8 maggio 2020 con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale tedesca, del 5 maggio 2020, avente ad oggetto il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) della Banca centrale europea, nella quale quest'ultima ha ritenuto che la precedente pronuncia dei giudici di Lussemburgo sulla legittimità del PSPP era stata adottata *ultra vires* (v., rispettivamente, BVerfGE 859/15 e CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2018, *Heinrich Weiss a altri*, causa C-493/17, EU:C:2018:1000). Ebbene, nel documento, piuttosto inusuale nella prassi della Corte UE, si legge: "[a] pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata". Cfr. CGUE, *Comunicato stampa n. 58/20*, <http://curia.europa.eu/>. V., sul punto, anche FABBRINI F., *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law*

pio dell'uguaglianza tra gli Stati membri determina — nell'ordinamento sovranazionale — una saldatura tra il principio internazionalistico dell'uguaglianza formale degli Stati ed il divieto di discriminazione dei loro cittadini¹³⁷, la prospettata interazione col principio di leale cooperazione contribuisce ad attribuire a quest'ultimo una ulteriore dimensione operativa, non esplicitamente menzionata nella giurisprudenza sovranazionale — essendo al più evocata, indirettamente, nell'individuazione del collegamento che esso manifesta con l'effetto diretto¹³⁸ e coi valori fondanti dell'Unione¹³⁹. *Appare sempre più evidente, cioè, che il principio di leale cooperazione non è solo chiamato ad operare nei rapporti reciproci tra Stati membri ed Unione ed in quelli tra Paesi UE. A ben vedere, esso incide anche sui rapporti tra questi ultimi e i cittadini europei.*

5. *Leale cooperazione ed attuazione degli obblighi UE: il “federalismo esecutivo”...*

L'attuazione, da parte degli Stati membri, degli obblighi derivanti dalla loro *membership* — e dunque delle modalità tramite le quali il principio di leale cooperazione è chiamato ad operare al riguardo — è oggetto di due distinti filoni giurisprudenziali, tra loro strettamente connessi.

Journal, 2015, p. 1003 ss., il quale sostiene che “only the supremacy of EU law can ensure the equality of Member States before the law” (*ibid.*, p. 1005).

¹³⁷ ROSSI L.S., *Principle of Equality Among Member States of the European Union*, cit., p. 24; WOUTERS J., SCHMITT P., *Equality Among Member States and Differentiated Integration in the EU*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, cit., p. 43 ss., p. 75 ss. V. poi PESCATORE P., *Le droit de l'intégration*, cit., p. 35, il quale ricorda come il paradigma dell'uguaglianza sovrana degli Stati che si pone, secondo la ricostruzione del Kelsen, a fondamento del fenomeno delle organizzazioni internazionali (KELSEN H., *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in *Yale Law Journal*, 1944, p. 207 ss.), debba tenere conto — a livello sovranazionale — “des variantes, structurelles et relationnelles” derivanti “d'un réaménagement des souverainetés”. Ma anche Fassbender, nel riferirsi all'art. 2, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite (“The Organization is based on the sovereign equality of all its Members”), segnala che l'espressione “uguaglianza sovrana” rimanda ad un processo “that has placed ever more constraints on the freedom of action of States, its substance has changed, and will further change in the future”. FASSBENDER B., *Article 2(1)*, in SIMMA B., KHAN D.-E. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations*, cit., p. 133 ss., p. 155. Sulla necessità di mantenere separata la dimensione interindividuale del diritto dell'Unione dalla matrice internazionale che caratterizza i rapporti tra i suoi Stati v. CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea*, cit., *passim*.

¹³⁸ *Supra*, prologo, par. 2.3.

¹³⁹ *Supra*, par. 2.

Il primo di essi riguarda, in generale, l'azione degli Stati per l'implementazione della normativa sovranazionale¹⁴⁰; azione che, come emerge dal tenore letterale dell'art. 4, par. 3 TUE (“[g]li 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”) e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si fonda, dal punto di vista dell'Unione, proprio sul principio di leale cooperazione¹⁴¹. Dal punto di vista dell'Unione, si è detto. In effetti, stante la natura di quest'ultima, è difficile non condividere quanto osservato da SAILLANT-MARAGHNI in un saggio dedicato al tema: “[c]omment pourrait-elle [l'Union...] vraiment conférer une compétence (d'exécution) aux États membres, que ceux-ci n'auraient pas déjà en propre...”¹⁴². E del resto, la stessa Corte di giustizia ha avuto cura di precisare, in linea con un approccio tipico del diritto internazionale (e da esso manifestato riguardo al tema dell'adattamento del diritto interno agli obblighi internazionali)¹⁴³, che “spetta agli Stati stessi il determinare quali siano, nell'ordinamento interno, gli organi competenti ad adottare i [...] provvedimenti” tramite i quali dare attuazione ai vincoli derivanti dalla loro partecipazione al processo d'integrazione¹⁴⁴. Con la conseguenza che:

“qualora il Trattato o [...] il diritto derivato] attribuiscono poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto comunitario [oggi UE], la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti

¹⁴⁰ Inclusi, ovviamente, gli obblighi internazionali assunti dall'Unione e incorporati nel suo ordinamento: per tutte, v. CGUE, sentenza del 7 ottobre 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-239/03, EU:C:2004:598, punti 26-29.

¹⁴¹ CGUE, sentenza del 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH e a.*, cause riunite da 205 a 215/82, cit., punto 17: “[c]onformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell'art. 5 del Trattato CE, garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria”. In questo senso, l'art. 288 TFUE può considerarsi una *lex specialis* rispetto al principio generale di lealtà, nella misura in cui dispone l'obbligo di implementazione delle direttive da parte degli Stati membri: KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 13.

¹⁴² SAILLANT-MARAGHNI É., *La fonction exécutive*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre*, cit., p. 315 ss., p. 325.

¹⁴³ V. il classico SCHELLE G., *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 55, I, Paris, 1936, p. 91 ss.

¹⁴⁴ CGUE, sentenza del 15 dicembre 1971, *International Fruit Company NV e a.*, cause riunite 51 a 54/71, EU:C:1971:128, punto 3.

obblighi possano essere affidati dagli Stati a determinati organi interni *dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati*¹⁴⁵.

Ovviamente, questo non esclude che il potere esecutivo degli Stati debba tenere conto degli elementi di struttura del processo di integrazione: in virtù degli obblighi di astensione derivanti dal principio di leale cooperazione, resta inteso anche che agli Stati non è consentito di adottare provvedimenti in contrasto col diritto UE¹⁴⁶. Nondimeno, la giurisprudenza ha poi provveduto a delimitare ulteriormente l'azione (e la discrezionalità) degli Stati membri. Ciò è avvenuto attraverso la valorizzazione del rapporto tra il principio di leale cooperazione ed altri principi generali dell'ordinamento. Così, si è precisato che qualora il diritto sovranazionale non preveda regole comuni relative all'attuazione della normativa rilevante, "le autorità nazionali procedono, nell'attuazione di tale normativa, applicando i criteri formali e sostanziali del loro diritto nazionale"¹⁴⁷. Il potere discrezionale di cui esse godono deve essere tuttavia esercitato "nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario [UE], tra i quali si annoverano i principi di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento"¹⁴⁸. Risulta invece ispirata dal principio dell'effetto utile l'ulteriore precisazione operata dalla Corte secondo cui,

"[p]ur mantenendo un potere discrezionale quanto alle misure da adottare, tali autorità [cioè le autorità dello Stato membro interessato] devono vigilare in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto comunitario e affinché sia data piena attuazione ai diritti che sono attribuiti ai singoli dall'ordinamento comunitario"¹⁴⁹.

¹⁴⁵ *Ibid.*, punto 4; corsivo aggiunto.

¹⁴⁶ V., ad esempio, CGUE, sentenza del 18 marzo 1986, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 85/85, EU:C:1986:129, punto 22; CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *UPC Nederland BV*, causa C-518/11, EU:C:2013:709, punto 59. Ove ciò avvenga, potrebbe venire in rilievo il principio del primato e, dunque, l'obbligo di disapplicazione della disciplina interna confliggente: CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, *El Dridi*, causa C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 61.

¹⁴⁷ CGUE, sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù a rl*, causa riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, punto 56; CGUE, sentenza del 25 marzo 2004, *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e a.*, causa C-495/00, EU:C:2004:180, punti 39-40.

¹⁴⁸ CGUE, sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù a rl*, causa riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, cit., punto 57.

¹⁴⁹ CGUE, sentenza del 21 giugno 2007, *Jonkman e a.*, cause riunite C-231-233/06, EUC:2007:373, punto 38.

Ciò può richiedere anche di stabilire le sanzioni opportune, financo penali, a carico dei singoli che non si conformino a quanto disposto dalla normativa sovranazionale¹⁵⁰. In linea con un approccio affermato anche con riguardo alla tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche derivanti dal diritto dell'Unione, la Corte ha chiarito che, ferma rimanendo la scelta degli Stati delle sanzioni più opportune, i primi debbono garantire che “le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno”¹⁵¹, vigilando sull'applicazione di queste ultime con la stessa diligenza prestata nell'esecuzione del diritto interno. Le sanzioni debbono essere, in ogni caso, effettive, proporzionate e dissuasive¹⁵² e non possono determinare degli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali¹⁵³. Inoltre, la discrezionalità sulla tipologia di sanzione (amministrativa, penale o una combinazione delle due) esercitabile in linea di principio da parte degli Stati può, in taluni casi, affievolirsi fino ad annullarsi, rendendosi indispensabile procedere con azioni di politica criminale¹⁵⁴. Nella vigenza del sistema “a pilastri” pre-Lisbona, la Corte aveva peraltro riconosciuto che se è vero che, “in linea di principio”, la legislazione penale e le norme di procedura penale non rientravano nella competenza della Comunità, ciò non le impediva di adottare normative in relazione al diritto penale ambientale degli

¹⁵⁰ CGUE, sentenza del 2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb*, causa 50/76, cit., punto 32. I provvedimenti nazionali possono prevedere sanzioni penali anche ove la normativa comunitaria disponga solo sanzioni di carattere civile: CGUE, sentenza dell'8 luglio 1999, *Procedimenti penali a carico di Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos*, cit., punto 14.

¹⁵¹ *Ex multis*, CGUE, sentenza del 21 settembre 1989, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 68/88, EU:C:1989:339, punto 24; CGUE, sentenza del 3 maggio 2005, *Berlusconi et al.*, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-493/02, EU:C:2005:270, punti 64-65.

¹⁵² *Ibid.* Nella celeberrima “saga Taricco”, la Corte di giustizia ha chiarito che la necessità di garantire l'efficacia delle sanzioni può imporre la disapplicazione di norme interne in materia di prescrizione che costituiscano un ostacolo ad essa. Ciò, a condizione che non si determini una situazione di incertezza che contrasti con il principio di determinatezza della legge penale applicabile. Cfr., rispettivamente, CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco I*, causa C-105/14, EU:C:2015:555, punti 49 e 58, e CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S., M.B. (Taricco II)*, causa C-42/17, EU:C:2017:936, punto 59.

¹⁵³ Per tutte CGUE, sentenza del 16 dicembre 1992, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa C-210/91, EU:C:1992:525, punto 20.

¹⁵⁴ Come ben noto, una di queste ipotesi è rappresentata dalla necessità di prevenire (o reagire a) gravi frodi in materia IVA: CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco I*, causa C-105/14, cit., punto 39.

Stati membri, ove necessario e indispensabile per introdurre sanzioni efficaci nel contrasto ai reati contro l'ambiente¹⁵⁵.

Ancora, il principio dell'effetto utile e, in parte, quello del primato hanno influenzato l'applicazione del principio di lealtà al fine di imporre agli Stati membri l'obbligo di rimozione degli effetti illeciti di una violazione del diritto UE. Benché, come subito si dirà, particolarmente rilevanti appaiano le applicazioni di tale obbligo in sede giurisdizionale, esso si impone a qualsiasi organo statale¹⁵⁶. Sul piano legislativo, come noto, tale obbligo assume le fattezze di una esigenza di rettifica (o di "depurazione", secondo il linguaggio utilizzato dal giudice delle leggi italiano¹⁵⁷), tramite l'eliminazione dall'ordinamento giuridico interno (o la modifica) delle di-

¹⁵⁵ Nel caso di specie ciò ha portato la Corte ad annullare una decisione quadro in materia di protezione ambientale adottata nell'ambito dell'ex III pilastro. Si è così determinata un'applicazione dell'approccio funzionale non solo con riguardo a prerogative statali, ma anche con riferimento ai rapporti *inter-piliars*. CGUE, sentenza del 13 settembre 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-176/03, EU:C:2005:542, punti 47-48. Conformemente cfr. anche CGUE, sentenza del 23 ottobre 2007, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-440/05, EU:C:2007:625, punto 66. Il Trattato di Lisbona è intervenuto sul tema, prevedendo la competenza espressa dell'Unione ad adottare norme minime relative alla definizione di sanzioni penali ove ciò "si rivel[ia] indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione". V. in dottrina BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., pp. 146-147; HERLIN-KARNELL E., *Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar*, in *European Public Law*, 2007, p. 73 ss.; LYNSKEY O., *The Ever-longer Arm of EC Law: The Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 131 ss.; DUBOS O., *Objectif d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union européenne*, cit., p. 312 ss. (che deduce da questa giurisprudenza il fatto che "l'objectif d'efficacité dans l'exécution du droit de l'Union est un élément fondamental de la tectonique des compétences"; *ibid.*, p. 314); CAIANIELLO M., MANES V., *Introduzione al diritto penale europeo*, p. 31 ss. Più in generale, sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in ambito sanzionatorio, alla luce del principio di lealtà, v. DOUGAN M., *From the Velvet Glove to the Iron Fist: Criminal Sanctions for the Enforcement of Union Law*, in CREMONA M. (ed.), *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Oxford, 2012, p. 74 ss.

¹⁵⁶ CGUE, sentenza del 7 gennaio 2004, *Wells*, causa C-201/02, EU:C:2004:12, punto 64 e la giurisprudenza ivi citata.

¹⁵⁷ Si fa riferimento alla celebre sentenza n. 389 dell'11 luglio 1989: "poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno *al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie*" (corsivo aggiunto).

sposizioni incompatibili col diritto sovranazionale¹⁵⁸. Sul versante amministrativo, incombe in capo alle autorità l'«obbligo generale di diligenza di cui all'articolo 4, paragrafo 3», il quale implica la pronta adozione dei provvedimenti volti a sanare eventuali irregolarità¹⁵⁹.

D'altra parte, la Corte ha pure evidenziato l'esistenza di obblighi di leale cooperazione che — nell'ottica della mutua assistenza — richiedono alle istituzioni sovranazionali di contribuire all'azione svolta dagli Stati nell'implementazione degli obblighi che discendono dalla partecipazione di questi ultimi all'Unione europea. Oltre a ribadire che le istituzioni UE debbono rispettare le competenze esercitate dagli Stati membri *in subiecta materia*¹⁶⁰, essa ha precisato che, nell'accertamento dell'esistenza o dell'assenza di violazioni nella disciplina sovranazionale rilevante, gli Stati e le istituzioni sovranazionali debbono assicurare una ragionevole ripartizione dell'onere della prova¹⁶¹. I giudici di Lussemburgo hanno anche avuto cura di rammentare che l'adozione di un atto legislativo da parte del Consiglio non può di per sé rappresentare una violazione dell'obbligo imposto agli Stati membri di garantire la portata e l'efficacia del diritto UE, dato che la tutela degli interessi dei singoli Stati in Consiglio non è riconducibile a detto obbligo. Parimenti, l'esercizio del potere legislativo a livello sovranazionale non costituisce *per se* «inosservanza dell'obbligo di lealtà che incombe al Consiglio in quanto istituzione»¹⁶².

È bene evidenziare anche alcune novelle introdotte dal Trattato di Lisbona, che appaiono in linea col quadro emergente dalla prassi giurisprudenziale testé delineato. Anzitutto, occorre richiamare l'art. 291 TFUE, che, oltre a sottolineare la responsabilità primaria degli Stati membri per l'attuazione del diritto derivato dell'Unione avente natura vincolante, riconosce — alla luce dell'obiettivo di garantire un'uniforme applicazione del diritto sovranazionale — specifici poteri di esecuzione delle istituzioni dell'Unione allorquando, come rammentato dalla Corte di giustizia, si pre-

¹⁵⁸ CGUE, sentenza del 24 marzo 1988, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 104/86, EU:C:1988:171, punto 12.

¹⁵⁹ CGUE, sentenza del 17 settembre 2014, *Cruz*, causa C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 62.

¹⁶⁰ CGUE, sentenza del 10 febbraio 1983, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento europeo*, causa 230/81, cit., punto 38; CGUE, sentenza del 1° ottobre 1997, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, causa C-345/95, EU:C:1997:450, punto 31.

¹⁶¹ CGUE, sentenza del 4 marzo 2004, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-344/01, cit., punti 79-81. Si trattava, in questo caso, della disciplina concernente la risoluzione delle controversie relative alla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

¹⁶² Così CGUE, sentenza del 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, cit., punto 53.

figuri un “rischio evidente di disparità inerente alla coesistenza, nell’ordinamento giuridico dell’Unione, di misure di esecuzione nazionali potenzialmente disparate”¹⁶³. Come si vede, anche in questo contesto emerge con chiarezza la necessità di salvaguardare l’uguaglianza degli Stati e dei loro cittadini davanti ai Trattati, con la conseguenza di poter limitare ulteriormente, fino ad escludere, il potere di esecuzione riconosciuto agli Stati membri. Siamo insomma di fronte ancora una volta, come segnalato correttamente in dottrina, ad una concretizzazione degli obblighi di leale cooperazione in sede di implementazione del diritto UE¹⁶⁴. *Rectius*, quello di lealtà può considerarsi il principio legittimante il c.d. “federalismo esecutivo” dell’Unione, che l’art. 291, par. 1, TFUE avrebbe codificato¹⁶⁵. Analogo ragionamento può valere poi con riguardo all’art. 197 TFUE¹⁶⁶, che disciplina la cooperazione amministrativa riconducendola nel novero delle competenze di supporto dell’Unione¹⁶⁷. Anche questa disposizione, infatti, ribadisce

¹⁶³ CGUE, sentenza del 20 dicembre 2017, *Regno di Spagna c. Consiglio dell’Unione europea*, causa C-521/15, EU:C:2017:982, punto 47. Sulle implicazioni della decisione della Corte in parola riguardo ai poteri di esecuzione previsti a livello UE v. CHAMON M., *Fining Member States under the SGP, or How Enforcement Is Different from Implementation under Article 291 TFEU: Spain v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1495 ss.

¹⁶⁴ DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*³, Milano, 2011, p. 190; KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 13; TAVARES LANCEIRO R., *The Implementation of EU Law*, cit., p. 81.

¹⁶⁵ SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon: “Executive Federalism in the (New) European Union*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1385 ss., pp. 1397-1398; HOFMANN H.C.H. ET AL., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, p. 244; DUBOS O., *Objectif d’efficacité de l’exécution du droit de l’Union européenne*, cit., pp. 293-294; TOVO C., *Le agenzie decentrate dell’Unione europea*, Napoli, 2016, pp. 86-87, il quale evidenzia pure come il principio di leale cooperazione informi anche l’azione delle agenzie decentrate dell’Unione. Di ciò si hanno del resto testimonianze negli atti istitutivi delle agenzie. Si pensi al regolamento che ha istituito la guardia di frontiera e costiera europea e la relativa Agenzia (Frontex). Esso dispone espressamente che detta Agenzia, nonché le autorità nazionali competenti degli Stati membri, “hanno il dovere di collaborare lealmente e l’obbligo di scambiarsi informazioni” (art. 11 del Regolamento (UE) 2019/1896, del 13 novembre 2019, in *GUUE* L 295, del 14 novembre 2019, p. 1 ss.). Sulla nozione di “federalismo esecutivo”, oltre a TOVO C., *Le agenzie decentrate dell’Unione europea*, cit., p. 69 ss., v. SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon*, cit., *passim*; HOFMANN H.C.H., *Legislation, Delegation, Implementation Under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, p. 482 ss. V. però anche SAILLANT-MARAGHNI É., *La fonction exécutive*, cit., p. 325, la quale, muovendo dalla considerazione (sopra richiamata: nota 142) dell’originarietà dei poteri esecutivi degli Stati membri esclude che possa parlarsi a giusto titolo di federalismo esecutivo.

¹⁶⁶ KLAMERT M., *Article 4 TEU*, cit., p. 48.

¹⁶⁷ GEROLA L., *Art. 197 TFUE*, in POCAR F., BARUFFI M.C. (a cura di), *Commentario breve*, cit., p. 1135 ss., spec. pp. 1135-1136. CASSESE S., *Il diritto amministrativo e i suoi prin-*

gli obblighi di attuazione del diritto UE da parte degli Stati membri, evidenziando come tale attuazione risulti essenziale per il “buon funzionamento dell’Unione” e, dunque, “questione di interesse comune”. Da qui l’esigenza di prevedere una base giuridica *ad hoc* che consenta all’Unione di sostenere l’azione svolta dagli Stati membri, migliorando la loro capacità amministrativa di attuare il diritto sovranazionale.

5.1 (Segue): ... e l’esercizio integrato della funzione giurisdizionale

Il secondo filone giurisprudenziale che merita di essere richiamato nella ricostruzione degli obblighi di lealtà relativi al rispetto dei vincoli di appartenenza all’Unione riguarda il (fondamentale) ruolo svolto dai giudici nazionali nel contesto della *membership*¹⁶⁸. Si è già rammentata la pronuncia *Rewe-Zentralfinanzamt*, ove la Corte di giustizia inferisce dal principio di leale cooperazione il compito dei giudici di garantire ai singoli la tutela giurisdizionale dei diritti derivanti dal diritto sovranazionale¹⁶⁹. Completa tale statuizione il richiamo, sempre ad opera della Corte, del compito degli Stati membri di “garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli

cipi, in CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*⁶, Milano, 2015, p. 1 ss., p. 34.

¹⁶⁸ In generale, v. sul tema CLAES M., *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*, Oxford/Portland, Oregon, 2006; CARDONNEL P. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the EU Judicial System. Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford/Portland, Oregon, 2012; DE WITTE B. ET AL. (eds.), *National Courts and EU Law. New Issues, Theories and Methods*, Cheltenham/Northampton, 2016; BARAV A., *Judicial Enforcement and Implementation of European Union Law*, Bruxelles, 2018; NEFRAMI E., *La force intégrative du statut de l’état membre dans la fonction juridictionnelle*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d’État membre*, cit., p. 333 ss. Che il ruolo dei giudici nazionali assuma un rilievo determinante nel contesto dell’Unione europea non sorprende, tale essendo, più in generale, il ruolo riconosciuto ad essi nell’accertamento e applicazione del diritto internazionale. V. in dottrina, FALK R.A., *The Role of Domestic Courts in the International Legal Order*, in *Indiana Law Journal*, 1964, p. 429 ss.; CONDORELLI L., *Interpretazione giurisprudenziale ed interpretazione autentica di trattati internazionali nell’ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p. 224 ss.; CONFORTI B., *The Activities of National Judges and the International Relations of Their State*, in *Annuaire de l’Institut de Droit International*, 1993, p. 327 ss.; TANZI A., *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*⁶, Milano, 2019, p. 270 ss.; PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, cit.

¹⁶⁹ CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanzamt*, causa 33/76, cit. V. anche, più recentemente, CGUE, sentenza del 19 novembre 2014, *ClientEarth*, causa C-404/13, cit., punto 52; CGUE, sentenza del 27 settembre 2017, *Puškár*, causa C-73/16, EU:C:2017:725, punto 57, e la giurisprudenza ivi citata.

in forza del diritto dell'Unione"¹⁷⁰. Anche in questo caso, la fonte dell'obbligo viene rinvenuta nell'art. 4, par. 3, TUE. Come poi si è avuto modo di evidenziare nel commentare la decisione della Corte in *ASJP*¹⁷¹, un siffatto obbligo risulta oggi strettamente connesso anche con l'obbligo di stabilire rimedi giurisdizionali appropriati ex art. 19, par. 1, TUE; oltre che con il diritto individuale ad una tutela giurisdizionale effettiva sancito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali¹⁷².

Relativamente agli Stati membri, l'obbligo di mettere i propri giudici a servizio dell'ordinamento sovranazionale determina, da un lato, la necessità di assicurare che:

“le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)”¹⁷³.

¹⁷⁰ Tra le altre, v. CGUE, sentenza del 20 dicembre 2017, *Protect*, causa C-664/15, EU:C:2017:987, punto 35.

¹⁷¹ *Supra*, par. 2.

¹⁷² CGUE, sentenza del 27 settembre 2017, *Puškár*, cit., punto 58. Secondo Rasi, “[l]’art. 47 della Carta obbligherebbe quindi gli Stati membri a doppio titolo. Essi sarebbero tenuti a garantire una tutela giurisdizionale effettiva *nei confronti degli individui* i quali, rispetto a ciò, vanterebbero quindi un diritto soggettivo. Gli Stati sarebbero però tenuti a garantire una tutela giurisdizionale effettiva anche *nei confronti dell’Unione*, in virtù dell’obbligo di leale cooperazione con essa nonché dell’art. 19 TUE”. RASI A., *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour Suprême)*, in *European Papers, European Forum*, 2019, p. 615 ss., p. 619.

¹⁷³ CGUE, sentenza del 24 ottobre 2018, *XC e a.*, causa C-234/17, EU:C:2018:853, punto 22. I giudici di Lussemburgo hanno pure chiarito che tali dettami concernono sia l'individuazione dei giudici nazionali competenti che le regole procedurali che debbono applicarsi alle azioni rilevanti. Si tratta della c.d. “autonomia procedurale” di cui godono gli Stati membri. Su di essa, con particolare riguardo all'incidenza determinata dai principi di struttura dell'ordinamento sovranazionale e dalla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia, v., tra gli altri, GALETTA D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: paradise lost?*, Torino, 2009; SKOURIS V., *The Principle of Procedural Autonomy and the Duty of Loyal Cooperation of National Judges under Article 10 EC*, in ANDENAS M., FAIRGRIEVE D. (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law*, Oxford, 2009, p. 493 ss.; ADINOLFI A., *The “Procedural Autonomy” of Member States and the Constraints Stemming from the ECJ's Case Law: Is Judicial Autonomy Still Necessary?*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2012, p. 281; BOBEK M., *Why There Is No Principle of “Procedural Autonomy” of the Member States*, *ivi*, p. 305 ss.; DUBOS O., *Que reste-t-il de l'autonomie procédurale du juge national? Histoire de l'attribution d'une compétence au nom de l'effectivité et de l'efficacité du droit de l'Union*, in NEFRAMI E. (dir.), *Ren-voi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Paris, 2015, p. 159 ss.; AVBELJ M.,

La discrezionalità garantita agli Stati in materia è, dunque, relativa. Benché i giudici di Lussemburgo, riuniti in Grande Sezione, sembrano aver infine escluso, dopo un percorso giurisprudenziale piuttosto tormentato, che il diritto sovranazionale imponga di disapplicare le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato ove ciò consentirebbe di porre rimedio a una situazione nazionale incompatibile con tale diritto¹⁷⁴, rilevante appare comunque la capacità di incidenza sui sistemi processuali dei Paesi membri.

D'altro lato, anche sulla scia di quanto visto in precedenza riguardo agli obblighi di lealtà concernenti il corretto funzionamento del quadro istituzionale dell'Unione¹⁷⁵, spetta sempre agli Stati membri assicurare *in primis* l'efficacia del sistema di tutela giurisdizionale multilivello. A partire, evidentemente, dalla garanzia di efficacia, indipendenza e piena imparzialità dell'organizzazione della giustizia a livello nazionale¹⁷⁶. Ma ciò implica anche la necessità che le norme nazionali non impediscano (né, tanto meno,

National Procedural Autonomy: Concept, Practice and Theoretical Queries, in ŁAZOWSKI A., BLOCKMANS S. (eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham/Northampton, 2016, p. 421 ss.; IERMANO A., *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 525 ss.; KRANS B., NYLUND A. (eds.), *Procedural Autonomy Across Europe*, Cambridge, 2020.

¹⁷⁴ CGUE, sentenza del 24 ottobre 2018, *XC e a.*, causa C-234/17, cit., punti 52 ss. Ciò in virtù dell'importanza che il principio dell'intangibilità del giudicato riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione che in quelli degli Stati membri. Come si ricorderà, in *Lucchini*, la Corte aveva invece ritenuto possibile la disapplicazione delle norme processuali nazionali sul giudicato (CGUE, sentenza del 18 luglio 2007, *Lucchini*, causa C-119/05, EU:C:2007:434). La Corte ha successivamente precisato che il caso *Lucchini* aveva ad oggetto "una situazione del tutto particolare, in cui erano in questione principi che disciplinano la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea in materia di aiuti di Stato" (CGUE, sentenza del 10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti & C. SpA*, causa C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 61). V., però, CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 361, secondo cui la disapplicazione delle norme nazionali sul giudicato resterebbe possibile ove siano evidenziabili gravi violazioni di regole di struttura del diritto UE. V., anche, SCHEPISI C., *L'autonomia del giudice nazionale e il principio di giudicato nella materia degli aiuti di Stato: un tentativo di approccio coerente e sistematico*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 743 ss.

¹⁷⁵ *Supra*, par. 3.

¹⁷⁶ V. per tutte CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, cit. È utile anche ricordare che, secondo i giudici di Lussemburgo, l'art. 47 della Carta, "è sufficiente di per sé [...] per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale": CGUE, sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. e a.*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, cit., punto 164. Cfr. anche NEFRAMI E., *La force intégrative du statut de l'état membre dans la fonction juridictionnelle*, cit., p. 353.

rendano difficoltosa) la possibilità per una giurisdizione di uno Stato membro di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia¹⁷⁷.

È invero centrale, nel ragionamento in corso, il ruolo rivestito dal rinvio pregiudiziale. Più precisamente, se è indubbio che il giudice nazionale sia chiamato ad adempiere, in un'ottica di leale collaborazione con la Corte di giustizia, “ad una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione dei Trattati”¹⁷⁸, è altrettanto evidente che lo strumento del rinvio pregiudiziale, “essenziale ai fini della tutela del carattere comunitario del diritto istituito dai Trattati”¹⁷⁹, costituisce la manifestazione più tangibile dello spirito di lealtà che informa l'esercizio congiunto (o, per meglio dire, integrato) della funzione giurisdizionale nell'ordinamento sovranazionale, prefigurando “una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Tra le altre, CGUE, sentenza del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, causa 106/77, EU:C:1978:49, punto 20; CGUE, sentenza del 16 dicembre 2008, *CARTESIO*, causa C-210/06, EU:C:2008:723, punti 90 e 98; CGUE, sentenza del 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 42; CGUE, sentenza del 5 aprile 2016, *Puligienica*, causa C-689/13, EU:C:2016:199, punto 32 e giurisprudenza ivi citata. V. in proposito anche NEFRAMI E., *La force intégrative du statut de l'état membre dans la fonction juridictionnelle*, cit., p. 341 ss. Ricorda LACCHI C., *Multilevel Judicial Protection in the EU and Preliminary References*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 679 ss., p. 683, che tale vincolo deriverebbe in realtà dal principio dell'effetto utile, a sua volta strettamente connesso, come visto nel prologo di questo lavoro, al principio di lealtà.

¹⁷⁸ CGUE, parere dell'8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 69. V. BARATTA R., *National Court as “Guardians” and “Ordinary Courts” of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 297 ss.; ROSAS A., *The National Judge as a EU Judge. Some Constitutional Observations*, in *SMU Law Review*, 2014, p. 717 ss.; NIZZO C., *L'art. 5 del Trattato CE*, cit., p. 394, sottolinea giustamente l'importanza “pratica” (*rectius*, “strategica”) di affidare al giudice nazionale, in virtù dell'obbligo di leale cooperazione, la tutela giuridica del diritto sovranazionale: ciò, infatti, “permette, più di ogni altra, una penetrazione effettiva del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali”. V. anche TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, 2006, p. 37.

¹⁷⁹ CGUE, parere dell'8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, parere 1/09, cit., punto 83.

¹⁸⁰ CGUE, parere dell'8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, cit., parere 1/09, punto 84. Nella giurisprudenza, oltre ai casi richiamati, *supra*, cap. I, n. 23, v. CGUE, sentenza dell'8 novembre 1990, *Krystyna Gmurzynska-Bscher*, causa C-231/89, EU:C:1990:386, punto 18. A favore della qualificazione del rinvio pregiudiziale come strumento che attua una leale cooperazione tra corti, v. poi, in dottrina, MENGOZZI P., *A European Partnership of Courts. Judicial Dialogue between the EU Court of Justice and National Courts*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 701 ss., p. 706 ss.; ID., *Corte di giustizia, Corte costituzionale*,

In questa prospettiva, ben si comprendono le preoccupazioni di quegli autori che, guardando alla recente interazione in sede pregiudiziale tra la Corte di giustizia e talune corti supreme nazionali — interazione caratterizzata dal crescente riferimento, da parte di queste ultime, alla teoria dei controlimiti, alla clausola sulle identità nazionali riprodotta nell'art. 4, par. 2, TUE e, non ultimo, all'argomento dell'*ultra vires*¹⁸¹ —, hanno evidenziato la necessità di riaffermare una genuina cooperazione tra giurisdizioni¹⁸². Significativamente tale auspicio si rinviene anche nelle parole di alcune corti costituzionali che si sono rese protagoniste di questa fase di accesa dialettica

principio di cooperazione e la saga Taricco, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 9 ss.; LACCHI C., *Multilevel Judicial Protection in the EU and Preliminary References*, cit., p. 691; CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 167 ss. (l'A. qualifica il rinvio pregiudiziale come "strumento di diritto collaborativo", utilizzando l'approccio concettuale elaborato da KESSEDIAN C., *Le droit international collaboratif*, Paris, 2016; egli precisa anche, muovendo dalla constatazione della diversità dei sistemi giurisdizionali nazionali, che la procedura di rinvio riflette pure il rispetto "della diversità culturale in ambito giuridico, nonché dell'identità istituzionale (e costituzionale) degli Stati membri"). Più articolato il ragionamento svolto da KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., pp. 14-15 e pp. 212-215. Da un lato, l'A. riconosce che il rinvio pregiudiziale possa considerarsi uno strumento di leale cooperazione; dall'altro, tuttavia, egli nota come "the «agenda» and the rules of engagement under which this cooperation plays out are set by the ECJ", dunque ad opera di una delle due parti chiamate ad agire la cooperazione (*ibid.*, p. 213). *Contra*, DE WITTE B., *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process*, in BEAUMONT P. ET AL. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2002, p. 39 ss., p. 40. Adinolfi ricorda poi che è proprio nella giurisprudenza pregiudiziale della Corte che il principio di lealtà ha avuto modo di emergere come principio strutturale dell'ordinamento: v. ADINOLFI A., *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 441 ss., p. 442.

¹⁸¹ V. *infra*, cap. III, par. 5.

¹⁸² Così, per esempio, SARMIENTO D., *National Voice and European Loyalty. Member State Autonomy, European Remedies and Constitutional Pluralism*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, cit., p. 325 ss.; GALLO D., *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 249 ss., spec. p. 273 ss.; ROSSI L.S., *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018, p. 2 ss., p. 9; AMALFITANO C., *Il rinvio pregiudiziale come strumento necessario per l'interpretazione delle norme dell'Unione europea tra obblighi "comunitari" e giurisprudenza costituzionale*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020, p. 263 ss.; TESAURO G., DE PASQUALE P., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, maggio 2020, p. 1 ss. (i quali ricordano peraltro come non occorra in casi del genere "scomodare troppe e sofisticate teorie giuridiche, basta già la norma di buon senso, oltre che universale, *pacta sunt servanda*" (*ibid.*, p. 18).

con la Corte di giustizia¹⁸³. Sul punto si avrà modo di tornare nel capitolo successivo, che è dedicato al ruolo esercitato dal principio di lealtà al fine di garantire l'autonomia dell'ordinamento dalle prerogative degli Stati membri.

Non possono poi non ricordarsi nuovamente in questa sede gli obblighi dedotti dal principio di lealtà che s'impongono ai giudici nazionali al fine di garantire la rimozione degli effetti illeciti derivanti dalla violazione del diritto UE: la garanzia del primato di quest'ultimo (con conseguente disapplicazione del diritto interno contrastante)¹⁸⁴, l'interpretazione conforme rispetto ad esso del diritto interno¹⁸⁵ ed il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno derivante da una violazione del diritto UE¹⁸⁶. Tali

¹⁸³ Si fa riferimento alla nota pronuncia n. 269/2017 della Corte costituzionale, nella quale la Consulta rammenta il “quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nella quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico”. È tuttavia altrettanto noto che la pronuncia è rimasta famosa per via di un altro *obiter* in essa contenuto, che, nella misura in cui può essere interpretato in senso difforme alla giurisprudenza sovranazionale sui rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento UE, è stato considerato assai meno costruttivo del passaggio testé richiamato. In particolare, si è fatto riferimento al punto ove il giudice delle leggi si è riservato la possibilità di un “intervento *erga omnes* [...] anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale”, con la conseguente possibilità di giudicare “alla luce dei parametri interni ed eventualmente europei [...], anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla [...] Carta dei diritti fondamentali siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali”. V., per tutti, ROSSI L.S., *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana*, cit.; TESAURO G., DE PASQUALE P., *Rapporti tra corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di Aisdue*, I (2019), p. 27 ss. (che si riferiscono ad una svolta “sovranista” della consulta); nonché, per una diversa ricostruzione della pronuncia, e, più in generale, delle recenti prese di posizione della Consulta, volte a “ridefinire” l'assetto dei rapporti con l'ordinamento sovranazionale, v. BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 149 ss.; TEGA D., *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 615 ss. In questo lavoro non si svolgerà una disamina puntuale dei recenti sviluppi che hanno caratterizzato il dialogo tra la Corte UE e la Corte costituzionale italiana. Su di esso si rinvia alla dottrina che è in esso richiamata.

¹⁸⁴ CGUE, sentenza del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, causa 106/77, cit., punti 21-22. V. anche *supra*, prologo, par. 2.3.

¹⁸⁵ CGUE, sentenza del 10 aprile 1984, *Sabrine von Colson e Elisabeth Kamann*, causa 14/83, cit., punto 26, nonché *supra*, prologo, par. 2.3.

¹⁸⁶ CGUE, sentenza del 19 novembre 1991, *Franovich e a.*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, cit., punto 36, nonché *supra*, prologo, par. 2.3. Tale obbligo, che costituisce una specificazione del più generale obbligo dello Stato di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto UE, si configura anche, come noto, laddove la condotta controversa sia imputabile ad un giudice nazionale. V. per tutte CGUE, sentenza del 30 settembre 2003, *Köbler*, causa C-224/01, EU:C:2003:513, punti 33 e 36. V. DI FEDERICO G., *Risarcimento*

obblighi danno corpo, infatti, secondo quanto rammentato in dottrina, alle tre principali “linee direttrici” attraverso le quali si sviluppa e definisce, nel diritto dell’Unione, il “nucleo centrale delle competenze del giudice nazionale”¹⁸⁷, contribuendo ulteriormente a delineare le ricadute del principio di lealtà sulla posizione rivestita dai singoli nell’ordinamento sovranazionale. Né può passarsi sotto silenzio la circostanza che tutti questi obblighi siano stati affermati dalla Corte di giustizia nel contesto di procedure pregiudiziali.

Ovviamente, stando alla lettera dell’art. 4, par. 3, il rispetto del principio di leale cooperazione s’impone anche alla Corte di giustizia nell’esercizio delle competenze ad essa attribuite. Nei capitoli successivi si avrà modo di meglio affrontare la questione, inquadrandola nel più generale tema della tutela dell’autonomia dell’ordinamento sovranazionale e del ruolo esercitato dal principio di lealtà al riguardo. Qui ci si limita a richiamare un caso recente in cui tale principio è stato invocato nei confronti dei giudici di Lussemburgo nel contesto dell’emergenza pandemica. In particolare, esso è stato richiamato per mettere in discussione una pronuncia della Corte di giustizia, pubblicata nel corso del *lockdown* imposto dal Governo italiano per far fronte alla pandemia di Covid-19, con la quale i giudici di Lussemburgo hanno condannato l’Italia al pagamento di una somma forfetaria di 7.500.000 euro e di una penalità di mora di 80.000 euro al giorno¹⁸⁸. Questo per non aver dato seguito ad una precedente sentenza di inadempimento concernente l’obbligo di recupero di aiuti di Stato concessi illegittimamente ad alcune strutture alberghiere della Sardegna¹⁸⁹. Al riguardo, è stato autorevolmente sostenuto che la pronuncia non abbia tenuto adeguatamente conto dell’esigenza biunivoca di rispettare il principio di lealtà: ciò avrebbe, infatti, richiesto alle istituzioni dell’Unione, compresa la Corte di giustizia, di assumere “decisioni più coerenti con quest’ultimo, onde evitare che la straordinarietà della situazione e le misure eccezionali adottate dall’Italia [... potessero] ridondare in danno al Paese o ai soggetti in esso operanti”¹⁹⁰.

del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 133 ss.; e VARGA Z., *National Remedies in the Case of Violation of EU Law by Member State Courts*, ivi, 2017, p. 51 ss.

¹⁸⁷ FERRARO F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati*, cit., p. 27.

¹⁸⁸ CGUE, sentenza del 12 marzo 2020, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-576/18, EU:C:2020:202.

¹⁸⁹ CGUE, sentenza del 29 marzo 2012, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-243/10, EU:C:2012:182.

¹⁹⁰ Così si è espresso il Consiglio direttivo della Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell’Unione europea (SIDI) in un comunicato pubblicato il 17 marzo 2020: SIDI,

Ora, benché si possa certamente convenire sulla inopportunità di una simile decisione nel contesto pandemico, risulta difficile poter imputare alla Corte una violazione patente del principio in parola. Complicata, se non addirittura impraticabile, sarebbe infatti risultata l'opzione di rinviare il deposito della pronuncia, tenuto conto della imprevedibilità dello sviluppo del quadro pandemico e del potenziale "effetto domino" rispetto ad altri procedimenti di infrazione pendenti innanzi alla Corte¹⁹¹. Ciò che invece non si può escludere — ed anzi è auspicabile se non addirittura dovuto, proprio alla luce del principio di leale cooperazione — è l'adozione di un approccio flessibile, da parte della Commissione europea, nella verifica delle misure adottate dal Governo italiano per conformarsi alla sentenza e nella riscossione delle somme dovute in applicazione delle sanzioni inflitte¹⁹².

6. *Leale cooperazione e applicazione differenziata del diritto UE*

Un ragionamento a parte merita poi l'incidenza del principio di leale cooperazione sui regimi di integrazione differenziata che contraddistinguono lo sviluppo dell'ordinamento giuridico europeo¹⁹³. È noto, infatti, che il

Comunicazione del Consiglio direttivo della SIDI sulle misure adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per far fronte all'epidemia da Covid-19, <http://www.sidi-isil.org/>.

¹⁹¹ TORRESAN R., *La sentenza del 12 marzo 2020, causa C-576/18*, Commissione c. Italia e alcune considerazioni sul principio di leale cooperazione ai tempi del Covid-19, in *I Post di AISDUE*, II (2020), p. 26 ss., 51 ss., <https://www.aisdue.eu/>.

¹⁹² Tale potere è stato espressamente riconosciuto, nel silenzio dei Trattati, dalla Corte di giustizia, la quale ha tuttavia specificato che esso deve rispettare la competenza esclusiva della Corte a statuire sulla conformità della normativa adottata dallo Stato con il diritto UE. V. CGUE, sentenza del 15 gennaio 2014, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, causa C-292/11 P, EU:C:2014:3, punti 48-52. Pertanto, laddove la Commissione non tenesse conto della particolare situazione fattuale, non è escluso che la Corte possa essere nuovamente chiamata a pronunciarsi, valutando questa volta se la condotta della Commissione europea risponda ai canoni di lealtà imposti dall'art. 4, par. 3, TUE.

¹⁹³ La letteratura sul tema è ormai estremamente abbondante. Tra i contributi di portata generale più significativi e recenti si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, TUYTSCHAEVER F., *Differentiation in European Union Law*, Oxford/Portland, Oregon, 1999; MARTENCZUK B., *Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 1998, p. 449 ss.; ID., *Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union*, in *Europarecht*, 2000, p. 352 ss.; DE WITTE ET AL., *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen, 2001; GUILLARD C., *L'intégration différenciée dans l'Union Européenne*, Bruxelles, 2006; THYM D., *The Political Character of Supranational Differentiation*, in *European Law Review*, 2006, p. 781 ss.; MARCIALI S., *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007; FOIS P., *Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 25 ss.; ROSSI L.S., "Fiscal compact" e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità*,

processo di integrazione è venuto consolidandosi nel corso degli anni — ed in particolare a partire dalla creazione dell’Unione europea ad opera del Trattato di Maastricht — anche in virtù di meccanismi che consentono agli Stati membri di partecipare con differente intensità (e diverse modalità) all’integrazione europea¹⁹⁴. Ciò sia con riguardo a manifestazioni normative interne all’ordinamento (c.d. “integrazione differenziata interna”), sia rispetto a forme di cooperazione sviluppate tra Stati membri al di fuori della cornice formale dei Trattati, mediante il ricorso a strumenti di diritto internazionale (c.d. “integrazione differenziata esterna”)¹⁹⁵. Tale fenomeno, peraltro, ha assunto ancor più rilievo nella gestione di talune crisi di quest’ultima fase dell’integrazione europea¹⁹⁶. Significativamente, alcuni autori hanno anche evidenziato delle similitudini tra l’approccio emerso al riguardo a livello sovranazionale e gli sviluppi determinatisi in altre organizzazioni internazionali regionali¹⁹⁷.

cit.; CANNONE A., *Integrazione differenziata (diritto dell’Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, VI, Milano, 2013, p. 335 ss.; CONDINANZI M., *L’integrazione differenziata nell’ambito dell’Unione europea*, cit.; DE WITTE B. ET AL. (eds.), *Between Flexibility and Disintegration*, cit.; GIEGERICH T. (Hrsg.), *Flexibility in the EU and beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, 2017; PISTOIA E., *Limiti all’integrazione differenziata*, cit.; KENDRICK M., *Differentiated Integration amongst the EU27: Will Brexit Make the EU More Flexible?*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Brexit: The Legal Implications*, Alphen aan den Rijn, 2019, p. 75 ss.; MARKAKIS M., *Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 489 ss.; MIGLIO A., *Integrazione differenziata e principi strutturali dell’ordinamento dell’Unione europea*, Torino, 2020, in corso di pubblicazione per Giappichelli.

¹⁹⁴ Molteplici sono i tentativi definitivi del fenomeno sicché non è possibile darne conto nel dettaglio in questa sede. Succintamente può dirsi che tra i diversi criteri individuati per qualificare i meccanismi di differenziazione tra Stati membri si è fatto riferimento, tra l’altro, al fattore temporale, alla dimensione spaziale, a quella materiale, alla finalità perseguita (quella, cioè, di promuovere fini sovranazionali o, piuttosto, di riconoscere a Stati membri statuti peculiari). V., in particolare, STUBB A., *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 1996, p. 283 ss.; HOLZINGER K., SCHIMMELFENNIG F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 292 ss.; LEUFFEN D. ET AL., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke, 2013.

¹⁹⁵ Come ricorda CONDINANZI M., *L’integrazione differenziata*, cit., p. 414, è questa la distinzione che assume maggiore rilievo sul piano giuridico.

¹⁹⁶ DONY M. (dir.), *L’avenir de l’Union européenne. Document résultant des travaux du Groupe Europe de l’Académie royale de Belgique*, Bruxelles, 2017, pp. 24-26, <http://www.academieroyale.be/>.

¹⁹⁷ TELO M., *Differentiated Integration/cooperation as a Way Out of Regional Organization Crises?*, in BRIBOSIA E. ET AL. (dir.), *L’Europe au kaléidoscope. Liber Amicorum Marianne Dony*, Bruxelles, 2019, p. 425 ss. Più in generale, va ricordato che la possibilità di riconoscere *status* giuridici differenziati tra i membri delle organizzazioni internazionali è

Conviene dunque soffermarsi brevemente anche su questa dimensione della cooperazione, valutandone alcune delle manifestazioni più rilevanti. Essa, infatti, è comunque relativa alle modalità di implementazione, da parte degli Stati membri, degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea. A questo riguardo, s'impone una premessa di carattere generale. L'integrazione differenziata non costituisce *per se* una violazione del principio di uguaglianza tra Stati membri e, dunque, della leale cooperazione che deve operare tra questi ultimi. Ciò a motivo del fatto che i meccanismi di differenziazione si fondano comunque su decisioni assunte congiuntamente da *tutti gli Stati* (o da *tutti gli Stati interessati*, come nel caso delle cooperazioni sviluppate tra i Paesi dell'area euro)¹⁹⁸.

Sul versante interno, non può non compiersi anzitutto riferimento all'istituto delle cooperazioni rafforzate¹⁹⁹. Ora, è vero che il principio di lealtà non è espressamente menzionato nella disciplina di diritto primario ad esse dedicata²⁰⁰. Tuttavia, basta leggere gli artt. 20 TUE e 326-328 TFUE, che compongono parte della disciplina di diritto generale concernente le cooperazioni²⁰¹, per comprendere che esso informa l'intero impianto su cui

pacificamente ammessa in dottrina: v. per tutti PUSTORINO P., *Lo status di membro*, cit., p. 170.

¹⁹⁸ Sul rapporto tra integrazione differenziata e principio di uguaglianza tra Stati, v. anche WOUTERS J., SCHMITT P., *Equality Among Member States and Differentiated Integration in the EU*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cheltenham, 2017, p. 43 ss.; CHERUBINI F., *The Principle of Equality among Member States of an International Organisation and Its Exceptions: The Peculiar Case of the European Union*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 79 ss.; CORRE-DUMOULIN P., *L'égalité entre États membres de l'Union européenne et la différenciation: de la compatibilité affirmée à l'inconciliabilité exacerbée*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, cit., p. 531 ss.

¹⁹⁹ Anche in questo caso, la letteratura è ormai molto vasta. V., tra gli altri, CONSTANTINESCO V., *Le clauses de "coopération renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, p. 751 ss.; GAJA G., *La cooperazione rafforzata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 315 ss.; TIZZANO A., *Cooperazione rafforzata e flessibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 460 ss.; ROSSI L.S., *Cooperazione rafforzata e Trattato di Nizza: quali geometrie per l'Europa allargata?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 791 ss.; CANNONE A., *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005; ROSSOLILLO G., *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria. Modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 325 ss.

²⁰⁰ Un implicito riferimento può forse rinvenirsi nell'art. 334 TFUE, ove si chiede al Consiglio e alla Commissione di assicurare "la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione" e di cooperare a tal fine.

²⁰¹ Il diritto UE prevede anche una disciplina speciale, applicabile in ambito PESC (artt. 42, par. 6, e 46 TUE nonché 329, par. 2, e 331, par. 2, TFUE), nel contesto della libera circo-

si reggono tali azioni²⁰². Numerose e particolarmente incisive sono infatti le condizioni, sostanziali e procedurali, che il diritto primario impone per l'attivazione di una cooperazione rafforzata. In sintesi, esse presuppongono: *i*) il fatto che la cooperazione debba rappresentare uno strumento di ultima istanza, attivabile solo “qualora gli obiettivi ricercati [...] non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme” (art. 20 TUE)²⁰³; *ii*) il rispetto dell'*acquis* dell'Unione (art. 326 TFUE); *iii*) la salvaguardia del mercato interno, della coesione economica e territoriale, degli scambi commerciali tra Stati membri e della libera concorrenza tra questi ultimi (*ibid.*); *iv*) il rispetto delle competenze e dei diritti degli Stati membri che non vi partecipano (art. 327 TFUE); *v*) il fatto che questi ultimi non ostacolino l'attuazione della cooperazione tra gli Stati che vi partecipano (*ibid.*); *vi*) l'apertura a tutti gli Stati membri, cosa che implica che la Commissione e i Paesi che vi aderiscono debbano adoperarsi e promuovere “la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri” (art. 328 TFUE); *vii*) l'obbligo di tenere informato il Parlamento europeo e il Consiglio sugli sviluppi delle cooperazioni.

lazione delle persone ed in quello della cooperazione giudiziaria penale e di polizia (v. art. 1 del Protocollo (n. 19) sull'*acquis* di Schengen e artt. 82, 83, 86 e 87 TFUE). Essa presenta deviazioni più o meno sensibili rispetto alla disciplina descritta in testo a seconda della cooperazione instaurata. Resta, tuttavia, confermata l'esigenza di garantire una coerenza di fondo tra le azioni specificamente perseguite e quelle più generali intraprese dall'Unione. V. MIGLIO A., *Integrazione differenziata*, cit., nonché *infra*, in testo.

²⁰² V. anche KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 294, nonché MIGLIO A., *Differentiated Integration and the Principle of Loyalty*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 475 ss., pp. 484-485.

²⁰³ Come precisato dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, “[è] evidente che gli interessi dell'Unione ed il processo di integrazione non sarebbero protetti se ogni negoziato infruttuoso potesse condurre ad una o più cooperazioni rafforzate a scapito della ricerca di un compromesso che consenta di adottare una normativa per l'Unione nel suo insieme”. Essa ha anche chiarito che spetta al Consiglio “valutare se gli Stati membri mostrino una volontà di compromesso e siano in grado di presentare proposte che possano condurre, in un futuro prevedibile, all'adozione di una normativa per l'Unione nel suo insieme”. Cfr. CGUE, sentenza del 16 aprile 2013, *Regno di Spagna e Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-274/11 e C-295/11, EU:C:2013:240, punti 49 e 53. Sul sindacato esercitato dalla Corte in relazione alla decisione del Consiglio, che risulta limitato alla verifica del rispetto di parametri meramente formali (cura, imparzialità e sufficiente motivazione della stessa), la dottrina ha manifestato posizioni differenti. Per una lettura critica v. LAMPING M., *Enhanced Cooperation in the Area of Unitary Patent Protection: Testing the Boundaries of the Rule of Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 589 ss.; FERACI O., *L'attuazione della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: un primo bilancio critico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 955 ss.; CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata*, cit., p. 418. Condivide invece la posizione assunta dalla Corte, PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata*, cit., p. 50 ss.

L'imperativo che tali condizioni consegnano all'interprete, ancorché esse esprimano differenti esigenze e possano essere oggetto di una valutazione più o meno rigorosa²⁰⁴, è evidente: la necessità di preservare gli obiettivi dell'Unione, garantendo l'efficacia del diritto sovranazionale. Si tratta, come è altrettanto evidente, di un imperativo che evoca direttamente il ruolo esercitato dal principio di lealtà nell'ordinamento sovranazionale, come ricostruito nelle pagine che precedono.

Per quanto riguarda i differenti regimi di esenzione previsti dal diritto primario — ed in specie quelli contemplati nei Protocolli n. 19 (sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea), 20 (sull'applicazione di alcuni aspetti dell'art. 26 TFUE al Regno Unito e all'Irlanda), 21 (sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e 22 (sulla posizione della Danimarca)²⁰⁵ —, ad emergere è indubbiamente una esigenza generalizzata di tutela della coerenza del sistema, certamente in linea di continuità con

²⁰⁴ Come ricordato da MIGLIO A., *Integrazione differenziata*, cit., anche la condizione di ultima istanza, che costituisce forse la manifestazione più evidente dell'esigenza di salvaguardia dell'unità del sistema sovranazionale, risulta, all'atto pratico, fortemente temperata da circostanze fattuali. Non ultima, la discrezionalità di cui gode il Consiglio nel suo apprezzamento, discrezionalità che, come visto subito sopra (n. 203), risulta riconosciuta anche dalla Corte di giustizia.

²⁰⁵ Limitata appare la porta distintiva del Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito. Al di là dei giudizi differenti espressi in dottrina sul suo significato (v. ad es. BARNARD C., *The "Opt-Out" for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, in GRILLER S., ZILLER J. (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, Dordrecht/Heidelberg/London/New York, 2008, p. 257 ss.), occorre ricordare che la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 1, par. 1, del Protocollo non esonera gli Stati dall'obbligo di rispettare la Carta, limitandosi ad esplicitare l'art. 51 della Carta (CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punto 120). La Corte non si è (ancora) espressa sul par. 2 del medesimo articolo, avente ad oggetto i diritti sociali. L'*incipit* della disposizione (“[i]n particolare e per evitare dubbi...”) lascia tuttavia propendere per una mera specificazione del paragrafo che precede, senza l'introduzione di alcun regime *ad hoc*. V. in tal senso PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata*, cit., p. 35. Si esprime nel senso di una sostanziale irrilevanza del Protocollo, BIONDI A., *L'applicazione differenziata della Carta: vera o presunta?*, in ROSSI L.S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 343 ss. Anche CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata*, cit., p. 433, riconosce che laddove il par. 2 dell'art. 1 venisse interpretato alla luce del significato attribuito dalla Corte al par. 1 “il protocollo n. 30 risulterebbe effettivamente quasi del tutto privo di rilevanza giuridica”.

l'affermazione del principio di lealtà, che invece non risulta espressamente richiamato²⁰⁶.

Di ciò si ha anche conferma nel testo della *Nuova Intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*²⁰⁷, che avrebbe dovuto delineare la rinnovata partecipazione all'Unione da parte dello Stato membro in caso di esito positivo del *referendum* tenutosi nel giugno 2016. Intanto, vi si legge, con riferimento ai meccanismi di differenziazione sopra richiamati, che:

“tali processi rendono possibili percorsi di integrazione diversi per Stati membri diversi, consentendo a quelli che intendono approfondire l'integrazione di andare avanti e rispettando nel contempo i diritti di quelli che non intendono procedere in tal senso”²⁰⁸.

Si ribadisce in questo modo il fatto che la leale cooperazione tra Stati membri non può essere minata dall'avvio di forme differenziate di integrazione. L'Intesa chiarisce poi che il suo contenuto risulta conforme ai Trattati e rispetta i poteri delle istituzioni dell'Unione e i rapporti che esse intrattengono con le competenti autorità nazionali. Con riguardo, specificamente, alla *governance* economica, lo strumento elenca una serie di principi che debbono orientare le azioni intraprese per il funzionamento dell'area euro — compresi “gli accordi intergovernativi tra Stati membri” all'uopo adottati. Tali principi, significativamente, rimandano alla disciplina delle

²⁰⁶ V. al riguardo la minuziosa analisi della prassi presente in MIGLIO A., *Integrazione differenziata*, cit. Un richiamo indiretto può forse rinvenirsi nell'art. 5 del Protocollo sulla posizione della Danimarca, che, riferendosi alle azioni dell'Unione con implicazioni nel settore della difesa, specifica che: “[l]a Danimarca non impedirà agli altri Stati membri di sviluppare ulteriormente la loro cooperazione in questo settore”. È possibile individuare poi un richiamo incidentale nella sentenza *Eurosur*, ove la Grande Sezione della Corte precisa, anche alla luce dell'art. 4, par. 3, TUE, che il sistema instaurato dagli artt. 4 e 5 del Protocollo di Schengen non può essere interpretato nel senso di imporre a Regno Unito ed Irlanda di partecipare all'insieme del relativo *acquis*, escludendo per ciò stesso qualsiasi altra modalità di “cooperazione limitata” con detti Stati (CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, *Regno di Spagna c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-44/14, EU:C:2015:554, punto 51). Cfr. HANF D., *Balancing Openness and Coherence of Enhanced Cooperation: The Principle of Coherence Affirmed by Drawing Its Outer Limits: Spain v. Parliament and Council (Eurosur)*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 873 ss., p. 884.

²⁰⁷ In *GUUE* C 69I, del 23 febbraio 2016, p. 1 ss. L'atto, assunto come Decisione dei Capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, è riconducibile nel novero del c.d. “diritto internazionale complementare” (v. *supra*, cap. I, par. 6.1), costituendo di fatto un accordo internazionale concluso in forma semplificata. V. anche ROSSOLILLO G., *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione europea*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 4 ss., p. 7.

²⁰⁸ *Nuova Intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, cit.

cooperazioni rafforzate²⁰⁹, e sono considerati espressa manifestazione del “rispetto reciproco e [del]la leale cooperazione tra gli Stati membri che partecipano o non partecipano al funzionamento della zona euro”²¹⁰.

Per quanto concerne le forme di integrazione differenziata esterna, introdotte, cioè, per il tramite di strumenti di diritto internazionale conclusi tra Stati membri, si è già avuto modo di evidenziare nelle pagine che precedono come il principio di lealtà sia chiamato ad esercitare — quantomeno in potenza — un ruolo di primo piano nel garantire che esse preservino il diritto sovranazionale e la sua efficacia²¹¹. Non è dunque necessario tornare nuovamente sul punto.

Qui interessa richiamare una ulteriore questione, che è stata evocata in dottrina e che concerne una possibile gerarchizzazione degli strumenti di integrazione differenziata, in base alla quale il ricorso a strumenti esterni all'ordinamento sovranazionale sarebbe percorribile solo nella misura in cui non sia ottenibile un risultato analogo tramite i meccanismi offerti all'interno di detto ordinamento²¹². Ciò sul presupposto che questi ultimi meccanismi, ed in particolare l'attivazione di una cooperazione rafforzata, risulterebbero “most faithful to the principle of equality among Member States”²¹³, stante la garanzia dell'apertura alla partecipazione da parte di nuovi Stati. Sulla base di questa impostazione, dunque, laddove taluni Stati decidessero di attivare un'integrazione differenziata esterna, senza aver

²⁰⁹ *Ibid.* Ci si riferisce in particolare al divieto di discriminazioni, al rispetto del mercato interno e della coesione economica, sociale e territoriale, nonché al fatto che le azioni debbono rispettare i diritti e gli obblighi degli Stati membri la cui moneta non è l'euro, mentre questi ultimi debbono astenersi dall'adozione di misure che mettano in pericolo gli obiettivi dell'Unione economica e monetaria (*ibid.*). Si tratta, come è evidente, di formule molto simili a quelle che si rinvengono, rispettivamente, negli artt. 326 e 327 TFUE. Tali precisazioni non hanno tuttavia evitato considerazioni critiche sul contenuto dell'Intesa. Cfr. CANNIZZARO E., *Disintegration Through Law?*, cit., p. 3; PISTOIA E., *I) Brexit: Should they Stay...*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 13 ss.

²¹⁰ *Nuova Intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, cit.

²¹¹ V. *supra*, cap. I, par. 6.1.

²¹² ROSSI L.S., *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, cit., p. 3 ss., p. 23. L'A. richiama a sostegno della sua tesi il passaggio della pronuncia della Corte in *Pringle*, ove la Plenaria, dopo aver rammentato che una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione sia competente ad agire nel settore specifico (art. 20, par. 1, TUE), segnala che l'Unione non risulta competente ad istituire un sistema come il MES. Con la conseguenza che “l'articolo 20 TUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi” (CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., punti 167-169).

²¹³ ROSSI L.S., *The Principle of Equality Among Member States*, cit., p. 22.

prima adempiuto all'obbligazione di mezzi di cercare di addivenire ad una intesa per lo sviluppo di una cooperazione interna, si potrebbe configurare una violazione tanto del principio di uguaglianza di cui all'art. 4, par. 2, TUE quanto del principio di lealtà²¹⁴.

7. *Il recesso dall'Unione e le sorti della leale cooperazione*

L'ultimo profilo che merita di essere considerato nella ricostruzione dei vincoli di lealtà connessi alle vicende della *membership* è senz'altro rappresentato dal recesso dall'Organizzazione. A questo proposito, sulla base della *Exit Clause* contenuta nell'art. 50 TUE, da un lato, e della prassi relativa alla *Brexit*, dall'altro, pare opportuno distinguere tre fasi differenti, che corrispondono a tre diversi *status* assunti dal Paese che intende procedere al recesso dall'Unione. La prima di esse coincide col periodo che porta lo Stato ad assumere la decisione di lasciare l'Unione; la seconda si sviluppa dal momento della notifica, ai sensi dell'art. 50, par. 2, TUE, della decisione di recedere; la terza, infine, si determina con l'entrata in vigore dell'accordo di recesso o, comunque, con lo scadere del termine previsto dall'art. 50, par. 3 TUE, eventualmente prorogato dal Consiglio europeo d'intesa con lo Stato recedente.

Nella prima fase, il Paese, a tutti gli effetti membro dell'Unione, avvia le procedure sul piano interno per assumere la decisione, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione (come richiede l'art. 50, par. 1, TUE). Ora, se nulla cambia sul piano degli obblighi di lealtà che discendono dalla sua partecipazione all'Organizzazione, lo Stato rimanendo pertanto obbligato ad adottare le misure necessarie per garantire il perseguimento dei compiti dell'Unione e ad astenersi da condotte lesive degli obiettivi di quest'ultima, bisogna domandarsi se il principio di lealtà possa/debba anche incidere sulle modalità o sulle condizioni di assunzione di una siffatta decisione. Si tratta, cioè, di comprendere se la decisione di recedere contempri dei limiti che, indipendentemente dalla loro natura, rimandano all'esigenza di lealtà di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

Sulla questione ha fatto luce la Corte di giustizia nella celebre sentenza *Wightman*, che, a parere di chi scrive, non è seconda, per importanza, alla decisione in *Van Gend & Loos*. Il tema sul quale la Corte era chiamata a pronunciarsi, come noto, verteva sulla possibilità per lo Stato membro che avesse attivato l'art. 50 TUE di revocare l'intenzione di abbandonare l'Unione. Nella sentenza, la plenaria della Corte si è anzitutto preoccupata

²¹⁴ *Ibid.*

di stabilire quale fosse la natura della decisione di recedere. Essa ha così chiarito che “l’articolo 50 TUE [...] sanc[isce] il diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall’Unione”²¹⁵. Nel rammentare poi i lavori preparatori che avevano portato alla redazione della clausola riprodotta nel progetto di Trattato-Costituzione, poi trasferita nel Trattato di Lisbona, essa ha pure precisato che, benché in tale occasione fossero

“stati proposti taluni emendamenti finalizzati a consentire l’espulsione di uno Stato membro, a evitare il rischio di abusi durante la procedura di recesso o a rendere più difficile la decisione di recesso, tali emendamenti erano stati tutti respinti per il motivo, espressamente formulato nei commenti al progetto, che occorreva mantenere il carattere volontario e unilaterale della decisione di recesso”²¹⁶.

Insomma, per dirla ancora con le parole della plenaria, “[l]a decisione di recedere ricade *esclusivamente* nella sfera di volontà di tale Stato membro [...] e dipende quindi *unicamente* da una scelta sovrana”²¹⁷. La statuizione non lascia francamente margine ad alcun dubbio interpretativo. Siamo di fronte, nuovamente, ad un caso in cui le prerogative sovrane dei Paesi UE “riemergono” e prevalgono sulla loro condizione di membri, di fatto neutralizzando la portata del principio di lealtà²¹⁸. Va detto anche che

²¹⁵ CGUE, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, cit., punto 50.

²¹⁶ *Ibid.*, punto 68.

²¹⁷ *Ibid.*, punto 50; corsivo aggiunto.

²¹⁸ *Supra*, par. 3. Benché, come visto in precedenza, vi siano ulteriori elementi di prassi che delineano una tendenza simile, non vi è dubbio che la pronuncia in *Wightman* costituisca un *unicum* nella storia del processo di integrazione europea. Non vi sono, infatti, altre pronunce nelle quali i giudici di Lussemburgo hanno richiamato in modo altrettanto netto le prerogative sovrane degli Stati membri: v. sul punto CUYVERS A., *Wightman, Brexit, and the Sovereign Right to Remain*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1303 ss., p. 1320; GATTI M., *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall’Unione europea: note a margine della sentenza Wightman*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 26 ss., p. 36 ss. (l’A. critica l’approccio, definito “internazionalistico”, assunto dalla Corte nel caso in esame, che confliggerebbe con quello, di matrice “costituzionale”, espresso in *Van Gend & Loos*); e TOVO C., *Recesso dall’Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell’UE*, ivi, p. 98 ss., p. 102 ss. (che tuttavia richiama la giurisprudenza, menzionata *supra*, nel cap. I, par. 6.1.1, al fine di sostenere un possibile parallelismo tra decisione di recedere e competenze residuali degli Stati membri e, dunque, la possibilità di sottoporre l’esercizio ai principi di struttura dell’ordinamento UE: *ibid.*, p. 104). Peraltro, già prima della sentenza, alcuni esponenti della dottrina avevano evidenziato l’inidoneità del principio di lealtà a limitare la decisione sovrana dello Stato: HERBST J., *Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who Are the “Masters of the Treaties”?*, in *German Law Journal*, 2005, p. 1755 ss., p. 1758; CLOSA C., *Interpreting Article 50 TEU: Exit, Voice and... What About Loyalty?*, in CLOSA C. (ed.) *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union. Troubled Membership*, Cambridge, 2017, p. 187 ss., pp. 196-197. Tenuto

l'affermazione compiuta dalla Corte sembra forse voler dire troppo nella misura in cui pare sottintendere che — al di là dei vincoli costituzionali interni — gli Stati risultano completamente liberi di agire. Ora, se si può comprendere che non sia logico pretendere da uno Stato che manifesta l'intenzione di recedere dall'Unione il rispetto, nell'esercizio di tale prerogativa, del principio che maggiormente esprime il vincolo di appartenenza ad essa, risulta meno comprensibile sostenere che non si applichi nei suoi confronti nemmeno il più generale canone internazionalistico della buona fede²¹⁹. Ciò, se non altro, con riguardo ai rapporti che esso intrattiene con gli altri membri dell'ente. D'altra parte, non vi è dubbio che, una volta assunta la decisione di recedere, le conseguenze di tale determinazione sovrana vengano convogliate — tramite l'art. 50 TUE — all'interno di una procedura sovranazionale, che attenua la dimensione unilaterale dell'atto che la genera e delinea dei vincoli in capo allo Stato recedente, al fine di favorire una fuoriuscita ordinata dall'Unione²²⁰. Rispetto a questo quadro,

conto della posizione manifestata dalla plenaria della Corte, non pare condivisibile la ricostruzione avanzata da alcuni autori, secondo cui le gravi violazioni dei valori fondamentali su cui si fonda l'Unione da parte di Polonia e Ungheria corrisponderebbero, in sostanza, ad una notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione: HILLION C., *Poland and Hungary Are Withdrawing from the EU*, in *Verfassungsblog*, 27 April 2020, <https://verfassungsblog.de/>.

²¹⁹ V. CASOLARI F., *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1006 ss., p. 1012. V. anche TATHAM A.F., *“Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!”: EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 128 ss., p. 151, il quale elenca come: “[i]n the hands of a large Member State, it [i.e. withdrawal] is a trump card: where a vital national interest is at stake, to threaten withdrawal to gain more concessions from other states clearly evokes memories of de Gaulle's «empty chair» policy of the 1960s which paralysed the operation of the Council of Ministers”.

²²⁰ TOVO C., *Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie*, cit., p. 103. In dottrina si fa riferimento, a questo proposito, alla dimensione “costituzionale” della procedura di recesso: EECKHOUT P. FRANTZIOU E., *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 695 ss.; HILLION C., *Withdrawal under Article 50 TEU: An Integration-Friendly Process*, ivi, 2018, p. 29 ss.; GATTI M., *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea*, cit., pp. 39-41. La natura autonoma dell'art. 50 TUE è menzionata anche da ROSSI L.S., *Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes constitutionnels de l'Union Européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 67 ss., p. 75. Secondo l'A., che ha preso parte alla decisione della plenaria, si tratterebbe di circostanza ribadita anche in *Wightman*. V. però anche VIDMAR J., *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 359 ss., che, richiamando il ragionamento svolto dalla Corte, sottolinea come “Article 50 remains, in many respects, a treaty withdrawal mechanism, although in some aspects it can be interpreted with a constitutional touch” (*ibid.*, p. 374). Occorre peraltro riconoscere che quanto detto in testo vale, in realtà, per qualsiasi organizzazione internazionale il cui atto istitutivo preveda una clausola

un'eccezione rilevante è rappresentata dalla decisione di revocare l'intenzione di recedere che, in quanto espressione delle medesime prerogative sovrane manifestate con l'avvio del processo di fuoriuscita,

“è subordinata al rispetto delle regole previste [...] per il recesso medesimo, cosicché essa può essere decisa unilateralmente, in conformità delle norme costituzionali dello Stato membro interessato”²²¹.

Diverso ragionamento si pone con riguardo alla seconda fase, inaugurata dalla notifica dell'intenzione di recedere. Due sono, a questo proposito, i profili rilevanti. Il primo, appena richiamato, è relativo all'impatto del principio di lealtà sulla possibile revoca dell'intenzione di recedere. Su di esso non occorre soffermarsi ulteriormente. Il secondo attiene, invece, all'applicazione del principio nei confronti del Paese recedente nell'adempimento dei vincoli derivanti dalla sua (perdurante) partecipazione all'Unione. Su questo secondo punto, apparentemente, la soluzione offerta dalle istituzioni sovranazionali è *tranchante*. In *RO*²²², ove si trattava di stabilire se la notifica, da parte del Regno Unito, della notifica di recedere, avesse irrimediabilmente incrinato il principio della mutua fiducia alla base del funzionamento del mandato di arresto, la Corte ha chiarito che:

di recesso: SINGH N., *Termination of Membership of International Organizations*, London, 1957, p. 27, secondo cui “the normal withdrawal clause is [...] stipulated [...] with the sole purpose of restricting or limiting the inherent right of withdrawal”.

²²¹ CGUE, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, cit., punto 58. È sì vero che, nelle proprie conclusioni, l'AG Sánchez-Bordona aveva individuato nei principi di leale cooperazione e buona fede un limite al diritto di revoca unilaterale, con particolare riferimento all'ipotesi di abuso della procedura, da parte dello Stato, al fine di esercitare una pressione negoziale sull'Unione (e sugli altri Stati membri) con riguardo ai contenuti dell'accordo di recesso (CGUE, conclusioni presentate il 4 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, cit., punti 148 ss.). Nella sentenza, tuttavia, la Corte non compie un riferimento esplicito alla questione ed anzi, come visto in testo, essa richiama piuttosto i *travaux préparatoires* del progetto di Trattato-Costituzione, evidenziando il carattere unilaterale della decisione. È comunque logico ritenere che, come per la decisione relativa al recesso, anche per la revoca sia invocabile il precetto generale di buona fede. In tema v. anche SARI A., *Reversing a Withdrawal Notification under Article 50 TEU: Can a Member State Change its Mind?*, in *European Law Review*, 2017, p. 451 ss; BENRATH D., *Bona fide and Revocation of Withdrawal. How Article 50 TEU Handles with the Potential Abuses of a Unilateral Revocation of Withdrawal*, ivi, 2018, p. 234 ss.; e, più in generale, PEERS S., *Article 50 TEU: The Uses and Abuses of the Process of Withdrawing from the EU*, in *EU Law Analysis*, 8 December 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com/>.

²²² CGUE, sentenza del 19 settembre 2018, *RO*, causa C-327/18 PPU, EU:C:2018:733.

“una simile notifica non ha l’effetto di sospendere l’applicazione del diritto dell’Unione nello Stato membro che ha notificato la propria intenzione di recedere dall’Unione e che, pertanto, tale diritto, di cui fanno parte le disposizioni della decisione quadro e i principi della fiducia e del riconoscimento reciproci inerenti a quest’ultima, è pienamente vigente in tale Stato fino al suo effettivo recesso dall’Unione”²²³.

Ciò vale, evidentemente, anche per il principio di leale cooperazione, che continua ad applicarsi nei confronti del Paese uscente. Una conferma esplicita in tal senso viene dai già richiamati Orientamenti adottati dal Consiglio europeo straordinario tenutosi il 29 aprile 2017 al fine di delineare l’approccio dell’Unione e dei suoi Stati membri a seguito della notifica del Regno Unito ai sensi dell’art. 50 TUE²²⁴. Il documento contiene, infatti, un’intera sezione dedicata al principio di lealtà, che continua a ritenersi applicabile al Paese fino a quando esso non lascerà l’Unione²²⁵.

Detto questo, è bene però evidenziare anche un altro elemento testuale. Esso figura nelle ultime due Decisioni assunte dal Consiglio europeo d’intesa con il Regno Unito per la proroga del termine previsto dall’art. 50, par. 3, TUE al fine di consentire l’adozione e, quindi, la conclusione dell’Accordo di recesso dall’Unione. In entrambi gli atti, si legge, invero, quanto segue:

“[i]l Consiglio europeo prende atto dell’impegno del Regno Unito a comportarsi in modo costruttivo e responsabile durante tutto il periodo di proroga, come richiede il dovere di leale cooperazione, e si attende che il Regno Unito ottemperi a questo impegno e obbligo previsto dal Trattato secondo modalità che rispecchino il suo *status* di Stato membro in fase di recesso”²²⁶.

La precisazione è interessante²²⁷. Essa sembra, infatti, sottintendere che l’attivazione del meccanismo di cui all’art. 50 TUE determini l’insorgenza

²²³ *Ibid.*, punto 45.

²²⁴ CONSIGLIO EUROPEO, *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell’articolo 50 TUE*, cit.

²²⁵ *Ibid.*, punto 25.

²²⁶ ‘Considerando’ n. 10 della Decisione (UE) 2019/584, cit. e ‘considerando’ n. 11 della Decisione (UE) 2019/1810, cit.

²²⁷ Una considerazione simile era già rinvenibile, per la verità, nei summenzionati Orientamenti adottati dal Consiglio europeo subito dopo la notifica dell’intenzione di recedere. In particolare, si prevedeva la necessità di tenere conto, nell’arena internazionale, delle “specificità del Regno Unito in quanto Stato membro recedente”. Ciò, tuttavia, a condizione che quest’ultimo rispettasse i suoi obblighi, restando “leale agli interessi dell’Unione”. Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell’articolo 50 TUE*, cit., punto 26.

in capo al Paese che ne è autore di un nuovo *status*, quello di “Stato membro recedente”. Si potrebbe, cioè, sostenere che, in forza del processo di graduale allontanamento dall’Unione, che prende corpo a livello sovranazionale nei negoziati sull’Accordo di recesso e, sul piano nazionale, negli adattamenti istituzionali e normativi adottati per garantire una fuoriuscita ordinata, tale *status* non farebbe venir meno gli obblighi di lealtà verso l’Unione ma, in qualche modo, ne attenuerebbe la portata concreta. Più precisamente, non vi è dubbio che, come del resto già visto in precedenza²²⁸, lo Stato sia comunque tenuto a garantire il corretto funzionamento del quadro istituzionale dell’Unione. Così come è evidente la necessità di continuare ad attuarne il diritto. D’altra parte, però, anche le istituzioni sovranazionali sarebbero chiamate a rispettare la peculiare condizione del Paese; posizione che, inevitabilmente, prelude a (e procede verso) un disallineamento rispetto alla traiettoria del processo di integrazione. Insomma, il carattere mutuo della lealtà sovranazionale — e l’esigenza, derivante dall’imperativo dell’uguaglianza, di non trattare in modo uguale situazioni differenti — sembrerebbero richiedere alle istituzioni UE una valutazione differenziata della posizione dello Stato recedente rispetto a quella degli altri Paesi membri. Cosa che potrebbe portare, ad esempio, al manifestarsi di una maggior “indulgenza” nei confronti dello Stato quanto al corretto adempimento di vincoli di diritto UE che non assumano una valenza sistematica...²²⁹

La terza e ultima fase decorre dal momento dell’entrata in vigore dell’Accordo di recesso o — in assenza di quest’ultimo — dalla scadenza del termine previsto dal paragrafo 3 dell’art. 50 TUE. Si tratta, cioè, di comprendere se il rispetto del principio di leale cooperazione sia ancora invocabile nei confronti di un Paese ormai uscito dall’Unione.

La risposta dovrebbe essere, apparentemente, negativa: se la leale cooperazione è inerente alla *membership* appare difficile poter sostenere che essa continui a rilevare quando il Paese ha acquisito lo *status* di terzo rispetto all’Unione. Non può, tuttavia, non menzionarsi una disposizione dell’Accordo di recesso UE-Regno Unito, che sembra delineare un quadro

²²⁸ *Supra*, par. 3.

²²⁹ In dottrina si è anche correttamente osservato che la possibilità di avvio di procedure di infrazione risulta, in casi simili, meno probabile: “la transformation de l’État membre en État tiers pourrait également modifier ses rapports avec l’Union, les traditionnels canaux juridictionnels seraient délaissés au profit de canaux plus politiques”. Cfr. POINSIGNON D., *Le retrait de l’Union européenne et le statut d’État membre: le cas du Brexit*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d’État membre de l’Union européenne*, cit., p. 579 ss., p. 593

meno lineare sul piano logico. Si tratta dell'art. 5, significativamente rubricato "Buona fede"²³⁰. Il tenore della disposizione è il seguente:

"[L]'Unione e il Regno Unito, nel pieno rispetto reciproco e in totale buona fede, si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dal presente accordo.

Essi adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente accordo e si astengono da qualsiasi misura che possa mettere in pericolo la realizzazione dei suoi obiettivi.

Il presente articolo non pregiudica l'applicazione del diritto dell'Unione a norma del presente Accordo, in particolare il principio di leale cooperazione".

Come si vede, nonostante la rubrica della disposizione, che rimanda al canone internazionalistico *pacta sunt servanda*, il suo contenuto riproduce sostanzialmente il testo dell'art. 4, par. 3, TUE. Vi è di più. La disposizione include anche una *Without Prejudice Clause* in favore del principio di lealtà, nella misura in cui esso rileva a norma dell'Accordo di recesso. Sembrerebbe dunque che detto principio risulti ancora applicabile nei confronti del Paese terzo²³¹. Ma come giustificare questo apparente paradosso?

Tre appaiono le ragioni principali a sostegno del *perdurante rilievo del principio di leale cooperazione anche dopo il verificarsi del recesso*. La prima di esse ha a che vedere con la circostanza, richiamata nell'articolo immediatamente precedente, in base alla quale le disposizioni dell'Accordo che rinviano al diritto dell'Unione o a sue nozioni debbono venire interpretate ed applicate secondo "i metodi e i principi generali del diritto dell'Unione", includendo tra questi ultimi, evidentemente, anche il principio di leale cooperazione. In secondo luogo, rileva la previsione di un periodo di transizione, che dovrebbe terminare il 31 dicembre 2020²³², durante il quale il Regno

²³⁰ La disposizione è stata recentemente evocata in occasione di una riunione straordinaria del Comitato misto UE-Regno Unito (ossia l'organo di "governo" dell'Accordo), convocata a seguito della pubblicazione, da parte del Paese, del progetto dello *United Kingdom Internal Market Bill*, ritenuto in contrasto con il contenuto del Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord allegato all'Accordo. V. EUROPEAN COMMISSION, *Statement by the European Commission following the Extraordinary Meeting of the EU-UK Joint Committee*, 10 September 2020, <https://ec.europa.eu/>.

²³¹ In questo senso, non paiono potersi estendere al caso di specie le considerazioni svolte con riguardo a clausole modellate sulla falsariga dell'art. 4, par. 3, TUE presenti in accordi conclusi dall'Unione con Paesi terzi (v. *supra*, par. I).

²³² Il periodo transitorio poteva essere prorogato con decisione assunta dal Comitato misto UE-Regno Unito prima del 1° luglio 2020 (art. 132, par. 1, Accordo di recesso). Ciò non è avvenuto. Anzi, il Governo di Sua Maestà ha comunicato l'intenzione di non avvalersi di tale possibilità (v. EUROPEAN COMMISSION, *Press Statement by Vice-President Maroš Šefčovič following the Second Meeting of the EU-UK Joint Committee*, 12 June 2020, <https://ec.europa.eu/>). Tuttavia, non è da escludersi, stante la situazione attuale di *impasse* in

Unito è chiamato, salvo limitate eccezioni, ad applicare il diritto dell'Unione, riconoscendo ad esso gli stessi effetti che si producono all'interno dei Paesi membri. Ciò vale, evidentemente, anche per il principio in parola. Se ne ha una riprova, del resto, nell'art. 129, dedicato all'azione esterna dell'Unione, ove si precisa che:

“[i]n virtù del principio di leale cooperazione, durante il periodo di transizione il Regno Unito si astiene da qualunque azione che rischi di ledere gli interessi dell'Unione, in particolare nell'ambito di organizzazioni, agenzie, conferenze o consessi internazionali di cui il Regno Unito è parte a sé stante”²³³.

Ovviamente, vale in proposito — *a fortiori*, si potrebbe dire— quanto ricordato poc'anzi riguardo al rilievo del principio di leale cooperazione nel periodo immediatamente precedente l'uscita dall'Unione. E cioè che è logico attendersi un'applicazione dello stesso che, nell'ottica del mutuo rispetto che lo contraddistingue, tenga conto della particolare situazione in cui si trova il Paese. Vi è, infine, un'ultima ragione, non legata al dato contingente di singole disposizioni contenute nell'Accordo, che giustifica il rilievo da questo attribuito al principio di leale cooperazione. Si tratta di una ragione che guarda alla logica di fondo che ispira il contenuto dello strumento internazionale. Quella, cioè, di una fuoriuscita ordinata, dunque necessariamente graduale, dall'Unione, che tenga in particolare conto la situazione soggettiva dei singoli, alla cui tutela, come visto²³⁴, anche il principio di lealtà presta specifica attenzione²³⁵. In questa prospettiva, l'art. 5 dell'Accordo fotografa quello che, in altra sede²³⁶, si è definito un processo di mutazione genetica del principio di lealtà, che, nel caso del Regno Unito, sta lasciando il passo, gradualmente appunto, alla riaffermazione del principio interna-

cui versa il negoziato sull'accordo relativo alle future relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito che le Parti possano pervenire ad una intesa, cristallizzata in un trattato *ad hoc*, volta a modificare l'Accordo di recesso, nel senso di estenderne il periodo di transizione.

²³³ Par. 3.

²³⁴ V. *supra*, par. 4.

²³⁵ La dimensione interindividuale delle relazioni giuridiche è, non a caso, richiamata anche dalla Corte di giustizia in *Wightman*: “Occorre inoltre rilevare che, poiché lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri [...], l'eventuale recesso di uno Stato membro dall'Unione può avere un'incidenza considerevole sui diritti di tutti i cittadini dell'Unione, compresi, in particolare, il diritto alla libera circolazione sia per i cittadini dello Stato membro interessato che per quelli degli altri Stati membri” (CGUE, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, cit., punto 64).

²³⁶ CASOLARI F., *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests*, in VARJU M. (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss., p. 73.

zionalistico della buona fede, che sarà chiamato verosimilmente ad ispirare le relazioni future tra l'Unione ed il Regno Unito. Tale processo si manifesta, di fatto, attraverso un progressivo venir meno delle matrici sovranazionale e federale del principio di lealtà²³⁷.

Diverso, evidentemente, sarebbe il discorso nel caso in cui il recesso prendesse le forme di una *hard exit*, una fuoriuscita, cioè, senza conclusione di un accordo di recesso. In un caso simile, ancorché si possa invocare l'art. 70 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati — che, riferendosi alle conseguenze derivanti dal recesso, impone il rispetto di “any right, obligation or legal situation of the parties created through the execution of the treaty prior to its termination”²³⁸ —, è verosimile ritenere che i rapporti con l'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero essere ispirati fin da subito dal principio internazionalistico della buona fede.

²³⁷ V. *supra*, prologo, paragrafi 2.2 e 2.3.

²³⁸ La disposizione, come noto, prevede anche che tale rispetto si imponga “[u]nless the treaty otherwise provides or the parties otherwise agree”. Non pare, tuttavia, che quest'ultima circostanza si verifichi con riguardo ai Trattati UE. La questione è stata considerata con particolare riguardo alla possibilità di richiamare lo Stato fuoriuscito al rispetto degli obblighi di contribuzione finanziaria derivanti dal diritto UE. V. GAUCI J.P. ET AL., *Brexit Financial Disputes and Public International Law*, in *European Law Review*, 2017, p. 619 ss. e CASOLARI F., *Il recesso dall'Unione europea*, cit., p. 1033 ss.

CAPITOLO III

LEALE COOPERAZIONE, AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SOVRANAZIONALE E PREROGATIVE DEGLI STATI MEMBRI: UNA QUESTIONE DI METODO

SOMMARIO: 1. I “limiti” del principio di leale cooperazione e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione. — 2. Leale cooperazione e revisione della “carta costituzionale di base dell'Unione”. — 3. La reciprocità degli obblighi di leale cooperazione. Per una lettura sistematica dell'art. 4 TUE. — 3.1. (*Segue*): leale cooperazione e rispetto del principio di attribuzione delle competenze. — 3.2. (*Segue*): leale cooperazione e uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (rinvio). — 3.3. (*Segue*): leale cooperazione e clausola identitaria. — 4. Leale cooperazione e tutela dei diritti fondamentali. — 5. *Exit, Voice and... Loyalty?* I.

1. *I “limiti” del principio di leale cooperazione e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione*

Nel capitolo precedente si è avuto modo di considerare il ruolo esercitato dal principio di lealtà nel determinare lo *status* di Paese membro dell'Unione. Lo si è fatto guardando, seppur dal particolare angolo prospettico rappresentato dal processo di integrazione europea, a quelle che sono le “classiche” vicende legate alla *membership* ad organizzazioni internazionali, incluso l'obbligo di adempiere ai vincoli da esse derivanti. Ne è emerso un quadro in cui il principio di lealtà assume un ruolo centrale, *costituendo di fatto il precetto giuridico maggiormente rappresentativo delle implicazioni derivanti dalla membership all'Unione*, in grado anche di influenzare, come si è visto, il processo di fuoriuscita dall'Organizzazione. È solo in casi limitatissimi, caratterizzati dal riemergere del paradigma dello Stato sovrano, che il principio sembra cedere il passo alla libera volontà dei Paesi membri.

Quest'ultima considerazione induce a compiere una riflessione ulteriore, avente ad oggetto l'esistenza di eventuali “limiti” al principio di leale cooperazione (si comprenderà meglio nel prosieguo la ragione del virgolettato). Non ci si riferisce qui all'ambito di applicazione dello stesso ed ai suoi “confini”, che sono già stati considerati nel capitolo I¹. Piuttosto si vuole guardare a potenziali “*limiti*” operativi del principio. È opportuno, in

¹ V. *supra*, cap. I, paragrafi 6.1 e 6.1.1.

altre parole, domandarsi se vi siano altri elementi o principi di struttura, in qualche modo riconducibili all'ordinamento dell'Unione, in grado di incidere sulla portata degli obblighi che da esso derivano. Evidentemente, dato che il principio di lealtà appare indissolubilmente connesso all'appartenenza all'UE, gli eventuali "limiti" ad esso si configureranno come elementi volti (in tutto o in parte) a riaffermare le prerogative degli Stati membri. Per questa stessa ragione, la valutazione dei "limiti" al principio finisce per trasformarsi in un'indagine che guarda ai limiti dell'autonomia dell'Unione europea² — e, conseguentemente, del suo ordinamento giuridico³ — rispet-

² Come è facile intuire, il tema dell'autonomia così posto rileva anche per le organizzazioni internazionali di tipo classico. Cfr. v. COLLINS R., WHITE N.D., *International Organizations and the Idea of Autonomy*, London, 2011; GUZMAN A., *International Organizations and the Frankenstein Problem*, in *European Journal of International Law*, 2013, p. 999 ss.; KLABBERS J., *Transforming Institutions: Autonomous International Organisations in Institutional Theory*, in *Cambridge International Law Journal*, 2018, p. 105 ss.; KLABBERS J., *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 111 ss. (il quale tuttavia riconosce che "autonomy of international organisations need not be invoked as principle of international organisations law in order to materialize": *ibid.*, p. 131).

³ Il principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea non è menzionato in alcuna disposizione dei Trattati istitutivi. Esso è espressione del diritto pretorio della Corte. Sul principio, v., in generale, BARENTS R., *The Autonomy of Community Law*, The Hague, 2004; DE WITTE B., *European Union Law: How Autonomous Is Its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2010, p. 141 ss.; TSAGOURIAS N., *Conceptualising the autonomy of European Union*, in COLLINS R., WHITE N.D. (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Oxford, 2011, p. 339 ss.; KIRCHMAIR L., *The "Janus Face" of the Court of Justice of the European Union. A Theoretical Appraisal of the EU Legal Order's Relationship with International Law and Member State Law*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2012, p. 677 ss.; VAN ROSSEM J., *The Autonomy of EU Law: More is Less?*, in WESSEL R.A., BLOCKMANS S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under The Influence of International Organisations*, The Hague, 2013, p. 13 ss.; PERNICE I., *The Autonomy of the EU Legal Order — Fifty Years After Van Gend en Loos*, in COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (dir.), *50^{ème} Anniversaire de l'arrêt, Van Gend en Loos 1963-2013*, Luxembourg, 2013, p. 55 ss.; GAUTRON J.-C., *Remarques sur quelques limites de l'autonomie du droit de l'Union européenne*, in BERTRAND D. ET AL. (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne — Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 362 ss.; MOLNAR T., *The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal systems of the Member States*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2015)*, 2016, p. 433 ss.; KLAMERT K., *The Autonomy of the EU (and of EU Law): Through the Kaleidoscope*, in *European Law Review*, 2017, p. 815 ss.; CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea*, cit.; ODERMATT J., *The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in CREMONA M. (ed.), *Structural Principles*, cit., p. 305 ss.; LENAERTS K., *The Autonomy of European Union Law*, in *I Post di Aisdue*, I (2019), <https://www.aisdue.eu/>; NIC SHUIBHNE N., *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does It Matter?*, in *Nordic Journal of Interna-*

to ai suoi Stati membri. Si è del resto visto, nel dare conto del processo di consolidamento del principio di leale cooperazione⁴, e, ancora prima, nella descrizione delle sue matrici⁵, che esso risulta funzionale a garantire l'affermazione — e la tutela — dei tratti distintivi dell'ordinamento giuridico sovranazionale, a partire dai valori di base su cui esso si fonda.

Una siffatta valutazione richiede di considerare le due dimensioni spaziali nelle quali si realizza l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione. La prima si riferisce ai rapporti tra Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione nella realizzazione, sul *versante interno*, delle politiche settoriali dell'ente. Ad essa è dedicato il presente capitolo. Nel capitolo successivo ci si occupa, invece, della *dimensione esterna* dell'autonomia, che si manifesta nell'idoneità dell'ordinamento a preservare le proprie specificità nella vita di relazione internazionale, con ciò condi-

tional Law, 2019, p. 9 ss. L'elaborazione giurisprudenziale del principio *de quo*, consolidata nel corso degli anni, sta vivendo in quest'ultimo periodo una sorta di seconda giovinezza con riguardo all'interazione tra diritto UE e diritto internazionale. Sono in effetti molteplici i casi di pronunce rese recentemente che si preoccupano di riaffermare l'autonomia dell'ordinamento sovranazionale rispetto ai vincoli internazionali — potenziali od effettivi — assunti dall'Unione o dai suoi Stati membri. Nell'ultimo decennio, in particolare, il consolidamento del principio è avvenuto attorno a tre vicende di primaria importanza: *i*) la saga relativa alla compatibilità delle *smart sanctions* disposte in sede ONU alla luce della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1267/1999 e successive modificazioni con lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali riconosciuto a livello UE (CGUE, sentenza 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit.); *ii*) la potenziale adesione dell'UE alla CEDU (CGUE, parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, parere 2/13, cit.); e, da ultimo, *iii*) l'interazione tra il diritto UE e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione (o tra Stati membri) per la protezione degli investimenti (rispettivamente, CGUE, parere del 30 aprile 2019, *Accordo economico globale tra l'UE e il Canada*, parere 1/17, EU:2019:341 e CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, cit.). Su tali sviluppi, v., *ex multis*, CONTARTESE C., *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the "Essential" to the "Specific Characteristics" of the Union and Back Again*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1627 ss.; CENTENO HUERTA S., KUPLEWATZKY N., *On Achmea, the Autonomy of Union Law, Mutual Trust and what Lies Ahead*, in *European Papers*, 2019, p. 61 ss.; KOUTRAKOS P., *The Autonomy of EU Law and International Investment Law*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019 p. 41 ss.; MORENO-LAX V., *The Axiological Emancipation of a (Non-)Principle: Autonomy, International Law and the EU Legal Order*, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law*, cit., p. 45 ss.; VAJDA C., *Achmea and the Autonomy of the EU Legal Order*, LAwTTIP Working Papers 2019/1, <https://www.lawttip.eu/>; KASSOTI E., ODERMATT J., *The Principle of Autonomy and International Investment Arbitration: Reflections on Opinion 1/17*, in *Questions of International Law*, 2020, p. 5 ss.

⁴ V. *supra*, cap. I.

⁵ V. *supra*, prologo, par. 2.3.

zionando la condotta degli Stati membri. Come si vedrà, in questo caso il ruolo del principio di leale cooperazione risulta strettamente connesso alla promozione e tutela dell'unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione europea.

Prima di tutto, però, è bene domandarsi se il principio di lealtà possa esercitare un qualche ruolo nell'influenzare la condotta degli Stati membri allorché essi si apprestano a modificare il diritto primario, quest'ultimo rappresentando — come affermato per la prima volta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel celebre caso del *Parti écologiste “Les Verts”* — “la carta costituzionale di base” dell'ordinamento sovranazionale⁶. O se, invece, rispetto a tale cruciale questione, gli Stati possano agire illimitatamente, esercitando le prerogative derivanti dalla loro signoria sui Trattati.

2. *Leale cooperazione e revisione della “carta costituzionale di base dell'Unione”*

È in effetti evidente che rispetto alla revisione del diritto primario può nuovamente emergere, quantomeno in potenza, il “*dédoublement fonctionnel*” relativo alla *membership* dei Paesi UE⁷. Essi, invero, seppur membri, sono anche gli indiscussi protagonisti delle procedure di revisione del diritto primario, in quanto soggetti di diritto internazionale che hanno dato vita all'ente⁸.

Ciò emerge chiaramente dalla c.d. procedura di revisione “ordinaria” dei Trattati, oggi disciplinata dall'art. 48, paragrafi 2-5, TUE: essa richiede, infatti, l'indizione di una conferenza intergovernativa e l'adozione di un trattato di revisione che, per poter entrare in vigore, deve venir ratificato da tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Apparentemente diverso dovrebbe essere il caso della revisione “semplificata” della parte terza del TFUE, che può avvenire tramite decisione del Con-

⁶ CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, *Parti écologiste “Les Verts”*, causa 294/83, EU:C:1986:166, punto 23. V. anche, in conformità, CGUE, parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, parere 2/13, cit., punto 163.

⁷ V. *supra*, cap. II, par. 3.

⁸ V., per tutti, DONY M., *Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, cit., p. 281 ss., p. 283. In questo senso si è pronunciato, nel celebre *Lissabon Urteil*, il *Bundesverfassungsgericht*: “Die Mitgliedstaaten bleiben die Herren der Verträge [...] Die souveräne Staatsgewalt bleibt nach den Regeln über die Zuständigkeitsverteilung und -abgrenzung gewahrt. Die neuen primärrechtlichen Regelungen über Vertragsänderungen stehen dem nicht entgegen”. Cfr. BVerfGE, 2 Bv 2/08, *Lissabon Urteil*, punti 298-299.

siglio europeo (art. 48, par. 6), dunque attraverso l'esercizio del *decision-making power* di una istituzione dell'Unione. Trattandosi, tuttavia, di una decisione da assumersi all'unanimità dei membri del Consiglio europeo, e la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione da parte degli Stati membri, ancora una volta in conformità con le rispettive norme costituzionali, anch'essa non manca di evidenziare significativi caratteri riconducibili alla dimensione intergovernativa della cooperazione⁹. Questi ultimi risultano un po' più attenuati, ma non del tutto assenti, nel caso delle ulteriori procedure di revisione semplificata richiamate nell'art. 48, par. 7, TUE — le c.d. “passerelle” —, essendo anche in questi casi necessaria una decisione all'unanimità del Consiglio europeo e l'approvazione, tramite un sistema basato sul silenzio-assenso, da parte dei Parlamenti nazionali.

Ora, non vi è dubbio che la procedimentalizzazione della revisione dei Trattati rappresenti *per se* un limite all'azione degli Stati membri in favore dell'autonomia dell'ordinamento sovranazionale¹⁰. Ciò è stato chiarito dalla Corte di giustizia nel celeberrimo caso *Defrenne I*. I giudici di Lussemburgo hanno infatti stabilito, in quell'occasione, che “[i]l Trattato non può [...] essere modificato [...] se non mediante una revisione da effettuarsi ai sensi dell'art. 236 [TCEE, oggi sostituito dall'art. 48 TUE]”¹¹. Nella sentenza *Pringle*, poi, la Seduta plenaria della Corte ha concluso che la decisione del Consiglio europeo adottata nel contesto di una procedura semplificata della parte terza del TFUE, in quanto atto adottato da un'istituzione dell'Unione, è sottoponibile alla sua giurisdizione¹². Essa ha anche chiarito i termini del proprio sindacato:

“la Corte è tenuta a verificare, da un lato, che siano state seguite le regole procedurali previste dal citato articolo 48, paragrafo 6, e, dall'altro, che le modifiche decise riguardano solo la parte terza del Trattato FUE, il che comporta che esse non contengano alcuna

⁹ V. per esempio DE WITTE B., *Treaty Revision Procedures after Lisbon*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *EU Law after Lisbon*, cit., p. 108 ss., p. 125, che sottolinea anzi come la procedura semplificata, al contrario di quanto previsto per quella ordinaria (nel caso in cui non si convochi una convenzione), non richiede l'approvazione del Parlamento europeo. Sulle procedure vigenti per la revisione del diritto primario, anche con riguardo alle ulteriori ipotesi previste dai Trattati e non menzionate in testo, v. ROSSI L.S., *A New Revision of the EU Treaties after Lisbon?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon — Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London, 2014, p. 3 ss., p. 11 ss.

¹⁰ LENAERTS K., *The Autonomy of European Union Law*, cit., p. 7.

¹¹ CGUE, sentenza dell'8 aprile 1976, *Defrenne*, causa 43/75, EU:C:1976:56, punti 56-58.

¹² CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, cit., punti 31 e 35.

modifica delle disposizioni di un'altra parte dei trattati sui quali si fonda l'Unione, e che non estendano le competenze di quest'ultima"¹³.

In entrambi i casi, è facilmente individuabile l'origine dei limiti incontrati dagli Stati membri (in quanto tali o nella veste istituzionale assunta dai loro rappresentanti in seno al Consiglio europeo) nella modifica del diritto primario. Essa rimanda al concetto di "Comunità di diritto", prima, e di "Unione di diritto", poi, espresso dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza. E cioè alla necessità di prevedere, nell'ordinamento sovranazionale, una "garanzia costituzionale"¹⁴ al rispetto della *rule of law* e che consista nel controllo giurisdizionale di conformità della condotta degli Stati membri e delle istituzioni alla luce del diritto primario¹⁵. In questa prospettiva, risulta altrettanto evidente il ruolo esercitato dal principio di leale cooperazione: esso impone agli Stati membri "l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione"¹⁶ nell'attivazione e nel dispiegarsi del processo di revisione.

Ma è possibile individuare ulteriori limiti, per così dire impliciti, alla riforma dei Trattati e, dunque, al potere sovrano degli Stati membri? Una risposta a questa domanda può venire dalla considerazione degli elementi che, secondo la Corte di giustizia, contribuiscono a determinare la carta costituzionale di base dell'Unione. Essi, in sintesi, sono: *i*) la struttura costituzionale dell'Unione, così come essa si riflette nel principio di attribuzione delle competenze e nel relativo quadro istituzionale; *ii*) le caratteristiche intrinseche dell'Unione, attinenti alla natura del suo diritto, e che si manifestano attraverso il principio di autonomia, il principio del primato e quello dell'effetto diretto; *iii*) la condivisione, tra gli Stati membri, di valori comuni che costituiscono, a detta della Corte, la "premessa fondamentale" su cui l'intera struttura costituzionale poggia¹⁷. Ebbene, non mancano nella prassi giurisprudenziale pronunce che sembrano individuare tra queste componenti quelle che si considerano intangibili, in quanto espressione della natura stessa dell'Unione.

¹³ *Ibid.*, punto 36. *Mutatis mutandis*, analogo ragionamento può svolgersi con riferimento alle revisioni semplificate ex art. 48, par. 7, TUE.

¹⁴ CGUE, sentenza 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., punto 66.

¹⁵ V. ancora CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, *Parti écologiste "Les Verts"*, causa 294/83, cit.

¹⁶ CGUE, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, cit., punto 34.

¹⁷ CGUE, parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, parere 2/13, cit., punti 164 ss.

Nel parere sul *Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, ad esempio, la plenaria della Corte, dopo aver rammentato che l'istituzione di detto Tribunale avrebbe attribuito ad una giurisdizione internazionale competenze in materia di applicazione ed interpretazione del diritto dell'Unione che competono ai giudici degli Stati membri e alla Corte stessa, ha concluso che ciò avrebbe “snatur[ato] le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione”¹⁸.

Nel caso *Kadi*, invece, oltre a ribadire che la funzione giurisdizionale affidata alla Corte costituisce “una garanzia costituzionale che fa parte dei fondamenti stessi della Comunità”¹⁹, i giudici di Lussemburgo hanno affermato l'inderogabilità dei principi di libertà, di democrazia, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto “fondamento dell'Unione”²⁰.

Sulla base di tali indicazioni, si tende a riconoscere che l'impianto valoriale su cui poggia l'Unione ed il suo assetto istituzionale — quest'ultimo quantomeno con riguardo all'esercizio della funzione giurisdizionale²¹ — non potrebbero essere oggetto di revisione da parte degli Stati membri neanche nell'ipotesi in cui si procedesse per il tramite della procedura di revisione ordinaria²². Ne deriva che questi elementi andrebbero ricondotti alla nozione di *rule of law*, che il principio di lealtà contribuisce a preservare nel contesto specifico del processo di revisione dei Trattati.

¹⁸ CGUE, parere dell'8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, parere 1/09, cit., punto 89; corsivo aggiunto. V. pure le pronunce citate *supra*, n. 3.

¹⁹ CGUE, sentenza 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., punto 290.

²⁰ *Ibid.*, punto 303.

²¹ Difficile, del resto, ritenere che l'assetto istituzionale dell'Unione sia in quanto tale del tutto imm modificabile, tenuto conto che esso è stato oggetto di revisioni in diverse occasioni nella storia del processo di integrazione.

²² V. BIEBER R., *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, p. 343 ss.; PASSCHIER R., STREMLER M., *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, p. 337 ss.; ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional Law. An Introduction*³, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2018, p. 45. Il fatto che i valori su cui si fonda l'Unione non possano essere oggetto di negoziato tra gli Stati pare implicitamente confermato da un'iniziativa diplomatica messa in campo nel marzo 2013 dai Ministri degli Esteri di Danimarca, Germania, Svezia e dei Paesi Bassi, di fronte alle minacce alla *rule of law* emerse in alcuni Stati dell'Unione. Nel documento, infatti, i Ministri dei quattro Paesi rammentano che “[o]ur common values more than anything else are the glue which binds our nations together”.

Resta da menzionare un'ultima circostanza. Così come si ammette in generale che vi siano elementi intangibili del sistema, è altrettanto diffusa l'opinione che sul piano del diritto internazionale gli Stati membri possano, all'unanimità, decidere di modificare *extra ordinem* i Trattati, giungendo finanche alla decisione di porre fine all'esistenza dell'Unione europea²³. Valgono però, in proposito, le considerazioni già svolte in dottrina rispetto ad una simile eventualità:

“[...] il verificarsi di una simile eventualità presupporrebbe che gli Stati [...] intendessero porsi al di fuori del sistema cui hanno dato vita per il perseguimento dei comuni obiettivi e di conseguenza accettassero di compromettere sostanzialmente le basi sulle quali si fondano il suo corretto funzionamento e in definitiva, prima ancora, la sua stessa esistenza”²⁴.

Come dire che, agendo al di là dei limiti posti dal diritto dell'Unione per la revisione del diritto primario, gli Stati non opererebbero più come membri dell'ente, tenuti per ciò stesso ad un vincolo di lealtà nei suoi confronti, e dunque al rispetto della *rule of law* sovranazionale, ma come Signori dei Trattati e, dunque, Stati sovrani ed indipendenti membri della Comunità internazionale²⁵.

Rosas e Arnati segnalano nel loro manuale che nelle occasioni che hanno portato alla revisione dei Trattati non si è mai verificata una simile eventualità. Anzi, tali revisioni hanno semmai determinato un rafforzamento — ed una codificazione — del contributo della Corte di giustizia alla realizzazione della struttura costituzionale dell'ordinamento²⁶. Per certi versi, anche il processo di affermazione e codificazione del principio di lealtà ne è

²³ Tra gli altri, v. DE WITTE B., *Rules of Change in International Law: How Special Is the European Community?*, in *Netherlands Yearbook of International Law* (1994), 1995, p. 299 ss.; CASOLARI F., *L'incorporazione*, cit., pp. 141-142; ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional Law*, cit., p. 32. Si tratta, del resto, di una circostanza che rileva, più in generale, rispetto a qualsiasi atto istitutivo di organizzazione internazionale: KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*, cit., p. 78 (“[a]fter all, there is but a fine line between a formal amendment and as collective decision to engage in a certain practice that was unforeseen in the constituent document”). L'esempio di scuola è rappresentato, evidentemente, dall'implementazione del Capitolo VII della Carta ONU.

²⁴ DAVI A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, pp. 383-384. La dinamica può essere letta anche attraverso il modello “Exit, Voice and Loyalty”, elaborato da Albert Hirschman (nel suo *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts and London, 1970). Sull'influenza di tale modello teorico per la ricostruzione dei rapporti tra Stati membri e Unione v. anche *infra*, par. 5.

²⁵ ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional Law*, cit., p. 46.

²⁶ *Ibid.*

una conferma. Questa constatazione porta i due autori a concludere che, sebbene gli Stati membri “retain a crucial say in the process [...], a] more detailed look at the daily running of EU affairs would find it more difficult to pinpoint a particular boss”²⁷.

Benché ciò sia senz'altro vero nella gran parte dei casi in cui si è proceduto a modificare il diritto primario, non può nascondersi che in tempi recenti non sono mancate situazioni nelle quali gli Stati membri paiono aver fatto ricorso a revisioni *extra ordinem* per il tramite di strumenti di diritto internazionale. Significativamente tali ipotesi sono riconducibili all'azione messa in campo per far fronte — o prevenire — scenari di crisi.

Un primo esempio è rappresentato dalla già menzionata *Nuova Intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, adottata dai Rappresentanti degli Stati membri nel tentativo di scongiurare il recesso del Paese. Si è ricordato in precedenza che l'atto costituisce un accordo internazionale concluso in forma semplificata e che esso contiene diverse disposizioni che rinviano alla necessità di garantire il rispetto del diritto dell'Unione, in linea con quanto richiesto dal principio di leale cooperazione²⁸. E tuttavia, al netto di eventuali dubbi — pure emersi in dottrina — sulla effettiva conformità del suo contenuto con il diritto UE, rimane difficile comprendere come un simile strumento, che di fatto avrebbe dovuto determinare delle modifiche nell'applicazione del diritto sovranazionale da parte del Regno Unito, possa essere stato concluso dagli Stati membri al di fuori delle procedure di revisione previste dall'art. 48 TUE. Che le soluzioni da esso accolte dovessero piuttosto definirsi nell'ambito dei meccanismi di modifica previsti dal diritto primario sembra esser riconosciuto, in qualche modo, dalla stessa Intesa. Lo segnala, in particolare, il punto 1 della sezione C, rubricata “Sovranità”. Dopo aver chiarito che il “Regno Unito [...] non è vincolato a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica dell'Unione europea”, la disposizione puntualizza invero che

“[g]li aspetti di merito di quanto precede saranno integrati nei Trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei Trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri, in modo da rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito”.

Da questo punto di vista, insomma, l'accordo adottato dagli Stati membri al di fuori del quadro istituzionale dei Trattati si configurerebbe come uno strumento per anticipare l'applicazione di modifiche da sottoporre poi

²⁷ *Ibid.*, p. 48.

²⁸ V. *supra*, cap. II, par. 6.

— senza certezza di pervenire ad un esito altrettanto favorevole — alle determinazioni del Consiglio europeo ai sensi dell'art. 48, par. 3, TUE...

Ancor più significativo, se non altro perché in questo secondo caso lo strumento in questione ha dispiegato pienamente i suoi effetti²⁹, è l'esempio rappresentato dalla c.d. Dichiarazione UE-Turchia³⁰. Adottata il 18 marzo del 2016 *a latere* di una seduta del Consiglio europeo, la Dichiarazione determina una serie di impegni sul versante della gestione dei flussi migratori da parte dell'Unione europea e della Turchia. Appare ormai indiscutibile, peraltro, che tali impegni siano stati assunti sul piano del diritto internazionale, dando vita dunque ad un vero e proprio accordo³¹. E tuttavia, come

²⁹ L'estratto delle conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, che accompagnano la Decisione sulla *Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, precisava, al punto 4, che, qualora il risultato del *referendum* fosse stato favorevole all'uscita dello stesso dall'Unione europea, l'insieme delle disposizioni della Decisione avrebbe cessato di esistere (doc. ST 1/16). Cosa che, puntualmente, si è avverata: CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Dichiarazione dei leader dell'UE e della Presidenza dei Paesi Bassi sull'esito del referendum nel Regno Unito*, doc. 381/16, <https://www.consilium.europa.eu/> (“[c]ome era stato concordato, la Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, raggiunta al Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, non entrerà in vigore e cesserà di esistere. Non vi sarà alcuna rinegoziazione”).

³⁰ Il testo del documento figura in un comunicato stampa a cura del Consiglio dell'Unione europea (doc. 144/16), che è disponibile sul sito Internet dell'istituzione (<https://www.consilium.europa.eu/>).

³¹ Se ne è avuta una conferma evidente in occasione dell'ennesima situazione di “crisi” determinatasi sul fronte migratorio tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo 2020, quando il governo di Ankara ha deciso di riaprire i propri confini con Grecia e Bulgaria a seguito dell'uccisione, il 27 febbraio, di alcuni soldati turchi vicino a Idlib, nel nord della Siria, dove la Turchia stava cercando di arrestare l'avanza dell'esercito siriano col supporto della Russia. La reazione determinatasi sul piano diplomatico rispetto alla decisione assunta dalla Turchia dice molto sulla natura della Dichiarazione. Il 29 febbraio 2020, il Presidente del Consiglio europeo ha adottato una dichiarazione precisando che “[t]he EU is actively engaged to uphold the EU-Turkey Statement” (EUROPEAN COUNCIL, *Statement by the President of the European Council*, doc. 113/20, <https://www.consilium.europa.eu/>). Il 4 marzo egli ha ricordato che “[t]he EU-Turkey Statement remains the basis of our migration partnership. It was agreed in good faith and needs continued efforts from both sides” (EUROPEAN COUNCIL, *Press Release on Meeting between President Charles Michel and President Recep Tayyip Erdogan*, doc. 120/20, *ivi*). In occasione di un punto stampa del 9 marzo, egli si è anche riferito alla Dichiarazione come all’“accord entre l'Union européenne et la Turquie en terme de migration” (fonte: <https://twitter.com/>). Rilevante anche la posizione espressa dal Primo ministro greco in data 6 marzo, secondo cui la Turchia “blatantly violates the EU-Turkey Statement” (v. *Statements by Prime Minister Kyriakos Mitsotakis in Kastanies, Evros, following His Visit with the Heads of the EU Institutions at the Greek-Turkish Border*, <https://primeminister.gr/>), e quella del Consiglio “Affari esteri” dell'Unione europea, che, in una Dichiarazione *ad hoc*, ribadiva di attendersi che “la Turchia mett[esse] in atto in modo integrale le disposizioni della Dichiarazione congiunta del 2016 nei confronti di tutti gli Stati membri” (CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Dichiarazione del Consiglio “Affari esteri”*,

noto, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che l'atto, indipendentemente dalla sua natura giuridica, non potesse essere attribuito ad alcuna istituzione dell'Unione, rappresentando semmai uno strumento adottato dai Rappresentanti degli Stati membri. Di conseguenza, non si è riconosciuta la giurisdizione sovranazionale su di essa³². Tale ricostruzione, piuttosto creativa per la verità³³, è stata avallata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo³⁴.

doc. 128/20, <https://www.consilium.europa.eu/>). Uguale e contraria la reazione del Ministero degli Esteri turco: "instead of calling on Turkey, it is primarily the EU that should be implementing the 18th March Statement in its entirety" (v. *Press Release Regarding the EU Foreign Council's Statement of 6 March*, <http://www.mfa.gov.tr/>). Come si vede, tutte queste prese di posizione muovono dall'assunto che la Dichiarazione contenga impegni di carattere vincolante che le Parti (tra le quali figura l'Unione) sono chiamate ad adempiere in buona fede. In dottrina v. poi, per tutti, MARCHEGIANI M., MARIOTTI L., *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, p. 59 ss.; GATTI M., *The EU-Turkey Statement: A Treaty that Violates Democracy*, in *EJIL: Talk!*, 18-19 April 2016, <https://www.ejiltalk.org/>; DANISI C., *Taking the "Union" out of the "EU": The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, ivi, 20 April 2017; GATTI M., OTT A., *The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law*, in CARRERA S. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 175 ss. (i quali, tuttavia, giungono a concludere che la Dichiarazione permarrebbe "a legal mystery in its form"; *ibid.*, p. 199); e ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA P., *The European Union and the Law of Treaties: A Fruitful Relationship*, in *European Journal of International Law*, 2019, p. 721 ss. (che si riferisce alla Dichiarazione come ad una ipotesi di "hidden treaty": *ibid.*, p. 747). Per una visione contraria alla qualificazione della Dichiarazione nei termini di accordo internazionale, v. per tutti FERNÁNDEZ-ARRIBAS G., *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers, European Forum*, 2017, p. 303 ss.

³² Tribunale, ordinanza del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16, EU:T:2017:128; Tribunale, ordinanza del 28 febbraio 2017, *NG c. Consiglio europeo*, causa T-193/16, EU:T:2017:129; Tribunale, ordinanza del 28 febbraio 2017, *NM c. Consiglio europeo*, causa T-257/16, EU:T:2017:130; CGUE, ordinanza del 12 settembre 2018, *NF e a. c. Consiglio europeo*, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, EU:C:2018:705.

³³ V. CANNIZZARO E., *Denialism as the Supreme Expression of Realism — A Quick Comment on NF v European Council*, in *European Papers, European Forum*, 2017, p. 251 ss., p. 255: "[i]n this regard, one must frankly recognize that the Statement is an absolute première in international practice. Never before, to the knowledge of the current author, the paternity of an international compact had been challenged on the ground that its real author was not the one nominated in the act itself". Cfr. poi anche CARRERA S. ET AL., *It Wasn't Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Insights, No 2017-15, April 2017, <https://www.ceps.eu>.

³⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, ricorso n. 22696/16.

Ora, anche a tacere del fatto che già il tenore letterale del documento sembra sconfessare la conclusione raggiunta in via giurisprudenziale³⁵, non può non sottolinearsi che le implicazioni che da quest'ultima derivano risultano paradossali: si dovrebbe infatti concludere che i Paesi membri abbiano potuto imporre all'Unione, mediante un accordo da essi concluso con uno Stato terzo in violazione del riparto di competenze delineato dal diritto primario³⁶, obblighi rilevantissimi senza che l'ente li abbia formalmente accettati³⁷; o, alternativamente, che gli Stati membri, sempre in violazione del principio di attribuzione delle competenze, abbiano deciso di concludere un accordo con la Turchia avvalendosi delle istituzioni sovranazionali come organi comuni della loro azione³⁸. Se le due soluzioni prospettate sono inaccettabili, l'unica conclusione che è possibile trarre è che, operando *extra ordinem*, i Rappresentanti degli Stati membri abbiano acconsentito ad una deroga *ad hoc* alla procedura di conclusione degli accordi internazionali di cui all'art. 218 TFUE, permettendo dunque all'Unione di assumere dei vincoli sul piano del diritto internazionale tramite un meccanismo del tutto informale. Non solo, come evidenziato da più parti³⁹, tali vincoli prefigurerebbero significative violazioni dei diritti fondamentali ri-

³⁵ Per un'analisi testuale del documento v. GATTI M., OTT A., *The EU-Turkey Statement*, cit., pp. 179, 189, 195-196.

³⁶ Il settore migratorio, come noto, è oggetto di un'ampia regolamentazione sul versante interno dell'Unione; si sarebbe dunque dovuta applicare la dottrina *AETS*, che riconosce la competenza esclusiva in capo all'Unione a contrarre vincoli di diritto internazionale sui medesimi ambiti operativi nei quali si sia sviluppata, sul versante interno, una regolamentazione comune (v. *infra*, cap. IV, par. 1). A ciò si aggiunga che l'Unione, in passato, aveva già esercitato una competenza esterna *in subiecta materia*, concludendo, tra l'altro, un accordo di riammissione proprio con la Turchia (pubblicato in *GUUE* L 134, del 7 maggio 2014, p. 3 ss.). Sul tema v. anche GARCÍA ANDRADE P., *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 157 ss.; CASOLARI F., *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, p. 1 ss.; CARRERA S. ET AL., *The EU-Turkey Deal. Reversing "Lisbonisation" in EU Migration and Asylum Policies*, in CARRERA S. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, cit., p. 155 ss.

³⁷ Si pensi solo all'obbligo di versare a favore della Turchia 6 miliardi di euro per la realizzazione di progetti destinati ai rifugiati presenti nel territorio dello Stato!

³⁸ Il fenomeno, peraltro, è tutt'altro che finito in desuetudine. V., con riferimento ad alcune recenti dinamiche della cooperazione internazionale, SANTULLI C., *Retour à la théorie de l'organe commun. Réflexions sur la nature juridique de l'ALBA et de la CELAC*, in *Revue générale de droit international public*, 2012, p. 565 ss.

³⁹ Ad es. GATTI M., *The EU-Turkey Statement*, cit. e ROMAN E., *L'accordo UE-Turchia: criticità di un accordo a tutti i costi*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 77 ss.

conosciuti dall'Unione, ponendosi pertanto in conflitto con l'impianto valoriale su cui essa si fonda.

3. *La reciprocità degli obblighi di leale cooperazione: per una lettura sistematica dell'art. 4 TUE*

L'analisi della posizione degli Stati membri rispetto al processo di revisione dei Trattati conferma quanto già emerso nelle pagine che precedono: *il principio di leale cooperazione è in grado di operare correttamente fintantoché gli Stati UE agiscono come Paesi membri e non come (semplici) enti sovrani*. Ciò detto, è opportuno domandarsi se sia possibile immaginare anche situazioni nelle quali il principio di lealtà debba tenere conto delle prerogative sovrane degli Stati UE quando questi operano nel contesto della loro *membership* all'Unione. Prerogative che, per ciò stesso, l'ordinamento sovranazionale, pur preservando la propria autonomia, sarebbe tenuto garantire, non limitandosi, per così dire, a "subirne" passivamente le conseguenze.

La risposta a questa domanda, a parere di chi scrive, va rinvenuta nella *valorizzazione della natura reciproca della leale cooperazione*, sancita formalmente dalla novella di Lisbona. Su questo bisogna, però, intendersi fin da subito. Riconoscere la reciprocità del principio di lealtà non significa affatto concludere che l'Unione sia tenuta a garantire *in ogni caso* prerogative riconducibili agli Stati membri. Non va infatti dimenticato che il carattere reciproco degli obblighi derivanti dal principio deve essere pur sempre funzionale, come richiesto dall'art. 4, par. 3, TFUE, all'adempimento dei "compiti derivanti dai Trattati". In altre parole, è evidente che tale carattere deve comunque essere orientato a favore dell'azione sovranazionale. D'altra parte, proprio perché la mutualità della cooperazione è caratteristica inerente al principio, non appare nemmeno del tutto corretto identificare gli obblighi ricadenti in capo all'Unione come limiti all'operare di quest'ultimo. Essi ne rappresentano, piuttosto, una specifica manifestazione (ciò spiega l'utilizzo del virgolettato riferito al termine "limite" che figura all'inizio di questo capitolo).

Come già si è avuto modo di ricordare in precedenza, la prassi giurisprudenziale concernente gli obblighi di lealtà dell'Unione appare piuttosto limitata⁴⁰. È certamente possibile sostenere che vengano in soccorso, a questo proposito, le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia per delineare la leale cooperazione tra istituzioni dell'Unione. Del resto, se quest'ultima ha

⁴⁰ V. *supra*, cap. I, paragrafi 6.2-6.2.2.

chiarito che nel dialogo interistituzionale debbono valere “gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che [...] disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie”⁴¹, può dirsi vero anche il contrario. In altre parole, si può sostenere che, *mutatis mutandis*, i vincoli di lealtà che le istituzioni sovranazionali sono tenute a rispettare nei loro reciproci rapporti si applichino anche quando esse interagiscono con gli Stati membri. Come si è ricordato, tuttavia, in più di un’occasione, non interessa in questa sede dar vita ad una antologia degli obblighi invocabili⁴². Piuttosto, si vuole tentare di compiere una valutazione di carattere generale.

In questo senso, appare fondamentale procedere anzitutto ad una lettura sistematica delle diverse componenti dell’art. 4 TUE; una lettura, cioè, che combini il principio di lealtà con gli obblighi che ricadono in capo all’Unione sulla base delle disposizioni che precedono il paragrafo 3 e degli ulteriori principi strutturali che in esse risultano menzionati⁴³. In questo senso, nei tre paragrafi che seguono ci si occupa dapprima di valutare l’interazione con il principio di attribuzione delle competenze, che è sancito nell’art. 4, par. 1, TUE, e con le correlate riserve di competenza a favore degli Stati che sono menzionate nel diritto primario. L’analisi prosegue poi prendendo in considerazione il paragrafo 2 della medesima disposizione; dunque richiamando anzitutto l’interazione con il principio di uguaglianza, già evidenziata nella valutazione della *membership* all’Unione, ed esaminando poi il rapporto con la c.d. “clausola identitaria”.

3.1.(Segue): *leale cooperazione e rispetto del principio di attribuzione delle competenze*

Il primo profilo che merita di essere approfondito è quello relativo al rapporto tra il principio di leale cooperazione e quello di attribuzione delle

⁴¹ CGUE, sentenza del 27 settembre 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 204/86, cit., punto 16.

⁴² Per una ricognizione abbastanza esaustiva, cfr. MORTELMANS K., *The Principle of Loyalty to the Community (Article 5 EC) and the Obligations of the Community Institutions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998, p. 67 ss.

⁴³ Sottolinea giustamente ROSSI L.S., 2, 4, 6 (TUE)..., cit., p. 862, che i principi menzionati nell’art. 4 TUE, “benché concettualmente assai diversi, presentano una connessione stretta ed indissociabile, e vanno letti gli uni alla luce degli altri”. V. anche ECKES C., *EU Powers Under External Pressure*, cit., p. 54. Esprime una posizione differente KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 22, secondo il quale “[t]here is [...] no indication that the context the loyalty principle is placed in by the Lisbon Treaty should influence its scope or effect”.

competenze⁴⁴. Ciò che interessa considerare, in particolare, è l'ipotesi richiamata espressamente nell'art. 4, par. 1, TUE; vale a dire la situazione in cui si evidenziano riserve di competenza in capo agli Stati membri⁴⁵, in assenza di attribuzione delle stesse all'Unione.

Ora, si è già avuto modo di vedere, in precedenza, come il principio di lealtà determini in linea generale un impatto significativo sulle prerogative degli Stati membri, facendo emergere l'esigenza che queste ultime non incidano negativamente sul diritto dell'Unione, da un lato⁴⁶; e che, dall'altro, esse non diano vita a riserve generali invocabili strumentalmente da parte dei Paesi UE per derogare all'applicazione del diritto UE⁴⁷.

Nel primo caso, come ricordato in dottrina⁴⁸, la competenza degli Stati membri non è rimessa in discussione dalla loro partecipazione alla cooperazione sovranazionale. Essi rimangono indiscutibilmente titolati ad intervenire nella materia di cui è questione, non prefigurandosi pertanto alcuna violazione del principio di attribuzione delle competenze. Come si avrà modo di vedere meglio a seguire, peraltro, non mancano situazioni nelle quali le prerogative degli Stati membri possono qualificarsi come elementi identitari degli stessi, in quanto tali caratterizzati dalla tutela ordinamentale riconosciuta dalla clausola sulle identità nazionali⁴⁹. Ora, al di là di quest'ultima ipotesi, di cui si dirà, di prassi il principio di lealtà si preoccupa, in simili circostanze, di stabilire una connessione funzionale tra l'azione degli Stati e l'ordinamento UE, consentendo di sottoporre la prima ad una verifica di "sostenibilità" alla luce degli obiettivi perseguiti dall'Unione⁵⁰. La connessione così stabilita consente di svolgere, anche attraverso il prin-

⁴⁴ Sull'interazione tra principi generali e competenze dell'Unione, in particolare nell'ottica dell'estensione di queste ultime, v., ad es., EDITORIAL COMMENTS, *The Scope of Application of the General Principles of Union Law: An Ever Expanding Union?*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1589 ss.; LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, ivi, p. 1629 ss.; PRECHAL S., *Competences Creep and General Principles of Law*, in *Review of European and Administrative Law*, 2010, p. 5 ss.

⁴⁵ La disposizione è integrata (e ribadita) dall'art. 5, paragrafi 1 e 2, TUE.

⁴⁶ V. anche *supra*, cap. I, par. 6.1.1.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 346.

⁴⁹ *Infra*, par. 3.3.

⁵⁰ AZOULAI L., *La formule des compétences retenues des États membres*, cit., p. 363: "[d]ans ce jeu de miroir formulaire se joue la position de l'État dans l'Union. Celle-ci ne se réduit plus à une position de défense d'intérêts minoritaires à l'échelle de l'Union. Elle est rétablie dans ses capacités fonctionnelles, dans ces fonctions essentielles mais aussi dans ses responsabilités européennes".

cipio di proporzionalità, una ponderazione dei legittimi interessi dello Stato interessato con quelli ai quali guarda il diritto sovranazionale⁵¹.

Il principio di proporzionalità risulta poi centrale anche rispetto alla possibilità, per gli Stati membri, di invocare proprie prerogative per derogare al diritto sovranazionale. È infatti attraverso di esso che possono garantirsi, in simili situazioni, il rispetto e l'assistenza reciproci richiesti dall'art. 4, par. 3, TUE⁵². Ciò attraverso il *test* di proporzionalità, che è orientato a promuovere una composizione tra gli interessi nazionali, sottesi all'esercizio della deroga, e la tutela degli interessi comuni. Per un verso, ciò consentirebbe di garantire, ancora una volta, che il richiamo di prerogative statali non vanifichi gli obiettivi che l'Unione si pone. Per altro verso, risulterebbe così assicurata, tramite il *test* di proporzionalità e il bilanciamento di interessi che ne deriva, la necessità di tutelare la reciprocità del principio di lealtà, evitando che si possa determinare una violazione del principio di attribuzione, e, con essa, la vanificazione delle competenze nazionali⁵³.

Come si vede, l'interazione tra i principi di leale cooperazione e di attribuzione delle competenze presuppone inevitabilmente la considerazione degli obiettivi che si prefigge la cooperazione sovranazionale⁵⁴. Questi ultimi assurgono, infatti, a parametro di riferimento per stabilire l'entità della forza gravitazionale del principio di lealtà rispetto all'azione intrapresa dagli Stati membri in virtù di proprie prerogative⁵⁵.

⁵¹ V. da ultimo, con riguardo all'invocazione di deroghe da parte degli Stati membri alla luce del quadro pandemico, ARENA A., *Le restrizioni per affrontare l'emergenza Covid-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 38 ss.

⁵² TIZZANO A., *Notes sur le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne*, in KRONENBERGER V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, cit., p. 223 ss., spec. p. 228 ss.; BARNARD C., *Derogations, Justifications and the Four Freedoms: Is State Really Protected?*, in BARNARD C., ODUDU O. (eds.), *The Outer Limits of European Law*, cit., p. 273 ss.; BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 177. Quest'ultima Autrice considera dette deroghe come espressione di controlimiti all'obbligo ricadente in capo agli Stati membri di esercitare le proprie competenze avendo riguardo al diritto dell'Unione (*ibid.*, p. 175).

⁵³ NEFRAMI E., *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 221 ss., p. 245. V. anche JANS J., *Proportionality Revisited*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 27 ss.

⁵⁴ Sul più generale tema dei rapporti tra obiettivi e competenze materiali dell'Unione, v. CANNIZZARO E., *L'interaction entre objectifs politiques et compétences matérielles dans le système normatif de l'Union européenne*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, cit., p. 211 ss.

⁵⁵ Con la conseguenza che, secondo ROES T., *Limits to Loyalty*, cit., p. 272, "the more general the Union interest [i.e., objective], the more difficult it becomes to show that its attainment could be jeopardized". Insomma, obiettivi di vasta portata consentirebbero di

Proprio il richiamo agli obiettivi dell'Unione consente di mettere in evidenza ulteriori traiettorie delineate dall'interazione tra i principi di lealtà e di attribuzione e che incidono sul rilievo che l'esercizio di una competenza statale può assumere di fronte al diritto dell'Unione.

Anzitutto, dette competenze possono anche costituire il vettore tramite il quale concretizzare obiettivi dell'Unione. Ciò vale senz'altro per le competenze di esecuzione esercitate dagli Stati membri, che garantiscono il rispetto del diritto UE e la sua effettività⁵⁶. Analogo ragionamento vale poi per la tutela giurisdizionale che gli apparati giudiziari nazionali sono chiamati ad offrire⁵⁷. Anche in questi casi, peraltro, il contatto col diritto dell'Unione non è privo di conseguenze. Si è avuto modo di vedere, per esempio, come la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'autonomia procedurale non abbia certo attribuito alla discrezionalità esercitabile dagli Stati membri in materia carattere di assolutezza.

Ancora, la Corte di giustizia ha pure evidenziato che, laddove l'Unione sia per qualche ragione impossibilitata ad esercitare una sua competenza, è ben possibile che tale esercizio venga affidato agli Stati membri. In casi simili, questi ultimi sono chiamati ad operare, invero, come “gestori dell'interesse comune”⁵⁸. Ovviamente, anche in tale situazione si determi-

garantire più agevolmente agli Stati membri un maggior margine di manovra. Ad ulteriore riprova di ciò, l'A. sottolinea che la giurisprudenza sovranazionale spesso richiami obiettivi puntuali, riconducibili a specifiche disposizioni del diritto primario e derivato (*ibid.*, p. 273). La circostanza che “a pure, «naked» Treaty objective” non potrebbe costituire un punto di riferimento per l'art. 4, par. 3, TUE è richiamata invece da KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., p. 291. È anche da ricordarsi il fatto che taluni obiettivi dell'Unione guardano espressamente alle peculiarità dei singoli Stati membri. È il caso, in particolare, del rispetto della diversità culturale e linguistica (menzionato nell'art. 3, par. 2, TUE). Per questa ragione, CORTESE B., *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 114, sostiene che, in simili circostanze, “il principio di leale cooperazione, completato da un approccio interpretativo dell'effetto utile [...] vada [...] inteso come fonte di un vero e proprio obbligo di intervento del legislatore [UE], quando le dinamiche dello sviluppo del mercato interno rischino di mettere a repentaglio” gli obiettivi in oggetto. L'A. sottolinea anche che la medesima logica dovrebbe consentire di “controllare l'ingiustificata estensione di interventi normativi ipertrofici del legislatore comunitario”.

⁵⁶ V. *supra*, cap. II, par. 5.

⁵⁷ V. *supra*, cap. II, par. 5.1.

⁵⁸ CGUE, sentenza del 5 maggio 1981, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, causa 804/79, cit., punto 30. Particolarmente suggestiva appare l'espressione nella versione inglese della pronuncia, ove si parla di “trustees of the common interest”. La pronuncia aveva ad oggetto delle misure di conservazione nel contesto della politica della pesca adottate unilateralmente dal Regno Unito quando ormai la Comunità aveva acquisito una competenza riservata, pur in assenza di un provvedimento di attuazione del Consiglio. Sulla portata della sentenza, alla luce del principio di leale cooperazione, v. in particolare TEMPLE LANG J., *The Duty of sincere Cooperation as a*

nano obblighi di lealtà di cui tenere conto: in particolare, secondo la Corte di giustizia, gli Stati saranno chiamati a “consultare la Commissione in modo circostanziato e [a] chiedere lealmente la sua approvazione”, astenendosi dall’adoptare provvedimenti nazionali in conflitto con le sue indicazioni⁵⁹.

Queste considerazioni confermano ulteriormente — ed in termini più generali — un’osservazione svolta a margine dell’esame condotto sul processo di affermazione del principio di leale cooperazione e dei suoi elementi essenziali; e cioè che la sua applicazione tende a determinare inesorabilmente un affievolimento del riparto di competenze tra Stati membri ed Unione europea⁶⁰.

Ciò non va necessariamente demonizzato. È del resto inevitabile, che, nell’ambito di un fenomeno caratterizzato da uno spiccato dinamismo qual è il processo di integrazione europea, anche l’assetto del riparto di competenze mantenga una certa elasticità. Risulta pertanto quanto mai opportuno che le oscillazioni che contraddistinguono la dinamica delle competenze vengano “misurate” attraverso il principio di lealtà, la cui natura reciproca richiede che si realizzi, di volta in volta, un bilanciamento tra gli interessi comuni e quelli nazionali. Ma vi è di più. In alcuni frangenti il principio può divenire determinante nel facilitare lo sviluppo di meccanismi di cooperazione che consentano agli Stati e all’Unione di dare vita ad una risposta congiunta rispetto a problemi comuni. Ciò vale, in special modo, per le situazioni emergenziali.

Da questo punto di vista, non può non richiamarsi brevemente l’approccio sin qui elaborato sul fronte sovranazionale per far fronte alla pandemia da Covid-19. Conviene farlo prendendo le mosse da un passaggio

Lawyering Strategy. A Personal Account of Commission v. United Kingdom Case 80/79, in NICOLA F., DAVIES B. (eds.), *EU Law Stories — Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge, 2017, p. 301 ss. Più in generale, BLANQUET M., *L’article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 91 ss.

⁵⁹ CGUE, sentenza del 5 maggio 1981, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d’Irlanda del Nord*, causa 804/79, cit., punto 31. Sulla portata di tali obblighi sul piano delle relazioni esterne dell’Unione e dei suoi Stati membri, v. *infra*, cap. IV, par. 3.

⁶⁰ DE PASQUALE P., *Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 5 ss., p. 12: “[s]embra, dunque, superfluo, o comunque soltanto un esercizio di stile, provare a tracciare un confine netto tra le competenze dell’Unione e le competenze proprie degli Stati, in quanto l’assestamento della costruzione giuridica ed istituzionale dell’Unione ha affermato una cooperazione propiziata dall’alto, ma che alimenta un costante dialogo diretto alla creazione di un humus entro il quale si dispiegano i diversi poteri”. Alla luce di quanto osservato non sorprende che obblighi di leale cooperazione siano stati evocati dai giudici di Lussemburgo anche con riferimento alla dottrina dei poteri impliciti espressa, ad esempio, nella definizione del *treaty-making power* sovranazionale, nella sentenza *AETS. V. infra*, cap. IV, par. 1.

del discorso sullo Stato dell'Unione 2020 tenuto dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, innanzi alla plenaria del Parlamento europeo:

“[n]egli ultimi sei mesi, [...]ogni Paese ha agito al meglio per i propri cittadini e l'Europa ha agito con uno spirito di unità mai visto prima. Quando gli Stati membri hanno chiuso le frontiere, abbiamo introdotto il sistema di “corsie verdi” per le merci. L'UE ha rimpatriato da tutto il mondo oltre 600.000 cittadini rimasti bloccati. Quando certi Paesi hanno vietato l'esportazione di dispositivi medici essenziali, abbiamo detto no e abbiamo fatto in modo che le forniture mediche essenziali arrivassero dove era più necessario. Abbiamo collaborato con l'industria europea per aumentare la produzione di mascherine, guanti, test e ventilatori. Il nostro meccanismo di protezione civile ha reso possibile che medici rumeni andassero in soccorso dei pazienti in Italia o che la Lettonia inviassero mascherine ai suoi vicini baltici. *E ci siamo riusciti anche se non avevamo la competenza piena in materia*”⁶¹.

Il passaggio realizza un bilancio sintetico dell'azione svolta sino a quel momento per contrastare la pandemia. Azione che, per espresso riconoscimento del vertice della Commissione, si sarebbe realizzata, almeno in parte, *ultra vires*, ossia al di fuori del quadro delle competenze attribuite all'Unione! Ebbene, può considerarsi questo un caso di violazione evidente (e consapevole), da parte dell'Unione europea, del principio di leale cooperazione?

In realtà, se si prendono in considerazione alcuni degli snodi principali della reazione messa in campo per reagire al contagio, è agevole pervenire ad una conclusione esattamente opposta. E cioè che è *principalmente grazie al principio di lealtà che Stati membri ed Unione europea hanno potuto mettere in opera meccanismi cooperativi e di coordinamento su diversi fronti*. Ciò anche trascendendo da un rigido riparto di competenze.

Il 10 marzo, nella videoconferenza tenuta sulla Covid-19, i Capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno evidenziato “la necessità di un approccio europeo comune e di stretto coordinamento con la Commissione europea [...] per perseguire un orientamento europeo comune”⁶². Tale “orientamento europeo” si è manifestato attraverso l'introduzione *ex novo* di meccanismi di coordinamento al di fuori delle competenze espresse delle istituzioni UE — oltre che, ovviamente, mediante l'attivazione di meccani-

⁶¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente Ursula von der Leyen nella sessione plenaria del Parlamento europeo*, 16 settembre 2020, <https://ec.europa.eu/>; corsivo aggiunto.

⁶² CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Presidente del consiglio europeo a seguito della videoconferenza sulla Covid-19*, 10 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/>.

smi già previsti dall'ordinamento. Per riprendere brevemente le considerazioni svolte dalla Presidente von der Leyen, esso ha dato anzitutto corpo ad un'azione coordinata nella gestione delle frontiere esterne. Tale attività si è sviluppata sul presupposto che la sicurezza degli Stati Schengen costituisce “un interesse e [...] una responsabilità comuni”; e che ogni decisione unilateralmente adottata da uno Stato, pur nell'esercizio di prerogative riconosciute nel contesto del c.d. Codice frontiere Schengen⁶³, oltre ad essere inefficace in assenza di un coordinamento generale, “rischia di avere gravi ripercussioni sul funzionamento del mercato unico”⁶⁴.

Indicazioni volte ad istituire meccanismi coordinati di gestione della pandemia sono state adottate dalla Commissione anche nel contesto della cooperazione sanitaria⁶⁵ e sull'utilizzo di applicazioni mobili e dati anoni-

⁶³ Regolamento (UE) 2016/399, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, in *GUUE* L 77, del 23 marzo 2016, p. 1 ss. Come noto, il Regolamento consente, nel rispetto di determinate condizioni, il ripristino temporaneo, da parte degli Stati, dei controlli alle frontiere. V. in proposito CARRERA S., LUK N.C., *In the Name of Covid-19: Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, September 2020, <https://www.ceps.eu/>; MONTALDO S., *The Covid-19 Emergency and the Reintroduction of International Border Controls in the Schengen Area*, cit.

⁶⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali*, doc. COM(2020) 115 final, 16 marzo 2020. La posizione della Commissione europea, dettata negli Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi (in *GUUE* C 86I, del 16 marzo 2020, p. 1 ss.), è stata fatta propria dal Consiglio europeo in data 17 marzo 2020 (CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo sulla Covid-19*, 17 marzo 2020). Gli Orientamenti sono stati poi ulteriormente integrati tramite: *i*) una nuova comunicazione che assicurasse l'istituzione di corsie verdi (“Green Lanes”) alle frontiere interne dei Paesi membri per garantire una rapida fornitura veloce di beni e servizi (EUROPEAN COMMISSION, *Communication on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, C(2020) 1897 final, 23 March 2020); *ii*) degli Orientamenti per agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19 (EUROPEAN COMMISSION, *European Commission Guidelines: Facilitating Air Cargo Operations during Covid-19 Outbreak*, C(2020) 2010 final, 26 March 2020); e *iii*) degli Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19 (in *GUUE* C 102I, del 30 marzo 2020, p. 12 ss.).

⁶⁵ V. Orientamenti sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19, in *GUUE* C 111I, del 3 aprile 2020, p. 1 ss.; e Orientamenti sull'approvvigionamento ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19, in *GUUE* C 116I, dell'8 aprile 2020, p. 1 ss.

mizzati sulla mobilità per garantire un adeguato tracciamento e distanziamento sociale⁶⁶.

Il 26 marzo 2020, i Rappresentanti degli Stati membri in Consiglio europeo hanno poi adottato un *Joint Statement*, nel quale, oltre a ribadire il ruolo di coordinamento della Commissione europea in relazione a molteplici fronti della reazione comune (risposta sanitaria, gestione delle frontiere, fornitura di materiale sanitario, ricerca, ecc.), essi invitavano la Presidente dell'istituzione e il Presidente del Consiglio europeo ad elaborare una "coordinated exit strategy"⁶⁷. Il risultato di questo sforzo congiunto è rappresentato dalla elaborazione di una Tabella di marcia comune europea per la revoca delle misure di contenimento⁶⁸. Il documento si fonda su tre principi fondamentali. Oltre alla necessità di basare i provvedimenti su prove scientifiche e di orientarli verso la tutela della salute pubblica, si menzionano la necessità di garantire un coordinamento tra gli Stati membri, da un lato, e, dall'altro, il rispetto e la solidarietà tra detti Stati. Quanto al primo, a venire evidenziata è la circostanza che il mancato coordinamento può produrre ricadute negative su tutti gli Stati, oltre che seri rischi di frizioni politiche. Da qui l'esigenza che, "prima di annunciare la revoca delle misure ciascuno Stato membro [...] inform[i] in tempo utile gli altri Stati membri e la Commissione [...] e teng[ga] presenti le opinioni espresse"⁶⁹. Rispetto al secondo, si sottolinea il fatto che "nei frangenti di crisi l'assistenza reciproca è fondamentale"⁷⁰. Non è difficile scorgere in questi ultimi due principi riferimenti espliciti a quelli di leale cooperazione e di solidarietà. Ed una conferma, dunque, del fatto che questi ultimi siano chiamati ad operare

⁶⁶ Raccomandazione (UE) 2020/518, dell'8 aprile 2020, in *GUUE* L 114, del 14 aprile 2020, p. 7 ss. La Raccomandazione è stata adottata in base all'art. 292 TFUE. Vale la pena rammentare che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, "le raccomandazioni [...] sono in genere adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono, in forza del Trattato, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti". Cfr. *CGUE*, sentenza del 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, causa C-322/88, EU:C:1989:646, punto 13.

⁶⁷ EUROPEAN COUNCIL, *Joint Statement of the Members of the European Council*, 26 March 2020, <https://www.consilium.europa.eu/>.

⁶⁸ COMMISSIONE EUROPEA, CONSIGLIO EUROPEO, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19*, 15 aprile 2020, <https://ec.europa.eu/>.

⁶⁹ *Ibid.* Secondo ALEMANNI A., *The European Response to Covid-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Cooperation?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 307 ss., p. 315, ciò rappresenta "an attempt at internalizing the cross-border effects that are inherent to any national risk response in a highly integrated and interdependent UE".

⁷⁰ COMMISSIONE EUROPEA, CONSIGLIO EUROPEO, *Tabella di marcia comune europea*, cit.

congiuntamente in situazioni di crisi o comunque aventi natura emergenziale⁷¹.

Da ultimo, meritano di essere richiamate le conclusioni della riunione del Consiglio europeo tenutasi nel luglio 2020, probabilmente la più lunga e tormentata della nascita di questa istituzione. Vi si segnala che occorrono “uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, in grado di promuovere la *convergenza*, la resilienza e la trasformazione dell’Unione europea”⁷². Nell’ambito di tale quadro si inserisce, come noto, *Next Generation EU* e l’annuncio dell’autorizzazione alla Commissione “a contrarre prestiti, per conto dell’Unione, sui mercati dei capitali”⁷³.

Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio ciascuna delle misure e delle prese di posizione qui brevemente richiamate. Si tratta, peraltro, di una sommaria selezione delle numerose azioni intraprese sul piano sovranazionale. Esse, tuttavia, risultano particolarmente significative per l’indagine in corso. Vi è, infatti, un *fil rouge* che le accomuna tutte e che è rappresentato, per l’appunto, dall’esigenza di garantire una leale cooperazione tra Stati membri, e tra questi ultimi e l’Unione europea, nell’affrontare la pandemia. Tale esigenza si manifesta attraverso meccanismi di coordinamento e supporto⁷⁴. In parte, si tratta di meccanismi già operanti, anche grazie alla significativa azione nel frattempo sviluppata nel contesto delle competenze di sostegno (o parallele) dell’Unione europea⁷⁵.

⁷¹ V. *supra*, cap. I, par. 5.

⁷² CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della riunione straordinaria del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020*, cit.; corsivo aggiunto.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ PACCES A.M., WEIMER M., *From Diversity to Coordination: A European Approach to Covid-19*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 283 ss.

⁷⁵ Si fa riferimento, in particolare, al già citato Meccanismo unionale di protezione civile e al coordinamento sviluppatosi in materia di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, anch’esso richiamato nel prologo di questa indagine. V. BEAUCILLON C., *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the Covid-19 Crisis*, cit.; DI FEDERICO G., *Stuck in the Middle with You...*, cit.; ROLANDO F., *La tutela della salute nel diritto dell’Unione europea e la risposta dell’UE all’emergenza Covid-19*, in *L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea*, cit., p. 1 ss. Ancorché tali meccanismi — ed in particolare quello sviluppatosi nel settore della protezione civile — abbiano dimostrato di avere un peso significativo nella gestione di situazioni emergenziali precedenti alla pandemia di Covid-19, evidenziando anche una spiccata capacità di promuovere un’armonizzazione volontaria tra i Paesi membri, essi sono stati per lungo tempo scarsamente considerati nella letteratura di settore. La questione esula dall’oggetto di questa indagine; sarebbe, tuttavia, assai utile che in dottrina si procedesse ad una accurata valutazione del ruolo esercitato da tali strumenti e, più in generale, dalle competenze di supporto, nell’affermazione di obblighi di coordinamento tra gli Stati e tra questi ultimi e l’Unione europea. Alla luce di quanto detto in testo, non sorprende che già KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., pp. 169-170, sottolineasse come diverse competenze di supporto potesse-

Sono, però, molti i casi in cui si è proceduto alla creazione di nuove piattaforme di collaborazione — per lo più attraverso iniziative informali o strumenti non vincolanti della Commissione europea (in massima parte si tratta, come visto, di orientamenti e raccomandazioni adottate *ex art.* 292 TFUE).

Quanto precede porta a concludere, anche alla luce delle considerazioni già svolte sui rapporti tra Stati membri che si sviluppano sul piano delle relazioni internazionali⁷⁶, che l'applicazione del principio di lealtà consente, a diritto costante, di contribuire alla creazione di quello che si potrebbe considerare una sorta di *spazio europeo di cooperazione*; uno spazio che si sviluppa per gemmazione dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea, andando a regolamentare — in un modo che appare ancora fluido e non strutturato⁷⁷ — la zona d'ombra che si determina all'intersezione delle

ro di fatto contribuire al sorgere di obblighi di leale cooperazione tra Stati membri e istituzioni UE. V. anche AZOULAI L., *La formule des compétences retenues des États membres*, cit., p. 368, che, riferendosi alla Direttiva 2011/24/UE, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (in *GUUE* L 88, del 4 aprile 2011, p. 45 ss.) — Direttiva adottata anche in base alla competenza di supporto di cui all'art. 168 TFUE —, ricorda come essa incarni perfettamente la tendenza che emerge dall'approccio funzionale espresso nella giurisprudenza della Corte, costituendo, al fondo, un esempio di “une idée ancienne, essentiellement oubliée: l'équité, à laquelle il s'agit donner une forme et une force nouvelles dans le contexte transnational de l'intégration européenne”.

⁷⁶ *Supra*, cap. I, par. 6.1.

⁷⁷ Non vi è dubbio che, benché la reazione alla pandemia da Covid-19 abbia evidenziato significativi progressi in termini di coordinamento rispetto a quanto accaduto nelle precedenti crisi (si pensi, per fare solo un esempio, alla mancanza di coordinamento registratasi nel corso della c.d. “crisi dei rifugiati”, allorché molti Stati membri decisero di ripristinare unilateralmente i controlli alle frontiere interne: ZORZI GIUSTINIANI F., *Schengen o non Schengen?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 86 ss.), un così vasto impiego di strumenti non vincolanti pone comunque un problema di efficacia e di legittimazione. In proposito, v. ALEMANNO A., *The European Response to Covid-19*, cit., p. 316; CAGGIANO G., *Covid-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani*, cit., pp. 85-86; DI FEDERICO G., *Stuck in the Middle with You...*, cit., pp. 77-78; STEFAN O., *Covid-19 Soft Law*, cit. Detto questo, è altrettanto vero che in questo caso il ricorso all'informalità non assume i contorni destabilizzanti che si sono evidenziati in relazione ai casi della Nuova Intesa col Regno Unito e della Dichiarazione UE-Turchia. Ciò proprio grazie al ruolo esercitato dal principio di leale cooperazione. D'altra parte, la Corte di giustizia ha già mostrato che il ricorso al principio di leale cooperazione può contribuire ad una maggior strutturazione degli strumenti informali o di *soft law*. Si è così estesa anche ad essi la dottrina dell'interpretazione conforme (CGUE, sentenza del 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, causa C-322/88, cit., punto 19) e si è riconosciuto che l'obbligo di adottare le misure necessarie per garantire una piena efficacia al diritto UE può anche comportare la necessità che il giudice nazionale tenga conto di atti informali per lo scambio di informazioni tra Commissione europea e Stati membri finalizzati all'esecuzione di atti UE vincolanti (CGUE, sentenza del 13 febbraio 2014, *Mediaset SpA*, causa C-69/13, EU:C:2014:71, punto 50). L'importanza della leale cooperazione rispet-

competenze nazionali con quelle che sono state attribuite all'Unione europea⁷⁸.

Anche in questo senso, dunque, la possibilità di invocare la reciprocità della leale cooperazione al fine di rimarcare le differenti competenze e i rispettivi ambiti di azione e di limitare, dunque, l'operatività del diritto sovranazionale appare avere un'utilità, tutto sommato, limitata. Questo non significa, evidentemente, che non possano determinarsi conflitti tra Stati membri e Unione europea a fronte della "espansione" delle competenze sovranazionali. In effetti, non sono mancate reazioni, anche significative, da parte di alcune corti supreme nazionali, rispetto all'estensione delle competenze dell'Unione. Su quest'ultimo profilo si avrà modo di tornare nell'ultimo paragrafo del presente capitolo.

3.2. (Segue): *leale cooperazione e uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (rinvio)*

L'interazione tra il principio di leale cooperazione ed il principio di uguaglianza degli Stati membri (sancito nel par. 2 dell'art. 4 TUE) è già stata evocata in precedenza, allorché si è dato conto del contributo del primo a definire le vicende connesse alla *membership* all'Unione. È sufficiente pertanto rinviare a quanto già detto⁷⁹, ricordando che l'uguaglianza degli Stati

to agli strumenti di *soft law* di origine sovranazionale è evidenziata anche da Alberti e Croci. Gli autori, analizzando in particolare il ruolo assunto nei giudizi interni da atti di *soft law* UE relativi ai settori della concorrenza e dei mercati finanziari, ritengono che il principio di lealtà rivesta un ruolo determinante nel far sì che detti strumenti possano originare "un rapporto «collaborativo» tra ordinamenti [...] colmando lacune e fornendo un utile ausilio interpretativo ai giudici nazionali [...] senza condurre a contrasti con la normativa interna". V. ALBERTI J., CROCI F., *L'impatto del Soft Law dell'Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, cit., p. 325 ss., p. 367.

⁷⁸ Incidendo, pertanto, anche sulla concorrenza tra ordinamenti nazionali. Sulla circostanza che quest'ultima sia, nelle circostanze fattuali della pandemia, ingiusta ma anche in contrasto con il principio di leale cooperazione v. MUNARI F., CALZOLARI L., *Le regole del mercato interno alla prova del Covid-19*, cit., p. 25, i quali ritengono, peraltro, che una reazione più strutturata, prima ancora che dall'attivazione della teoria dei poteri impliciti o della clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE, potrebbe venire dall'impiego dell'art. 114 TFUE. Il ricorso alla clausola di flessibilità nell'emergenza pandemica è evocato da Tesauro. L'A. sostiene la necessità dell'introduzione, suo tramite, di un "atto dell'Unione sulle emergenze in generale", che consenta di creare un meccanismo di coordinamento stabile. V. TESAURO G., *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"* n. 3, 18 aprile 2020, p. 10 ss., p. 16, <https://www.aisdue.eu/>.

⁷⁹ V. *supra*, cap. II, par. 4.

implica anche una uguaglianza di doveri, che non può essere infranta unilateralmente da un singolo Paese senza che non si rompa, assieme ad essa, il vincolo di solidarietà (inteso qui nell'accezione di valore) che anima il processo di integrazione europea.

3.3. (Segue): *leale cooperazione e clausola identitaria*

L'ultimo profilo di interazione *interno* all'art. 4 TUE che merita di essere considerato è quello che concerne la c.d. "clausola identitaria"⁸⁰. Si fa riferimento alla parte del paragrafo 2 ove si precisa, con riguardo alla posizione degli Stati membri, che:

"[l']Unione rispetta [...] la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. 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".

È noto che la questione relativa ad una puntuale identificazione della nozione rilevante di "identità nazionale" non è ancora stata definitivamente sciolta sul piano giurisprudenziale⁸¹. Forse, come puntualmente osservato

⁸⁰ Su di essa v., *ex multis*, VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1417 ss.; KONSTADINIDES T., *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, p. 195 ss.; VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit.; GUASTAFERRO B., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 263 ss.; MILLET F.-X., *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, 2012; PLATON S., *Le respect de l'identité nationale des États membres. Frein ou recomposition de la gouvernance*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 150 ss.; SAIZ ARNAIZ A., LLIVINA, C.A. (eds.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge, 2013; CLOOTS E., *National Identity in EU Law*, Oxford, 2015; CAFARI PANICO R., *Identità nazionale e identità personale*, cit.; DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit.; SKOURIS V., *L'identité nationale: qui détermine son contenu et selon quels critères?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 912 ss.

⁸¹ Si sarebbe però chiarito che il concetto di "identità costituzionale" è oggi considerato parte integrante dell'"identità nazionale": v. CGUE, conclusioni presentate il 18 luglio 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, EU:C:2017:564, punto 172, e, in dottrina, CONSTANTINESCO V., *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles*

in dottrina, ciò è anche fisiologico⁸². La clausola contiene, infatti, una norma di conflitto tra l'operato dell'Unione e le prerogative nazionali cui essa si riferisce, che richiede, per ciò stesso, il mantenimento di un certo livello di elasticità. Detto questo, è comunque possibile, anche attraverso uno sguardo di insieme sulla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia, identificare l'esigenza che la contraddistingue. Si tratta, per la verità, come segnalato dall'Avvocato generale Poiares Maduro in *Michaniki AE*, di un'esigenza antica, impostasi sin dall'inizio del processo di integrazione: quella, cioè, di consentire una cooperazione di nuovo genere che tuttavia tenesse conto, preservandola, della "individualità politica degli Stati"⁸³. Si è di fronte, insomma, ad un'esigenza strutturale dell'ordinamento sovranazionale, avente carattere trasversale rispetto all'azione dell'Unione, e non a caso manifestata nel diritto primario sin dalla nascita di quest'ultima (nell'art. F, par. 1, del Trattato di Maastricht, poi divenuto art. 6, par. 3, TUE e, quindi, con la riforma di Lisbona, art. 4, par. 2, TUE).

La ripartizione di competenze all'interno degli Stati membri⁸⁴, quella dei poteri tra entità territoriali interne allo Stato⁸⁵, la forma di Stato⁸⁶, la tutela della lingua ufficiale⁸⁷, l'imparzialità della pubblica amministrazione⁸⁸ sono tra le principali ipotesi di identità nazionali ad oggi riconosciute (direttamente o indirettamente) nella giurisprudenza sovranazionale. Più in generale, può ritenersi che siano riconducibili alla nozione in parola tutti gli

nationales, convergences ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?, in AA. VV., *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits — Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, 2010, p. 79 ss. Ma v. sul punto anche ROSSI L.S., 2, 4, 6 (TUE)..., cit., pp. 868-869, la quale evidenzia che non sia riconducibile alla nozione *de qua* il concetto omnicomprendivo di "identità costituzionale", utilizzato *in primis* dalla Corte costituzionale francese (nella *Décision* n. 2004-505 DC, 19 novembre 2004) e poi da diverse altre corti supreme nazionali per indicare "tutti i possibili controlimiti degli Stati membri".

⁸² DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit., p. 140. L'A. osserva, tuttavia, che sia necessaria una maggior coerenza nell'approccio dei giudici di Lussemburgo, che appare al momento eccessivamente casuistico: "[d]iversamente, l'art. 4, par. 2, TUE rischia di ridursi ad una mera clausola di stile, con scarso rilievo pratico e nessun valore aggiunto rispetto al generale principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE".

⁸³ CGUE, conclusioni presentate l'8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, EU:C:2008:544, punto 31.

⁸⁴ CGUE, sentenza del 18 giugno 2020, *Porin kaupunki*, causa C-328/19, EU:C:2020:483, punto 46.

⁸⁵ CGUE, sentenza del 12 giugno 2014, *Digibet*, causa C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 34.

⁸⁶ CGUE, sentenza del 2 giugno 2016, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff*, causa C-438/14, EU:C:2016:401, punto 73.

⁸⁷ CGUE, sentenza del 16 aprile 2013, *Las*, causa C-202/11, EU:C:2013:239, punto 26.

⁸⁸ CGUE, ordinanza del 1° ottobre 2010, *Affatato*, causa C-3/10, EU:C:2010:574, punto 41.

elementi strutturali degli Stati membri e le funzioni preordinate alla salvaguardia di questi ultimi⁸⁹. Ove rilevanti, siffatti elementi identitari possono essere invocati come motivi autonomi e legittimi di deroga⁹⁰. È però anche vero che la giurisprudenza sovranazionale appare incline a valorizzarli in combinato disposto con altre ipotesi derogatorie menzionate nel diritto primario⁹¹. Tale tecnica argomentativa consente di estendere (quantomeno *pro quota parte*) al tema in esame le considerazioni svolte in precedenza circa il ruolo esercitato dal *test* di proporzionalità, alla luce del principio di leale cooperazione, con riferimento alle deroghe (ordinarie) al diritto UE⁹².

⁸⁹ ROSSI L.S., 2, 4, 6 (*TUE*)..., cit., p. 864 ss.

⁹⁰ CGUE, conclusioni presentate l'8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, cit., punto 33.

⁹¹ GUASTAFERRO B., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts*, cit., p. 293 ss.; DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit., p. 201. Secondo MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, 2020, p. 3961 ss., p. 3973, tale approccio sarebbe anche legato alla necessità di rendere meno "eversivo" un concetto — quello dell'identità nazionale — che la Corte di giustizia tenderebbe ad elaborare in modo autonomo rispetto agli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. In altre parole, il richiamo in combinato disposto con le più "rassicuranti" ipotesi derogatorie riconosciute dal diritto sovranazionale renderebbe la nozione autonoma di identità nazionale elaborata dalla Corte meno rilevante.

⁹² V. *supra*, n. 53 e testo corrispondente. Nella giurisprudenza sull'art. 4, par. 2, TUE, v. in particolare CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, causa C-208/09, EU:C:2010:806, punti 92-93; CGUE, sentenza del 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn*, causa C-391/09, EU:C:2011:291, punto 86. Recentemente, l'Avvocato generale Pitruzzella ha poi affermato quanto segue: "[p]uò accadere che i diritti individuali garantiti dal diritto dell'Unione europea entrino potenzialmente in conflitto con l'identità nazionale degli Stati membri che la stessa Unione si è impegnata a rispettare [...]. In un caso del genere, la Corte deve procedere a un bilanciamento, necessario ma delicato, di questi due interessi *prima facie* divergenti, mediante l'applicazione del principio di proporzionalità" (CGUE, conclusioni presentate il 14 marzo 2019, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, causa C-89/18, EU:C:2019:210, punto 1). In dottrina, v. BESSELINK L.F.M., *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 671 ss.; VAN EIJKEN H., *Case C-391/09, Malgozata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011*, *nyr*, ivi, p. 806 ss.; CRUZ VILLALÓN P., *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2013, p. 501 ss., p. 512; BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 182; CAFARI PANICO R., *Identità nazionale e identità personale*, cit., p. 221; ROSSI L.S., 2, 4, 6 (*TUE*)..., cit., p. 870; BOBIĆ A., *Constitutional Pluralism Is Not Dead: An Analysis of Interactions Between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, 2019, p. 1395 ss., p. 1408.

È inoltre riconosciuta la possibilità di sindacare la legittimità di atti di diritto UE che confliggano con le identità nazionali degli Stati membri⁹³.

Ora, non vi è dubbio che l'esigenza di rispettare le identità nazionali presenti una connessione diretta con il principio di leale cooperazione⁹⁴. In certo modo, essa si colloca all'interno del modello di rispetto ed assistenza reciproca che oggi è codificato nell'art. 4, par. 3, richiedendo una particolare attenzione all'Unione ed alle sue istituzioni allorché vengano in rilievo gli elementi di struttura dei propri Stati membri⁹⁵; e, pertanto, lo sviluppo di un approccio di tipo pluralistico che metta in dialogo il quadro costituzionale sovranazionale con quello degli Stati membri⁹⁶. Richiamando ancora Poiares Maduro, il senso di un simile dialogo potrebbe essere riassunto come segue:

“[c]osì come il diritto comunitario [oggi UE] tiene conto dell'identità costituzionale [rectius, nazionale] degli Stati membri, allo stesso modo il diritto costituzionale nazionale deve adattarsi alle esigenze dell'ordinamento giuridico comunitario [UE]”⁹⁷.

⁹³ CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, *Torresi*, cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punti 53-59.

⁹⁴ EPINEY A., *Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: “Landes-Blindheit” und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen*, in *Europarecht*, 1994, p. 301 ss., p. 323; GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, cit., p. 380; MOUTON J.-D., *Le respect de l'identité nationale des États*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, cit., p. 451 ss. (che riconduce la clausola ad una ipotesi di riconoscimento di diritti vantati dagli Stati nei confronti dell'Unione: *ibid.*, pp. 458-459); MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale*, cit., p. 3979 (che, tuttavia, sembra far discendere il carattere reciproco del principio di lealtà dalla clausola identitaria — rovesciando così l'ordine logico dei fattori). *Contra*, KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 20 (“[a]s far as I can see, case law does not suggest that loyalty should oblige the Union, in a general manner, to take account of interests of individual Member States for preserving their national identity”).

⁹⁵ DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit., p. 149 (l'A. si riferisce in proposito alla “dimensione verticale discendente” del principio di leale cooperazione). Secondo BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., pp. 173-174, la clausola opererebbe sia da riserva di competenze statali che da controlimite all'azione dell'Unione. Si tratterebbe, comunque, di un controlimite interno al sistema sovranazionale, essendo riconosciuto espressamente nel suo diritto primario. V., in ottica critica, LUCIANI M., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in BERNARDI A. (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, p. 63 ss., p. 72 (secondo il quale “[l]’europizzazione dei controlimiti [...] non comporterebbe una loro semplice neutralizzazione, ma un autentico snaturamento”).

⁹⁶ VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy*, cit., p. 1452.

⁹⁷ CGUE, conclusioni presentate l'8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, cit., punto 33. Un simile dialogo, come auspicato dall'Avvocato generale Cruz Villalón, “dovrebbe dare luogo, nel medio e lungo periodo, a una convergenza sostanziale [...] tra

Ne deriva, pertanto, che *il rispetto dell'identità nazionale da parte dell'ordinamento sovranazionale non può implicare una deferenza assoluta rispetto alle costituzioni degli Stati membri*, giungendo a ricondurre nella clausola identitaria qualsiasi norma contenuta in una costituzione nazionale⁹⁸. Ciò trova, del resto, conferma nella posizione manifestata dai giudici di Lussemburgo sin dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, ove, aderendo ad un approccio di chiara matrice internazionalistica rispetto alla possibilità, per gli Stati membri, di invocare norme interne per contestare obblighi sovranazionali, essi hanno ricordato che i precetti costituzionali nazionali non potevano sminuire la validità o limitare l'efficacia del diritto comunitario⁹⁹.

D'altro lato, non è nemmeno possibile fare leva sulla clausola identitaria al fine di dare luogo a limitazioni ingiustificate del principio di uguaglianza tra gli Stati¹⁰⁰. Ne è possibile per gli Stati membri invocare un'identità nazionale per determinare un arretramento dell'ambito di applicazione del diritto sovranazionale e delle competenze dell'Unione a favore di una propria riserva generale di azione¹⁰¹.

Nell'accurata identificazione delle ragioni per le quali si considera invocabile la clausola identitaria e nei richiami ai principi di uguaglianza e di

l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri": CGUE, conclusioni presentate il 14 gennaio 2015, *Gauweiler*, causa C-62/14, EU:C:2015:7, punto 61.

⁹⁸ CGUE, conclusioni presentate l'8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, cit., punto 33; CGUE, conclusioni presentate il 10 aprile 2004, *Torresi*, cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:265, punto 100.

⁹⁹ CGUE, sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, causa 11/70, EU:C:1970:114, punto 3. V. anche CGUE, sentenza del 2 luglio 1996, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-473/93, EU:C:1996:263, punto 38; CGUE, sentenza dell'11 gennaio 2000, *Kreil*, causa C-285/98, EU:C:2000:2.

¹⁰⁰ CGUE, conclusioni presentate l'8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, cit., punto 33. Vale la pena rammentare, ancora una volta, che il principio di uguaglianza tra Stati membri non impedisce di per sé che possano determinarsi trattamenti diversificati fra di essi, ove siano giustificati in virtù delle differenti situazioni che possono caratterizzare detti Stati. È dunque inevitabile che, ove riconosciuta legittima, l'invocazione, da parte di uno Stato membro, della clausola identitaria possa determinare una certa differenziazione nell'applicazione del diritto UE. V., in dottrina, CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata*, cit., p. 408; MOUTON J.-D., *Le respect de l'identité nationale des États*, cit., p. 456 ss. Particolare interesse desta poi il ragionamento svolto da FARAGUNA P., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 195 ss., che "rilegge" il fenomeno dell'integrazione differenziata (anche) alla luce della necessità di preservare gli elementi identitari dei Paesi membri.

¹⁰¹ CGUE, sentenza del 4 giugno 2013, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-300/11, cit., punto 38; CGUE, conclusioni presentate il 20 luglio 2017, *Commissione europea c. Repubblica d'Austria*, causa C-187/16, EU:C:578, punti 47-48 (entrambe con riguardo alla sicurezza nazionale).

attribuzione delle competenze possono, insomma, rinvenirsi altrettanti obblighi di leale cooperazione che vincolano gli Stati membri allorché questi decidono di attivare il meccanismo di cui all'art. 4, par. 2, TUE¹⁰².

Vi è poi una linea rossa, il cui superamento non consente in alcun modo alla clausola identitaria di operare, e che è collegata intrinsecamente al principio di lealtà. Essa è rappresentata dalla *necessità di preservare in ogni caso i valori fondamentali su cui si fonda l'Unione europea*¹⁰³. Seppur indirettamente, ciò è confermato nella giurisprudenza della Corte di giustizia. In *Sayn-Wittgenstein*, non casualmente, la Corte fa precedere il riferimento alla clausola identitaria da una valutazione di conformità dell'elemento di struttura invocato dal Paese membro — ossia la normativa sull'abolizione dei titoli nobiliari, ritenuta da quest'ultimo “una decisione a carattere fondamentale” che esprime un principio essenziale per l'ordinamento repubblicano¹⁰⁴ — con i fondamenti dell'ordinamento sovranazionale. La Corte precisa, infatti, che tale elemento appare del tutto conforme all'uguaglianza tutelata dall'ordinamento sovranazionale¹⁰⁵. In *Junqueras*, come visto, la Corte, in nome del valore della democrazia rappresentativa, sembra poi ri-

¹⁰² V. ancora DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit., p. 149 (che, riferendosi in particolare alla necessità di “ponderare attentamente” l'opportunità di attivare quella che l'A. considera una *extrema ratio*, richiama la “dimensione verticale discendente” del principio di lealtà).

¹⁰³ DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri*, cit., p. 142; ROSSI L.S., 2, 4, 6 (TUE)..., cit., p. 869. V. anche MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale*, cit., che giustamente sottolinea come la lettura sistematica della clausola identitaria, anche alla luce dell'art. 2 TUE, debba prevenire narrative di stampo populista che pare abbiano fatto ingresso anche nei ragionamenti di talune corti costituzionali. L'A. si riferisce in particolare alla Corte costituzionale ungherese, che ha fatto richiamo alla clausola in un senso confliggente con l'impianto valoriale dell'Unione (cfr. decisione n. 22/2016 (XII.5.) AB, sui vincoli sovranazionali in materia di ricollocamento dei richiedenti asilo, ove i giudici ungheresi fanno riferimento alla “constitutional self-identity of Hungary” come ad un “fundamental value not created by Fundamental Law”). V. poi, su questa decisione, HALMAI G., *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity*, in *Verfassungsblog*, 10 January 2017, <https://verfassungsblog.de/>; MOHAY Á., *Decision 22/2016. (XII. 5.) AB on the Interpretation of Article E)(2) of the Fundamental Law*, in *American Journal of International Law*, 2017, p. 468 ss. Più in generale, sul rischio di simili derive VANONI L.P., VIMERCATI B., *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 31 ss.

¹⁰⁴ CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, causa C-208/09, cit., punto 74.

¹⁰⁵ *Ibid.*, punto 89. È vero che la Corte si riferisce in questo caso al principio di uguaglianza, in quanto principio generale del diritto UE. Non vi è, tuttavia, dubbio che esso costituisca anche un valore dell'Unione, essendo menzionato espressamente nell'art. 2 TUE.

conoscere la possibilità di limitare l'operatività di misure adottate da Paesi membri per tutelare la propria integrità territoriale¹⁰⁶.

È importante, infine, sottolineare che il collegamento tra clausola identitaria e principio di leale cooperazione emerge anche dalla prassi delle istituzioni politiche dell'Unione. La questione, infatti, non assume solo rilievo nel contesto delle interazioni giurisdizionali¹⁰⁷. Un esempio recente e particolarmente significativo si rinviene nel Regolamento (UE) 2019/452, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea¹⁰⁸. L'atto di diritto derivato, adottato in base all'art. 207, par. 2, TFUE — nell'esercizio, cioè, della competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune —, introduce un quadro comune di controllo sugli investimenti esteri diretti che possano incidere sulla sicurezza e l'ordine pubblico. Ebbene, pur riconoscendo la necessità di non pregiudicare “la responsabilità esclusiva degli Stati membri per quanto riguarda la tutela della loro sicurezza nazionale [...] degli interessi essenziali della [loro] sicurezza, in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE”¹⁰⁹, il Regolamento stabilisce un meccanismo cooperativo di coordinamento tra Stati membri e tra essi e la Commissione europea (artt. 6-9). In base a detto meccanismo, lo Stato che riceve osservazioni da altri Paesi membri o dalla Commissione europea, sebbene rimanga responsabile della decisione finale sull'investimento estero diretto (art. 1, par. 3),

“dovrebbe tenerne debitamente conto, se del caso, mediante misure previste dalla legislazione nazionale o nel processo più ampio di elaborazione delle politiche, *in linea con il suo obbligo di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE*”¹¹⁰.

Come si vede, gli obblighi di leale cooperazione impongono alle istituzioni sovranazionali di preservare le prerogative nazionali; ciò non impedisce, tuttavia, in base al medesimo principio, di richiedere allo Stato interessato particolare attenzione nei confronti delle esigenze manifestate dagli altri Stati membri e della Commissione europea *in subiecta materia*.

Merita poi una specifica menzione il caso delle misure restrittive adottate dall'Unione europea nei confronti della Turchia per le attività di esplora-

¹⁰⁶ CGUE, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, cit., punto 63, nonché *supra*, cap. II, par. 3.

¹⁰⁷ FARAGUNA P., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, cit., p. 198.

¹⁰⁸ In *GUUE* L 79I, del 21 marzo 2019, p. 1 ss. Su di esso, v. BOURGEOIS J.H.J. (ed.), *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, Alphen aan den Rijn, 2020.

¹⁰⁹ ‘Considerando’ n. 7 e art. 1, par. 2, del Regolamento.

¹¹⁰ ‘Considerando’ n. 17; corsivo aggiunto.

zione e perforazione del sottosuolo in zone marittime rispetto alle quali la Repubblica di Cipro vanta la propria sovranità. L'atto PESC che introduce il regime sanzionatorio richiama, infatti, l'esigenza di una "piena solidarietà a Cipro per quanto riguarda il rispetto della sua sovranità e dei suoi diritti sovrani, in conformità del diritto internazionale"; sovranità e diritti sovrani che le precitate attività di trivellazione da parte della Turchia avrebbero violato¹¹¹. Si tratta della prima volta che l'Unione europea decide di agire a tutela della sovranità territoriale, *dunque dell'integrità territoriale*, di uno Stato membro attivando un meccanismo sanzionatorio nei confronti di un Paese terzo, peraltro candidato all'adesione. Ciò mette in luce un'ulteriore dimensione delle identità nazionali degli Stati membri, che possono, ove violate, legittimare azioni sovranazionali volte al loro ripristino ed alla loro tutela¹¹². Significativamente, gli strumenti sovranazionali che hanno introdotto le sanzioni precisano che le attività poste in essere dalla Turchia in spregio all'integrità territoriale del Paese membro "rappresentano una minaccia per gli interessi e la sicurezza dell'Unione"¹¹³. Ancora una volta, dunque, la tutela di un elemento identitario di un Paese membro risulta ricondotta nel contesto, più ampio, della cooperazione sovranazionale e della tutela degli interessi di quest'ultima.

4. *Leale cooperazione e tutela dei diritti fondamentali*

Occorre poi valutare se, al di fuori del perimetro dell'art. 4 TUE, vi siano altri elementi di struttura utili a definire la dimensione bi-direzionale del principio di lealtà. In questo senso, una lettura sistematica del principio non può ignorare la questione relativa alla tutela dei diritti fondamentali. Anche

¹¹¹ Decisione (PESC) 2019/1894, dell'11 novembre 2019, in *GUUE* L 291, del 12 novembre 2019, p. 47 ss., 'considerando' n. 6 e 9. V. anche Regolamento (UE) 2019/1890, dell'11 novembre 2019, ivi, p. 3 ss., 'considerando' n. 2.

¹¹² Rilevante in questo senso è anche il meccanismo previsto dalla c.d. "clausola di mutua assistenza", ossia l'art. 42, par. 7, TUE. Come noto, la clausola è stata attivata in occasione degli attentati terroristici che hanno colpito la Francia nel novembre 2015. V. ALÌ A., *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, p. 49 ss.; CIMIOTTA E., *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. "clausola di mutua assistenza" del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers, European Forum*, 2016, p. 163 ss.

¹¹³ Come noto, l'Unione europea ha sviluppato una prassi significativa di sanzioni autonome rispetto a quelle disposte alla luce del sistema onusiano. Sul tema v., tra gli altri, GESTRI M., *Sanctions Imposed by the European Union*, cit.; POLI S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019; SOSSAI M., *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020; SILINGARDI G., *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020.

su questa tematica, infatti, il diritto dell'Unione volge lo sguardo agli ordinamenti nazionali, riferendosi esplicitamente alle loro tradizioni costituzionali comuni (art. 6, par. 3, TUE e art. 52, par. 4, della Carta dei diritti fondamentali) ed alla necessità di rispettare “i diritti dell'uomo e [... le] libertà fondamentali riconosciuti [...] dalle costituzioni degli Stati membri” (art. 53 della Carta). Si pone pertanto il tema di verificare quali possano essere le implicazioni della presa in conto della dimensione nazionale della protezione dei diritti fondamentali nella determinazione della portata bi-direzionale del principio di lealtà.

Ora, in dottrina è stato giustamente osservato che il sistema di protezione dei diritti fondamentali delineato dalla riforma di Lisbona ha portato di fatto ad attribuire ad essi una dimensione valoriale condivisa tra Stati membri ed Unione, sicché la loro invocazione da parte degli Stati membri come controlimite rispetto al diritto sovranazionale dovrebbe ritenersi, nella gran parte dei casi, superabile tramite la ricostruzione di tali diritti come “controlimiti condivisi”¹¹⁴. Nondimeno, la Corte di giustizia ha riconosciuto, in talune ipotesi, la possibilità di invocare *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali per limitare le libertà di circolazione sovranazionali. In *Omega*, la Corte ha peraltro chiarito che:

“[n]on è indispensabile, a tale proposito, che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa”¹¹⁵.

¹¹⁴ ROSSI L.S., 2, 4, 6 (*TUE*)..., cit., p. 864 ss. È interessante, in questa prospettiva, la lettura della sentenza *Taricco II* fornita da Bartoloni. L'A. sottolinea, infatti, come l'affermazione in essa contenuta, secondo cui il principio di legalità dei reati e delle pene si impone agli Stati membri in quanto risulta sancito nella Carta dei diritti fondamentali (all'art. 49), è parte delle tradizioni costituzionali comuni ed è richiamato in numerosi trattati internazionali, fra cui la CEDU (CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S.*, causa C-42/17, cit., punti 52-53), implicherebbe che la presa in conto di detto principio al fine di non disapplicare la normativa interna in contrasto con gli obblighi sovranazionali di repressione delle frodi IVA, rappresenti in realtà, un controlimite “che è lo stesso ordinamento UE ad opporre”. BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 185 ss., p. 187. È alla luce di un siffatto inquadramento che andrebbero rigettate le interpretazioni volte a “costituzionalizzare” la Carta dei diritti fondamentali. V., in questo senso, MORI P. *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, cit., p., 281 ss., con riguardo all'ormai celebre *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017 della Consulta (cit. *supra*, cap. II, n. 183).

¹¹⁵ CGUE, sentenza del 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02, EU:C:2004:614, punto 37.

In questa prospettiva, il differenziato regime di tutela, che l'ordinamento UE riconosce, può considerarsi in linea di principio pienamente conforme ai requisiti di necessità e proporzionalità che debbono applicarsi nel verificare la legittimità della misura nazionale controversa (*in casu*, il divieto di giocare "ad uccidere" le persone imposto a società di gestione di un laserdromo)¹¹⁶. Come si vede, ancora una volta il principio di proporzionalità (nella duplice accezione di necessità e proporzionalità stretta) diviene il vettore mediante il quale si manifesta la reciproca leale cooperazione, esprimendo, tramite il bilanciamento che esso richiede, la presa in conto, da parte dell'ordinamento sovranazionale, delle esigenze manifestate sul piano nazionale¹¹⁷.

In altri casi portati all'attenzione dei giudici di Lussemburgo, ciò non è stato ammesso, valutandosi la fattispecie nell'ottica esclusiva del riparto di competenze tra Stati ed Unione e ritenendosi, pertanto, che l'armonizzazione realizzatasi sul piano sovranazionale non consentisse di prendere in considerazione specifiche questioni derivanti dai sistemi di protezione dei diritti (sociali) di singoli ordinamenti¹¹⁸.

¹¹⁶ *Ibid.*, punto 38.

¹¹⁷ NEFRAMI E., *Principe de coopération loyale et principe d'attribution*, cit., p. 247. Analogo ruolo si rinviene nel caso *Schmidberger*, avente ad oggetto i diritti alla libertà d'espressione e alla libertà di riunione pacifica, ove, riconoscendo l'"ampio potere discrezionale" delle autorità nazionali in materia e richiamando esplicitamente l'art. 5 TCE, la Corte legittima la deroga alla libertà di circolazione. Cfr. CGUE, sentenza del 12 giugno 2003, *Schmidberger*, causa C-112/00, EU:C:2003:333, punti 93-94. In dottrina v. anche DUBOUT E., *Le niveau des droits fondamentaux dans l'Union européenne: unitarisme constitutif versus pluralisme constitutionnel*, in *Cahiers de droit européen*, 2013, p. 293 ss.; SCHWARZE J., *Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice*, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, The Hague, 2013, p. 257 ss., (l'A. colloca questa giurisprudenza nel novero dei casi in cui la Corte ha operato un corretto bilanciamento tra l'interesse comune e gli interessi nazionali: "the Court did not claim to have the final word but restricted itself to ensuring the reasonableness of the Member States' level of protection to the benefit of a decentralised protection of fundamental and human rights"; *ibid.*, p. 261). Come osservato correttamente da MENGOZZI P., *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 167 ss., p. 181, non è causale che le pronunce della Corte in *Ilonka Sayn-Wittgenstein* e *Runevič-Vardyn* richiamino ampiamente la sentenza *Omega*, pur da essa distinguendosi nel senso di attribuire al rispetto dell'identità nazionale il rilievo di limite autonomo all'applicazione del diritto UE. La logica di fondo che ispira le pronunce appare, in effetti, assai simile.

¹¹⁸ CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2007, *Viking*, causa C-438/05, EU:C:2007:772, punti 32 ss.; CGUE, sentenza del 18 dicembre 2007, *Laval*, causa C-341/05, EU:C:2007:809, punti 86 ss. Secondo KLAMERT M., *The Principle of Loyalty*, cit., pp. 277-278, queste pronunce metterebbero in luce un'altra dimensione rilevante per il principio di lealtà. In esse,

Ancora, la Corte ha pure ritenuto che in taluni casi l'armonizzazione realizzatasi sul piano del diritto sovranazionale (ad esempio per il tramite della normativa sul mandato d'arresto europeo) avesse già provveduto a realizzare un bilanciamento tra l'azione dell'Unione e i diritti fondamentali di un determinato Paese, non essendo pertanto possibile invocare ulteriormente tali diritti al fine di non dare attuazione alla disciplina UE¹¹⁹. Con la conseguenza, sempre secondo la Corte, che, ove una simile evenienza non si sia verificata (in tutto o in parte),

“resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione”¹²⁰.

Commentando in particolare quest'ultima giurisprudenza, è stato sostenuto in dottrina che sembrerebbe che, rispetto alla tematica dei diritti fondamentali, “la tutela più ampia di quella raggiunta a livello dell'Unione [... sia] certamente consentita (anzi, promossa) nell'ordinamento nazionale, ma soltanto se voluta dall'ordinamento comunitario”¹²¹. Ecco, potrebbe forse aggiungersi a quanto osservato dall'Autore nel passaggio appena citato che il principio di leale cooperazione costituisca, da questo punto di vi-

infatti, in virtù di tale principio ed al fine di garantire l'effetto utile del diritto UE, i giudici di Lussemburgo avrebbero equiparato l'operato di enti non statali a quello di uno Stato membro. Si sarebbe così determinato un effetto di amplificazione della normativa sovranazionale rilevante, per certi versi simile a quello prodotto dalla giurisprudenza *Inno* (v. *supra*, cap. I, n. 211).

¹¹⁹ V. CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11, EU:C:2013:107. Nel senso richiamato in testo v. anche TIZZANO A., *Le ricadute della sentenza Costa/Enel nei rapporti tra giurisdizioni europee*, in NASCIBENE B. (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 67 ss.; MENGOSZI P., *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, cit., p. 177. Ciò non esclude, come già ricordato (*supra*, cap. I, n. 122), che la disciplina armonizzata del mandato d'arresto possa ammettere deroghe implicite, laddove la consegna della persona destinataria del provvedimento la esponga ad un rischio ragionevolmente certo di trattamento disumano e degradante (CGUE, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Caldáraz*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, cit.). Tali deroghe debbono, tuttavia, ritenersi espressione dello stesso diritto dell'Unione.

¹²⁰ CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, EU:C:2013:105, punto 29.

¹²¹ MATROIANI R., *Supremazia del diritto dell'Unione e “controlimiti” costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, p. 1 ss., p. 11.

sta, uno strumento determinante al fine di stabilire se — ed in che misura — sia possibile tenere conto degli *standard* di protezione nazionali.

5. Exit, Voice and... Loyalty? I

L'analisi svolta nelle pagine precedenti mette in luce chiaramente il rilievo che il principio di lealtà assume rispetto alla necessità di garantire, da un lato, l'autonomia dell'ordinamento sovranazionale e, dall'altro, la necessità di tenere in debita considerazione gli elementi di struttura che contraddistinguono gli ordinamenti nazionali, assieme alle relative prerogative esercitate dagli Stati membri. Altrettanto chiaramente se ne deduce che la leale cooperazione non è solo un *principio*, da cui derivano obblighi reciproci per l'Unione ed i suoi Stati. Essa costituisce anche un *metodo*, che deve essere perseguito da tutti gli attori rilevanti al fine di prevenire — ed eventualmente risolvere — potenziali conflitti che possano emergere fra di essi. In questo ulteriore senso, *la leale cooperazione implica un dialogo tra i soggetti dell'ordinamento volto all'elaborazione di soluzioni condivise*.

La connotazione metodologica della leale cooperazione è ben espressa nel modello concettuale elaborato da Albert Hirschman per descrivere le interazioni tra i membri di una organizzazione, quale che sia la natura di quest'ultima, e l'organizzazione stessa¹²². Secondo lo schema elaborato dall'A., nel caso in cui i membri dell'organizzazione in questione avvertano un peggioramento della loro posizione, riconducibile al comportamento dell'ente, essi possono decidere di recedere (*Exit*) o di interloquire con quest'ultimo (*Voice*) al fine di migliorare la propria condizione. Nel secondo caso, si introduce pertanto un processo dialogico (*Loyalty*), che è volto ad individuare una soluzione condivisa per rafforzare il vincolo sociale.

In quest'ottica, è indubbiamente interessante l'approccio che è stato assunto da Stati membri ed istituzioni sovranazionali nella gestione della pandemia di Covid-19. Di fronte alla rigidità dei limiti posti dai Trattati all'azione sovranazionale, e tenuto conto della necessità di operare comunque a livello transnazionale per affrontare in modo efficace la crisi, garantendo agli Stati membri una migliore gestione dei problemi che questi sono stati chiamati ad affrontare, sono state elaborate soluzioni innovative, volte

¹²² HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice and Loyalty*, cit. V., con riguardo al diritto UE, WEILER J.H.H., *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*, in *Irish Studies in International Affairs*, 1990, p. 15 ss.; CLOSA C., *Interpreting Article 50 TEU: Exit, Voice and... What About Loyalty?*, cit.; MADURO M.P., *Europe Transformed. Exit. Voice... and Loyalty?*, in MADURO M.P., WIND M. (eds.), *The Transformation of Europe. Twenty-five Years on*, Cambridge, 2017, p. 317 ss.

ad introdurre piattaforme di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti. Si tratta di soluzioni ancora fluide e poco strutturate, che tuttavia sembrano determinare un superamento di una rigida ripartizione di competenza — anche grazie all'acquiescenza dimostrata dagli Stati membri — in favore del perseguimento di interessi condivisi.

Non solo. Si è anche visto come il sistema sovranazionale faccia ricorso abitualmente ad altri meccanismi che garantiscono una certa elasticità nella ricerca di un corretto bilanciamento tra le differenti istanze e che possono, per ciò stesso, considerarsi strumenti che danno forma al metodo della leale cooperazione. Ne è una testimonianza, anzitutto, l'impiego fatto dalla Corte di giustizia del principio di proporzionalità. Rilevante, poi, è il processo tramite il quale l'ordinamento giuridico sovranazionale ha proceduto ad una graduale "incorporazione" di elementi riconducibili alla struttura identitaria dei propri Stati membri, al fine di dar vita ad una base comune che possa rappresentare una sorta di "controlimite condiviso" rispetto ad indebite ingerenze del diritto sovranazionale. Questo processo è ben visibile negli sviluppi relativi all'implementazione della clausola sulle identità nazionali ed allo *standard* UE di protezione dei diritti fondamentali.

Vi sono, tuttavia, degli elementi imprescindibili che la ricerca comune di soluzioni non può ignorare. La leale cooperazione, per potersi sviluppare all'interno dell'Unione, cioè nel quadro della sua carta costituzionale di base, deve presupporre la tutela dei suoi elementi strutturali (che, come appena ricordato, ben possono inglobare quelli nazionali). Essa, poi, non può venire invocata in mala fede al solo fine di estendere la discrezionalità di cui godono gli Stati membri¹²³. Diversamente, come dimostra lo scenario, sopra prospettato, di una revisione del diritto primario realizzata dagli Stati membri senza tenere conto dell'esistenza di nucleo essenziale di elementi intangibili dell'ordinamento UE, si determinerebbe comunque una fuoriuscita (un'*Exit*, insomma) dall'ente o, comunque, una sospensione della *rule of law* che lo contraddistingue.

Nell'ottica che si è appena descritta, preoccupa, complessivamente, lo stato del dialogo tra la Corte di giustizia e le corti costituzionali nazionali¹²⁴. Negli ultimi anni, infatti, complici senza dubbio gli scenari di crisi che

¹²³ CGUE, conclusioni presentate il 25 febbraio 1999, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-149/96, cit.

¹²⁴ Sul tema in generale, v. VORKUHLE A., *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, p. 175 ss.; DANIELE L., *Il dialogo tra Corte di giustizia e Corti supreme degli Stati membri: il caso del mandato di arresto europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 433 ss.; TIZZANO A., *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 819 ss.; ID.,

hanno colpito i Paesi europei, il livello di tensioni tra le corti è aumentato, così come il riferimento, nelle pronunce delle corti supreme nazionali, a controlimiti di diversa natura ed all'argomento dell'*ultra vires*¹²⁵, tanto che non si è mancato di qualificare queste pronunce come veri e propri atti di ribellione nei confronti dell'Unione¹²⁶. Ultima, ma solo in ordine di tempo, è giunta la pronuncia della Corte costituzionale tedesca nel caso *Weiss*, avente ad oggetto la legittimità del *Public Sector Purchase Programme*, il programma di acquisto, anche noto come *quantitative easing*, messo in campo dalla Banca centrale europea per fronteggiare la crisi economico-finanziaria¹²⁷. La sentenza, che segue al rinvio pregiudiziale operato dalla

Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa, ivi, 2019, p. 9 ss.; CLAES M ET AL. (eds.), *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge, 2012; CLAES M., *Luxembourg, Here We Come? Constitutional Courts and the Preliminary Reference Procedure*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1331 ss.; ARROYO JIMÉNEZ L., *Constitutional Empathy and Judicial Dialogue in the European Union*, in *European Public Law*, 2018, p. 57 ss.; JÄÄSKINEN H., *Judicial Dialogue between National Supreme Administrative Courts and the Court of Justice of the European Union*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union?*, cit., p. 129 ss. Il tema non riguarda peraltro il solo fenomeno della cooperazione sovranazionale. Per una prospettiva di diritto internazionale, v. ARCARI M., BALMOND L. (dir.), *Le dialogue des juridictions dans l'ordre juridique international. Entre pluralisme et sécurité juridique*, Napoli, 2014. In ottica globale e comparata, v. poi CASSESE S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009 e DE VERGOTTINI G., *Il dialogo fra corti alle soglie del XXI secolo*, in *Lo Stato*, 2018, p. 367 ss.

¹²⁵ Non è questa la sede opportuna per compiere un'analisi dettagliata delle singole pronunce. Ci si limita pertanto a rinviare ad alcune indagini presenti nella letteratura, che, sul punto, ha ormai assunto dimensioni significative. Oltre alla dottrina richiamata nei paragrafi e nei capitoli precedenti, v. anche RUGGE G., *Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'UE: quale futuro per il dialogo sul rispetto dell'identità nazionale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 789 ss.; KÜHN Z., *Ultra Vires Review and the Demise of Constitutional Pluralism: The Czecho-Slovak Pension Saga, and the Dangers of State Court's Defiance of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 185 ss.; AMALFITANO C., *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 153 ss.; HOLDGAARD R. ET AL., *From Cooperation to Collision. The ECJ's Ajos Ruling and the Danish Supreme Court's Refusal to Comply*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 17 ss.; SPIEKER L.D., *Framing and Managing Constitutional Identity Conflicts: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and National Constitutional Courts*, ivi, 2020, p. 361 ss.

¹²⁶ ARMATI L., *Acts of Rebellion, or the Enemy Within? A Consideration of the Combative Ruling of the Supreme Court of Denmark and the Imperative of Genuine Judicial Dialogue*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union?*, cit., p. 145 ss.

¹²⁷ Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, in *GUUE* L 121, del 14 maggio 2015, p. 20 ss.

stessa Corte nei confronti della Corte di giustizia¹²⁸, e alla decisione di quest'ultima espressasi in favore della legittimità della misura della BCE¹²⁹, ha attivato, per la prima volta nella storia del *Bundesverfassungsgericht*, il “controlimite” dell'*ultra vires*. I giudici di Karlsruhe hanno precisato, invece, che la pronuncia della Corte

“überschreitet [...] offenkundig das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat und bewirkt eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten. Da es sich selbst als Ultra-vires-Akt darstellt, kommt ihm insoweit keine Bindungswirkung zu”¹³⁰.

Ciò a motivo del fatto che la valutazione della Corte UE non avrebbe tenuto debitamente conto del principio di proporzionalità nella valutazione del riparto di competenze tra Stati membri e Unione in relazione alla decisione della BCE e delle implicazioni derivanti dal programma di acquisti da quest'ultima varato¹³¹. Pur non costituendo il primo caso di decisione assunta da un giudice costituzionale in base all'argomento dell'*ultra vires*¹³², non vi è dubbio che la sentenza della Corte tedesca rappresenti un evento di

¹²⁸ LANG A., *Ultra vires Review of the ECB's Policy of Quantitative Easing. An Analysis of the German constitutional Court's Preliminary Reference Order in the PSPP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 923 ss.

¹²⁹ CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2018, *Heinrich Weiss a altri*, causa C-493/17, cit. V. DAWSON M., BOBIĆ A., *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing Whatever It Takes to Save the Euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1004 ss.

¹³⁰ BVerfG, 2 BvR 859/15, cit., punto 119.

¹³¹ Su di essa v., tra gli altri, ADAM R., *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 9 ss.; CAFARO S., *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>; EDITORIAL COMMENTS, *Not Mastering the Treaties: The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 965 ss.; MADURO M.P., *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 May 2020, <https://verfassungsblog.de/>; POLI S., *The German Federal Court and Its First Ultra Vires Review: A Critique and A Preliminary Assessment of Its Consequences*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 224 ss.; VITERBO A., *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers, European Forum*, 2020, p. 671 ss.; TESAURO G., DE PASQUALE P., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit.; ZILLER J., *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 151 ss.

¹³² Per una disamina delle precedenti pronunce, v. ADAM R., *Il controlimite dell'ultra vires*, cit., p. 12 ss. nonché la dottrina cit. *supra*, n. 124 e 125.

primaria grandezza. Ciò non solo per l'importante contributo offerto in passato da questa Corte alla definizione dei rapporti tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea. A rilevare è anche il fatto che essa concerne un ambito potenzialmente di competenza esclusiva dell'Unione. È dunque opportuno riflettere brevemente sulla sua portata nell'ottica del metodo della leale cooperazione che si è sopra richiamato.

A questo proposito, ed al di là delle perplessità, da più parti manifestate, rispetto alla valutazione sul principio di proporzionalità che si rinviene nella pronuncia dei giudici tedeschi¹³³, è la premessa metodologica da cui essi muovono che va evidenziata. A detta di tali giudici, infatti, lo Stato tedesco continuerebbe ad essere uno dei Signori dei Trattati, in quanto tale legittimato ad intervenire in presenza di limitazioni della sovranità che non siano state previamente sottoposte a valutazione democratica¹³⁴. Siamo, insomma di fronte all'ennesimo caso in cui un Paese UE intende agire non come Stato membro dell'Unione ma come puro e semplice Stato sovrano ed indipendente. Per le ragioni già evidenziate in precedenza, ciò lo pone immediatamente al di fuori del metodo della leale cooperazione. Si tratta, a ben vedere, di una strategia criticabile su due differenti piani.

Anzitutto sul piano del diritto internazionale, nel quale il Paese decide di collocarsi invocando il controlimite dell'*ultra vires* nei confronti della Corte di giustizia. È infatti ben noto (anche alla Corte di giustizia, come ricordato poco sopra¹³⁵) che il diritto internazionale generale non consente agli Stati di far valere *sic et simpliciter* norme di rilievo costituzionale per giustificare un proprio inadempimento di obblighi pattizi (tale potrebbe considerarsi, sul piano del diritto internazionale, la decisione della Corte costituzionale tedesca di considerare la Germania non vincolata al rispetto della pronuncia della Corte UE)¹³⁶. Venendo al piano sovranazionale, la la-

¹³³ La Corte conferisce al principio in parola un ruolo nella divisione di competenze tra Stati membri e Unione europea. Come noto, invece, il principio incide sull'esercizio delle competenze. V., *ex multis*, POLI S., *The German Federal Court and Its First Ultra Vires Review*, cit., p. 231 ss.; DAVIS G., *The German Constitutional Court Decides Price Stability Many Not Be Worth Its Price*, in *European Law Blog*, 21 May 2020, <https://europeanlawblog.eu/>.

¹³⁴ BVerfG, 2 BvR 859/15, cit., punto 157.

¹³⁵ V. *supra* n. 99 e testo corrispondente.

¹³⁶ Cfr., in particolare gli artt. 27 e 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che possono ritenersi riproduttivi del diritto internazionale generale. Sul punto v. anche CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 213 (l'A. fa riferimento alla precedente giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* nella quale esso aveva già evocato la signoria della Germania sui Trattati, pur non arrivando ad esercitarla come nel caso in commento) e ADAM R., *Il controlimite dell'ultra vires*, cit., p. 16. Non si dimentichi che rispetto a diverse ipotesi di graduale erosione della sovranità statale i Paesi membri hanno, di fatto, mostrato acquiescenza. Ciò rende evidentemente ancor più complesso giustificare prese di

cerazione della leale cooperazione determinata da simili prese di posizione unilaterali è idonea, in linea di principio, a determinare conseguenze sistemiche nefaste. Al di là degli evidenti effetti emulativi che si possono produrre in altri Paesi membri (ad esempio in quelli nei quali la narrazione populista sembra aver contagiato ormai anche le Corti supreme¹³⁷) e del possibile indebolimento dell'azione della BCE (in un momento in cui la sua azione risulta indispensabile per reggere l'urto della crisi determinata dalla pandemia), ciò che si determina, al fondo, è una negazione della logica dell'integrazione europea. *La disapplicazione del principio (e del metodo) di lealtà determina, infatti, una bilateralizzazione dei rapporti tra il singolo Paese e l'Organizzazione, facendo venir meno la dimensione di mutual-membership rilevante tra i Paesi membri, a scapito evidentemente degli obiettivi e degli interessi comuni* che in questo caso finiscono per essere, sostanzialmente, ignorati¹³⁸.

Ecco perché, anziché optare per l'*Exit*, che dovrebbe pur sempre rappresentare una soluzione estrema, laddove il conflitto si renda insanabile (e sistemico), è auspicabile che le corti supreme continuino a coltivare, assieme alla Corte di giustizia, il (più faticoso) metodo della leale cooperazione¹³⁹.

posizione che si fondino sull'argomento dell'*ultra vires*: v. TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, cit., p. 33, oltre che (ancora) CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea*, loc. ult. cit., nota 632.

¹³⁷ MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale*, cit.

¹³⁸ Essi sono stati invece giustamente evidenziati dalla Corte di giustizia. Come già si è ricordato, l'istituzione ha diffuso un Comunicato stampa sulla pronuncia della Corte costituzionale tedesca ove si sottolinea la necessità di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Secondo la Corte, “[e]ventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti [... UE] potrebbero compromettere [...] l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto” (CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, cit.). Nello stesso senso si è espressa anche la Presidente della Commissione europea, prefigurando possibili reazioni alla decisione dei giudici tedeschi (EUROPEAN COMMISSION, *Statement by President Von der Leyen*, 10 May 2020, <https://ec.europa.eu/>). In dottrina, v. CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 350. ADAM R., *Il controlimite dell'ultra vires*, cit., p. 15, sottolinea bene la banalizzazione dell'integrazione europea che discende da un simile approccio: ogni Stato, infatti, potrebbe a questo punto far valere la propria signoria, con la conseguenza che ove emergesse una contrapposizione tra questi Signori “rispetto all'effettivo superamento dei confini delle competenze da parte dell'Unione, non esisterebbe più nemmeno lo strumento per risolverla”. O meglio, una soluzione esisterebbe ma sarebbe, francamente, paradossale: trattandosi di una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati (ai sensi dell'art. 344 TFUE) la sua soluzione dovrebbe essere rimessa, invero, alla Corte di giustizia!

¹³⁹ Come accaduto nella saga *Taricco*: MENGOLZI P., *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 9 ss. V. anche WEILER J.H.H., SARMIENTO D., *The EU Judiciary After Weiss Proposing A*

Le coordinate di come debba svilupparsi questo dialogo sono state chiaramente rappresentate in occasione del primo caso di rinvio pregiudiziale operato dal *Bundesverfassungsgericht*. Si tratta del procedimento *Gauweiler*, avente anch'esso ad oggetto la legittimità dell'operato della Banca centrale europea (segnatamente con riferimento al programma di acquisto di titoli del debito emessi da Stati euro denominato *Outright Monetary Transactions*, OMT). Nelle relative conclusioni, l'Avvocato generale Cruz Villalón ha distinto gli obblighi di lealtà ricadenti sulle due giurisdizioni coinvolte¹⁴⁰. La giurisdizione nazionale è tenuta, secondo l'AG, ad esporre lealmente le proprie questioni e perplessità e a dimostrare fiducia nei confronti nella risposta che verrà fornita dalla Corte di giustizia, considerandola ragionevolmente sufficiente e definitiva¹⁴¹. Da parte sua, la Corte UE deve anzitutto rispondere con la massima lealtà possibile e, ove i quesiti formulati dalla corte nazionale esprimano seri dubbi e perplessità sull'operato di istituzioni sovranazionali, dovrà mostrare particolare considerazione per le preoccupazioni manifestate. In secondo luogo, la Corte è tenuta a fornire una risposta nel merito della questione sollevata, ancorché essa possa evidenziare difficoltà rilevanti¹⁴². Ciò, conclude l'AG, "presuppo[ne] che la Corte si pon[ga] all'interno di una determinata ipotesi riguardo al destino ultimo della propria risposta"¹⁴³.

New Mixed Chamber of the Court of Justice, in *Verfassungsblog*, 2 June 2020, <https://verfassungsblog.de/>, che propongono la creazione di una nuova camera della Corte di giustizia che sia chiamata a pronunciarsi in appello su casi simili a *Weiss*. La camera dovrebbe essere composta da giudici della Corte e da giudici delle corti supreme nazionali, egualmente ripartiti. Si tratta di una soluzione avveniristica, certamente ispirata dalla logica della cooperazione, che determinerebbe, tuttavia, una trasformazione significativa dell'attuale natura della Corte UE.

¹⁴⁰ CGUE, conclusioni presentate il 14 gennaio 2015, *Gauweiler*, causa C-62/14, cit.

¹⁴¹ *Ibid.*, punti 64 e 67.

¹⁴² Tornando al caso *Weiss*, non vi è dubbio che le tematiche di fondo in esso coinvolte presentino problemi di prima grandezza concernenti il processo di integrazione europea che la sentenza del giudice costituzionale tedesco ha contribuito a far emergere: DE SENA P., D'ACUNTO S., *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 14 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>.

¹⁴³ CGUE, conclusioni presentate il 14 gennaio 2015, *Gauweiler*, causa C-62/14, cit., punti 65-66.

CAPITOLO IV

LEALE COOPERAZIONE SULLA SCENA INTERNAZIONALE: UNITÀ DELLA RAPPRESENTANZA DELL'UNIONE E AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SOVRANAZIONALE

SOMMARIO: 1. Le specificità dell'azione esterna. — 2. Leale cooperazione e unità della rappresentanza. — 3. Gli Stati membri come “trustees” dell'Unione europea e dei suoi principi strutturali. — 4. *Exit, Voice and... Loyalty?* II.

1. *Le specificità dell'azione esterna*

Una volta considerate le modalità tramite le quali il principio di lealtà può operare al fine di garantire l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione nello sviluppo della sua dimensione interna, occorre prendere in considerazione quali dinamiche si verificano allorché gli Stati membri e le istituzioni UE agiscono sulla scena internazionale.

Come si vedrà, tali dinamiche riproducono in parte (o comunque riflettono) quelle già considerate nelle pagine che precedono. Vi sono, tuttavia, alcune peculiarità che ne consigliano un esame separato. Anzitutto, a porsi in termini differenti è il tema dei limiti all'azione dell'Unione. Per un verso, ciò dipende dal non cristallino riparto di competenze tra Stati membri ed Unione *in subiecta materia*; anche se la giurisprudenza della Corte di giustizia ha svolto negli anni un'importante opera di consolidamento del *treaty-making power* sovranazionale, oggi parzialmente codificata negli artt. 3, par. 2, e 216, par. 1, TFUE¹. Per altro verso, la questione trascende le com-

¹ Sul tema delle competenze esterne dell'Unione (post-Lisbona), oltre a quanto si dirà a seguire, v., per tutti, ROSAS A., *Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External Relations: Do Such Distinction Matter?*, in GOVAERE I. ET AL. (eds.), *The European Union in the World*, cit., p. 17 ss.; CASTILLO DE LA TORRE F., *The Court of Justice and External Competence after Lisbon: Some Reflections on the Latest Case Law*, in EECKHOUT P., LÓPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, cit., p. 129 ss.; CREMONA M., *EU Treaty-Making after the Lisbon Treaty. A Test Case for Mutual Sincere Cooperation*, in CZUCZAJ J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor — Bridging Legal Theory and practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden/Boston, 2017, p. 424 ss.; ID., *EU External Competence — Rationales for Exclusivity*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, cit., p. 133 ss.; ID., *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, in NEFRAMI E., GATTI M. (eds.), *Constitutional Issues of EU*

petenze, che anzi ben possono sussistere in capo all'Unione; è però frequente il caso in cui quest'ultima non abbia la possibilità — di diritto o di fatto — di esercitarle. Si pone, insomma, in termini molto più evidenti di quanto possa verificarsi internamente all'Unione, il tema della sostituzione di quest'ultima da parte degli Stati membri, che sono quindi chiamati ad agire in suo nome e per suo conto sul piano internazionale.

Un ulteriore elemento distintivo è costituito dal fatto che le relazioni esterne sottintendono la presa in considerazione della posizione degli Stati terzi e delle altre organizzazioni internazionali con le quali l'Unione viene in contatto; e, dunque, l'esigenza di rispetto del diritto internazionale, come sancito dall'art. 3, par. 5, TUE. Ciò con riguardo, ovviamente, ai vincoli che l'Unione europea ha assunto. Non possono, però, ignorarsi anche gli eventuali vincoli contratti dai suoi Paesi membri e le prerogative che questi ultimi continuano a possedere al riguardo.

Vi è poi un'ultima particolarità che merita di essere menzionata e che pure suggerisce un esame autonomo del modo in cui il principio di lealtà opera con riguardo all'azione esterna dell'Unione e dei suoi Stati membri. Essa ha a che vedere col concetto di "unità della rappresentanza (o rappresentazione) internazionale dell'Unione", che ha assunto, attraverso la prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia, una valenza quasi simbolica, divenendo in qualche modo l'imperativo che deve caratterizzare la cooperazione tra Stati membri e istituzioni UE sul piano internazionale. Come si vedrà, tale concetto si accompagna, nella giurisprudenza, a quello della leale cooperazione, rendendosi dunque necessario verificarne l'esatta portata rispetto a quest'ultimo².

External Relations Law, Baden-Baden, 2018, p. 29 ss.; SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., p. 189 ss.; CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 397 ss.; OTT A., *EU External Competence*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law*, cit., p. 61 ss. Quest'ultima Autrice sottolinea che la giurisprudenza della Corte, particolarmente corposa in tale contesto, ha comunque già determinato un superamento della cornice definita nel Trattato di Lisbona (*ibid.*, p. 68).

² Non pare invece costituire una peculiarità del diritto delle relazioni esterne dell'Unione il fatto che la giurisprudenza rilevante della Corte abbia spesso fatto riferimento a un "dovere di collaborazione", anziché al principio di lealtà. Questa circostanza, che taluni autori hanno ritenuto di evidenziare al fine di identificare differenze ontologiche tra i due concetti (per tutti, HYETT S., *The Duty of Cooperation: A Flexible Concept*, in DASHWOOD A., HILLION C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000, p. 248 ss.; ECKES C., *EU Loyalty*, cit., p. 49 ss.), si ridimensiona fortemente se sol si pensa che anche la giurisprudenza relativa alla dimensione interna della cooperazione si è caratterizzata per alcune imprecisioni terminologiche (v. prologo, n. 2). Inoltre, come subito si dirà, il dovere di cooperazione è stato fatto discendere dalla Corte dalle medesime disposizioni di diritto primario utilizzate per affermare l'esistenza del principio di leale cooperazione. Le due espressioni sono, insomma, del tutto fungibili. Sul punto v. le riflessioni, del tutto condivisi-

Tenuto conto di questi elementi, e sempre nell'ottica di offrire al lettore una mappa concettuale che delinei le principali traiettorie che caratterizzano l'operare del principio di lealtà, e non una antologia di tutte le sue manifestazioni nel diritto UE delle relazioni esterne, si guarderà dapprima all'interazione tra il principio di leale cooperazione e il concetto, testé menzionato, di unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, valutandone le implicazioni sulla posizione degli Stati membri³. In secondo luogo, si considererà come il principio di leale cooperazione possa incidere sulle prerogative di questi ultimi laddove essi agiscano come gestori dell'interesse sovranazionale o come enti sovrani operanti, almeno sotto il profilo formale, al di fuori della cornice disposta dai Trattati istitutivi⁴. In entrambi i casi, come si vedrà, l'analisi condurrà anche a svolgere alcune considerazioni di insieme sull'incidenza del principio di lealtà rispetto ai rapporti sistemici tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea; e, di conseguenza, sull'autonomia dell'ordinamento sovranazionale.

Prima di tutto, però, è bene compiere alcune riflessioni di carattere generale. Muovendo da un dato di fatto. Anche in questo ambito la Corte di giustizia ha svolto un'azione decisiva per il consolidamento del principio di leale cooperazione.

In linea con il processo di graduale affermazione del principio che è stato analizzato nel capitolo I, la Corte si è inizialmente limitata a richiamare l'esistenza di obblighi di cooperazione, basandosi, ovviamente, sugli elementi testuali presenti nei Trattati. Significativo, a questo proposito, è stato l'impatto sulla ricostruzione del *treaty-making power* sovranazionale. Non può non farsi riferimento alla celebre sentenza *AETS*. In essa, la Corte si è avvalsa degli obblighi di leale cooperazione per affermare la competenza esterna implicita dell'allora Comunità economica europea e la correlata dottrina della *pre-emption*, estendendo e rafforzando la capacità dell'ente di concludere accordi internazionali⁵. Il ragionamento, come noto, è semplice: esso risulta riassumibile nel passaggio della pronuncia in cui la Corte, dopo aver richiamato l'art. 5 TCEE, sottolinea che,

bili, espresse da DELGADO CASTELEIRO A., *Loyalty in External Relations Law: The Fabric of Competence, Autonomy and Institutional Balance*, in NEFRAMI E., GATTI M. (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, cit., p. 385 ss., pp. 388-391.

³ *Infra*, par. 2.

⁴ *Infra*, par. 3.

⁵ KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 75; DELGADO CASTELEIRO A., *Loyalty in External Relations Law*, cit., p. 399 ss.

“qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del Trattato, gli Stati membri non possono, fuori dall’ambito delle istituzioni comuni, assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alternarne l’efficacia”⁶.

Il collegamento funzionale tra il principio di leale cooperazione e le competenze dell’Unione in materia di conclusione di accordi è venuto poi ulteriormente raffinandosi⁷. Ciò è avvenuto attraverso una graduale estensione degli obblighi di non interferenza degli Stati e mediante la valorizzazione — coerentemente con la giurisprudenza analizzata nel capitolo I — del legame funzionale tra gli obblighi di leale cooperazione ed il principio dell’effetto utile. Nel parere *Lugano*, in particolare, la Corte ha affermato che,

“in definitiva, è essenziale garantire un’applicazione uniforme e coerente delle disposizioni comunitarie ed un corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono *al fine di preservare la piena efficacia del diritto comunitario*”⁸.

Tutto questo ha portato a concludere che gli Stati membri non possono più esercitare una propria competenza esterna anche laddove vi sia un rischio di incidenza potenziale sul diritto interno dell’UE, tenuto cioè conto delle prevedibili prospettive di evoluzione dei settori disciplinati dalle norme dell’Unione⁹. Inoltre, si è chiarito che un siffatto rischio non riguarda solo la possibile contraddizione di norme comuni dell’Unione, secondo la formula *AETS*; esso può pure riguardare l’incidenza sul significato, la portata e l’efficacia di tali norme¹⁰. E deve essere valutato non solo con riferi-

⁶ CGUE, sentenza del 31 marzo 1971, *AETS*, causa 22/70, cit., punti 20-22.

⁷ CGUE, parere del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell’Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l’impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, EU:C:1993:106, punti 25-26; CGUE, sentenza del 5 novembre 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-476/98, EU:C:2002:631, punto 110.

⁸ CGUE, parere del 7 febbraio 2006, *Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 128; corsivo aggiunto. V. MALATESTA A. ET AL. (eds.), *The External dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, Padova, 2008.

⁹ CGUE, parere del 7 febbraio 2006, *Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, parere 1/03, cit., punto 126; CGUE, parere del 14 ottobre 2014, *Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori*, parere 1/13, EU:C:2014:2303, punto 74.

¹⁰ CGUE, parere del 14 ottobre 2014, *Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori*, parere 1/13, cit., punti 73-74.

mento alla conclusione di un accordo, ma anche a monte, in sede di negoziato, e a valle, laddove l'accordo istituisca un organismo in grado di esercitare un potere decisionale¹¹.

Rilevanti sono poi i richiami agli obblighi di cooperazione che si rinven- gono nella giurisprudenza concernente la conclusione di accordi misti¹². Qui, peraltro, fa anche la sua comparsa il concetto di unità della rappresen- tanza internazionale dell'ente. Dapprima, i giudici di Lussemburgo hanno valorizzato l'obbligo degli Stati di astenersi dall'adozione di misure pregiu- dizievoli per la Comunità europea dell'energia nucleare — obbligo codifi- cato, come visto, nell'art. 192 del Trattato EURATOM. Essi ne hanno de- dotto che, in presenza di una situazione nella quale uno specifico ambito materiale rientrasse in parte nella competenza della Comunità ed in parte in quella degli Stati membri, si sarebbe resa necessaria “*una stretta associazio- ne*, tanto nel processo di negoziazione e stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti, fra le istituzioni della Comunità e gli Stati membri”¹³. Un'affermazione simile si rinviene poi, qualche anno dopo, nella giurisprudenza concernente il *treaty-making power* della Co- munità economica europea. In particolare, nel parere sulla *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza du- rante l'impiego delle sostanze chimiche al lavoro*, i giudici di Lussemburgo hanno precisato che l'“obbligo di cooperazione” elaborato nel contesto del- la Comunità europea dell'energia nucleare “si impone anche con riferimen- to al Trattato CEE, in quanto deriva dall'esigenza di unità della rappresen- tanza internazionale della Comunità”¹⁴. Questo passaggio ha però generato

¹¹ CGUE, sentenza del 20 novembre 2018, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea, cause riunite C-626/15 e C-659/16*, EU:C:2018:925, punto 112.

¹² Sul fenomeno degli accordi misti (sempre nell'era post-Lisbona), v., per tutti, NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne*, Bruxelles, 2007; HILLION C., KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and Its Member States in the World*, Oxford/Portland, Oregon, 2010; CHAMON M., *Mixity in the EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 39 ss.; CHAMON M., GOVAERE I. (eds.) *EU External Relations Post-Lisbon. The Law and Practice of Facultative Mixity*, Leiden/Boston, 2020.

¹³ CGUE, deliberazione del 14 novembre 1978, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*, deliberazione 1/78, EU:C:1987:202, punto 34; corsivo aggiunto. Significati- vamente, la Corte ha escluso in casi simili che gli Stati potessero agire unilateralmente, anche laddove tale azione fosse “collettiva e concordata”: *ibid.*, punto 33.

¹⁴ CGUE, parere del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione interna- zionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavo- ro*, parere 2/91, cit., punto 36; corsivo aggiunto. V. poi, in conformità, CGUE, parere del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di*

dubbi, potendo essere interpretato nel senso che gli obblighi di cooperazione si imponessero non già in virtù del principio di lealtà, nel frattempo consolidatosi sul piano interno, bensì per il tramite, appunto, dell'esigenza di unità della rappresentanza esterna¹⁵. Il senso di questa affermazione è stato meglio inquadrato dalla giurisprudenza successiva, che ha anche precisato quali implicazioni si determinino *in concreto* per gli Stati membri nel momento in cui si invoca l'unità di azione sul piano internazionale.

In effetti, il principio di leale cooperazione è divenuto una presenza ricorrente nel linguaggio — e, dunque, negli argomenti — della giurisprudenza sovranazionale sulle relazioni esterne (non solo, peraltro, con riferimento ad ipotesi di *mixity*). Una pronuncia particolarmente importante, a questo proposito, è quella relativa al caso sullo *Stabilimento MOX*, nella quale la Corte ha chiaramente indicato che l'obbligo di stretta collaborazione si impone in forza dei vincoli derivanti dalle clausole di leale cooperazione contenute nel diritto primario¹⁶, così escludendo che esso potesse avere origine nell'esigenza di unità della rappresentanza¹⁷. Pochi anni dopo, poi, l'Avvocato generale Poiares Maduro ha precisato che:

“[l]a rappresentanza internazionale unitaria della Comunità e degli Stati membri non ha un valore autonomo; essa è una mera espressione dell'obbligo di leale cooperazione ai sensi dell'art. 10 CE”¹⁸.

Ovviamente, anche la riforma operata dal Trattato di Lisbona, e dunque la definitiva consacrazione della leale cooperazione come principio di struttura dell'ordinamento, ha contribuito al rafforzamento della relativa giuri-

servizi e di tutela della proprietà intellettuale, parere 1/94, EUC:1994:284, punto 108; CGUE, parere del 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, parere 2/00, EUC:2001:664, punto 18 (ove si parla di “stretta cooperazione”).

¹⁵ V. DERWEY D.R., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, The Hague, 2004, p. 51; HELISKOSKI J., *Should There Be A New Article on External Relations? Opinion 1/94 “Duty of Cooperation” in Light of the Constitutive Treaties*, in KOSKENNIEMI M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Leiden, 1998, p. 273 ss., p. 274.

¹⁶ CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punti 174-175.

¹⁷ V. anche HILLION C., *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the “Duty of Cooperation”*, CLEER Working Paper 2009/2, p. 5, <https://www.asser.nl/>; CREMONA M., *Case C-246/07, Commission v. Sweden (PFOS), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 20 April 2010*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1639 ss.; p. 1652.

¹⁸ CGUE, conclusioni presentate il 1° ottobre 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, EU:C:2009:589, punto 37: corsivo aggiunto.

sprudenza, dischiudendo peraltro la prospettiva per una più consistente affermazione degli obblighi di leale cooperazione in ambito PESC¹⁹.

2. *Leale cooperazione e unità della rappresentanza*

Come detto, il contesto tradizionale in cui è venuta affermandosi l'esigenza di obblighi di cooperazione tra Stati membri e Comunità europee/Unione è rappresentato dal fenomeno degli accordi misti. La formula suggerita dalla Corte, nei primi casi di cui si è occupata, è quella di una stretta cooperazione "tanto nel processo di negoziazione e stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti". Sembrerebbe dunque che inizialmente tali obblighi siano stati concepiti come *meri obblighi di condotta*, implicanti in particolare un'informazione e consultazione reciproche e costanti tra gli Stati membri e l'ente. Il quadro che emerge da un bilancio complessivo sulla giurisprudenza è, tuttavia, assai più articolato.

Anzitutto, conviene evidenziare una circostanza. Benché idealmente rivolto verso l'esterno, l'approccio manifestato dai giudici di Lussemburgo presenta una chiara dimensione interna, guardando anche agli effetti che l'esigenza di stretta cooperazione, e gli obblighi che ad essa danno corpo, determinano nell'ordinamento sovranazionale. In questa ulteriore prospettiva, l'obiettivo perseguito è quello di assicurare la giurisdizione della Corte di giustizia sull'implementazione complessiva degli accordi, anche laddove porzioni di essi non ricadano nell'ambito di applicazione del diritto UE o incidano su ambiti non completamente occupati da quest'ultimo²⁰. Insomma, pare riproporsi anche in relazione all'esercizio di competenze esterne, la funzione di passerella che gli obblighi di leale cooperazione hanno assunto all'interno dell'ordinamento²¹, attraendo alla sfera sovranazionale azioni che, sul piano strettamente formale, rientrerebbero nelle prerogative degli Stati membri. Ed invero, questo approccio, che come è evidente determina una minor frammentazione nella gestione ed attuazione degli obblighi pat-

¹⁹ V. *infra*, par. 4.

²⁰ V., ad esempio, CGUE, sentenza del 14 dicembre 2000, *Parfums Christian Dior SA*, cause riunite C-300/98 e C-392/98, EU:C:2000:688, punti 36-40; CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punti 13-19; CGUE, sentenza del 7 ottobre 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-239/03, cit., punto 29. In dottrina v. poi ROSSI L.S., *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema. L'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 1008 ss.; IPPOLITO F., *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 657 ss.; NEFRAMI E., *The Duty of Loyalty*, cit., p. 331.

²¹ V. *supra*, cap. I, paragrafi 6.1 e 6.1.1.

tizi contratti sul piano internazionale, muove dall'assunto che l'accordo, ancorché misto, venga incorporato nell'ordinamento giuridico dell'Unione, richiedendo pertanto un meccanismo di *enforcement* centralizzato²².

La dimensione più propriamente esterna del coordinamento tra gli Stati membri e l'Unione ha tardato a manifestarsi nella giurisprudenza della Corte. Se ne è avuta una rilevante manifestazione nel caso relativo alla *partecipazione ai lavori della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura* (FAO), deciso nel 1996²³. In quell'occasione, la Corte era stata richiesta di pronunciarsi sul meccanismo di espressione del diritto di voto nell'Organizzazione. Al riguardo essa ha avuto modo di riconoscere che le condizioni introdotte in un Accomodamento riguardante la preparazione delle riunioni della FAO, gli interventi e le votazioni, stipulato tra il Consiglio e la Commissione europea, davano forma e sostanza, nel contesto della FAO, agli obblighi di cooperazione fra la Comunità e gli Stati membri²⁴. Con la conseguenza che le istituzioni della Comunità dovevano ritenersi vincolate al rispetto di tale Accomodamento nella definizione della posizione della Comunità²⁵.

In tempi più recenti, la Corte di giustizia si è dimostrata maggiormente incline a considerare le ricadute degli obblighi di cooperazione sull'azione

²² Nella celeberrima sentenza *Haegeman*, avente ad oggetto l'interpretazione dell'Accordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia, concluso sotto forma di accordo misto, la Corte ha stabilito che le disposizioni di quest'ultimo "forma[vano], dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario" (CGUE, sentenza del 30 aprile 1974, *Haegeman*, causa 181/73, cit., punti 3-5). In base ad una consolidata giurisprudenza della Corte, poi, "gli accordi misti conclusi dalla Comunità, dai suoi Stati membri e da Paesi terzi hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità" (CGUE, sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, cit., punto 14). Sul punto v. CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale*, cit., p. 216. Secondo NEFRAMI E., *Mixed Agreement as a Source of European Union Law*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, cit., p. 325 ss., "[a] mixed agreement is [...] a source of EU law because only uniformity in its implementation can ensure unity in international representation" (*ibid.*, p. 345).

²³ CGUE, sentenza del 19 marzo 1996, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-25/94, EU:C:1996:114.

²⁴ *Ibid.*, punto 49

²⁵ *Ibid.*, punto 50. V. anche FLAESCH-MOUGIN C., *Les relations avec les organisations et la participation à celles-ci*, in LOUIS J.-V., DONY M. (eds.), *Commentaire J. Megret Le droit de la CE et de l'Union européenne — Relations extérieures*, Bruxelles, 2005, p. 337 ss.; GOVAERE I. ET AL., *In-Between States: The Participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 155 ss.; HELISKOSKI J., *The Duty of Cooperation between the European Community and Its Member States within the World Trade Organization*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 1996, p. 59 ss.

degli Stati membri sulla scena internazionale, sia con riferimento ad accordi conclusi in forma mista sia, più in generale, con riguardo al loro operato nel contesto di competenze concorrenti. Questa giurisprudenza ha portato ad un ripensamento complessivo degli obblighi di lealtà, nel tentativo di porre ad unità le prese di posizione più recenti con quelle più risalenti.

Ancora una volta, è opportuno prendere le mosse dal caso sullo *Stabilimento MOX*. Nella relativa sentenza, la Corte, oltre ad aver chiarito che l'origine degli obblighi di cooperazione non era riconducibile all'esigenza dell'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, ha individuato anche manifestazioni sostanziali di lealtà richieste agli Stati membri sul piano internazionale. Come noto, la Corte ha ritenuto che l'Irlanda fosse venuta meno ai suoi obblighi di cooperazione nei confronti dell'Unione per aver attivato un meccanismo arbitrale alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS, 1982) al fine di dirimere una controversia che la vedeva contrapposta al Regno Unito. Nel fare questo, la Corte ha identificato due diverse violazioni concernenti la leale cooperazione, riconducibili a due differenti manifestazioni di quest'ultima. Da un lato, rileva la manifestazione più "tradizionale", avente ad oggetto obblighi di informazione e coordinamento concernenti la stretta cooperazione richiesta agli Stati membri e all'Unione europea nella gestione degli accordi misti. In particolare, tali obblighi, fatti discendere, come si diceva, direttamente dall'art. 10 TCE, avrebbero richiesto al Paese membro "un dovere di informazione e di consultazione previe delle istituzioni comunitarie competenti prima di dare avvio ad un procedimento di soluzione delle controversie [...] nell'ambito della Convenzione"²⁶. D'altro lato, la Corte, riferendosi all'attuale art. 344 TFUE, considerato — come già ricordato in precedenza — "una manifestazione più specifica del [...] più generale dovere di lealtà", ha ritenuto che esso ostasse a che il Paese membro si rivolgesse ad un organo arbitrale esterno all'ordinamento dell'Unione europea²⁷, introducendo pertanto un *obbligo sostanziale di astensione*.

²⁶ CGUE, sentenza del 19 marzo 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-13/00, cit., punti 172-182.

²⁷ *Ibid.*, punto 171. È evidente che, pur incidendo significativamente sull'azione degli Stati membri sul piano internazionale, la pronuncia resta comunque strettamente legata alla dimensione interna della cooperazione e, in particolare, manifesta l'esigenza di preservare il ruolo affidato dai Trattati alla Corte di giustizia nelle controversie che possano riguardare l'interpretazione ed applicazione del diritto UE. Il tema dell'autonomia della funzione giurisdizionale della Corte di giustizia rispetto a corti o tribunali internazionali istituiti mediante accordo è, come noto, divenuto centrale nella definizione del principio di autonomia dell'ordinamento sovranazionale rispetto al diritto internazionale: v. *supra*, cap. III, n. 3. Sulla sentenza v. poi, tra gli altri, NEFRAMI E., *La mixité éclairée dans l'arrêt "MOX" du 30 mai 2006. Une double interaction, un triple rapport*, in *Revue du droit de l'Union euro-*

Particolarmente significativi sono poi due casi concernenti il *settore del trasporto delle persone e delle merci per via navigabile*, ove la Corte ha concluso che, in presenza di “un’azione concertata sul piano internazionale” (rappresentata, nella specie, da una proposta presentata dalla Commissione al Consiglio per l’avvio di un negoziato multilaterale), si configura,

“se non un obbligo di astensione a carico degli Stati membri, quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie in modo da facilitare l’esecuzione dei compiti della Comunità nonché da garantire l’unità e la coerenza dell’azione e della rappresentanza internazionali di quest’ultima”²⁸.

Con la conseguenza che, in seguito alla decisione, da parte della Comunità, di avviare un negoziato per la conclusione di un accordo internazionale, gli Stati membri non possono più negoziare, concludere, ratificare e fare entrare in vigore accordi che insistano sul medesimo ambito materiale senza aver prima cooperato o essersi coordinati con le istituzioni sovranazionali. Non solo. Gli obblighi discendenti dall’art. 10, precisa ancora la Corte, sono di applicazione generale e non dipendono

“dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, né dall’eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti dei Paesi terzi”²⁹.

L’affermazione, come si vede, è molto netta e sembra suggerire l’idea che un intervento unilaterale, da parte degli Stati membri, costituisca *per se* una violazione del principio di lealtà, senza che si renda necessario valutare l’impatto concreto sull’unitarietà dell’azione a livello internazionale³⁰.

péenne, 2007, p. 687 ss.; CASOLARI F., *Considérations “intersystémiques” en marge de l’affaire de l’Usine MOX*, in RUIZ FABRI H., GRADONI L. (dir.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l’environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, 2009, p. 305 ss.; PARISH M., *International Courts and the European Legal Order*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 141 ss.

²⁸ CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, cit., punto 60; CGUE, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03; cit., punto 66.

²⁹ CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, cit., punto 58; CGUE, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03; cit., punto 64.

³⁰ Questa valutazione è invece presente, seppur in termini succinti, nelle conclusioni rese dall’Avvocato generale Tizzano. A suo parere, risulta difficile “potere negare che [...] la ratifica di accordi bilaterali da parte di uno Stato membro mentre nella medesima materia la

Insomma, per dirla con Delgado Casteleiro e Larik, la Corte sembra interpretare “the duty to inform and consult in such a way that in reality Member States at the end must provide a clear result”: astenersi dall’assumere nuovi vincoli sul piano internazionale³¹. Così facendo l’obbligo procedurale diviene, di fatto, anche in questo caso, un vincolo sostanziale di astensione.

Il culmine più evidente di questo sviluppo giurisprudenziale è, però, rappresentato da una sentenza resa dalla Corte di giustizia nel 2010, in occasione di un procedimento di infrazione attivato dalla Commissione europea nei confronti della Svezia con riguardo all’implementazione della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (2001), conclusa anch’essa sotto forma di accordo misto. Oggetto di scrutinio da parte della Corte, come noto, era la decisione, unilateralmente assunta dal Paese membro, di proporre al Segretariato della Convenzione l’inclusione di una sostanza inquinante all’interno del regime convenzionale. L’azione della Svezia, peraltro, era successiva al tentativo di individuare una posizione comune in Consiglio in merito a tale inclusione. Il relativo gruppo di lavoro del Consiglio non era stato, però, in grado di adottare una decisione, rinviando la discussione sul punto ad un secondo momento. A fronte della decisione unilaterale della Svezia, la Commissione europea decideva quindi di avviare una procedura di infrazione, sostenendo che il comportamento dello Stato membro si poneva in contrasto con l’obbligo di leale cooperazione previsto dall’art. 10 TCE. Nella relativa sentenza, la Corte, dopo aver richiamato le sue precedenti pronunce in *FAO*, *Stabilimento MOX* e nei casi sul *settore del trasporto delle persone e delle merci per via navigabile*, ha dichiarato che il Regno di Svezia, agendo unilateralmente, si era dissociato dalla strategia comune sviluppata sul piano sovranazionale, rompendo in tal modo l’unità della rappresentanza internazionale dell’Unione e violando, per ciò stesso, i suoi obblighi di lealtà verso quest’ultima³².

Comunità si accinge a negoziare e concluderne di propri” costituisca un comportamento vietato ai sensi dell’art. 10 TCE: CGUE, conclusioni presentate il 10 marzo 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03, EU:C:2005:153, punti 81-82.

³¹ DELGADO CASTELEIRO A. LARIK J., *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *European Law Review*, 2011, p. 524 ss., p. 533. Per una diversa interpretazione v. VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations*, in VARJU M. (ed.), *Between Compliance and Particularism*, cit., p. 283 ss., 293, che considera questi casi come una illustrazione evidente della grande flessibilità che può assumere il principio di lealtà.

³² CGUE, sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, cit., punto 104.

Come correttamente evidenziato in dottrina³³, la Corte delinea chiaramente un obbligo sostanziale di lealtà, che impone allo Stato una condotta ed una condotta soltanto: l'astensione. La Corte ritiene, infatti, che fosse già presente una strategia comune a livello sovranazionale, imponendosi pertanto agli Stati un obbligo di adesione ad essa e di astensione da qualsiasi misura che potesse arrecarvi danno. Preme ricordare, però, che, nelle proprie conclusioni sul caso, l'Avvocato generale Poiares Maduro aveva sostenuto che non si fosse ancora formalizzata una posizione sul punto, con la conseguenza che la Svezia avrebbe dovuto astenersi dall'agire unilateralmente, almeno per un periodo ragionevole di tempo, in attesa che ciò avvenisse³⁴.

La sentenza in esame estende ulteriormente la portata, già particolarmente accentuata, degli obblighi a carico degli Stati membri, così come essi erano stati ricostruiti nei casi concernenti il *settore del trasporto delle persone e delle merci per via navigabile*, ritenendo possibile invocare nei confronti dei Paesi UE obblighi di astensione anche in presenza di un atto informale del Consiglio³⁵. In tal modo, però, gli Stati sono privati della possibilità di poter esercitare la propria soggettività internazionale, in presenza di una evidente *impasse* da parte delle istituzioni sovranazionali, anche laddove la loro eventuale azione miri a perseguire un obiettivo, come quello della elevata tutela ambientale, che figura anche tra gli obiettivi dell'Unione, non rappresentando, pertanto, un mero interesse nazionale³⁶!

³³ CREMONA M., *Case 246/07, Commission v. Sweden (PFOS)*, cit., p. 1654.

³⁴ CGUE, conclusioni presentate il 1° ottobre 2009, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, EU:C:2009:589, punti 49-51.

³⁵ VAN ELSUWEGE P., *Commission v. Sweden. Case C-246/07*, in *American Journal of International Law*, 2011, p. 307 ss., pp. 309-310.

³⁶ Anche se perviene alle medesime conclusioni della Corte, l'AG dimostra di avere quanto meno una maggior sensibilità rispetto alla posizione degli Stati membri. Egli sottolinea, invero, che questi ultimi "non devono rimanere intrappolati in un processo infinito, in cui una decisione comunitaria finale viene rinviata fino a un punto di inerzia. In tal caso, potrà essere considerata adottata una decisione e agli Stati membri potrà essere consentito agire" (CGUE, conclusioni presentate il 1° ottobre 2009, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, cit., punto 57). Significativamente, Poiares Maduro giunge a questa soluzione guardando alla giurisprudenza sulla leale cooperazione tra istituzioni ed in particolare ad un caso deciso dalla Corte (CGUE, sentenza del 30 maggio 1995, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-65/93, EU:C:1995:91), in cui essa ha riconosciuto che il Consiglio fosse autorizzato a fare a meno del prescritto parere del Parlamento europeo laddove detto parere non fosse stato espresso nel rispetto del principio di lealtà (*ibid.*, punti 26-28). L'AG non chiarisce tuttavia quando uno Stato possa a giusto titolo decidere di agire unilateralmente. Da menzionare anche la posizione di AZOULAI L., *Structural Principles in EU Law*, cit., p. 42, secondo il quale la Corte avrebbe dato vita nel caso di specie ad una "form of institutional ethics: each Member State is bound to adopt a certain atti-

Questo breve *excursus* delinea un chiaro *trend* nella giurisprudenza della Corte: quello, cioè, di favorire una *ricostruzione degli obblighi di leale cooperazione come obblighi che si impongono prevalentemente in capo agli Stati membri, soprattutto nella forma di obblighi di astensione*³⁷. Peraltro, come si è visto sopra, ciò emerge anche dalla giurisprudenza che, a partire da *AETS*, si è occupata di ricostruire il *treaty-making power* dell'Unione. Di per sé la circostanza non è nuova. Essa conferma anzi una tendenza riscontrata, in termini più generali, nella giurisprudenza sovranazionale concernente l'attuale art. 4, par. 3, TUE. Vi è, però, una differenza significativa rispetto alla casistica considerata nelle pagine che precedono. Si avverte, in questo caso, una minor attenzione nel bilanciare gli interessi in gioco. Non è casuale, da questo punto di vista, che non si faccia alcun riferimento al principio di proporzionalità.

Nel considerare la posizione manifestata dalla Corte di giustizia nel caso dello *Stabilimento MOX*, ove si poneva l'accento sulla necessità di garantire la *coerenza* dell'azione della Comunità oltre all'unità della sua rappresentanza, Hillion suggerisce che si fosse voluto con ciò introdurre una nuova concezione giurisprudenziale degli obblighi di cooperazione. Secondo l'A., mentre in precedenza "the idea [was] to merge all voices into one and thus to obliterate plurality on the ground that it undermines the Community's international posture", con *MOX* "plurality is acknowledged and addressed through constraining coordination, to ensure that all voices speak the same language"³⁸. Questa ricostruzione, va detto, ben si concilia

tude of loyalty towards the partners and the Union institutions". V. anche, sempre per una interpretazione più benigna del caso, VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation*, cit., p. 290 ss.

³⁷ È utile ricordare che obblighi significativi di astensione sono individuati anche nell'Accordo di recesso UE-Regno Unito con riguardo, in particolar modo, al periodo transitorio. In base all'art. 129 dell'Accordo, il Regno Unito si impegna, alla luce del principio di leale cooperazione, ad astenersi "da qualunque azione o iniziativa che rischi di ledere gli interessi dell'Unione, in particolare nell'ambito di organizzazioni, agenzie, conferenze o consessi internazionali di cui il Regno Unito è parte a sé stante". Sulla peculiare situazione del Paese alla luce della pregressa azione esterna dell'Unione, v., tra gli altri, ODERMATT J., *Brexit and International Law: Disentangling Legal Orders*, in *Emory International Law Review*, 2017, p. 1051 ss.; LARIK J., *Sincere Cooperation in the Common Commercial Policy: Lisbon, a "Joined-Up" Union, and "Brexit"*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2017, p. 83 ss.; WESSEL R.A., *Consequences of Brexit for International Agreements Concluded by the EU and Its Member States*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1010 ss.; ADINOLFI G., *Moving Forward to the Past: il recesso del Regno Unito dall'Unione europea alla luce del diritto OMC*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 3 ss.; LARIK J. ET AL., *The External Dimension of Joining and Leaving the EU*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law*, cit., p. 461 ss.

³⁸ HILLION C., *Mixity and Coherence*, cit., p. 7.

con la prassi in tema di *mixity*, che continua a mostrare un deciso *favor* per la partecipazione degli Stati membri, a fianco dell'Unione europea, anche laddove la conclusione di un accordo in forma mista non sia necessaria sul piano strettamente giuridico (è questa l'ipotesi di c.d. "*facultative mixity*")³⁹.

E tuttavia, l'orientamento giurisprudenziale che si è descritto sembra delineare un differente atteggiamento, nel senso di subordinare *in ogni caso* la condotta degli Stati membri a quella delle istituzioni dell'Unione. Insomma, per rimanere nella ricostruzione proposta da Hillion, parrebbe potersi dire che la Corte di giustizia abbia infine imposto, come lingua comune di lavoro, quella delle istituzioni UE (se non, addirittura, la propria)!⁴⁰

L'approccio descritto, che si è avuto modo di definire in altra occasione come manifestazione di una "maximalist attitude towards loyalty in external action"⁴¹, ha recentemente portato all'attenzione degli osservatori un'ulteriore questione, in grado anch'essa di incidere significativamente sulla posizione degli Stati. Si tratta del problema legato alla ratifica degli accordi conclusi in forma mista. Tenuto conto delle difficoltà crescenti che emergono nel processo di ratifica di tali accordi — si pensi solo al percorso ad ostacoli che ha caratterizzato la ratifica, da parte dei Paesi membri, dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina (2014)⁴² e dell'Accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'Unione europea (CETA, 2016)⁴³ e al crescente ricorso allo strumento dell'applicazione provvisoria degli accordi⁴⁴ —, ci si è in particolare do-

³⁹ V. CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-600/14, cit., punto 68. In dottrina, cfr. ROSAS A., *The Future of Mixity*, in HILLION C., KOUTRAKOS P., *Mixed Agreements Revisited*, cit., p. 367 ss.; HELISKOSKI J., *The Exercise of Non-Exclusive Competence of the EU and the Conclusion of International Agreements*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union?*, cit., p. 293 ss., p. 304; NEFRAMI E., *Article 216(1) TFEU and the Union's Shared External Competence in the Light of Mixity*, cit.; CHAMON M., GOVAERE I. (eds.) *EU External Relations Post-Lisbon*, cit.

⁴⁰ DELGADO CASTELEIRO A. LARIK J., *The Duty to Remain Silent*, cit.

⁴¹ CASOLARI F., *Like a Bridge over Troubled Water: The 2/15 Opinion through the Lens of EU Loyalty*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements*, cit., p. 85 ss., p. 92.

⁴² In GUUE L 161, del 29 maggio 2014, p. 3 ss.

⁴³ In GUUE L 11, del 14 gennaio 2017, p. 23 ss.

⁴⁴ Su cui v. PANTALEO L., *The Provisional Application of CETA: Selected Issues*, in *Questions of International Law*, 2017, p. 59 ss.; KÜBEK G., *The Non-Ratification Scenario: Legal and Practical Responses to Mixed Treaty Rejection by Member States*, in *European Foreign Affairs Review*, 2018, p. 21 ss.; SUSE A., WOUTERS J., *The provisional Application of the EU's Mixed Trade and Investment Agreements*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements*, cit., p. 176 ss.;

mandati se il principio di leale cooperazione, così come esso risulta interpretato dalla Corte di giustizia, possa essere invocato utilmente al fine di imporre agli Stati la ratifica tempestiva di tali accordi; con la conseguenza che, in mancanza di ciò, detti Stati potrebbero venire sottoposti alla giurisdizione della Corte nell'ambito della procedura di infrazione.

Va precisato che la Corte di giustizia non si è (ancora) pronunciata espressamente sul punto. Essa ha sì avuto modo di dichiarare l'inadempimento di uno Stato membro (l'Irlanda) per non aver aderito ad un trattato internazionale (la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche, 1971) entro il termine prefissato da un Protocollo dell'Accordo SEE, di cui lo Stato era parte assieme alla Comunità europea. Tuttavia, la Corte è arrivata a tale conclusione muovendo dal fatto che la disciplina del trattato risultava ampiamente coperta dal diritto UE, prefigurandosi pertanto un "interesse comunitario" all'adesione⁴⁵. Più precisamente, la violazione è stata ricondotta in questo caso al mancato rispetto di un vincolo assunto sul piano internazionale e poi "comunitarizzato" tramite l'incorporazione dell'accordo nell'ordinamento giuridico dell'Unione⁴⁶.

Nel noto parere sull'*Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, l'Avvocato generale Sharpston ha svolto, invece, alcune considerazioni interessanti che riguardano più direttamente il tema evocato, e che dunque meritano di essere richiamate in questa sede. Anzitutto, l'AG ricorda quanto segue:

"[u]n processo di ratifica che coinvolga tutti gli Stati membri a fianco dell'Unione europea sembra necessariamente destinato ad essere difficile e complesso. Esso potrebbe inoltre comportare il rischio che l'esito di lunghi negoziati possa essere bloccato da un numero ristretto di Stati membri o addirittura da un unico Stato membro. Ciò potrebbe compromettere l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione e ripercuotersi negativamente sulle relazioni dell'Unione europea con il Paese terzo o i Paesi terzi interessati"⁴⁷.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA P., *The European Union and the Law of Treaties*, cit., p. 726 ss.

⁴⁵ CGUE, sentenza del 19 marzo 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-13/00, EU:C:2002:184, punto 19.

⁴⁶ Non a caso, la Corte si è riferita anche all'attuale art. 216, par. 2, TFUE, in base al quale "[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni e gli Stati membri".

⁴⁷ CGUE, conclusioni presentate il 21 dicembre 2016, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, EU:C:2016:992, punto 565.

Non vi è dubbio, insomma, che difficoltà emergenti nella procedura di ratifica da parte degli Stati membri possano minare l'efficacia e l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione. E tuttavia, prosegue l'AG,

“la necessità di un'unità e rapidità dell'azione esterna dell'Unione nonché le difficoltà che potrebbero emergere in caso di partecipazione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri alla conclusione e all'attuazione di un accordo internazionale *non possono incidere sulla questione di chi abbia la competenza a concluderlo*”⁴⁸.

Come dire che tali problematiche non possono portare ad una modifica del riparto di competenze stabilito nei Trattati tale da consentire di censurare la condotta degli Stati membri; o, addirittura, da autorizzare l'Unione ad agire autonomamente sul piano internazionale — attraverso l'esercizio di una sorta di potere sostitutivo preventivo — al fine di *bypassare* a monte il problema⁴⁹. Soluzioni simili darebbero luogo, a parere di chi scrive, ad un'indebita (*rectius*, sproporzionata) interferenza in una prerogativa degli Stati membri, se non ad una vera e propria violazione del principio di attribuzione delle competenze⁵⁰. Ciò che si può richiedere al più agli Stati membri è di avviare il processo di ratifica, coordinandosi con le istituzioni dell'Unione ed informandole, similmente a quanto previsto con riguardo

⁴⁸ *Ibid.*, punto 566; corsivo aggiunto.

⁴⁹ Quest'ultima evenienza potrebbe al più ammettersi nel caso in cui si prefiguri un caso di *facultative mixity*. In una simile evenienza, infatti, l'Unione potrebbe decidere di concludere autonomamente l'accordo (senza, dunque, venire affiancata dagli Stati membri). Ciò, ovviamente, sempre che si raggiunga un consenso politico in tal senso nell'ambito del Consiglio. Questa possibilità sembra esser stata riconosciuta dall'Avvocato generale Wahl nelle sue conclusioni relative al parere sulla conclusione del *Trattato di Marrakech, volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa* (CGUE, conclusioni presentate l'8 settembre 2016, *Trattato di Marrakech*, parere 3/15, EU:C:2016:657). L'AG sostiene che la decisione di concludere un accordo in forma mista, pur in presenza di una competenza dell'Unione, potrebbe essere sottoposta ad un vaglio di legittimità alla luce del principio di leale cooperazione solo in casi eccezionali. Ad esempio, “nel caso in cui, a causa dell'urgenza della situazione o dei tempi necessari per le 28 [oggi 27] procedure di ratifica a livello nazionale, una decisione di concludere un accordo misto possa seriamente rischiare di compromettere l'obiettivo perseguito o portare l'Unione a infrangere il principio *acta sunt servanda*” (*ibid.*, punto 121). V. anche HELISKOSKI J., *The Exercise of Non-Exclusive Competence of the EU and the Conclusion of International Agreements*, cit., pp. 304-305.

⁵⁰ V. anche VAN DER LOO G., WESSEL R.A., *The Non-Ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 735 ss., p. 744; VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation*, cit., p. 290. Diverso l'approccio manifestato da KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 202, il quale evidenzia che, in base al principio di lealtà, il diritto UE “only excuses a Member State for delaying or withholding ratification if the Member State has good reason to do so”.

alla ratifica dei trattati di revisione del diritto primario⁵¹, ove dovessero sorgere problemi od ostacoli⁵².

3. *Gli Stati membri come “trustees” dell’Unione e dei suoi principi strutturali*

Le ultime considerazioni svolte suggeriscono di guardare più da vicino alla “trasfigurazione” che gli Stati membri subiscono nell’arena internazionale alla luce del principio di lealtà. Ciò, in particolare, da due punti di vista. Il primo si riferisce alle ipotesi in cui gli Stati sono chiamati ad operare in nome e per conto dell’Unione; il secondo ha ad oggetto, invece, le prerogative dei Paesi membri con riguardo ad accordi da essi conclusi con Stati terzi o altre organizzazioni internazionali al di fuori della cornice costituita dai Trattati istitutivi.

Si è già visto in precedenza che, ove l’Unione sia impossibilitata ad operare in un settore di sua competenza, gli Stati possono essere richiesti di intervenire come gestori (*trustees*) dell’interesse comune⁵³. Tale possibilità è riconosciuta anche nel contesto delle relazioni esterne; anzi, in tale ambito, tenuto conto dei vincoli strutturali che possono derivare dalle regole applicabili in determinate forme di cooperazione — che possono ad esempio escludere dalla partecipazione soggetti che non siano Stati — la possibilità è certamente più frequente.

Già nel caso *AETS*, invero, la Corte di giustizia aveva riconosciuto, pragmaticamente, che gli Stati membri, proseguendo nel negoziato e concludendo simultaneamente, sulla base delle indicazioni fornite dal Consiglio, l’accordo in questione — ossia l’Accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada, 1962 —, avevano in realtà “agito e continua[vano] ad agire nell’interesse e per conto della Comunità, in armonia con gli obblighi loro imposti dall’art. 5 del Trattato”⁵⁴.

⁵¹ Art. 48, par. 5, TUE: “[q]ualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”.

⁵² In linea, peraltro, con quanto si verifica in altre organizzazioni internazionali: v. SCHERMERS A.G, BLOKKER N.M., *International Institutional Law*, cit., p. 836 ss.

⁵³ V. *supra*, cap. III, par. 3.1.

⁵⁴ CGUE, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 22/70, cit. punti 88-92. L’approccio pragmatico della Corte è evidenziato, tra gli altri da GOVAERE I. ET AL., *In-Between States*, cit., p. 173.

Di pochi anni successivo è il caso *Kramer*, nel quale i giudici di Lussemburgo si sono trovati a valutare il comportamento degli Stati membri parti di una convenzione (la Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est, 1959) conclusa in un settore successivamente coperto da una competenza esclusiva della Comunità⁵⁵. Chiamata a verificare gli obblighi incombenti in capo agli Stati membri in virtù della loro partecipazione al processo di integrazione europea, la Corte ha dapprima richiamato gli obblighi previsti dall'art. 5 TCEE. Da questi la Corte ha inferito l'obbligo per gli Stati di astenersi dall'assumere, nell'ambito della predetta Convenzione (e di altri accordi analoghi), impegni che potessero ostacolare la Comunità nell'espletamento dei suoi compiti. La Corte ha pure precisato che gli Stati dovevano ritenersi vincolati allo sviluppo di un'azione comune, anche allo scopo di cercare di rendere possibile l'adesione della Comunità alla Convenzione e ad altri accordi similari⁵⁶. Come si vede, la Corte è sembrata valorizzare ancora una volta gli obblighi di *non facere* incombenti sugli Stati per garantire che non venisse minata l'efficacia dell'azione sul piano interno.

La circostanza che vede gli Stati divenire vettori dell'azione dell'Unione e garanti dell'effettività delle sue norme è stata quindi ribadita nel già citato parere sulla *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui prodotti chimici* (1990), ove la Corte ha riconosciuto che il dovere di collaborazione tra la Comunità e i suoi Paesi membri fosse vieppiù necessario nella situazione sottoposta alla sua cognizione, non potendo la prima partecipare alla Convenzione se non per il tramite dei secondi⁵⁷.

Significativo è poi un più recente caso di infrazione, azionato dalla Commissione contro la Grecia per il fatto che quest'ultima aveva sottoposto unilateralmente una proposta nell'ambito della sua partecipazione ad una organizzazione internazionale — l'Organizzazione marittima internazionale — in un settore coperto da competenza esclusiva della Comunità. Da notare che a quest'ultima era preclusa la *membership* all'Organizzazione, essendo consentita solo agli Stati (ai sensi dell'art. 4 della Convenzione sull'Organizzazione marittima internazionale, 1948). Nella relativa sentenza, la Corte è tornata ad evidenziare gli obblighi di

⁵⁵ CGUE, sentenza del 14 luglio 1976, *Kramer*, cause riunite 3, 4 e 6/76, EU:C:1976:114.

⁵⁶ *Ibid.*, punti 42-45.

⁵⁷ CGUE, parere del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, cit., punto 37. In base al combinato disposto degli artt. 1, par. 2, e 19, par. 5, della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, la partecipazione alle convenzioni redatte sotto i suoi auspici è concessa solo agli Stati membri.

astensione che lo Stato-gestore è chiamato a rispettare. Secondo la Corte, invero,

“il fatto che la Comunità non abbia lo *status* di membro di un’organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell’interesse della Comunità”⁵⁸.

D’altra parte, ciò

“non autorizza in alcun modo uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell’ambito della sua partecipazione ad un’organizzazione internazionale, ad assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per perseguire gli scopi del Trattato”⁵⁹.

La sentenza consente di mettere meglio in prospettiva quanto statuito dalla Corte nel procedimento *Commissione c. Svezia*, analizzato nel paragrafo precedente, e, più in generale, la giurisprudenza in quest’ultimo menzionata. Vi è anzitutto una considerazione di tipo tecnico, che è importante evidenziare a conferma delle perplessità già manifestate: *la Corte sembra ricostruire gli obblighi statali di astensione che derivano dal principio di lealtà in termini unitari*, non distinguendo, cioè, in alcun modo tra le situazioni in cui venga in rilievo una competenza esclusiva dell’Organizzazione (come in *Commissione c. Grecia*) e quelle in cui a manifestarsi è invece una competenza concorrente (come in *Commissione c. Svezia*)⁶⁰. In entrambe le situazioni, infatti, gli obblighi discendenti dal principio di leale cooperazione si manifestano come obblighi di risultato (astensione dall’agire), tali dovendo essere, invece, a stretto rigore, solo quelli relativi a competenze esclusive dell’Unione⁶¹. Ci si può chiedere, alla luce delle considerazioni svolte nel

⁵⁸ CGUE, sentenza del 12 febbraio 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa C-45/07, cit., punto 31.

⁵⁹ *Ibid.*, punto 30

⁶⁰ Così anche DELGADO CASTELEIRO A. LARIK J., *The Duty to Remain Silent*, cit., pp. 538-539; VAN ELSUWEGE P., *Commission v. Sweden. Case C-246/07*, cit., pp. 310-311. V., però, anche CREMONA M., *Member States Agreement as Union Law*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, cit., p. 291 ss., p. 306, secondo la quale nei casi in cui gli Stati agiscono nell’interesse sovranazionale, essi “participate in the agreement not only as sovereign States but also as Member States of (and under the authorisation of) the Union. Here [...] we can [...] draw an analogy with mixed agreements, where the Member States participate in their own right but also with commitments as Union Member States”.

⁶¹ VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation*, cit., p. 290.

capitolo precedente sull'interazione tra principio di leale cooperazione e principio di attribuzione delle competenze⁶², se ciò sia in linea con una lettura rigorosa e sistematica dell'art. 4 TUE.

In secondo luogo, *appare sempre più evidente come*, in una sorta di gioco di specchi, *la dimensione esterna della leale cooperazione, manifestata dall'esigenza di unità della rappresentanza, guardi con particolare attenzione a quella interna, che è caratterizzata dalla necessità di preservare i principi di struttura dell'ordinamento sovranazionale* (segnatamente, il principio dell'effetto utile⁶³); e dunque, in ultimo, la sua autonomia. Ciò emerge anche dal secondo angolo visuale che merita di essere qui richiamato, e che è relativo all'azione internazionale degli Stati che si pone, sul piano strettamente formale, al di fuori dei Trattati.

A questo riguardo occorre anzitutto dare conto di un mutamento significativo nell'orientamento giurisprudenziale della Corte concernente la clausola di salvaguardia prevista nell'attuale art. 351 TFUE (*ex art. 307 TCE*), che, come noto, disciplina i rapporti tra il diritto sovranazionale e gli obblighi assunti dagli Stati membri con Stati terzi prima del 1° gennaio 1958 o della loro adesione all'Unione. Si è già detto che la clausola, che riconosce la possibilità di preservare gli obblighi preesistenti confliggenti con il diritto dell'Unione, nella misura in cui ciò si rende necessario per consentire alle terze parti contraenti di godere dei correlati diritti, è stata considerata una concretizzazione specifica del principio di lealtà⁶⁴.

Ora, per molto tempo tale ricostruzione ha consentito di tutelare gli Stati membri da possibili profili di responsabilità che emergessero nel caso di mancato rispetto di obblighi convenzionali in contrasto con il diritto dell'Unione⁶⁵. In questo senso, la clausola ha dato corpo ad uno dei (non frequenti) casi di leale cooperazione verso gli Stati membri. Tuttavia, nel medesimo arco temporale in cui Grecia e Svezia venivano condannate per la condotta "unilaterale" messa in atto nel contesto, rispettivamente, dell'Organizzazione marittima internazionale e della Convenzione di Stoccolma, la Corte ha dato vita ad un importante *revirement*, valorizzando in modo assai significativo la seconda parte della clausola, ove si precisa che

⁶² Cap. III, par. 3.1.

⁶³ Così anche THIES A., *Principles of EU External Action*, in WESSEL R.A., LARIK J., (eds.), *EU External Relations Law*, cit., p. 29 ss., p. 39 ss. Sulla natura strutturale del principio dell'effetto utile, v. *supra*, prologo, n. 77 e testo corrispondente.

⁶⁴ V. *supra*, cap. I, n. 36 e testo corrispondente.

⁶⁵ Per tutte, v. CGUE, sentenza del 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, EU:C:2003:618, punto 145. Sul meccanismo v. poi KLABBERS J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2009, p. 115; SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., p. 115 ss.

“lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate”⁶⁶. Anche questa norma, a ben vedere, esprime un’esigenza di lealtà (verso l’Unione), andando a bilanciare la previsione di tutela dei vincoli pattizi che subito la precede. Ebbene, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di BIT conclusi da Stati membri con Paesi terzi con le norme sovranazionali relative al movimento di capitali, la Corte ha dapprima dichiarato l’esistenza di un *possibile* conflitto tra le due discipline⁶⁷. Essa ha poi condannato i Paesi membri co-contrattanti, che, a suo dire, avrebbero dovuto agire tempestivamente ai sensi dell’attuale art. 351 TFUE, fornendosi mutua assistenza, al fine di rimuovere le incompatibilità accertate⁶⁸. Ciò, anche tenuto conto del fatto che le possibilità offerte dal diritto internazionale (dei trattati), come la sospensione o la denuncia dei BIT, costituiscono strumenti “troppo incert[i]” quanto al possibile esito finale⁶⁹,

Così facendo, la Corte non solo ha proceduto ad un nuovo bilanciamento degli obblighi di lealtà richiamati nella clausola di salvaguardia, riducendo significativamente gli spazi di manovra di cui godono gli Stati membri sul piano internazionale. Essa ha altresì imposto loro obblighi di risultato da conseguire anche in presenza di conflitti meramente ipotetici con la disciplina pattizia⁷⁰; e possibilmente senza ricorrere agli strumenti offerti al

⁶⁶ CGUE, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione c. Repubblica d’Austria*, causa C-205/06, EU:C:2009:118; CGUE, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Svezia*, EU:C:2009:119; CGUE, sentenza del 19 novembre 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Finlandia*, causa C-118/07, EU:C:2009:715.

⁶⁷ Per tutte, v. CGUE, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione c. Repubblica d’Austria*, causa C-205/06, cit., punto 37.

⁶⁸ *Ibid.*, punti 44-45. Nelle relative conclusioni, l’Avvocato generale Poiares Maduro, pur anticipando l’esito sancito dal collegio giudicante, aveva fatto leva direttamente sugli obblighi di leale cooperazione derivanti dall’art. 10 TCE, guardando alla giurisprudenza che ha imposto agli Stati di astenersi dal porre in essere condotte che possano compromettere gravemente l’obiettivo di una direttiva nelle more della sua adozione. V. CGUE, conclusioni presentate il 10 luglio 2008, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d’Austria e Regno di Svezia*, cause riunite C-205/06 e C-249/06, cit., punti 33 ss. e, per la giurisprudenza in tema di direttive da questi richiamata, CGUE, sentenza del 18 settembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, causa C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45.

⁶⁹ CGUE, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione c. Repubblica d’Austria*, causa C-205/06, cit., punto 40.

⁷⁰ Determinando in tal modo, come si è correttamente osservato in dottrina, una significativa estensione dell’ambito di applicazione dell’art. 351 TFUE: v. LAVRANOS N., *European Court of Justice — Infringement of Art. 307 — Failure of Member States to Adopt Appropriate Measures to Eliminate Incompatibilities between the Treaty Establishing the European Community and Bilateral Investments Treaties Entered Into with Third Countries Prior to*

riguardo dal diritto internazionale... Tutto questo, ancora una volta, al fine di garantire l'effetto utile delle disposizioni di diritto UE coinvolte⁷¹.

Particolarmente significativa è, poi, la presa di posizione della Corte nel più recente parere sull'*Accordo di libero scambio con Singapore*. Tra i diversi profili⁷² che la Seduta plenaria della Corte è stata chiamata a considerare, vi era una questione inedita, ancorché collegata allo scenario appena analizzato. In pratica, si trattava di valutare se l'Unione potesse concludere autonomamente con Singapore la parte dell'Accordo concernente la tutela degli investimenti e, più precisamente, una clausola che disponeva la cessazione di tutti i BIT stipulati in precedenza dagli Stati membri con il Paese terzo⁷³. Sul punto, la soluzione offerta dalla plenaria diverge sensibilmente da quella dell'AG Sharpston.

Quest'ultima, dopo aver richiamato la giurisprudenza sull'art. 351 TFUE e l'art. 59 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ("Termination or suspension of the operation of a treaty implied by conclusion of a later treaty"), ha negato che potesse operare, in questo caso, come invece sostenuto in udienza dalla Commissione europea, un meccanismo di successione automatica dell'Unione agli Stati membri⁷⁴. Ne conseguiva, secondo l'AG., che gli Stati dell'Unione continuavano a disporre di "una competenza esclusiva a denunciare gli accordi bilaterali in materia di investimenti da loro precedentemente conclusi con Paesi terzi". L'Unione non poteva pertanto considerarsi competente ad approvare una simile clausola⁷⁵.

Da parte loro, i giudici di Lussemburgo hanno invece ritenuto che non potesse emergere alcuna violazione della competenza statale, detenendo ormai l'Unione una competenza esclusiva in materia⁷⁶. Ciò anche alla luce della teoria della successione elaborata in *International Fruit Company NV*⁷⁷, in base alla quale sarebbe da considerarsi ormai pacifico che:

Accession to the European Union, in *American Journal of International Law*, 2009, p. 716 ss., p. 720.

⁷¹ CGUE, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, causa C-205/06, cit., punto 36.

⁷² Per una panoramica complessiva v., tra gli altri, DONY M., *L'avis 2/15 de la Cour de justice: un "jugement de Salomon"?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 525 ss.; CASTILLO DE LA TORRE F., *The Opinion on the Free Trade Agreement with Singapore and Its Aftermath*, cit.

⁷³ Articolo 9.10 del testo di Accordo sottoposto alla cognizione della Corte.

⁷⁴ CGUE, conclusioni presentate il 21 dicembre 2016, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, cit., punti 381 ss.

⁷⁵ *Ibid.*, punto 398.

⁷⁶ CGUE, parere del 16 maggio 2017, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, EU:C:2017:376, punto 247.

⁷⁷ CGUE, sentenza del 12 dicembre 1972, *International Fruit Company NV*, cause riunite 21-24/72, EU:C:1972:115, punti 17-18.

“l’Unione può succedere agli Stati membri nei loro impegni internazionali qualora tali Stati abbiano trasferito all’Unione, mediante uno dei Trattati istitutivi di quest’ultima, le proprie competenze relative a detti impegni e l’Unione eserciti queste competenze”⁷⁸.

La decisione della plenaria desta perplessità. Come noto, la teoria della successione funzionale dell’Unione nei vincoli pattizi degli Stati membri concernenti settori sui quali essa ha acquisito nel frattempo una competenza esclusiva (e tale certamente è la protezione degli investimenti diretti, a seguito della riforma di Lisbona) è stata applicata in rarissimi casi⁷⁹ e richiede comunque il rispetto rigoroso di condizioni che sono state richiamate con chiarezza cristallina dall’Avvocato generale Capotorti nel caso *Burgoa*⁸⁰. In particolare, occorre: *i*) la volontà manifesta degli Stati membri di vincolare l’Unione al rispetto degli obblighi contenuti negli accordi prevenienti; *ii*) un’azione effettivamente svolta dall’Unione nell’ambito dei predetti accordi; e *iii*) il riconoscimento delle altre parti contraenti del trasferimento di poteri dagli Stati membri all’Unione. Solo così può determinarsi una successione che non costituisca una mera questione interna, in quanto tale inopponibile nei confronti dei terzi co-contraenti. Ora, se non vi è dubbio che, nel caso in esame, la parte terza (cioè Singapore) abbia riconosciuto l’avvenuto trasferimento dei poteri — non si spiegherebbe diversamente la clausola inserita nel progetto di Accordo —, meno pacifica appare la realizzazione delle altre due condizioni. Soprattutto, a non essere scontato è il consenso fornito dagli Stati membri, che, per poter rilevare sul piano internazionale, dovrebbe venir manifestato in modo chiaro ed evidente. A questo proposito, vale la pena rammentare due ulteriori circostanze. Da un lato, è bene segnalare che il Regolamento (UE) 1219/2012, adottato il 12 dicembre 2012 per definire disposizioni transitorie sui BIT conclusi dai

⁷⁸ CGUE, parere del 16 maggio 2017, *Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, cit., punto 248.

⁷⁹ A parte quello dell’Accordo generale sul commercio e sulle tariffe (GATT, 1947), l’unico altro caso in cui chiaramente la Corte ha applicato la teoria della successione è relativo alla Convenzione sulla nomenclatura per la classificazione delle merci nelle tariffe doganali e alla Convenzione relativa all’istituzione di un Consiglio di cooperazione doganale, entrambe concluse nel 1950 (CGUE, sentenza del 19 novembre 1975, *NV Nederlandse Spoorwegen*, causa 38/75, EU:C:1975:154, punti 21-23). In tema v. CASOLARI F., *L’incorporazione del diritto internazionale*, cit., p. 364 ss.; SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri*, cit., p. 246 ss., che giustamente sottolinea come i “tentativi di applicazione della successione funzionale rispetto ad accordi internazionali vincolanti gli Stati membri sono [...] quasi sempre stati respinti della Corte” (*ibid.*, p. 253); MALENOVSKÝ J., *L’Union, ses États membres, les États tiers et la succession en droit international*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 544 ss.

⁸⁰ CGUE, conclusioni presentate il 10 luglio 1980, *Burgoa*, causa 812/79, EU:C:1980:196, punto 6.

Paesi membri con Stati terzi⁸¹, pur ribadendo la necessità che questi ultimi eliminino le incompatibilità esistenti con il diritto UE, *non* sottintende in alcun modo la sostituzione dell'Unione nella titolarità degli obblighi pattizi. Dall'altro, mette conto ricordare che anche con riferimento alla sorte dei BIT intra-UE (conclusi cioè tra Stati membri) la soluzione di recente adottata, consistente nella conclusione di un accordo tra Stati membri sulla loro estinzione, è stata collocata saldamente dai Rappresentanti di questi ultimi nell'alveo del diritto internazionale (dei trattati)⁸². Difficile, dunque, ritenere che si sia optato per una soluzione sostanzialmente differente con riguardo a BIT conclusi con Stati terzi!

La conferma ai dubbi sopra evidenziati è peraltro venuta dagli accadimenti successivi. In seguito al parere reso dalla plenaria, il testo originario dell'Accordo è stato modificato, determinando la sua sostituzione con due nuovi strumenti pattizi: un Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore (2018)⁸³ e un Accordo sulla protezione degli investimenti (2018)⁸⁴, quest'ultimo concluso in forma mista. In base all'art. 4.12, par. 3, lett. *a*), dell'Accordo sugli investimenti, al momento della sua entrata in vigore, i BIT tra Stati membri e Singapore cesseranno di produrre effetti, venendo da esso sostituiti. Il processo di estinzione degli accordi bilaterali è stato dunque, infine, delineato in perfetta coerenza con quanto previsto dal diritto internazionale dei trattati, così preservando le prerogative sovrane degli Stati.

Questa vicenda è particolarmente istruttiva, nella misura in cui suggerisce che, nell'approccio adottato dalla Corte di giustizia, le relazioni che gli Stati hanno assunto con Stati terzi possono venire assorbite dal diritto dell'Unione e da quest'ultimo sostituite secondo una logica interna all'ordinamento sovranazionale che richiama molto da vicino quella del primato. Non sarebbe dunque un caso, da questo punto di vista, che, nelle pronunce di infrazione concernenti i BIT, delle quali si è dato conto subito sopra, la Corte abbia sottolineato l'inadeguatezza del diritto internazionale a fornire strumenti certi per la soluzione dei conflitti da essa portati alla luce. Tuttavia, parimenti a quanto segnalato a proposito dei rapporti internazionali fra Stati membri⁸⁵ — anzi, *a fortiori* verrebbe da dire —, un simile approccio risulta poco idoneo alla gestione delle relazioni di questi ultimi

⁸¹ In *GUUE* L 351, del 20 dicembre 2012, p. 40 ss.

⁸² V. *supra*, cap. I, n. 185 e testo corrispondente.

⁸³ In *GUUE* L 294, del 14 novembre 2019, p. 3 ss.

⁸⁴ Il testo ufficiale dell'Accordo non è ancora disponibile; esso verrà pubblicato unitamente alla decisione UE relativa alla sua conclusione. Una versione non ufficiale può leggersi al seguente link: <https://trade.ec.europa.eu/>.

⁸⁵ V. *supra*, cap. I, par. 6.1.

con Stati terzi. È necessario, cioè, individuare un metodo più bilanciato che, pur preservando le peculiarità del sistema sovranazionale, esprima riguardo nei confronti della dimensione internazionale dell'azione statale; tenendo conto che le situazioni che possono presentarsi possono essere, come visto nelle pagine precedenti, assai diversificate. E che in alcuni casi, come ben dimostrano le considerazioni già svolte riguardo alla saga *Kadi*, il ruolo internazionale degli Stati membri può divenire, al pari di quello della Corte di giustizia, determinante per preservare i principi costituzionali dell'ordinamento, a partire dal rispetto dei diritti fondamentali⁸⁶. Insomma, può pure accadere che gli Stati siano chiamati ad operare come *trustees* degli elementi strutturali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Sarebbe bene non dimenticarlo.

4. Exit, Voice and... Loyalty? II

“To summarise, the problem of EU internal law is that of establishing a structural order above the Member States. The problem of EU external relations law is to establish loyal and efficient relationships between the main European institutional players involved”⁸⁷.

Con queste parole Loïc Azoulai offre una sintesi molto efficace degli elementi richiamati nelle pagine precedenti ed una spiegazione del tutto condivisibile sui motivi che possono aver indotto la Corte di giustizia ad accentuare, più di quanto fatto con riguardo alla dimensione interna della cooperazione sovranazionale, la portata degli obblighi di lealtà ricadenti in capo agli Stati membri sulla scena internazionale. Non vi è infatti dubbio che, tenuto conto delle specificità dell'azione esterna (richiamate in apertura del capitolo), si sia resa necessaria in questo contesto una vigorosa azione di consolidamento del ruolo dell'Unione — e, prima ancora, delle Comunità europee —, a scapito, evidentemente, di quello dei Paesi membri⁸⁸. Ciò ha imposto anche la previsione di meccanismi di coordinamento, soprattutto

⁸⁶ V. *supra*, cap. I, par. 2.

⁸⁷ AZOULAI L., *Structural Principles in EU Law*, cit., p. 40.

⁸⁸ EDITORIAL COMMENTS, *Union Membership in Crisis*, cit., p. 5: “[i]t is there that the tension between independence and coexistence between the States, and with the European institutions, is at its most acute”. Non mancano, tuttavia, autori che hanno evidenziato come negli ultimi anni si sia forse assistito ad un eccessivo protagonismo della giurisprudenza: DE WITTE B., *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?*, in CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations — Constitutional Fundamentals*, Oxford/Portland, Oregon, 2008, p. 3 ss.

nei casi di azione congiunta sul piano internazionale, per evitare un indebolimento complessivo delle relazioni esterne.

Detto questo, si ritiene che la flessibilità del principio — e del metodo — della leale cooperazione avrebbero consigliato, in alcuni casi, maggior cautela nell'identificazione degli obblighi degli Stati. Non si tratta di riconoscere *sic et simpliciter* la sovranità statale. Si è anzi visto in precedenza che quando gli Stati dell'Unione operano come enti sovrani, e non come Paesi membri, la logica della leale cooperazione si degrada. Si tratta, piuttosto, di perseguire un più corretto bilanciamento nel coordinamento tra l'azione dell'Unione e quella, contestuale o dissociata, dei suoi Stati membri. Anche alla luce del principio di attribuzione delle competenze⁸⁹.

Da questo punto di vista, appare abbastanza sorprendente che, nella giurisprudenza meno risalente della Corte UE, a parte l'orientamento volto a valorizzare la prima parte dell'art. 351 TFUE, poi modificato, più di recente, nel senso di prediligere una lettura della clausola di salvaguardia orientata a tutelare maggiormente l'uniformità dell'applicazione del diritto UE, l'unico caso nel quale pare essersi fatto riferimento al principio di lealtà per preservare la posizione degli Stati membri è dato dalla pronuncia nell'affare *Intertanko e a.*⁹⁰. In questa occasione, la Grande Sezione della Corte era stata richiesta di valutare la validità di talune disposizioni di una direttiva alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, da un lato, e della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da navi e relativo Protocollo (MARPOL, 1973/1978), dall'altro. Nella sentenza, riferendosi alla Convenzione MARPOL, i giudici di Lussemburgo hanno negato di poter utilizzarne le disposizioni come parametro di legittimità: la Comunità europea non ne era infatti parte né si poteva considerare realizzata una successione funzionale nei confronti degli Stati membri⁹¹. Tuttavia, essi hanno desunto dal fatto che tutti gli Stati membri fossero parti della Convenzione e dalla circostanza che la direttiva controversa fosse volta ad incorporarne talune disposizioni, la conseguenza

⁸⁹ THIES A., *Principles of EU External Action*, cit., p. 47: “[...] the principle of sincere cooperation has been employed to protect EU law [...] as well as the EU's functionality as a global actor more broadly. The question whether Member States had retained no competence or shared their competence with the EU seems to have been increasingly less important for the CJEU when identifying Member State obligations”. Corsivo aggiunto.

⁹⁰ CGUE, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, causa C-308/06, EU:C:2008:312. Su di essa, v. CANNIZZARO E., *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della sentenza Intertanko*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 645 ss.; VEZZANI S., *Pacta sunt servanda? La sentenza della Corte di giustizia nell'affare Intertanko (caso C-308/06) e l'adattamento dell'ordinamento comunitario al diritto internazionale patrizio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 233 ss.

⁹¹ CGUE, sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, causa C-308/06, cit., punto 50.

che le norme sovranazionali rilevanti — cioè rientranti nel campo di applicazione della Convenzione — dovessero venire interpretate in conformità a quest'ultima. Ciò, hanno chiarito i giudici, “alla luce del principio consuetudinario della buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale, e dell'art. 10 CE”⁹². Benché formulato in termini un po' ambigui, questo passaggio sembra sottintendere che la Comunità — l'Unione oggi — non possa ignorare l'esistenza di vincoli internazionali assunti *da tutti gli Stati membri* sul piano internazionale (di qui, probabilmente, il riferimento al principio internazionalistico della buona fede) che possono rilevare nella determinazione dell'esatto contenuto di norme interne al sistema⁹³.

Ovviamente, quanto detto assume un rilievo differente se si guarda all'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Benché non si sia mancato, anche in sede giurisdizionale, di valorizzare i relativi obblighi di lealtà degli Stati membri, suggerendo una lettura del principio di leale cooperazione davvero trasversale ai differenti settori di azione dell'Unione (si pensi, ancora, alla saga *Kadi*); e nonostante la Corte di giustizia abbia avviato un processo di “normalizzazione” della PESC⁹⁴, muovendo dalla premessa che essa si fonda sui medesimi valori di base che informano le altre

⁹² *Ibid.*, punto 52.

⁹³ In altro caso la Corte ha ritenuto di non dover riconoscere la tesi sostenuta dal Consiglio, volta a riconoscere la legittimità, proprio alla luce del principio di leale cooperazione, di una decisione “ibrida” (assunta dall'istituzione assieme ai Rappresentanti degli Stati membri) per la firma e l'applicazione provvisoria di alcuni accordi misti sui trasporti aerei. In particolare, la Corte ha ricordato in tale occasione che: “[...] tale principio non può giustificare che il Consiglio si svincoli dal rispetto delle norme procedurali e delle modalità di voto di cui all'articolo 218 TFUE” (CGUE, sentenza del 28 aprile 2015, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-28/12, cit., punto 55). La reciprocità degli obblighi di lealtà sulla scena internazionale è stata richiamata anche nell'ambito di un procedimento concernente la modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-600/14, cit., punto 106). Tuttavia, la Corte di giustizia non ha ritenuto di dover accogliere il motivo fatto valere dallo Stato membro interessato (la Germania), che lamentava una violazione del principio di lealtà da parte del Consiglio, quest'ultimo non avendo lasciato al Paese il tempo necessario per contestare davanti alla Corte una decisione concernente la posizione dell'Unione nel Comitato di revisione dell'Organizzazione intergovernativa per il trasporto internazionale per ferrovia. V. NEFRAMI E., *Article 216(1) TFEU and the Union's Shared External Competence in the Light of Mixity: Germany v. Council (COTIF)*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 489 ss.

⁹⁴ Così EDITORIAL COMMENTS, *A Stronger Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 1682 (ove si osserva, peraltro, che “the more normalized the CFSP framework becomes [...], the less (some of) Member States might be inclined to allow the Union to exercise its competence”); POLI S., *Recenti sviluppi in materia di PESC*, cit., pp. 398-399 (la quale ritiene, tuttavia, che la Corte non sia stata in grado di normalizzare la politica, ciò dipendendo, in ultima istanza, da una procedura di revisione del diritto primario e, dunque, dagli Stati membri).

politiche settoriali dell'Unione⁹⁵, continua ad essere vero quanto ricordato dall'Avvocato generale Wahl nelle conclusioni relative al caso *H c. Consiglio*⁹⁶. L'AG, nel qualificare il diritto PESC come *lex imperfecta*⁹⁷, ha evidenziato come non vi sia “praticamente modo di garantire il rispetto delle suddette norme da parte degli Stati membri recalcitranti”⁹⁸.

Vero è che, diversamente da quanto osservato nel capitolo precedente, non emergono, nell'azione riconducibile agli Stati membri, elementi significativi di disallineamento — forme di *exit*, insomma — rispetto all'assetto delineato dalla Corte di giustizia⁹⁹. Al più, come ben dimostra la vicenda concernente i BIT conclusi con Singapore, sembrerebbe che gli Stati, congiuntamente alle istituzioni politiche dell'Unione (a partire, evidentemente, dal Consiglio), considerino la possibilità di individuare soluzioni alternative rispetto a quelle della Corte (ma non necessariamente in aperto conflitto con queste ultime), definendo un approccio più cauto rispetto al riparto di competenze, oltre che maggiormente in linea con il diritto internazionale dei trattati.

A preoccupare, semmai, sono altre ipotesi di strappi istituzionali nella definizione delle relazioni esterne dell'Unione, che, come ben illustrato dalla vicenda della Dichiarazione UE-Turchia¹⁰⁰, sembrano delineare non tanto un'uscita degli Stati membri dal sistema di cooperazione, ma un suo smantellamento dall'interno — con il sostegno, peraltro, delle istituzioni sovranazionali¹⁰¹.

⁹⁵ A partire dal rispetto della *rule of law*: CGUE, sentenza del 19 luglio 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa C-455/14 P, cit., punto 41; CGUE, sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, causa C-72/15, cit., punto 7.

⁹⁶ CGUE, conclusioni presentate il 7 aprile 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea*, causa C-455/14 P, EU:C:2016:212.

⁹⁷ *Ibid.*, punto 38.

⁹⁸ *Ibid.*, punto 39. Sul punto v. anche EDITORIAL COMMENTS, *A Stronger Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 1684; VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation*, cit., p. 288.

⁹⁹ L'occasione, anche di recente, non è certo mancata. Si pensi solo allo scrutinio esercitato da parte della Corte costituzionale tedesca e del *Conseil constitutionnel* francese sul CETA: rispettivamente, BVerfG, 2 BvR 1368/16, BVerfG 2 BvR 1444/16 e *Décision* n. 2017-749 DC, 31 luglio 2017. In entrambi i casi, pur con alcuni *caveat* e distinguo, le Corti si sono espresse in termini favorevoli alla conclusione dell'Accordo. In dottrina, v. VILLANI S., *Riflessioni a distanza sulla pronuncia della Corte costituzionale federale in relazione al Trattato CECA*, in *Studi Tributari Europei*, 2017, p. 254 ss.; CADILHAC M.-C., RAPOPORT C., “*In Between Seats*”... *The Conseil Constitutionnel and the CETA*, in *European Papers, European Forum*, 2018, p. 811 ss.

¹⁰⁰ V. *supra*, cap. III, par. 2.

¹⁰¹ La Dichiarazione UE-Turchia rappresenta, infatti, un esempio di un *trend* più esteso che si è manifestato in particolare nell'azione dell'Unione per il contrasto dell'immigrazione

irregolare. Tale tendenza, peraltro, emerge anche sul piano nazionale ed internazionale. In dottrina, oltre agli autori citati *supra*, cap. I, n. 74, v. OTT A., *The “Contamination” of EU Law by Informalization. International Arrangements in EU Migration Law*, in *Verfassungsblog*, 29 September 2020, <https://verfassungsblog.de/>; e, con riguardo alla dimensione nazionale ed internazionale, SPAGNOLO A., *The Conclusion of Bilateral Agreements and Technical Arrangements for the Management of Migration Flows: An Overview of the Italian Practice*, in *The Italian Yearbook of International Law (2018)*, 2019, p. 211 ss.; CATALDI G., DEL GUERCIO A., *Il Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, p. 189 ss.

CONCLUSIONI

IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE, UN PRINCIPIO PER TUTTE LE STAGIONI?

Nel 1984 l'Avvocato generale Mancini dichiarava che il principio di leale cooperazione — *rectius*, l'art. 5 TCEE — non potesse considerarsi un precetto “acchiappatutto” (*Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*). Nel suo ragionamento, Mancini si riferiva, in particolare, all'inidoneità della disposizione di diritto primario a dare vita ad obblighi giuridici autonomi. Ora, benché sia ancora probabilmente vero che il principio di lealtà non possiede una valenza del tutto assorbente nel contesto dei Trattati, è altrettanto evidente che la sua affermazione sia andata ben oltre quanto si potesse prevedere negli anni '80.

Come visto nel corso di questa indagine, non solo si è riconosciuta l'idoneità del principio a dare vita ad obblighi di lealtà autonomi, non derivanti, cioè, da più specifiche disposizioni di diritto UE, ma se ne è pure messa in luce la straordinaria capacità d'attrazione. Non vi è dubbio, infatti, che esso abbia acquisito nel tempo il ruolo di *principio strutturale di riferimento nella definizione dei rapporti tra gli Stati membri e tra questi ultimi e l'Unione europea*. Al punto che, come fatto notare dall'AG Juliane Kokott (*Procedimento penale a carico di Maria Pupino*), la cooperazione che si sviluppa all'interno dei Trattati, non può che qualificarsi come una cooperazione leale: insomma, nella cornice del diritto primario, ogni interazione che si determina tra l'Unione e gli Stati membri, e tra questi ultimi, è “illuminata” dal principio di lealtà¹.

Ciò deriva, in primo luogo, dalle diverse componenti (o matrici) che caratterizzano il principio, e che sono fra di loro strettamente interconnesse. L'analisi ha confermato, in proposito, l'ipotesi che si era formulata, a titolo prudenziale, nel definire l'oggetto della ricerca; e cioè che non è possibile scindere le tre matrici della leale cooperazione né farne prevalere una sulle altre. A seconda dei casi, potrà emergere la dimensione più propriamente internazionale del principio — ad esempio, laddove si debba tenere conto dei vincoli pattizi assunti dall'insieme degli Stati membri sulla scena internazionale (come nella sentenza *Intertanko*) — o quella di stampo federale — che prende invece corpo, sempre per rimanere nel contesto del *trea-*

¹ L'espressione rende omaggio al romanzo *Everything is illuminated* di Jonathan Safran Foer, pubblicato in Italia da Guanda.

ty-making power, attraverso la produzione di effetti preclusivi nei confronti degli Stati membri (sentenza *AETS*); o, ancora, potrà prevalere la matrice che esprime gli elementi distintivi dell'ordinamento sovranazionale, come avvenuto nella giurisprudenza che ha evidenziato l'esistenza di un collegamento strutturale tra il principio di lealtà e i valori fondamentali dell'Unione (sentenza *Achmea*).

In secondo luogo, la natura pervasiva del principio deriva da un'altra sua qualità: l'essere proteiforme. Non esiste, come visto, un'unica espressione degli obblighi di lealtà. Sono anzi numerosissime le forme che questi possono assumere, sebbene l'art. 4, par. 3, TUE consenta, grossomodo, di distinguere tra obblighi di *facere* ed obblighi di *non facere*.

Vi è poi un ulteriore elemento, che occorre richiamare. Il principio di lealtà è funzionalmente integrato con gli altri principi strutturali dell'ordinamento giuridico dell'Unione — a partire dai principi del primato, dell'effetto diretto e dell'effetto utile. Evidentemente, tale connessione ne amplifica ulteriormente la portata e, con essa, la capacità attrattiva.

In questo lavoro, non si è voluto, tuttavia, illustrare e catalogare le differenti manifestazioni del principio di lealtà; si è inteso piuttosto comprendere come esso abbia operato — e possa tuttora operare — nel definire l'appartenenza all'Unione europea da parte degli Stati membri. Da questo punto di vista, risulta evidente dall'indagine svolta che il principio di leale cooperazione rappresenti, grazie in particolare all'azione compiuta dalla Corte di giustizia, *un vero e proprio strumento dell'integrazione giuridica europea*, capace di dare vita ad un *èthos* comunitario.

Se ne ha una rappresentazione plastica nelle vicende legate alla *membership* all'Unione. Si è visto, in particolare, come il principio di leale cooperazione incida sulla posizione degli Stati membri al fine di assicurare il funzionamento del quadro istituzionale sovranazionale, oltre che il rispetto del diritto — e degli elementi identitari — dell'Unione, anche nei casi in cui il sistema consenta di procedere a forme di integrazioni differenziate. La sua spinta integrazionista si manifesta, peraltro, anche rispetto all'ipotesi di fuoriuscita dall'Unione. In primo luogo, rendendo particolarmente complicato il ricorso ai meccanismi offerti dal diritto internazionale dei trattati per consentire il recesso forzato (cioè l'espulsione) degli Stati che violino in modo grave e sistematico i valori fondamentali dell'UE. In secondo luogo, come emerge chiaramente dagli strumenti elaborati nella gestione della *Brexit*, mantenendo la possibilità di invocare obblighi di lealtà anche dopo l'uscita (volontaria). In quest'ultimo caso, sembra prendere corpo l'idea che il principio di leale cooperazione non possa evaporare improvvisamente; esso, semmai, è sottoposto ad un processo di graduale trasformazione, volto a riaffermare la più tradizionale logica della buona fede tra le parti. Un

simile processo, come ricordato nel corso della trattazione, è funzionale anche alla tutela delle posizioni acquisite nel frattempo dai singoli. Si tratta di una circostanza importante. Si è infatti visto che, nel garantire il rispetto della *rule of law* sovranazionale (e dunque l'autonomia dell'ordinamento), il principio promuove anche l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e — loro tramite — quella dei cittadini dell'Unione, indipendentemente dalla nazionalità da questi posseduta.

Rilevanti sono poi le conseguenze dell'applicazione del principio nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione. A tale proposito, gli obblighi di lealtà ricostruiti dalla Corte hanno anzitutto contribuito ad estendere e rafforzare le competenze dell'Unione a contrarre vincoli sul piano internazionale. Essi hanno poi determinato, soprattutto nei casi di *mixity*, l'individuazione di meccanismi strutturati di coordinamento, ispirati alla logica dell'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, che, quando non scoraggiano, limitano significativamente l'iniziativa unilaterale degli Stati (i quali possono, invece, proprio in forza della leale cooperazione, esser chiamati ad agire come enti gestori degli interessi sovranazionali sulla scena internazionale).

Tutto questo ha determinato inevitabilmente anche una modifica delle relazioni *tra* Stati membri. A tal punto che la valorizzazione dei meccanismi di reciproco coordinamento, da un lato, e, dall'altro, il rafforzamento del collegamento funzionale tra loro cooperazione internazionale e il diritto dell'Unione hanno portato a prospettare l'idea che l'esigenza della leale cooperazione si imponga nelle relazioni interstatali anche in assenza di un legame immediato con l'ordinamento dell'Unione. In quest'ottica, che si è definita di *mutual membership*, il principio dovrebbe consentire di prevenire il deterioramento delle relazioni diplomatiche tra gli Stati membri quale che ne sia la causa scatenante (ad es., il rifiuto all'ingresso del Capo di Stato di altro Paese UE o una disputa concernente la delimitazione territoriale), evitando pertanto che possano determinarsi ricadute che inficino — in atto o in potenza — l'effettività del diritto UE.

Sul quadro descritto si sono abbattuti gli scenari di crisi che hanno caratterizzato, e stanno caratterizzando, l'attuale fase del processo di integrazione. L'indagine ha cercato di delineare quale possa essere il ruolo del principio di leale cooperazione in simili frangenti. Dallo studio svolto emergono, in particolare, tre principali linee di sviluppo del principio, e dei relativi obblighi, volte a contrastare altrettante spinte centrifughe determinate dall'implementazione del c.d. diritto delle crisi.

La prima di esse è emersa dall'analisi degli strumenti di diritto internazionale adottati tra Stati membri nel contesto della crisi economico-finanziaria e prende corpo nell'esigenza che detti Stati elaborino strumenti

che non si pongano in conflitto con il diritto dell'Unione, permettendo semmai di rafforzarne il funzionamento (anche attraverso l'impiego delle istituzioni sovranazionali). In questo senso, il principio di lealtà agisce con funzione di collegamento, consentendo di proiettare, al di fuori della cornice istituzionale offerta dai Trattati, il perseguimento degli obiettivi del processo di integrazione europea.

Una logica del tutto simile si rinviene rispetto all'invocazione unilaterale, da parte degli Stati membri, di deroghe o limiti all'applicazione del diritto sovranazionale in scenari di crisi o comunque emergenziali, in virtù di prerogative nazionali. Anche qui il principio di lealtà opera secondo la logica della passerella, consentendo di sottoporre l'azione degli Stati ad una valutazione interna al sistema, volta a verificarne l'impatto sugli obiettivi perseguiti dall'Unione.

Anche per evitare iniziative unilaterali degli Stati che incidano negativamente su taluni degli elementi strutturali della cooperazione sovranazionale, il principio di leale cooperazione può poi essere invocato, come ben dimostra la reazione messa in campo rispetto alla pandemia di Covid-19, per lo sviluppo di meccanismi alternativi di coordinamento. Come visto, si tratta al momento di un processo poco strutturato, ed eccessivamente caratterizzato dal ricorso a strumenti di *soft law*. Non vi è tuttavia dubbio che esso presenti notevoli elementi di interesse, segnatamente nell'ottica di attribuire alle istituzioni dell'Unione nuovi poteri, in condivisione con gli Stati membri.

Più in generale, tutte e tre le linee di sviluppo appena menzionate suggeriscono che, *a diritto costante, la valorizzazione degli obblighi di lealtà* — eventualmente rafforzati dall'adozione di misure ispirate dal principio di solidarietà — *possono consentire lo sviluppo di uno spazio europeo di cooperazione in grado di proiettarsi ben oltre il quadro delineato dai Trattati istitutivi* (pur rimanendo a questi ultimi strutturalmente ancorato).

Dall'indagine è emerso, tuttavia, un ulteriore elemento che, a parere di chi scrive, risulta determinante per un corretto inquadramento della leale cooperazione e del suo ruolo nell'attuale fase del processo di integrazione europea. *La leale cooperazione è anche un metodo*. Essa richiede, cioè, un'azione complessa di bilanciamento tra interessi (potenzialmente contrapposti) al fine di perseguire gli obiettivi della cooperazione *nei limiti che sono fissati dai Trattati*. Solo in questo modo può riconoscersi davvero un significato alla *reciprocità degli obblighi di lealtà*, affermata anzitutto in via giurisprudenziale ed oggi codificata nell'art. 4, par. 3, TUE. In questo lavoro si è proposta una "rilettura" della mutua assistenza e del mutuo rispetto richiesti dal principio di leale cooperazione attraverso un'interpretazione sistematica di quest'ultimo, che tenga anzitutto conto degli ulteriori precetti

richiamati nell'art. 4 TUE; oltre che, più in generale, delle ipotesi in cui l'ordinamento sovranazionale riconosce tutela a prerogative od elementi caratterizzanti degli Stati membri.

In quest'ottica, si sono messe in luce alcune criticità della giurisprudenza della Corte di giustizia, che, pur avendo riconosciuto margini di manovra agli Stati (si pensi, ad esempio, all'affermazione dell'autonomia procedurale degli stessi), tende nel complesso a promuovere un'interpretazione del principio di lealtà prevalentemente orientata all'identificazione di obblighi nei confronti dell'Unione, rischiando così di far apparire il principio come "tiranno" rispetto alle prerogative degli Stati membri². Peraltro, la giurisprudenza più recente sembra riferirsi con minor frequenza, rispetto al passato, al principio *de quo*. È possibile che ciò dipenda dalla valorizzazione di altri principi del sistema, nel frattempo consolidatisi anche grazie all'applicazione del principio di lealtà (è il caso, per esempio, del principio di autonomia). Non può, però, escludersi che una tale scelta sia dettata (anche) dalla volontà dei giudici di Lussemburgo di "sfuggire" al meccanismo della reciprocità della leale cooperazione che è imposto dal diritto primario...

E tuttavia tale imperativo si impone comunque. E richiede un dialogo costante tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati. Dal punto di vista di questi ultimi, ciò suggerisce cautela nel fare riferimento, per il tramite dei propri organi o rappresentanti, all'argomento relativo alla signoria sui Trattati. Ovviamente non si vuole qui mettere in discussione la sovranità dei Paesi membri. È però indubbio che tale sovranità risulti oggi fortemente influenzata, nelle modalità in cui si manifesta, dall'*èthos* comunitario. In questo senso, il ricorso a strumenti o argomenti che fuoriescono da questa cornice — fondandosi piuttosto sulla riaffermazione (unilaterale o multilaterale che sia) del dominio sull'ordinamento — dovrebbe essere limitato a casi estremi, nei quali gli Stati verifichino l'esistenza di un insanabile e sistemico conflitto tra la sfera sovranazionale e quella nazionale.

Ci si può chiedere, alla luce dell'indagine svolta, se sia opportuno che nella prossima Conferenza sul futuro dell'Europa si proceda ad una riformulazione della clausola di leale cooperazione contenuta nel diritto primario. Ancorché in questo momento sia assai incerto che si possa giungere, nel breve periodo, ad una revisione complessiva dei Trattati, si ritiene che minime modifiche redazionali potrebbero facilitare una "lettura" più equili-

² Del pericolo che una illimitata espansione di un diritto renda quest'ultimo «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette» fa menzione la Corte costituzionale italiana nella propria giurisprudenza: v. sentenza n. 85 del 9 maggio 2013, punto 9.

brata dell'art. 4, par. 3, TUE. Si propone, in particolare, la seguente riformulazione:

“In virtù del principio di leale cooperazione, e tenuto conto di quanto precisato nei paragrafi 1 e 2, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati.

In particolare, gli Stati adottano ogni misura di carattere generale o speciale atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. *Essi* facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono, *ove necessario*, da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”.

Come si vede, attraverso le revisioni evidenziate in corsivo, si chiarirebbe meglio che: *i*) il principio di lealtà, per essere davvero bidirezionale, richiede un'interpretazione sistematica, che tenga conto del principio di attribuzione delle competenze e della tutela degli elementi identitari (o, comunque, delle prerogative) degli Stati membri; *ii*) gli obblighi di lealtà individuati nella seconda parte della clausola non ne esauriscono la portata pre-cettiva, che si rivolge anche all'Unione e alle sue istituzioni; *iii*) gli obblighi di astensione degli Stati membri, come visto nell'indagine particolarmente valorizzati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dovrebbero rilevare nella misura in cui strettamente necessari, dunque all'esito di una valutazione ispirata dal principio di proporzionalità.

Rimane da svolgere un'ultima considerazione. Non vi è dubbio che questa indagine contribuisca ad evidenziare ulteriormente la specificità dell'Unione nell'ambito del più vasto fenomeno delle organizzazioni internazionali. Tuttavia, si è anche visto come clausole in parte simili a quella oggi contenuta nell'art. 4 TUE si rinvenivano anche negli atti istitutivi di altre organizzazioni. Da questo punto di vista, pur in assenza di organi giurisdizionali interni che promuovano il rispetto delle regole delle organizzazioni, le istituzioni politiche di queste ultime ben potrebbero procedere ad una più accurata valorizzazione di dette clausole, in particolare in sede interpretativa (ricorrendo, per esempio, alla teoria dei poteri impliciti), al fine di rafforzare il legame sociale che deriva dall'appartenenza agli enti.

BIBLIOGRAFIA

- ABDEREMANE K., *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union: les principes de loyauté et de solidarité*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 205 ss.
- ADAM R., *Il controlimita dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 9 ss.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*², Torino 2018.
- ADINOLFI A., *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 441 ss.
- ADINOLFI A., *The "Procedural Autonomy" of Member States and the Constraints Stemming from the ECJ's Case Law: Is Judicial Autonomy Still Necessary?*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2012, p. 281.
- ADINOLFI G., *Moving Forward to the Past: il recesso del Regno Unito dall'Unione europea alla luce del diritto OMC*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 3 ss.
- ALBERTI J., *Challenging the Evolution of the EMU: The Justiciability of Soft Law Measures Enacted by the ECB against the Financial Crisis before the European Courts*, in *Yearbook of European Law*, 2018, p. 626 ss.
- ALBERTI J., CROCI F., *L'impatto del Soft Law dell'Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020, p. 325 ss.
- ALBERTÍ ROVIRA E., *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985, p. 135 ss.
- ALEMANNO A., *The European Response to Covid-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Cooperation?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 307 ss.
- ALÌ A., *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, p. 49 ss.
- ALÌ A., *Some Reflections on the Principle of Consistent Interpretation through the Case Law of the European Court of Justice*, in BOSCHIERO N. ET AL. (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, p. 881 ss.

- ALVAREZ J.E., *International Organizations: Then and Now*, in *American Journal of International Law*, 2006.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ L., *La lealtad constitucional en la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2008.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ L., *Territorial Secession and Federal Loyalty in the 1978 Spanish Constitution*, in LÓPEZ-BESAGUREN A., ESCAJEDO SAN-EPIFANIO L. (eds.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham, 2019, p. 543 ss.
- AMALFITANO C., *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.
- AMALFITANO C., *Il rinvio pregiudiziale come strumento necessario per l'interpretazione delle norme dell'Unione europea tra obblighi "comunitari" e giurisprudenza costituzionale*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020, p. 263 ss.
- AMALFITANO C., *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 153 ss.
- AMBROSINI G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957.
- AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e la giustizia amministrativa*, 1933, p. 94 ss.
- ANDENAS M., CONTARTESE C., *EU Autonomy and Investor-State Dispute Settlement under Inter Se Agreements between EU Member States: Achmea*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 157 ss.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA P., *The European Union and the Law of Treaties: A Fruitful Relationship*, in *European Journal of International Law*, 2019, p. 721 ss.
- ANRÒ I.A., *L'impatto della Brexit sulla composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss., p. 7.
- ANTONIADIS A. (ed.), *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Oxford/Portland, Oregon, 2011.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.
- ARANGIO-RUIZ G., *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law with an Appendix on the Concept of International Law and the Theory of International Organizations*, Alphen aan den Rijn, 1979, p. 141 ss.
- ARCARI M., BALMOND L. (dir.), *Le dialogue des juridictions dans l'ordre juridique international. Entre pluralisme et sécurité juridique*, Napoli, 2014.
- ARENA A., *Le restrizioni per affrontare l'emergenza Covid-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in

- L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, Eurojus.it, 2020, p. 38 ss.
- ARMATI L., *Acts of Rebellion, or the Enemy Within? A Consideration of the Combative Ruling of the Supreme Court of Denmark and the Imperative of Genuine Judicial Dialogue*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 145 ss.
- ARROYO GIL A., *Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España*, in *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2015, p. 51 ss.
- ARROYO JIMÉNEZ L., *Constitutional Empathy and Judicial Dialogue in the European Union*, in *European Public Law*, 2018, p. 57 ss.
- AVBELJ M., *National Procedural Autonomy: Concept, Practice and Theoretical Queries*, in ŁAZOWSKI A., BLOCKMANS S. (eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham/Northampton, 2016, p. 421 ss.
- AVBELJ M., ROTH-ISIGKEIT D., *The UN, the EU and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation*, in *German Law Journal*, 2016, p. 153 ss.
- AZOULAI L., *Appartenir à l'Union — Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre les États membres*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s), Une passion d'universitaire, Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2015, p. 30 ss.
- AZOULAI L., *La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 341 ss.
- BARATTA R., *Legal Issues of the Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss.
- BARATTA R., *National Court as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 297 ss.
- BARATTA R., *The Unified Patent Court — What Is the "Common" Trait about?*, in HONORATI C. (a cura di), *Luci ed ombre del nuovo sistema UE di tutela brevettuale*, Torino, 2014, p. 101 ss., p. 115.
- BARAV A., *Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 369 ss.
- BARAV A., *Judicial Enforcement and Implementation of European Union Law*, Bruxelles, 2018.
- BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 149 ss.
- BARENTS R., *The Autonomy of Community Law*, The Hague, 2004.

- BARNARD C., *Derogations, Justifications and the Four Freedoms: Is State Really Protected?*, in BARNARD C., ODUDU O. (eds.), *The Outer Limits of European Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2009, p. 273 ss.
- BARNARD C., *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in SPAVENTA E., DOUGAN M. (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2005, p. 157 ss.
- BARNARD C., *The “Opt-Out” for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, in GRILLER S., ZILLER J. (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, Dordrecht/Heidelberg/London/New York, 2008, p. 257 ss.
- BARNARD C., ODUDU O. (eds.), *The Outer Limits of European Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2009.
- BARTELS L., *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, Oxford, 2005.
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.
- BARTOLINI G., *La definizione di disastro nel Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 155 ss.
- BARTOLONI M.E., *Ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018.
- BARTOLONI M.E., *L’ambito di applicazione ratione personæ degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2006, p. 317 ss.
- BARTOLONI M.E., *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par. 1, TUE*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 245 ss.
- BARTOLONI M.E. ET AL. (a cura di), *L’Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013.
- BAST J., *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 114 ss.
- BATTAGLIA F., *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 23 ss.
- BEAUCILLON C., *European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on Covid-19 and the EU*, in *European Papers*, *European Forum*, 2020, p. 687 ss.
- BEAUCILLON C., *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the Covid-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers*, *European Forum*, 25 April 2020, p. 387 ss.

- BEKKER S., PALINKAS I., *The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the Competences?*, in *Tilburg Law Review*, 2012, p. 360 ss.
- BELL M., *Irregular Migrants: Beyond the Limits of Solidarity?*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y. (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 151 ss.
- BENGOETXEA J., *The EU as (more than) an International Organization*, in KLABBERS J., WALLEND AHL Å. (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2011, p. 448 ss.
- BENRATH D., *Bona fide and Revocation of Withdrawal. How Article 50 TEU Handles with the Potential Abuses of a Unilateral Revocation of Withdrawal*, in *European Law Review*, 2018, p. 234 ss.
- BENVENUTI S., *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 “sulla protezione contro il coronavirus”*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- BERNARDI A. (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015.
- BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Eléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 53 ss.
- BERTRAND B., *Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 2014.
- BESSELINK L.F.M., *Parameters of Constitutional Development: The Fiscal Compact In Between the EU and Member States Constitutions*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon—Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 21 ss.
- BESSELINK L.F.M., *Respecting Constitutional Identity in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 671 ss.
- BEULAY M., *L'Union européenne comme organisation internationale?*, in BENLOLO-CARABOT M. ET AL. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, p. 95 ss.
- BIEBER R., *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, p. 343 ss.
- BIEBER R., MAIANI F., *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss.
- BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.

- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995.
- BIGNAMI F. (ed.), *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge, 2019.
- BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, 6 aprile 2017, disponibile all'indirizzo Internet <http://www.robertobin.it/>.
- BIONDI A., *L'applicazione differenziata della Carta: vera o presunta?*, in ROSSI L.S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 343 ss.
- BLANCHET T., *Aie confiance! – La confiance mutuelle peut-elle se décréter?*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden/Boston, 2017, p. 174 ss.
- BLANQUET M., *Article I-5*, in BURGORGUE-LARSEN L. ET AL. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie I et IV "Architecture constitutionnelle"*, Bruxelles, Tome 1, 2017, p. 95 ss.
- BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, 1994.
- BLANQUET M., *La coopération entre les États membres et les institutions communautaires*, in AUVRET-FINCK J. (dir.), *L'Union européenne carrefour de coopérations*, Paris, 1998, p. 115 ss.
- BLOBEL F., SPÄTH P., *The Tale of Multilateral Trust and European Law of Civil Procedure*, in *European Law Review*, 2005, p. 528 ss.
- BLOCKMANS S., *L'Union Fait la Force: Making the Most of the Solidarity Clause (Article 222 TFEU)*, in GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Leiden/Boston, 2014, p. 111 ss.
- BOARD OF EDITORS, *Cracks in the EU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2016, p. 107 ss.
- BOBEK M., *Why There Is No Principle of "Procedural Autonomy" of the Member States*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2012, p. 305 ss.
- BOBIĆ A., *Constitutional Pluralism Is Not Dead: An Analysis of Interactions Between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, 2019, p. 1395 ss.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, in WOLFRUM R., KOJIMA C. (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 2009, p. 93 ss.
- BORGER V., *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7 ss.

- BORGER V., *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, Cambridge, 2020.
- BOUCON L., *EU Law and Retained Powers of Member States*, in AZOULAI L. (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.
- BOURGEOIS J.H.J. (ed.), *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, Alphen aan den Rijn, 2020.
- BOUTAYEB C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne. Éléments pour une théorie*, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 5 ss.
- BOUTE A., *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v Commission (OPAL Pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889 ss.
- BOUVERESSE A., RITLÉNG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018.
- BÖRZEL T., *From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 8 ss.
- BRAMMER S., *Co-operation between National Competition Agencies in the Enforcement of EC Competition Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2009.
- BUSCEMI M., MARIOTTI L., *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 939 ss.
- BUSZEWSKI S., GÖTT H., *Avoiding Kadi — “Pre-emptive Compliance” with Human Rights when Imposing Targeted Sanctions*, in *German Yearbook of International Law*, 2015, p. 507 ss.
- BUTLER G., *Solidarity and Its limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss.
- BUTLER G., *The Coming Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 673 ss.
- CADILHAC M.-C., RAPOPORT C., *“In Between Seats”... The Conseil Constitutionnel and the CETA*, in *European Papers, European Forum*, 2018, p. 811 ss.
- CAFARI PANICO R., *Identità nazionale e identità personale*, in DI STASI A. (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi “status”. Profili internazionalistici ed europei*, Napoli, 2018, p. 215 ss.
- CAFARO S., *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- CAFARO S., *Status di membro di una organizzazione internazionale e altre modalità di partecipazione*, in PENNETTA P. ET AL. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 2018, p. 165 ss.

- CAGGIANO G., *Covid-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), p. 72 ss., <https://www.aisdue.eu/>.
- CAGGIANO G., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 553 ss.
- CAGGIANO G., *L'integrazione dei migranti tra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione e politiche nazionali*, in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 27 ss.
- CAIANIELLO M., MANES V., *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino, 2020.
- CAMPANELLI D., *Solidarity, Principle of*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, March 2011.
- CANDELMO C., *La sentenza Achmea un anno dopo: l'impatto sull'ordinamento europeo e il futuro degli intra EU-BITs*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 447 ss.
- CANNIZZARO E., *Denialism as the Supreme Expression of Realism – A Quick Comment on NF v European Council*, in *European Papers, European Forum*, 2017, p. 251 ss.
- CANNIZZARO E., *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 2016, p. 3 ss.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione europea*³, Torino, 2020.
- CANNIZZARO E., *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della sentenza Intertanko*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 645 ss.
- CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.
- CANNIZZARO E., *L'interaction entre objectifs politiques et compétences matérielles dans le système normatif de l'Union européenne*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 211 ss.
- CANNIZZARO E., *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, 2020.
- CANNIZZARO E., PALCHETTI P., WESSEL R.A., *Introduction: International Law as Law of the European Union*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 1 ss.
- CANNIZZARO E., REBASTI E., *Soft Law in the EU Legal Order*, in ILIOPOULOS-STRANGAS J., FLAUSS J.-F. (Hrsg.), *Das soft law der europäischen Organisationen*, Baden-Baden, 2012, p. 209 ss.

- CANNONE A., *Integrazione differenziata (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, VI, Milano, 2013, p. 335 ss.
- CANNONE A., *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005.
- CAPLAN R., VERMEER Z., *The European Union and Unilateral Secession. The Case of Catalonia*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2018, p. 767 ss.
- CARDONNEL P. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the EU Judicial System. Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford/Portland, Oregon, 2012.
- CARDWELL P.J., *EU External Relations and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012.
- CARRERA S. ET AL., *It Wasn't Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Insights, No 2017-15, April 2017, <https://www.ceps.eu>.
- CARRERA S. ET AL., *The EU-Turkey Deal. Reversing "Lisbonisation" in EU Migration and Asylum Policies*, in CARRERA S. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 155 ss.
- CARRERA S., LUK N.C., *In the Name of Covid-19: Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, September 2020, <https://www.ceps.eu/>.
- CARTA M., *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi dell'Unione europea*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 153 ss.
- CARTA M., *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.
- CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, Bologna, 2020.
- CASOLARI F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell'Unione europea*, in CARUSO C., MORVILLO M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 229 ss.
- CASOLARI F., *Considérations "intersystémiques" en marge de l'affaire de l'Usine MOX*, in RUIZ FABRI H., GRADONI L. (dir.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, 2009, p. 305 ss.
- CASOLARI F., *EU citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, in *Biblioteca della libertà*, 2015, p. 45 ss.

- CASOLARI F., *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon—Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 118 ss.
- CASOLARI F., *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests*, in VARJU M. (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss.
- CASOLARI F., *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order: The Doctrine of Consistent Interpretation*, in CANNIZZARO E., PALCHETTI P., WESSEL R.A. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 395 ss.
- CASOLARI F., *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1006 ss.
- CASOLARI F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008.
- CASOLARI F., *L'insostenibile "leggerezza" della soft law: sul ricorso a strumenti informali nella gestione della dimensione esterna del contrasto all'immigrazione irregolare da parte dell'Unione europea*, in Liber Amicorum Angelo Davì. *La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1407 ss.
- CASOLARI F., *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, p. 1 ss.
- CASOLARI F., *La crisi siriana, l'esodo dei rifugiati e la Dichiarazione UE-Turchia*, in RONZITTI N., SCISO E. (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 219 ss.
- CASOLARI F., *La protezione dello Stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del Coronavirus: se non ora, quando?*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- CASOLARI F., *Like a Bridge over Troubled Water: The 2/15 Opinion through the Lens of EU Loyalty*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 85 ss.
- CASOLARI F., *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in TRIGGIANI E. ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Bari, 2017, p. 519 ss.
- CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus.it*, 1/2020, p. 95 ss.
- CASOLARI F., *The External Dimension of the EU Disaster Response*, in DE GUTTRY A. ET AL. (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 129 ss.

- CASOLARI F., *The Janus-Faced New European Neighbourhood Policy: Normative (Hard) Power vs. the Pragmatic (Soft) Approach*, Documenti IAI 13 | 08, November 2013, <https://www.iai.it/>.
- CASSARINO J.-P., GIUFFRÉ M., *Finding Its Place in Africa: Why has the EU Opted for Flexible Arrangements on Readmission?*, FMU Policy Brief No. 01/2017 (1 December 2017), www.nottingham.ac.uk/.
- CASSESE S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009.
- CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*⁶, Milano, 2015, p. 1 ss., p. 34.
- CASSESE S., *Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting" (dédoublement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1990, p. 210 ss.
- CASTELLARIN E., *General Principles of EU Law and General International Law*, in ANDENAS M. ET AL. (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Leiden/Boston, 2018, p. 131 ss.
- CASTELLARIN E., *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals Under Discussion and Open Issues*, in *European Papers, European Forum*, 23 July 2020, p. 1 ss.
- CASTILLO DE LA TORRE F., *The Court of Justice and External Competence after Lisbon: Some Reflections on the Latest Case Law*, in EECKHOUT P., LÓPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford/Portland, Oregon, 2016, p. 129 ss.
- CASTORINA E., *Stato di diritto 2 "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 43 ss.
- CATALDI G., DEL GUERCIO A., *Il Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, p. 189 ss.
- CAZALA J., *L'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne du système d'arbitrage investisseur-État contenu dans un traité bilatéral d'investissement intra-UE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 597 ss.
- CĂLIN D., *The Appointment of Top Prosecutors in Romania: Minimizing the Role of the Judiciary*, in *European Law Blog*, 11 May 2020, <https://europeanlawblog.eu/>.
- CENTENARI R., *Alle fondamenta dell'inviolabilità dei membri del Parlamento europeo: il caso Junqueras*, in *SIDIBlog*, 16 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>.

- CENTENO HUERTA S., KUPLEWATZKY N., *On Achmea, the Autonomy of Union Law, Mutual Trust and what Lies Ahead*, in *European Papers*, 2019, p. 61 ss.
- CHAMON M., *Fining Member States under the SGP, or How Enforcement Is Different from Implementation under Article 291 TFEU: Spain v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1495 ss.
- CHAMON M., *Mixity in the EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 39 ss.
- CHAMON M., *The Institutional Balance, an Ill-fated Principle of EU Law?*, in *European Public Law*, 2015, p. 371 ss.
- CHAMON M., GOVAERE I. (eds.) *EU External Relations Post-Lisbon. The Law and Practice of Facultative Mixity*, Leiden/Boston, 2020
- CHERUBINI F., *L'obbligo di interpretazione conforme "sconfina" nel terzo pilastro. Note a margine della sentenza Pupino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 157 ss.
- CHERUBINI F., *The Principle of Equality among Member States of an International Organisation and Its Exceptions: The Peculiar Case of the European Union*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 79 ss.
- CIMIOTTA E., *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. "clausola di mutua assistenza" del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers, European Forum*, 2016, p. 163 ss.
- CIPOLLETTI C., *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 463 ss.
- CIRCOLO A., *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 395 ss.
- CIRCOLO A., *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, 2018, p. 199 ss.
- CIRCOLO A., *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *DPCE online*, 2019, p. 19 ss., p. 36.
- CISOTTA R., *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 57 ss.
- CLAES M., *Luxembourg, Here We Come? Constitutional Courts and the Preliminary Reference Procedure*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1331 ss.
- CLAES M., *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford/Portland, Oregon, 2006.
- CLAES M ET AL. (eds.), *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge, 2012.

- CLERICI R., *Freedom of States to Regulate Nationality: European versus International Court of Justice*, in BOSCHIERO N. ET AL. (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, p. 839 ss.
- CLOOTS E., *National Identity in EU Law*, Oxford, 2015.
- CLOSA C., *Interpreting Article 50 TEU: Exit, Voice and... What About Loyalty?*, in CLOSA C. (ed.) *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union. Troubled Membership*, Cambridge, 2017, p. 187 ss.
- CLOSA C., *Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations*, in CLOSA C., KOCHENOV D., (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 379 ss.
- CLOSA C., KOCHENOV D., (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016.
- COLLINS R., WHITE N.D., *International Organizations and the Idea of Autonomy*, London, 2011.
- COMELLI M., *Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon – Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 267 ss.
- CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Napoli, 2015, p. 405 ss.
- CONDINANZI M., *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 190 ss.
- CONDORELLI L., *Interpretazione giurisprudenziale ed interpretazione autentica di trattati internazionali nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p. 224 ss.
- CONFORTI B., *The Activities of National Judges and the International Relations of Their State*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1993, p. 327 ss.
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*¹¹, Milano, 2017.
- CONSTANTINESCO V., *L'article 5 C.E.E., de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in CAPOTORTI F. ET AL. (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 97 ss.
- CONSTANTINESCO V., *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergences ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?*, in AA. VV., *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, 2010, p. 79 ss.
- CONSTANTINESCO V., *Le clauses de "coopération renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, p. 751 ss.

- CONTARTESE C., *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the "Essential" to the "Specific Characteristics" of the Union and Back Again*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1627 ss.
- CONWAY G., *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 679 ss.
- CORRE-DUMOULIN P., *L'égalité entre États membres de l'Union européenne et la différenciation: de la compatibilité affirmée à l'inconciliabilité exacerbée*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 531 ss.
- CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018.
- COSTAMAGNA F., *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ("SURE"): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- CRAIG P., *Pringle and the Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 263 ss.
- CRAWFORD J., *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006.
- CREMONA M., *Case C-246/07, Commission v. Sweden (PFOS), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 20 April 2010*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1639 ss.
- CREMONA M., *EU External Competence — Rationales for Exclusivity*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections in the Past, the Present and the Future*, Oxford/Portland, Oregon, 2017, p. 133 ss.
- CREMONA M., *EU Treaty-Making after the Lisbon Treaty. A Test Case for Mutual Sincere Cooperation*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor — Bridging Legal Theory and practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden/Boston, 2017, p. 424 ss.
- CREMONA M., *Member States Agreement as Union Law*, in CANNIZZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 291 ss.
- CREMONA M., *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, in NEFRAMI E., GATTI M. (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 29 ss.
- CROCI F., *Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri dell'UE nell'ambito della governance economica europea*, Tesi di dottorato, 2017.
- CRUZ VILLALÓN P., *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2013, p. 501 ss.

- CUYVERS A., Wightman, *Brexit, and the Sovereign Right to Remain*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1303 ss.
- CZUCZAI J., *The Principle of Solidarity in the EU Legal Order — Some Practical Examples after Lisbon*, in CZUCZAI J., NAERT F. (eds.), *The EU as a Global Actor — Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden/Boston, 2017, p. 145 ss.
- DA CRUZ VILAÇA J., *Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour*, in COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (dir.), *La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, The Hague, 2013, p. 279 ss.
- DA CRUZ VILAÇA ET AL. (eds.), *Opening and Closing Sessions and PhD Seminars. XXVIII FIDE Congress*, Coimbra, 2019, p. 77 ss.
- DA SILVA PASSOS, *The Interaction between Public International Law and EU Law: The Role Played by the Court of Justice*, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 295 ss.
- DAGILYTĖ E., *Solidarity: a General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 61 ss.
- DANIELE L., *Il dialogo tra Corte di giustizia e Corti supreme degli Stati membri: il caso del mandato di arresto europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 433 ss.
- DANISI C., *Taking the "Union" out of the "EU": The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, in *EJIL: Talk!*, 20 April 2017, <https://www.ejiltalk.org>.
- DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993.
- DAVIS G., *The German Constitutional Court Decides Price Stability Many Not Be Worth Its Price*, in *European Law Blog*, 21 May 2020, <https://europeanlawblog.eu/>.
- DAWSON M., *Integration through Soft Law: No Competence Needed? Juridical and Bio-power in the Realm of Soft Law*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections in the Past, the Present and the Future*, Oxford/Portland, Oregon, 2017, p. 235 ss.
- DAWSON M., BOBIĆ A., *Quantitative Easing at the Court of Justice — Doing Whatever It Takes to Save the Euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1004 ss.
- DE BAERE G., ROES T., *EU Loyalty as Good Faith*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 829 ss.
- DE GREGORIO M.A., *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.

- DE PASQUALE P., *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 5 ss.
- DE SENA P., *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello Stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- DE SENA P., D'ACUNTO S., *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 14 maggio 2020, <http://www.sidiblog.org/>.
- DE SENA P., STARITA M., *Fra stato di necessità ed (illecito) intervento economico: il terzo "bail-out" della Grecia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, p. 119 ss.
- DE VATTEL E., *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires de Nations & des Souverains*, Londres, 1758, tome I.
- DE VERGOTTINI G., *Il dialogo fra corti alle soglie del XXI secolo*, in *Lo Stato*, 2018, p. 367 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*.
- DE WITTE B., *Euro Crises Responses and the EU Legal order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 434 ss.
- DE WITTE B., *European Union Law: How Autonomous Is Its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2010, p. 141 ss.
- DE WITTE B., *Exclusive Member States Competences — Is There Such a Thing?*, in GARBEN S., GOVAERE I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States — Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford/Portland, Oregon, 2017, p. 59 ss.
- DE WITTE B., *Old-Fashioned Flexibility: International Agreements Between Member States of the European Union*, in DE BÚRCA G., SCOTT J. (eds.), *Constitutional Change in the EU — From Uniformity to Flexibility?*, Oxford/Portland, Oregon, 2000, p. 31 ss.
- DE WITTE B., *Rules of Change in International Law: How Special Is the European Community?*, in *Netherlands Yearbook of International Law (1994)*, 1995, p. 299 ss.
- DE WITTE B., *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process*, in BEAUMONT P. ET AL. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2002, p. 39 ss.
- DE WITTE B., *The Role of the Court of Justice in Shaping the Institutional Balance in the EU*, in MENDES J., VENZKE I. (eds.), *Allocating Authority. Who Should Do What in European and International Law?*, Oxford/Portland, Oregon, 2018, p. 143 ss.

- DE WITTE B., *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?*, in CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations – Constitutional Fundamentals*, Oxford/Portland, Oregon, 2008, p. 3 ss.
- DE WITTE B., *Treaty Revision Procedures after Lisbon*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 108 ss.
- DE WITTE B., *Using International Law in the Euro Crisis – Causes and Consequences*, in *ARENA Working Papers*, 4, June 2013, <https://www.sv.uio.no/>.
- DE WITTE B. ET AL. (eds.), *National Courts and EU Law. New Issues, Theories and Methods*, Cheltenham/Northampton, 2016.
- DE WITTE ET AL., *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen, 2001.
- DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.
- DE WITTE B., MARTINELLI T., *Treaties Between EU Member State as Quasi-Instruments of EU Law*, in CREMONA M., KILPATRICK C. (eds.), *EU Legal Acts. Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, p. 157 ss.
- DEHOUSSE F., *Réflexions sur le droit de retrait et sur la politique de la “chaise vide” en droit des gens contemporains*, in *Revue belge de droit international*, 1968, p. 127 ss.
- DELGADO CASTELEIRO A., *Loyalty in External Relations Law: The Fabric of Competence, Autonomy and Institutional Balance*, in NEFRAMI E., GATTI M. (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 385 ss.
- DELGADO CASTELEIRO A., *The Implementation of Targeted Sanctions in the European Union*, in DELGADO CASTELEIRO A., SPERNABUER M. (eds.), *Security Aspects in EU External Policies*, EUI Working Papers LAW 2009/01, p. 39 ss., p. 40 (disponibile al sito Internet: <http://cadmus.eui.eu/>).
- DELGADO CASTELEIRO A. LARIK J., *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *European Law Review*, 2011, p. 524 ss.
- DELILE J.-F., *Les effets de la coutume internationale dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 159 ss.
- DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*³, Milano, 2011.
- DERO D., *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européenne*, Bruxelles, 2006.
- DERWEY D.R., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, The Hague, 2004.
- DI FEDERICO G., *L'identità costituzionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 3, TUE*, Napoli, 2017.

- DI FEDERICO G., *Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 133 ss.
- DI FEDERICO G., *Stuck in the Middle with You... Wondering What It Is I Should Do. Some Considerations on EU's Response to Covid-19*, in *Eurojus.it*, 1/2020, 3/2020, p. 60 ss.
- DI PASCALE A., *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017.
- DINGWERTH K. ET AL. (eds.), *International Organisations under Pressure — Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford, 2019 e la *Special Issue "Populist Nationalism"*, in *The Review of International Organizations*, 2019, p. 169 ss.
- DOMURATH I., *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss.
- DONY M. (dir.), *L'avenir de l'Union européenne. Document résultant des travaux du Groupe Europe de l'Académie royale de Belgique*, Bruxelles, 2017, <http://www.academieroyale.be/>.
- DONY M., *L'avis 2/15 de la Cour de justice: un "jugement de Salomon"?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 525 ss.
- DONY M., *Le statut d'État membre et la participation à la fonction normative européenne*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 281 ss.
- DOS SANTOS ALVES R.B., *Human rights and international solidarity*, UN Economic and Social Council, doc. E/CN.4/Sub.2/2004/43, 15 June 2004.
- DOUGAN M., *From the Velvet Glove to the Iron Fist: Criminal Sanctions for the Enforcement of Union Law*, in CREMONA M. (ed.), *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Oxford, 2012, p. 74 ss.
- DOUGAN M., *Judicial Review of Member States Action under the General Principles and the Charter: Defining the "Scope of Union Law"*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1201 ss.
- DUBOS O., *Objectif d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union européenne: la tectonique des compétences*, in NEFRAMI E. (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 293 ss.
- DUBOS O., *Que reste-t-il de l'autonomie procédurale du juge national? Histoire de l'attribution d'une compétence au nom de l'effectivité et de l'efficacité du droit de l'Union*, in NEFRAMI E. (dir.), *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Paris, 2015, p. 159 ss.
- DUBOUT E., *Le niveau des droits fondamentaux dans l'Union européenne: unitarisme constitutif versus pluralisme constitutionnel*, in *Cahiers de droit européen*, 2013, p. 293 ss.

- DUE O., *Article 5 du Traité CEE. Une disposition de caractère fédéral?*, in EMMERT F. (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. II-Book 1: The Protection of Human Rights in Europe*, Dordrecht/Boston/London, 1991, p. 15 ss.
- DZEHTSIAROU K., COFFEY D.K., *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 443 ss.
- ECKES C., *EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, p. 113 ss.
- ECKES C., *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Action alter its Internal Structure*, Oxford, 2019.
- EDITORIAL, *Not Dead Yet. Revisiting the "Luxembourg Veto" and Its Foundations*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 1 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *A Stronger Common Foreign and Security Policy for a self-reliant Union?*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1675 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Disease and Recovery in (Covid-afflicted) Europe*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 619 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Not Mastering the Treaties: The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 965 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *The Scope of Application of the General Principles of Union Law: An Ever Expanding Union?*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1589 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *True Is It that We Have Seen Better Days*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 875 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Union Membership in Times of Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1 ss.
- EECKHOUT P., FRANTZIOU E., *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 695 ss.
- EECKHOUT P., LOPEZ-ESCUADERO M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford/Portland, Oregon, 2016.
- EPINEY A., *Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: "Landes-Blindheit" und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen*, in *Europarecht*, 1994, p. 301 ss.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Coronavirus Pandemic in the EU — Fundamental Rights Implications*, <https://fra.europa.eu/>.
- EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, *A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties. Report Submitted on 15 May 2000 to Mr Romano Prodi, President of the European Commission*, <https://cadmus.eui.eu/>.

- FABBRINI F., *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1003 ss.
- FALK R.A., *The Role of Domestic Courts in the International Legal Order*, in *Indiana Law Journal*, 1964, p. 429 ss.
- FARAGUNA P., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 195 ss.
- FARTUNOVA M., *La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur les fondements de la construction européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 193 ss.
- FASONE C., LUPO N., *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1527 ss.
- FASSBENDER B., *Article 2(1)*, in SIMMA B. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford, 2012, p. 133 ss.
- FAVILLI C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 785 ss.
- FAVILLI C., *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, p. 11 ss.
- FENWICK C.G., *The Issues at Punta del Este: Non-Intervention v. Collective Security*, in *American Journal of International Law*, 1962, p. 469 ss.
- FERACI O., *L'attuazione della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: un primo bilancio critico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 955 ss.
- FERNÁNDEZ-ARRIBAS G., *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers, European Forum*, 2017, p. 303 ss.
- FERRARO F., *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in .A.V.V., *Annali AISDUE*, Vol. I, Bari, 2020, p. 117 ss.
- FERRARO F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione²*, Milano, 2012.
- FERRI F., *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'Avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca in materia di ricollocazioni*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, p. 258 ss.
- FLAESCH-MOUGIN C., *Les relations avec les organisations et la participation à celles-ci*, in LOUIS J.-V., DONY M. (eds.), *Commentaire J. Megret Le droit de la CE et de l'Union européenne — Relations extérieures*, Bruxelles, 2005, p. 337 ss.
- FLETCHER M., *Extending "Indirect Effect" to the Third Pillar. The Significance of Pupino*, in *European Law Review*, 2005, p. 862 ss.
- FOIS P., *Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 25 ss.

- FOIS P., *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 371 ss.
- FORTEAU M., *La place des conventions internationales dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, BENLOLO-CARABOT M. ET AL. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, p. 587 ss.
- GAJA G., *La cooperazione rafforzata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 315 ss.
- GALETTA D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: paradise lost?*, Torino, 2009.
- GALLO D., *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 249 ss.
- GALLO D., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 205 ss.
- GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.
- GARCÍA ANDRADE P., *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 157 ss.
- GARNER O., *The Infringement Action against the UK for Failing to Nominate a New Commissioner*, in *European Law Blog*, 27 November 2019, <https://europeanlawblog.eu/>.
- GAŠPERIN J., *When Violations of International and EU Law Overlap*, in *Verfassungsblog*, 6 January 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- GATTI M., *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea: note a margine della sentenza Wightman*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 26 ss.
- GATTI M., *The EU-Turkey Statement: A Treaty that Violates Democracy*, in *EJIL: Talk!*, 18-19 April 2016, <https://www.ejiltalk.org/>.
- GATTI M., OTT A., *The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law*, in CARRERA S. ET AL. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 175 ss.
- GAUCI J.P. ET AL., *Brexit Financial Disputes and Public International Law*, in *European Law Review*, 2017, p. 619 ss.
- GAUTRON J.-C., *Remarques sur quelques limites de l'autonomie du droit de l'Union européenne*, in BERTRAND D. ET AL. (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne — Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 362 ss.

- GAUTRON J.-C., GRARD L., *Le droit international dans la construction européenne*, in SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit international et droit communautaire: perspectives actuelles. Colloque de Bordeaux*, Paris, 2000, p. 11 ss.
- GEROLA L., *Art. 197 TFUE*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1135 ss.
- GESTRI M., *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in DE GUTTRY A. ET AL. (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 105 ss.
- GESTRI M., *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, vol. II, p. 537 ss.
- GESTRI M., *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in LIGUSTRO A., SACERDOTI G. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.
- GESTRI M., *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in RONZITTI N. (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden/Boston, 2016, p. 70 ss.
- GIANELLI A., *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004.
- GIEGERICH T., *Article 60. Termination or Suspension of the Operation of a Treaty as a Consequence of its Breach*, in DÖRR O., *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary²*, Cham, 2018, p. 1095 ss.
- GIEGERICH T. (Hrsg.), *Flexibility in the EU and beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, 2017.
- GIOIA A., *Diritto internazionale⁶*, Milano, 2019.
- GORMLEY L.W., *Infringement Proceedings*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 65 ss.
- GOVAERE I. ET AL., *In-Between States: The Participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 155 ss.
- GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Leiden/Boston, 2014.
- GRADONI L., *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009, p. 227 ss.
- GRADONI L., TANZI A., *Diritto comunitario: una lex specialis molto speciale*, in ROSSI L.S., DI FEDERICO G. (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea nello studio del diritto internazionale*, Napoli, 2008, p. 37 ss., p. 69.
- GRAGL P., *The Silence of the Treaties: General International Law and the European Union*, in *German Yearbook of International Law*, 2014, p. 375 ss.

- GUASTAFERRO B., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 263 ss.
- GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law – The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford, 2018, p. 350 ss.
- GUILLARD C., *L'intégration différenciée dans l'Union Européenne*, Bruxelles, 2006.
- GUZMAN A., *International Organizations and the Frankenstein Problem*, in *European Journal of International Law*, 2013, p. 999 ss.
- HAKET S., *The EU Law Duty of Consistent Interpretation in German, Irish and Dutch Courts*, Cambridge/Antwerp/Chicago, 2019.
- HALBERSTAM D., *Could there be a Rule of Law Problem at the EU Court of Justice?*, in *Verfassungsblog*, 23 February 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- HALBERSTAM D., *Of power and responsibility: The political morality of federal systems*, in *Virginia Law Review*, 2004, p. 731 ss.
- HALLSTRÖM P., *The European Union – From Reciprocity to Loyalty*, in *Scandinavian Studies in Law*, 2000, p. 79 ss.
- HALMAI G., *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity*, in *Verfassungsblog*, 10 January 2017, <https://verfassungsblog.de/>.
- HANF D., *Balancing Openness and Coherence of Enhanced Cooperation: The Principle of Coherence Affirmed by Drawing Its Outer Limits: Spain v. Parliament and Council (Eurosar)*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 873 ss.
- HARRINGER W., *Artikel 5*, in VON DER GROEBEN H., VON BOECKH H., THIESING J. (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, vol. 1, Baden-Baden, 1974, p. 93 ss.
- HELISKOSKI J., *Should There Be A New Article on External Relations? Opinion 1/94 "Duty of Cooperation" in Light of the Constitutive Treaties*, in KOSKENNIEMI M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Leiden, 1998, p. 273 ss.
- HELISKOSKI J., *The Duty of Cooperation between the European Community and Its Member States within the World Trade Organization*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 1996, p. 59 ss.
- HELISKOSKI J., *The Exercise of Non-Exclusive Competence of the EU and the Conclusion of International Agreements*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 293 ss.
- HERBST J., *Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who Are the "Masters of the Treaties"?*, in *German Law Journal*, 2005, p. 1755 ss.
- HERLIN-KARNELL E., *Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar*, in *European Public Law*, 2007, p. 73 ss.

- HERMANN C., *Differentiated Integration in the Field of Economic and Monetary Policy and the Use of (Semi-)Extra Union Legal Instruments – The Case for ‘Inter Se Treaty Amendments’*, in DE WITTE B. ET AL. (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 237 ss.
- HILLION C., *Fighting Terrorism Through the Common Foreign and Security Policy*, in GOVAERE I., POLI S. (eds.), *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Leiden/Boston, 2014, p. 75 ss.
- HILLION C., *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the “Duty of Cooperation”*, CLEER Working Paper 2009/2, <https://www.asser.nl/>.
- HILLION C., *Overseeing the Rule of Law: Legal Mandate and Means*, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 59 ss.
- HILLION C., *Poland and Hungary Are Withdrawing from the EU*, in *Verfassungsblog*, 27 April 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- HILLION C., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in CREMONA M., (ed.) *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, p. 10 ss.
- HILLION C., *Withdrawal under Article 50 TEU: An Integration-Friendly Process*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 29 ss.
- HILLION C., DELHOMME V., *EU Enlargement, Extra-Territorial Application of EU Law and the International Dimension*, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 229 ss.
- HILLION C., KOUTRAKOS P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and Its Member States in the World*, Oxford/Portland, Oregon, 2010.
- HILPOLD P., *Filling a Buzzword with Life. The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss.
- HILPOLD P., *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the “Islands of Solidarity” with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss.
- HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts and London, 1970.
- HOFMANN H.C.H., *Legislation, Delegation, Implementation Under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, p. 482 ss.
- HOFMANN H.C.H. ET AL., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011.

- HOLDGAARD R. ET AL., *From Cooperation to Collision. The ECJ's Ajos Ruling and the Danish Supreme Court's Refusal to Comply*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 17 ss.
- HOLZINGER K., SCHIMMELFENNIG F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 292 ss.
- HOSTOVSKY BRANDES T., *International Law in Domestic Courts in an Era of Populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p. 576 ss.
- HREINSSON P., *General Principles*, in BAUDENBACHER C. (ed.), *The Handbook of EEA Law*, Cham, 2016, p. 349 ss., p. 358 ss.
- HYETT S., *The Duty of Cooperation: A Flexible Concept*, in DASHWOOD A., HILLION C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, London, 2000, p. 248 ss.
- IERMANO A., *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 525 ss.
- IPPOLITO F., *Giurisdizione comunitaria e accordi misti: dal criterio della competenza alla leale cooperazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 657 ss.
- INGLESE I., *European Citizens' Initiatives, Greek Debt and Court of Justice: The Final Chapter*, in *European Papers, European Forum*, 2 February 2018, p. 1 ss.
- INGRAVALLO I., *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 63 ss.
- INNEREBNER L.F., SINGLA T., *The Appellate Body Deadlock at the WTO: Identifying Solutions within the DSU and beyond*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, p. 73 ss.
- JACOT-GUILLARMOD O., *Droit Communautaire et droit international. Études des sources internationales de l'ordre juridique des Communautés européennes*, Genève, 1979, p. 5 ss.
- JACQUÉ J.-P., *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 383 ss.
- JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017.
- JANS J., *Proportionality Revisited*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 27 ss.
- JÄÄSKINEN H., *Judicial Dialogue between National Supreme Administrative Courts and the Court of Justice of the European Union*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 129 ss.
- JIMENEZ PIERNAS C. ET AL. (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union*, Torino, 2017.

- JONSSON CORNELL A., *The National Security Challenge to EU Legal Integration*, in BAKARDJIEVA ENGELBREKT A., GROUSSOT X. (eds.), *The Future of Europe. Political and Legal Integration beyond Brexit*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 151 ss.
- KADELBACH S., *National Constitutional Reservation with Respect to External Security Policy*, in GRIEGERICH T. ET AL. (eds.), *The EU between “An Ever Closer Union” and Inalienable Policy domains of Member States*, Baden-Baden, 2014, p. 209 ss.
- KASSOTI E., ODERMATT J., *The Principle of Autonomy and International Investment Arbitration: Reflections on Opinion 1/17*, in *Questions of International Law*, 2020, p. 5 ss.
- KELSEN H., *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in *Yale Law Journal*, 1944, p. 207 ss.
- KENDRICK M., *Differentiated Integration amongst the EU27: Will Brexit Make the EU More Flexible?*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Brexit: The Legal Implications*, Alphen aan den Rijn, 2019, p. 75 ss.
- KENEALY D., MACLENNAN S., *Sincere Cooperation, Respect for Democracy and EU Citizenship: Sufficient to Guarantee Scotland’s Future in the European Union?*, in *European Law Journal*, 2014, p. 591 ss.
- KESSEDIAN C., *Le droit international collaboratif*, Paris, 2016
- KIRCHMAIR L., *The “Janus Face” of the Court of Justice of the European Union. A Theoretical Appraisal of the EU Legal Order’s Relationship with International Law and Member State Law*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2012, p. 677 ss.
- KIRCHNER S., *Effective Law-Making in Times of Global Crisis – A Role for International Organizations*, in *Göttingen Journal of International Law*, 2010, p. 267 ss.
- KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*³, Cambridge, 2015.
- KLABBERS J., *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 111 ss.
- KLABBERS J., *Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of EC Courts*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1999, p. 45 ss.
- KLABBERS J., *The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss.
- KLABBERS J., *The European Union in the Law of International Organizations: Misfit or Model?*, in WESSEL R.A., ODERMATT J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 25 ss.

- KLABBERS J., *Transforming Institutions: Autonomous International Organisations in Institutional Theory*, in *Cambridge International Law Journal*, 2018, p. 105 ss.
- KLABBERS J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2009.
- KLAMERT M., *Article 4 TEU*, in KELLERBAUER M. ET AL. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, 2019, p. 35 ss.
- KLAMERT M., *Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2015, p. 265 ss.
- KLAMERT K., *The Autonomy of the EU (and of EU Law): Through the Kaleidoscope*, in *European Law Review*, 2017, p. 815 ss.
- KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.
- KLEIN E., *Membership and Observer Status*, in SCHMAHL S., BREUER M. (eds.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford, 2017, p. 67 ss.
- KOCHENOV D., *It's Urgent – The Illegal Appointment of a New Advocate General and What Can be Done to Uphold the Rule of Law in the EU*, 3 September 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- KOCHENOV D., *It's Urgent II – The EU General Court Temporarily Suspends the Attempted Appointment of a New Advocate General*, 6 September 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- KOCHENOV D., *Overestimating Conditionality*, in GOVAERE I. ET AL. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Professor Marc Maresceau*, Leiden/Boston, 2014, p. 541 ss.
- KOCHENOV D., *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 9 ss.
- KOCHENOV D., BUTLER G., *It's Urgent III – AG Sharpston Dismissed in a Radical Move: The Court of Justice Proclaims its Own Lack of Independence*, 11 September 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- KOCHENOV D., BUTLER G., *The Independence and Lawful Composition of the court of Justice of the European Union: Replacement of Advocate General Sharpston and the Battle for the Integrity of the Institution*, Jean Monnet Working Paper 2/20, <https://jeanmonnetprogram.org/>.
- KOKOTT J., SOBOTTA C., *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 1015 ss.
- KOLB R., *Article 2(2)*, in SIMMA B. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford, 2012, p. 166 ss.
- KOLB R., *Good Faith in International Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2017.

- KONSTADINIDES T., *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, p. 195 ss.
- KONSTADINIDES T., *Judicial independence and the Rule of Law in the Context of Non-Execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 743 ss.
- KOTZUR M., *European Union Law on Disaster Preparedness and Response*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, p. 253 ss.
- KOTZUR M., *Good Faith (Bona Fide)*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, *ad vocem*.
- KOUTRAKOS P., *Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 1 ss.
- KOUTRAKOS P., *The Autonomy of EU Law and International Investment Law*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 41 ss.
- KOUTRAKOS P., *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law (2010)*, 2011, p. 193 ss.
- KRANS B., NYLUND A. (eds.), *Procedural Autonomy Across Europe*, Cambridge, 2020.
- KÜBEK G., *The Non-Ratification Scenario: Legal and Practical Responses to Mixed Treaty Rejection by Member States*, in *European Foreign Affairs Review*, 2018, p. 21 ss.
- KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 38 ss.
- KÜHN Z., *Ultra Vires Review and the Demise of Constitutional Pluralism: The Czecho-Slovak Pension Saga, and the Dangers of State Court's Defiance of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 185 ss.
- LABAYLE H., *La solidarité n'est pas une valeur: la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15)*, in *Eurojus.it*, 12 settembre 2017, <http://rivista.eurojus.it/>.
- LACCHI C., *Multilevel Judicial Protection in the EU and Preliminary References*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 679 ss.
- LAMPING M., *Enhanced Cooperation in the Area of Unitary Patent Protection: Testing the Boundaries of the Rule of Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 589 ss.
- LANG A., *Art. 11 TUE (ex J.1)*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 31 ss.
- LANG A., *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 13 giugno 2020.

- LANG A., *Ultra vires Review of the ECB's Policy of Quantitative Easing. An Analysis of the German constitutional Court's Preliminary Reference Order in the PSPP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 923 ss.
- LANG I.G., *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration*, 2020, p. 39 ss.
- LANG I.G., *The EU Financial and Migration Crises — Many Facets of EU Solidarity*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 133 ss.
- LANG J.T., *The Principle of Sincere Cooperation in EEA Law*, in BAUDENBACHER C. (ed.), *The Fundamental Principles of EEA Law*, Cham, 2017, p. 73 ss.
- LARIK J., *Sincere Cooperation in the Common Commercial Policy; Lisbon, a "Joined-Up" Union, and "Brexit"*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2017, p. 83 ss.
- LARIK J. ET AL., *The External Dimension of Joining and Leaving the EU*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2020, p. 461 ss.
- LASHYN S., *Frankenstein's Court*, in *Verfassungsblog*, 29 June 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- LAVIEILLE J.-M., *La procédure de suspension des droits d'un état membre des Nations Unies*, in *Revue générale de droit international public*, 1977, p. 431 ss.
- LAVRANOS N., *European Court of Justice — Infringement of Art. 307 — Failure of Member States to Adopt Appropriate Measures to Eliminate Incompatibilities between the Treaty Establishing the European Community and Bilateral Investments Treaties Entered into with Third Countries Prior to Accession to the European Union*, in *American Journal of International Law*, 2009, p. 716 ss.
- LAW S., *The Rationales, Reasoning and Methodology Underpinning the Judicial Recognition of Principles of Union Law*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 11 ss.
- LAZZERINI N., *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limiti all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aryanosi e Caldararu*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 445 ss.
- LENAERTS K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, 1990, p. 205 ss.
- LENAERTS K., *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 753 ss.
- LENAERTS K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 375 ss.
- LENAERTS K., *Federalism: Essential Concepts in Evolution — The Case of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, 1998, p. 746 ss.

- LENAERTS K., *The Autonomy of European Union Law*, in *I Post di Aisdue*, I (2019), <https://www.aisdue.eu/>.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *A Constitutional Perspective*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, p. 103 ss.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 ss.
- LENAERTS K., MASELIS I., GUTMAN K., *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 563 ss.
- LEUFFEN D. ET AL., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke, 2013.
- LOUIS J.-V., *L'Union européenne de crise en crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 335 ss.
- LOUIS J.-V., Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne, in BOUTAYEB C. (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 107 ss.
- LUCIANI M., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in BERNARDI A. (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, p. 63 ss.
- LUSA BORDIN F., *General International Law in the Relations Between International Organizations and Their Members*, in *Leiden Journal of International Law*, 2019, p. 653 ss.
- LUSA BORDIN F., *The Analogy between States and International Organizations*, Cambridge, 2018.
- LÜCK M., *Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft: Ein Vergleich zur Bundestreue im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1992.
- LYNNSKEY O., *The Ever-longer Arm of EC Law: The Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 131 ss.
- ŁAZOWSKI A., *Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 1433 ss.
- MADURO M.P., *Europe Transformed. Exit. Voice... and Loyalty?*, in MADURO M.P., WIND M. (eds.), *The Transformation of Europe. Twenty-five Years on*, Cambridge, 2017, p. 317 ss.
- MADURO M.P., *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 May 2020, <https://verfassungsblog.de/>.

- MAGLIVERAS K.D., *Exclusion from Participation in International Organizations: The Law and Practice behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, The Hague, 1999.
- MAGLIVERAS K.D., *Membership in International Organizations*, in KLABBERS J., WALLEND AHL Å. (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2011, p. 84 ss.
- MAKARCZYK J., *Legal Basis for Suspension and Expulsion of a State from an International Organization*, in *German Yearbook of International Law*, 1982, p. 476 ss.
- MAIN O., *I rapporti tra Commissione, Autorità nazionali e giudici nel settore anti-trust*, in PACE L.F. (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 405 ss.
- MALATESTA A. ET AL. (eds.), *The External dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, Padova, 2008.
- MALENOVSKÝ J., *L'Union, ses États membres, les États tiers et la succession en droit international*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 544 ss.
- MALINTOPPI A., *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1968, p. 314 ss.
- MANZINI P., *Emergenza e concorrenza*, *I Post di AISDUE*, II (2020), <https://www.aisdue.eu/>.
- MANZINI P., *La portata dei diritti garantiti dalla Carta dell'Unione europea: problemi interpretativi posti dall'art. 52*, in ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 127 ss.
- MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in MANDERIEUX L., VELLANO M. (dir.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.
- MANZINI P., *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 110 ss.
- MAŃKO R., *Protecting the Rule of Law in the EU*, November 2019, <https://www.europarl.europa.eu/>, p. 3.
- MARCHEGIANI M., MARIOTTI L., *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, p. 59 ss.
- MARCHISIO S., *Diritto internazionale, diritto delle Nazioni Unite e analogia federale*, in *Federalismi.it*, 6 dicembre 2017, <https://federalismi.it/>.
- MARCHISIO S., *Il rigetto di atti vincolanti delle organizzazioni internazionali nelle procedure di opting-out come manifestazioni unilaterali di volontà degli Stati*, in *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1505 ss.

- MARCIALI S., *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Buxelles, 2007.
- MARIAS E.A., *Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1994, p. 85 ss.
- MARINAI S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionali ed europei*, Milano, 2017.
- MARINO S., *La mutua fiducia ai tempi della crisi dei valori: il caso del mandato d'arresto europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 633 ss.
- MARKAKIS M., *Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 489 ss.
- MARTENCZUK B., *Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 1998, p. 449 ss.
- MARTENCZUK B., *Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union*, in *Europarecht*, 2000, p. 352 ss.
- MARTINES F., *Il ricorso dell'Unione europea a strumenti informali per la riammissione di migranti irregolari: inquadramento e problematiche giuridiche*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 735 ss.
- MARTINICO G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, 2020, p. 3961 ss.
- MARTINICO G., *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2014, p. 247 ss.
- MARTUCCI F., *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité: le droit international public au secours de l'UEM*, in *Revue des affaires européennes*, 2012, p. 717 ss.
- MASSA C., *Sincere Cooperation and Antitrust Enforcement: Insights from the Damages and ECN+ Directives*, in *European Competition Journal*, 2020, p. 126 ss.
- MASTROIANNI R., *Stato di diritto o ragioni di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in TRIGGIANI E. ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. 1, Bari, 2017, p. 605 ss.
- MASTROIANNI R., *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, p. 1 ss.
- MATHIAS S., TRENGOVE S., *Membership and Representation*, in COGAN J.K. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, 2016, p. 962 ss.
- MCDONNELL A., *Equality for Citizens in the EU: Where Did All the Flowers Go?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 199 ss.

- MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon—Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 57 ss.
- MCKENZIE L., MEISSNER K., *Human Rights Conditionality in European Union Trade Agreements. The Case of the EU-Singapore FTA*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 832 ss.
- MCLACHLAN C., *The Assault on International Adjudication and the Limits of Withdrawal*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 499 ss.
- MELCHIONDA L., *The European Court of Justice Ruling in Achmea v. Slovak Republic: More Questions than Answers*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 337 ss.
- MENÉNDEZ A.J., *Editorial: A European Union in Constitutional Mutation?*, in *European Law Journal*, 2014, p. 127 ss.
- MENÉNDEZ A.J., *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, p. 453 ss.
- MENGOZZI P., *A European Partnership of Courts. Judicial Dialogue between the EU Court of Justice and National Courts*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 701 ss.
- MENGOZZI P., *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 9 ss.
- MENGOZZI P., *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 167 ss.
- MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*², Milano, 2018, p. 92 ss.
- MENGOZZI P., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99 ss.
- MENJÍVAR C. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford, 2019.
- MERKOURIS P., *Termination of Treaties: The Contribution of the Gabčíkovo-Nagymaros Judgment*, in FORLATI S. ET AL. (eds.), *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Leiden, 2020, p. 78 ss.
- MICHEL V., *Des suites de l'arrêt "Aranyosi et Caldaru"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, p. 276 ss.
- MIGLIAZZA A., *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964.
- MIGLIO A., *Differentiated Integration and the Principle of Loyalty*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 475 ss.
- MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.

- MIGLIO A., *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2020, in corso di pubblicazione per Giappichelli.
- MIGLIO A., *Solidarity in EU Asylum and Migration Law. A Crisis Management Tool or a Structural Principle?*, in KUZELEWSKA E. ET AL. (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2018, p. 23 ss.
- MILLET F.-X., *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, 2012.
- MITSOLEKAS V. ET AL. (eds.), *Securitisating Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden/Boston, 2020.
- MOHAY Á., *Decision 22/2016. (XII. 5.) AB on the Interpretation of Article E(2) of the Fundamental Law*, in *American Journal of International Law*, 2017, p. 468 ss.
- MOINE A., *Le respect du principe de l'intégrité territoriale d'un État membre de l'Union européenne*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 509 ss.
- MOLNAR T., *The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal systems of the Member States*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2015)*, 2016, p. 433 ss.
- MONTALDO S., *The Covid-19 Emergency and the Reintroduction of International Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers, European Forum*, 25 April 2020, p. 523 ss.
- MORENO-LAX V., *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 739 ss.
- MORENO-LAX V., *The Axiological Emancipation of a (Non-)Principle: Autonomy, International Law and the EU Legal Order*, in GOVAERE I., GARBEN S. (eds.), *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 45 ss.
- MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, Bari, 2018.
- MORI P., *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 187 ss.
- MORI P., *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in A.A. V.V., *Annali AISDUE*, Vol. I, Bari, 2020, p., 281 ss.
- MORI P., *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in TIZZANO A.

- (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 818 ss.
- MORTELMANS K., *The Principle of Loyalty to the Community (Article 5 EC) and the Obligations of the Community Institutions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998, p. 67 ss.
- MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatale nella politica dell'Unione europea: nota a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in A.A. V.V., *Annali AISDUE*, Vol. I, Bari, 2020, p. 425 ss.
- MOUTON J.-D., *Le respect de l'identité nationale des États*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 451 ss.
- MUNARI F., *Crisi dell'euro e crisi delle regole: rule of law o ragion politica? Il diritto dell'Unione europea dinanzi a nuove sfide*, in PORCHIA O. (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 33 ss.
- MUNARI F., *Da Pringle a Gauweiler; i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss.
- MUNARI F., CALZOLARI L., *Le regole del mercato interno alla prova del Covid-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, Eurojus.it, 2020, p. 15 ss.
- MÜLLER J.-W., *A Democracy of One's Own, or What It Would Take for the EU to Safeguard Liberal Democracy in Its Member States*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 241 ss.
- MÜNCH F., *Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés européennes*, in *Rivista di diritto europeo*, 1961, p. 127 ss.
- NANOPOULOS N., *Judicial Review of Measures Implementing Security Council Resolutions: The Relevance of the EU Principle of Loyal Cooperation*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, p. 669 ss., p. 693 ss.
- NEFRAMI E., *Article 216(1) TFEU and the Union's Shared External Competence in the Light of Mixity: Germany v. Council (COTIF)*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 489 ss.
- NEFRAMI E., *La force intégrative du statut de l'état membre dans la fonction juridictionnelle*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 333 ss.

- NEFRAMI E., *La mixité éclairée dans l'arrêt "MOX" du 30 mai 2006. Une double interaction, un triple rapport*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, p. 687 ss.
- NEFRAMI E., *Les accords mixtes de la Communauté européenne*, Bruxelles, 2007.
- NEFRAMI E., *Mixed Agreement as a Source of European Union Law*, in CANNIZARO E. ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, 2012, p. 325 ss.
- NEFRAMI E., *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 221 ss.
- NEFRAMI E., *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope through Its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, p. 323 ss.
- NERI S., SPERL H., *Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Travaux préparatoires, déclarations interprétatives des six Gouvernements, documents parlementaires*, Luxembourg, 1960.
- NESI G., *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 977 ss.
- NIC SHUIBHNE N., *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does It Matter?*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 9 ss.
- NIZZO C., *L'articolo 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 381 ss.
- O'LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in DE BÚRCA G. (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, p. 35 ss.
- OBBERDORFF H., *Le respect des valeurs communes: démocratie, État de droit et respect des droits de l'homme*, in POTVIS-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 159 ss.
- ODDENINO A., *Pacta sunt servanda e buona fede nell'applicazione dei trattati internazionali*, Torino, 2003.
- ODERMATT J., *Brexit and International Law: Disentangling Legal Orders*, in *Emory International Law Review*, 2017, p. 1051 ss.
- ODERMATT J., *The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in CREMONA M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2018, p. 305 ss.
- OHLIN J.D., *The Assault on International Law*, Oxford, 2015.
- OLIVER P., WAELBROECK M., *La crise de l'État de droit dans l'Union européenne: que faire?*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 299 ss.
- ORZAN M.F., *Articolo 160*, in AMALFITANO C. ET AL. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 816 ss.

- ÖSTERDAHL I., *Article 7 TEU and the Rule of Law Mechanism: A Dissuasive Weapon or a Paper Tiger?*, in HEUSEL W., RAGEADE J.-P. (eds.), *The Authority of EU Law. Do We Still Believe in It?*, Cham, 2019, p. 214 ss.
- OTT A., *EU External Competence*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2020, p. 61 ss.
- OTT A., *The “Contamination” of EU Law by Informalization. International Arrangements in EU Migration Law*, in *Verfassungsblog*, 29 September 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- PACCES A.M., WEIMER M., *From Diversity to Coordination: A European Approach to Covid-19*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 283 ss.
- PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020.
- PANTALEO L., *The Provisional Application of CETA: Selected Issues*, in *Questions of International Law*, 2017, p. 59 ss.
- PARISH M., *International Courts and the European Legal Order*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 141 ss.
- PASSCHIER R., STREMLER M., *Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2016, p. 337 ss.
- PECH L., *The Schrödinger’s Advocate General*, 29 May 2020. <https://verfassungsblog.de/>.
- PECH L., KOCHENOV D., *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief – June 2019, Reconnect, <https://reconnect-europe.eu/>.
- PECH L., PLATON S., *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1827 ss.
- PEDRAZZI M., *Art. 7 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M.C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*², Padova, 2014, p. 42 ss.
- PEERS S., *Article 50 TEU: The Uses and Abuses of the Process of Withdrawing from the EU*, in *EU Law Analysis*, 8 December 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com/>.
- PEERS S., *National Security and European Law*, in *Yearbook of European Law*, 1996, p. 363 ss.
- PEERS S., *Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the Pupino and Segi Judgments*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 883 ss.

- PEERS S., *Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 37 ss.
- PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 — Scope and Interpretation of Rights and Principles*, in PEERS S. ET AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford/Portland, Oregon, 2014, p. 1455 ss.
- PELLET A., *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. V-Book 2*, Dordrecht/Boston/London, 1997, p. 193 ss.
- PERNICE I., *The Autonomy of the EU Legal Order — Fifty Years After Van Gend en Loos*, in COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (dir.), *50^{ème} Anniversaire de l'arrêt, Van Gend en Loos 1963-2013*, Luxembourg, 2013, p. 55 ss.
- PESCATORE P., *Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen*, in *Europarecht*, 1970, p. 307 ss.
- PESCATORE P., *International Law and Community Law — A Comparative Analysis*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 167 ss.
- PESCATORE P., *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, 2005 (ristampa dell'opera pubblicata nel 1972 da A.W. Sijthoff-Leiden).
- PETRIĆ D., *A Matter of (A)Political Interpretation. Some Reflections on Case C-457/18 Slovenia v Croatia*, in *Nordic Journal of European Law*, 2020, p. 87 ss.
- PETROV R., *Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, p. 33 ss.
- PICCONE V., *L'ordinamento integrato, il giudice nazionale e l'interpretazione conforme*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 1173 ss.
- PIRIS J.-C., *The Lisbon Treaty*, Cambridge, 2010.
- PISILLO MAZZESCHI R., *Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, Milano, 1984.
- PISTOIA E., *I) Brexit: Should they Stay...*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 13 ss.
- PISTOIA E., *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 325 ss.
- PISTOIA E., *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018.
- PLATON S., *Le respect de l'identité nationale des États membres. Frein ou recomposition de la gouvernance*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 150 ss.
- POHJANKOSKI P., *Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?*, in LENAERTS K. ET AL. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2019, p. 321 ss.

- POINSIGNON D., *Le retrait de l'Union européenne et le statut d'État membre: le cas du Brexit*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 579 ss.
- POLI S., *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.
- POLI S., *Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2020, p. 387 ss.
- POLI S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss.
- POLI S., *The German Federal Court and Its First Ultra Vires Review: A Critique and A Preliminary Assessment of Its Consequences*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 224 ss.
- PORCHIA O., *Common Constitutional Values and the Rule of Law: An Overview from the EU Perspective*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, p. 981 ss.
- PORCHIA O., *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 161 ss.
- PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.
- PRECHAL S., *Competences Creep and General Principles of Law*, in *Review of European and Administrative Law*, 2010, p. 5 ss.
- PUSTORINO P., *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 141 ss.
- QUADRI R., *Articolo 5*, in QUADRI R. ET AL. (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 51 ss.
- RASI A., *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour Suprême)*, in *European Papers, European Forum*, 2019, p. 615 ss.
- REUTER P., *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1964.
- RIDEAU J., *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*, in *Annuaire français de droit international*, 1972, p. 864 ss.
- ROES T., *Limits to Loyalty: The Relevance of Article 4(3) TEU*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 253 ss.
- ROLANDO F., *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, *Eurojus.it*, 2020, p. 1 ss.
- ROMAN E., *L'accordo UE-Turchia: criticità di un accordo a tutti i costi*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 77 ss.

- ROSANÒ A., Once Aranyosi, Always Aranyosi? *Considerazioni sulla riproponibilità del test Aranyosi e Caldaru nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato di arresto europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 163 ss.
- ROSAS A., *Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External Relations: Do Such Distinction Matter?*, in GOVAERE I. ET AL. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Professor Marc Maresceau*, Leiden/Boston, 2014, p. 17 ss.
- ROSAS A., *The Future of Mixity*, in HILLION C., KOUTRAKOS P., *Mixed Agreements Revisited. The EU and Its Member States in the World*, Oxford/Portland, Oregon, 2010, p. 367 ss.
- ROSAS A., *The Legal Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, p. 1304 ss.
- ROSAS A., *The National Judge as a EU Judge. Some Constitutional Observations*, in *SMU Law Review*, 2014, p. 717 ss.
- ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional Law. An Introduction*³, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2018.
- ROSS M., *Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y. (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 23 ss.
- ROSSI L.S., 2, 4, 6 (TUE)... *l'interpretazione dell'“Identity Clause” alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 859 ss.
- ROSSI L.S., *A New Revision of EU Treaties After Lisbon?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU after Lisbon – Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 3 ss.
- ROSSI L.S., *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema. L'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 1008 ss.
- ROSSI L.S., *Cooperazione rafforzata e Trattato di Nizza: quali geometrie per l'Europa allargata?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 791 ss.
- ROSSI L.S., *Democrazie e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'UE e politica verso il Mediterraneo*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2010, p. 517 ss.
- ROSSI L.S., *Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes constitutionnels de l'Union Européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 67 ss.
- ROSSI L.S., *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione. Quale ruolo per la “nuova” Commissione europea?*, in TIZZANO A. (a cura di), *Verso i 60*

- anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, 2016, p. 65 ss.
- ROSSI L.S., "Fiscal compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.
- ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, p. iv ss.
- ROSSI L.S., *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018, p. 2 ss.
- ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000.
- ROSSI L.S., *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 3 ss.
- ROSSOLILLO G., *Cooperazione rafforzata e Unione economico e monetaria. Modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 325 ss.
- ROSSOLILLO G., *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione europea*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 4 ss.
- ROVIRA KALTWASSER C. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, 2017.
- RUCCIA N., *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss.
- RUFFERT M., *European Integration in a Crisis Scenario: Easy Steps to Revitalise the EU as a Subject and to Avoid Disintegration?*, in BARDUTSKY S., FAHEY E. (eds.), *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law*, Cheltenham/Northampton, 2017, p. 265 ss.
- RUGGE G., *Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'UE: quale futuro per il dialogo sul rispetto dell'identità nazionale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 789 ss.
- SAHRA A., *The Future of Intra-EU Investment Arbitration. Intra-EU Investment Arbitration under ECT post Achmea*, in *European Investment Law and Arbitration Review*, 2019, p. 149 ss.
- SAILLANT-MARAGHNI É., *La fonction exécutive*, in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 315 ss.
- SAIZ ARNAIZ A., LLIVINIA, C.A. (eds.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge, 2013.
- SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018.

- SANTULLI C., *Retour à la théorie de l'organe commun. Réflexions sur la nature juridique de l'ALBA et de la CELAC*, in *Revue générale de droit international public*, 2012, p. 565 ss.
- SARI A., *Reversing a Withdrawal Notification under Article 50 TEU: Can a Member State Change its Mind?*, in *European Law Review*, 2017, p. 451 ss.
- SARMIENTO D., *Can the EU Launch a Damages Action Against a Member State Using the Infringement Procedure? A Comment on Commission/UK and Commission/The Netherlands*, in *The EU Law Live Blog*, 4 November 2019, <https://eulawlive.com/>.
- SARMIENTO D., *Interim Revolutions: The CJEU Gives Its First Interim Measures Ruling on the Rule of Law in Poland*, in *EU Law Analysis*, 22 October 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/>.
- SARMIENTO D., *National Voice and European Loyalty. Member State Autonomy, European Remedies and Constitutional Pluralism*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of Member States*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2012, p. 325 ss.
- SAURUGGER S., TERPAN F., *Normative Transformations in Hardening and Softening Law*, in *West European Politics*, 2020, p. 1 ss.
- SCELLE G., *Le phénomène juridique du déboulement fonctionnel*, in SCHÄTZEL W., SCHOCHAUER H.J. (Hrsg.), *Rechtsfragen der Internationalen Organisation. Festschrift für Hans Webberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1956, p. 324 ss.
- SCELLE G., *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 55, I, Paris, 1936, p. 91 ss.
- SCHEPISI C., *L'autonomia del giudice nazionale e il principio di giudicato nella materia degli aiuti di Stato: un tentativo di approccio coerente e sistematico*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 743 ss.
- SCHEPPELE K.L., *The Case for Systemic Infringement Actions*, in CLOSA C., KOCHENOV D., (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, p. 105 ss.
- SCHERMERS A.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁶, Leiden/Boston, 2018.
- SCHMIDT M., BOGDANOWICZ P., *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 ss.
- SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism in the (New) European Union*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1385 ss.
- SCHÜTZE R., *On "Federal" Ground: The European Union as an (Inter)national Phenomenon*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1069 ss.

- SCHWARZE J., *Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice*, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, The Hague, 2013, p. 257 ss.
- SCHWARZE J., *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, in *Europarecht*, 1983, p. 1 ss.
- SCOTT J., *The Global Reach of EU Law*, in CREMONA M., SCOTT J. (eds.), *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritoriality of EU Law*, Oxford, 2019, p. 21 ss.
- SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2004.
- SERENI A.P., *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959.
- SILINGARDI G., *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020.
- SIMMA B., TAMS C.J., *Article 60. Termination or Suspension of the Operation of a Treaty as a Consequence of its Breach*, in CORTEN O., KLEIN P. (eds.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vol. II, Oxford, 2011, p. 1351 ss.
- SIMMA B., PULKOWSKI D., *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2006, p. 483 ss.
- SIMON D., *La panachée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?*, in KRONENBERGER V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 279 ss.
- SINGH N., *Termination of Membership of International Organizations*, London, 1957.
- SKOURIS V., *L'identité nationale: qui détermine son contenu et selon quels critères?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 912 ss.
- SKOURIS V., *The Principle of Procedural Autonomy and the Duty of Loyal Cooperation of National Judges under Article 10 EC*, in ANDENAS M., FAIRGRIEVE D. (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law*, Oxford, 2009, p. 493 ss.
- SLOMINSKI P., TRAUNER F., *Reforming Me Softly — How Soft Law Has Changed EU Return Policy since the Migration Crisis*, in *West European Politics*, 2020, p. 93 ss.
- SMEND R., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe für Otto Mayer: zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, 1916, p. 247 ss.
- SOHN L.B., *Exclusion or Forced Withdrawal from an International Organization*, in *Harvard Law Review*, 1964, p. 1381 ss.

- SOMMARIO E., *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018.
- SOSSAI M., *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020.
- SOUSSAN A., *Droit international non conventionnel et ordre juridique de l'Union européenne*, in BENLOLO-CARABOT M. ET AL. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, p. 611 ss.
- SPAGNOLO A., *The Conclusion of Bilateral Agreements and Technical Arrangements for the Management of Migration Flows: An Overview of the Italian Practice*, in *The Italian Yearbook of International Law (2018)*, 2019, p. 211 ss.
- SPAGNOLO A., *The Loan of Organs Between International Organization as a "Normative Bridge": Insights from Recent EU Practice*, in *The Italian Yearbook of International Law (2016)*, 2017, p. 171 ss.
- SPAVENTA E., *Opening Pandora's Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, p. 5 ss.
- SPIEKER L.D., *Framing and Managing Constitutional Identity Conflicts: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and National Constitutional Courts*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 361 ss.
- STEFAN O., *Covid-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers, European Forum*, 3 June 2020, p. 663 ss.
- STEIN T., *National Constitutional Reservations with Respect to Internal Security Policy*, in GRIEGERICH T. ET AL. (eds.), *The EU between "An Ever Closer Union" and Inalienable Policy domains of Member States*, Baden-Baden, 2014, p. 203 ss.
- STEINZ R., *Principles and Values in the European Union*, in *Europarecht*, 2018, p. 9 ss.
- STUBB A., *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 1996, p. 283 ss.
- SUSE A., WOUTERS J., *The provisional Application of the EU's Mixed Trade and Investment Agreements*, in BOSSE-PLATIÈRE I., RAPOPORT C. (eds.), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Cheltenham/Northampton, 2019, p. 176 ss.
- TAMS C., *Article 6*, in SIMMA B. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford, 2012, p. 374 ss.
- TANZI A., *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*⁶, Milano, 2019.
- TATHAM A.F., *"Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!": EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 128 ss.
- TAVARES LANCEIRO R., *The Implementation of EU Law by National Administrations: Executive Federalism and the Principle of Sincere Cooperation*, in *Perspectives on Federalism*, 2018, p. 71 ss.

- TEGA D., *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 615 ss.
- TELO M., *Differentiated Integration/cooperation as a Way Out of Regional Organisation Crises?*, in BRIBOSIA E. ET AL. (dir.), *L'Europe au kaléidoscope. Liber Amicorum Marianne Dony*, Bruxelles, 2019, p. 425 ss.
- TEMPLE LANG J., *Article 10 EC – The Most Important “General Principle” of Community Law*, in BERNITZ U. ET AL. (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan de Rijn, 2008, p. 76 ss.
- TEMPLE LANG J., *Developments, Issues, and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treaty*, in *Fordham International Law Journal*, 2003, p. 1904 ss.
- TEMPLE LANG J., *General Report, The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC*, in SUNDSTRÖM G.O.Z, KAUPPI M.R.S. (eds.), *XIX FIDE Congress*, Helsinki, 2000, vol. I, pp. 373-426.
- TEMPLE LANG J., *The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions Under Article 10 EC*, in *Fordham International Law Journal*, 2007, p. 1483 ss.
- TEMPLE LANG J., *The Duty of sincere Cooperation as a Lawyering Strategy. A Personal Account of Commission v. United Kingdom Case 80/79*, in NICOLA F., DAVIES B. (eds.), *EU Law Stories – Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge, 2017, p. 301 ss.
- TERPAN F., *Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU law*, in *European Law Journal*, 2015, p. 68 ss.
- TERPAN F., SAURUGGER S., *Soft and Hard Law in Times of Crisis: Budget Monitoring, Migration and Cybersecurity*, in *West European Politics*, 2020, p. 21 ss.
- TESAURO G., *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *Dibattito “Coronavirus e diritto dell’Unione”* n. 3, 18 aprile 2020, p. 10 ss., <https://www.aisdue.eu/>.
- TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, 2006.
- TESAURO G., DE PASQUALE P., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il Diritto dell’Unione europea, Osservatorio europeo*, maggio 2020, p. 1 ss.
- TESAURO G., DE PASQUALE P., *Rapporti tra corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di Aisdue*, I (2019), p. 27 ss.
- THIES A., *Principles of EU External Action*, in WESSEL R.A., LARIK J., (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2020, p. 29 ss.
- THYM D., *“Refugee Crisis” as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.
- THYM D., *The Political Character of Supranational Differentiation*, in *European Law Review*, 2006, p. 781 ss.

- TIZZANO A., *Cooperazione rafforzata e flessibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 460 ss.
- TIZZANO A., *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 819 ss.
- TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998.
- TIZZANO A., *Le competenze della Comunità*, in AA. VV., *Trent'anni di diritto comunitario*, Bruxelles/Lussemburgo, 1981.
- TIZZANO A., *Le ricadute della sentenza Costa/Enel nei rapporti tra giurisdizioni europee*, in NASCIMBENE B. (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 67 ss.
- TIZZANO A., *Notes sur le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne*, in KRONENBERGER V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 223 ss.
- TIZZANO A., *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 9 ss.
- TOMUSCHAT C., *Article 19*, in SIMMA B. ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford, 2012, p. 637 ss.
- TORRESAN R., *La sentenza del 12 marzo 2020, causa C-576/18, Commissione c. Italia e alcune considerazioni sul principio di leale cooperazione ai tempi del Covid-19*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), p. 26 ss., 51 ss., <https://www.aisdue.eu/>.
- TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016.
- TOVO C., *Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 98 ss.
- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, p. 5. AZOULAI L., *Structural Principles in EU Law: Internal and External*, in CREMONA M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford/Portland, Oregon, 2018, p. 31 ss.
- TSAGOURIAS N., *Conceptualising the autonomy of European Union*, in COLLINS R., WHITE N.D. (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Oxford, 2011, p. 339 ss.
- TSOURDI E.(L.), *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 667 ss.
- TUYTSCHAEVER F., *Differentiation in European Union Law*, Oxford/Portland, Oregon, 1999.
- ULRICH G. ZIEMELE I. (eds.), *How International Law Works in Times of Crisis*, Oxford, 2019.

- UYTTENDAELE M., *Précis de Droit Constitutionnel Belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*³, Bruxelles, 2005.
- VAHLAS A. *Appartenance à l'Union européenne*, in CONSTANTINESCO V., GAUTIER Y., MICHEL V. (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Strasbourg, 2005, p. 239 ss.
- VAJDA C., *The Rule of Law within the European Union*, LAWTTIP Working Papers 2020/1, <https://www.lawttip.eu/>.
- VAJDA C., *Achmea and the Autonomy of the EU Legal Order*, LAWTTIP Working Papers 2019/1, <https://www.lawttip.eu/>.
- VAN CLEYNENBREUGEL P., *Typologies of Solidarity in EU Law: A Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises*, in BIONDI A. ET AL. (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham/Northampton, 2018, p. 13 ss.
- VAN DER ESCH B., *L'unité du marché commun dans la jurisprudence de la Cour*, in *Cahiers de droit européen*, 1970, p. 303 ss.
- VAN DER LOO G., WESSEL R.A., *The Non-Ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 735 ss.
- VAN EIJKEN H., Case C-391/09, Malgozata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others, *Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011, nyr*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 806 ss.
- VAN ELSUWEGE P., *A Matter of Representative Democracy in the European Union. The Catalan Question before the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 25 December 2019, <https://verfassungsblog.de/>.
- VAN ELSUWEGE P., *Commission v. Sweden. Case C-246/07*, in *American Journal of International Law*, 2011, p. 307 ss.
- VAN ELSUWEGE P., *The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations*, in VARJU M. (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 283 ss.
- VAN ELSUWEGE P., *The Junqueras Saga Continues. A New Challenge for the EU Legal Order*, in *Verfassungsblog*, 14 January 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- VAN ELSUWEGE P., GREMMELPREZ F., *Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss.
- VAN ELSUWEGE P., PETROV R., *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with Neighbouring Countries of the European Union*, in *European Law Review*, 2011, p. 688 ss.

- VAN MIDDELAAR L., *Spanning the River: The Constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political Order*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 98 ss.
- VAN ROSSEM J., *The Autonomy of EU Law: More is Less?*, in WESSEL R.A., BLOCKMANS S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, The Hague, 2013, p. 13 ss.
- VAN VOOREN B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy. A Paradigm for Coherence*, London/New York, 2012, p. 177 ss.
- VANONI L.P., VIMERCATI B., *Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 31 ss.
- VARGA Z., *National Remedies in the Case of Violation of EU Law by Member State Courts*, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, p. 51 ss.
- VEDDER C., *Artikel I-5*, in VEDDER C., HEINTSCHEL VON HEINEGG W. (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Berlin, 2007.
- VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Napoli, 2015.
- VEZZANI S., *Pacta sunt servanda? La sentenza della Corte di giustizia nell'affare Intertanko (caso C-308/06) e l'adattamento dell'ordinamento comunitario al diritto internazionale pattizio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 233 ss.
- VEZZANI S., *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 154 ss.
- VIDMAR J., *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 359 ss.
- VIGNES D., *La participation aux organisations internationales*, in DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, p. 57 ss.
- VILLANI S., *Riflessioni a distanza sulla pronuncia della Corte costituzionale federale in relazione al Trattato CECA*, in *Studi Tributari Europei*, 2017, p. 254 ss.
- VILLANI S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, in corso di pubblicazione per i tipi di Bononia University Press.
- VILLANI U., *Il diritto dell'Unione europea è ancora materia per internazionalisti?*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 553 ss.
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁶, Bari, 2020.

- VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011.
- VILLIGER M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, 2009, p.116 ss.
- VITERBO A., *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers, European Forum*, 2020, p. 671 ss.
- VON BOGDANDY A., *Constitutional Principles*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford/Portland, Oregon 2006, p. 3 ss.
- VON BOGDANDY A., *Neither an International Organization nor a State: The EU as a Supranational Federation*, in JONES E. ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, 2012, p. 761 ss.
- VON BOGDANDY A. ET AL., *Un possibile "momento costituzionale" per lo Stato di diritto europeo. I confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 855 ss.
- VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.
- VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1417 ss.
- VON BOGDANDY A., SMRKOLJ M., *European Community and Union Law and International Law*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law, ad vocem*.
- VON BOGDANDY A., SONNEVEND P. (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford/Portland, Oregon, 2015.
- VORKUHLE A., *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, p. 175 ss.
- WEATHERILL S., *Competences*, in DE WITTE B. (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, San Domenico di Fiesole, 2003, p. 45 ss., p. 56 (doc. CONV 703/03).
- WEILER J.H.H., *European Integration*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law, ad vocem*.
- WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999.
- WEILER J.H.H., *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*, in *Irish Studies in International Affairs*, 1990, p. 15 ss.

- WEILER J.H.H., *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.
- WEILER J.H.H., SARMIENTO D., *The EU Judiciary After Weiss Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 2 June 2020, <https://verfassungsblog.de/>.
- WELLENS K., *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in WOLFRUM R., KOJIMA C. (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 2009, p. 3 ss.
- WESSEL R.A., *Consequences of Brexit for International Agreements Concluded by the EU and Its Member States*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1010 ss.
- WESSEL R.A., *The EU and International Law*, in WESSEL R.A., LARIK J. (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, 2020, p. 139 ss.
- WESSEL R.A., *The International Legal Status of the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 109 ss.
- WHITE G., *The Principle of Good Faith*, in LOWE V., WARBRICK C. (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in Honour of M. Akehurst*, London/New York, 1994, p. 230 ss.
- WHITE N.D., *The Law of International Organisations*, Manchester, 2005.
- WOLFRUM R., *Cooperation, International Law of*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, *ad vocem*.
- WOUTERS J., *International Law, Informal Law-Making and Global Governance in Times of Anti-Globalism and Populism*, in KRIEGER H. ET AL. (eds.), *The International Rule of Law. Rise or Decline? Foundational Challenges*, Oxford, 2019, p. 242 ss.
- WOUTERS J., SCHMITT P., *Equality Among Member States and Differentiated Integration in the EU*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 43 ss.
- XUEREB P.G., *Loyalty and Solidarity*, in *European Constitutional Law Review*, 2005.
- YURATICH D., *Article 13(2) TEU: Institutional Balance, Sincere Co-operation, and Non-Domination during Lawmaking?*, in *German Law Journal*, 2017, p. 99 ss.
- ZAMBRANO V., *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, p. 119 ss.
- ZICCARDI P., *Federalismo, societarismo e regionalismo nella società internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1949, p. 59 ss.
- ZILIOLI C., SELMAYR M., *La Banca centrale europea*, Milano, 2007.

- ZIMMERMANN A., WEIß N., *International Law in Times of Anti-Globalism and Populism – Challenges Ahead: Comment on Jan Wouters*, in KRIEGER H. ET AL. (eds.), *The International Rule of Law. Rise or Decline? Foundational Challenges*, Oxford, 2019, p. 265 ss.
- ZILLER J., *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 151 ss.
- ZOLLER E., *La bonne foi en droit international public*, Paris, 1977.
- ZORZI GIUSTINIANI F., *International Law in Disaster Scenarios. Applicable Rules and Principles*, Cham, 2020.
- ZORZI GIUSTINIANI F., *Schengen o non Schengen?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 86 ss.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

Giurisprudenza internazionale

*Corte permanente di giustizia internazionale*¹

Pareri

21 febbraio 1925, *Scambio tra le popolazioni greca e turca*, in *PCIJ Reports Series B*, n. 10

*Corte internazionale di giustizia*²

Sentenze

11 giugno 1998, *Frontiera terrestre e marittima tra Camerun e Nigeria*, *ICJ Reports 1998*, p. 275 ss.

20 dicembre 1988, *Attività armate di frontiera e transfrontaliere (Nicaragua c. Honduras)*, *ICJ Reports 1988*, p. 69 ss.

25 settembre 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros (Ungheria c. Slovacchia)*, in *ICJ Reports 1997*, p. 7 ss.

Pareri

21 giugno 1971, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell’Africa del Sud in Namibia (Sud-Ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza*, in *ICJ Reports 1971*, p. 16 ss.

20 dicembre 1980, *Interpretazione dell’Accordo del 25 marzo 1951 tra l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l’Egitto*, in *ICJ Reports 1980*, p. 73 ss.

*Corte europea dei diritti dell’uomo*³

25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, ricorso n. 22696/16

¹ Le pronunce della Corte permanente di giustizia internazionale sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.icj-cij.org/en/pcij>.

² Le pronunce della Corte internazionale di giustizia sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.icj-cij.org/>.

³ Le pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

*Corte EFTA*⁴

23 novembre 2004, *Fokus Bank ASA*, causa E-1/094

14 febbraio 2017, *Nobile*, causa E-21/16

Corte di giustizia dell'Unione europea (già Corte di giustizia delle Comunità europee)⁵*Sentenze*

16 dicembre 1960, *Humblot*, causa 6/60, EU:C:1960:48

23 febbraio 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*, causa 30/59, EU:C:1961:2

12 luglio 1962, *Regno dei Paesi Bassi c. Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, causa 9/61, EU:C:1962:27

5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, EU:C:1963:1

15 luglio 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, causa 6/64, EU:C:1964:66

13 novembre 1964, *Commissione della Comunità economica europea c. il Granducato del Lussemburgo e il Regno del Belgio*, cause riunite 90 e 91/63, EU:C:1964:80

10 dicembre 1969, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, cause riunite 6 e 11/69, EU:C:1969:68

17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, causa 11/70, EU:C:1970:114

31 marzo 1971, *AETS*, causa 22/70, EU:C:1971:32

31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 22/70, EU:C:1971:32

8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH*, causa 78/70, EU:C:1971:59

15 dicembre 1971, *International Fruit Company NV e a.*, cause riunite 51 a 54/71, EU:C:1971:128

12 dicembre 1972, *International Fruit Company NV*, cause riunite 21-24/72, EU:C:1972:115

7 febbraio 1973, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 39/72, EU:C:1973:13

8 febbraio 1973, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 30/72, EU:C:1973:16

24 ottobre 1973, *Rewe Zentral AG*, causa 10/73, EU:C:1973:111

24 ottobre 1973, *Schlüter*, causa 9/73, EU:C:1973:110

⁴ Le pronunce della Corte EFTA sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://eftacourt.int/>.

⁵ Le pronunce della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://curia.europa.eu/>.

- 30 aprile 1974, *Haegeman*, causa 181/73, EU:C:1974:41
3 luglio 1974, *Casagrande*, causa 9/94, EU:C:1974:74
19 novembre 1975, *NV Nederlandse Spoorwegen*, causa 38/75, EU:C:1975:154
26 febbraio 1976, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 52/75, EU:C:1976:29
8 aprile 1976, *Defrenne*, causa 43/75, EU:C:1976:56
16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanzamt*, causa 33/76, EU:C:1976:188
2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb B.V.*, causa 50/76, EU:C:1977:13
16 novembre 1977, *SA G.B.-Inno-B.M.*, causa 13/77, EU:C:1977:185
16 febbraio 1978, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa 61/77, EU:C:1978:29
9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, causa 106/77, EU:C:1978:49
7 febbraio 1979, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito*, causa 128/78
25 settembre 1979, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa 232/78, EU:C:1979:215
4 ottobre 1979, *Repubblica francese c. Regno Unito*, causa 141/78, EU:C:1979:225
18 marzo 1980, *SpA Ferriera Valsabbia ed altri c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 154, 205, 206, 226-228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, EU:C:1980:81
5 maggio 1981, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, causa 804/79, EU:C:1981:93
15 settembre 1981, *Lord Bruce of Donnington*, causa 208/80, EU:C:1981:194
16 febbraio 1982, *Halyvourgiki Inc. e Helliniki Halyvourgia SA c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 39, 43, 85 e 88/81, EU:C:1982:59
6 ottobre 1982, *CILFIT*, causa 283/81, EU:C:1982:335
10 febbraio 1983, *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo*, causa 230/81, EU:C:1983:32
21 settembre 1983, *Deutsche Milchkonto GmbH e al.*, cause riunite 205 a 215/82, EU:C:1983:233
14 dicembre 1983, *Klöckner-Werke AG c. Commissione delle Comunità europee*, causa 263/82, EU:C:1983:373
10 aprile 1984, *Sabine von Colson e Elisabeth Kamann*, causa 14/83, EU:C:1984:153
11 dicembre 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 192/84, EU:C:1985:497
15 gennaio 1986, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 52/84, EU:C:1986:3
15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, EU:C:1986:2
18 marzo 1986, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 85/85, EU:C:1986:129
23 aprile 1986, *Parti écologiste "Les Verts"*, causa 294/83, EU:C:1986:166

- 7 maggio 1987, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa 186/85, EU:C:1987:208
- 17 settembre 1987, *Commissione c. Grecia*, causa 70/86, EU:C:1987:374
- 29 settembre 1987, *Fernando Roberto Giménez Zaera*, causa 126/86, EU:C:1987:395
- 24 marzo 1988, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 240/86, EU:C:1988:173
- 24 marzo 1988, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa 104/86, EU:C:1988:171
- 22 settembre 1988, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, cause riunite 358/85 e 51/86, EU:C:1988:431
- 27 settembre 1988, *A. Ahlström Osakeyhtiö e a. c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite 89, 104, 114, 116, 117 e da 125 a 129/85, EU:C:1988:447
- 27 settembre 1988, *Annunziata Matteucci*, causa 235/87, EU:C:1988:460
- 27 settembre 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 204/86, EU:C:1988:450
- 21 settembre 1989, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa 68/88, EU:C:1989:339
- 14 novembre 1989, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, causa 14/88, EU:C:1989:421
- 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, causa C-322/88, EU:C:1989:646
- 5 aprile 1990, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa C-6/89, EU:C:1990:166
- 19 giugno 1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd e altri*, causa C-213/89, EU:C:1990:257
- 10 luglio 1990, *Anklagemyndigheden c. Hansen & Soen I/S*, causa C-326/88, EU:C:1990:291
- 10 luglio 1990, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, causa 217/88, EU:C:1990:290
- 13 luglio 1990 (ordinanza), *J.J. Zwartveld e altri*, causa C-2/88, EU:C:1990:31
- 8 novembre 1990, *Krystyna Gmurzynska-Bscher*, causa C-231/89, EU:C:1990:386
- 24 gennaio 1991, *Alsthom Atlantique SA*, causa C-339/89, EU:C:1991:28
- 28 febbraio 1991, *Delimitis*, causa C-234/89, EU:C:1991:91
- 21 marzo 1991, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-303/88, EU:C:1991:1433
- 4 ottobre 1991, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito*, causa C-246/89, EU:C:1991:375
- 19 novembre 1991, *Francovich*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428
- 28 novembre 1991, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento europeo*, cause riunite C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449
- 19 maggio 1992, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-195/90, EU:C:1992:219

- 7 luglio 1992, *Micheletti*, causa C-369/90, EU:C:1992:295
- 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, EU:C:1992:381
- 16 dicembre 1992, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, causa C-210/91, EU:C:1992:525,
- 30 giugno 1993, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-181/91 e C-248/91, EU:C:1992:271
- 6 ottobre 1993, *Italia contro Commissione*, causa C-55/91, EU:C:1993:832
- 13 ottobre 1993, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-378/92, EU:C:1993:843
- 2 marzo 1994, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-316/91, EU:C:1994:76
- 22 marzo 1994, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-375/92, EU:C:1994:109
- 5 ottobre 1994, *Simon J.M. van Munster*, causa C-165/91, EU:C:1994:359
- 14 febbraio 1995, *Schumacker*, causa C-279/93, EU:C:1995:31
- 30 maggio 1995, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-65/93, EU:C:1995:91
- 9 novembre 1995, *Atlanta*, causa C-465/93, EU:C:1995:369
- 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd e a.*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79
- 2 luglio 1996, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-473/93, EU:C:1996:263
- 24 ottobre 1996, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e a.*, causa C-72/95, EU:C:1996:404
- 19 marzo 1996, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-25/94, EU:C:1996:114
- 3 dicembre 1996, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-268/94, EU:C:1996:461
- 18 settembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, causa C-129/96, EU:C:1997:628
- 1° ottobre 1997, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, causa C-345/95
- 9 dicembre 1997, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-265/95, EU:C:1997:595
- 16 giugno 1998, *Racke*, causa C-162/96, EU:C:1998:293
- 8 luglio 1999, *Procedimenti penali a carico di Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos*, causa C-186/98, EU:C:1999:376
- 21 settembre 1999, *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland contro Finanzamt Aachen-Innenstadt*, causa C-307/97, EU:C:1999:438

- 23 novembre 1999, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-149/96, EU:C:1999:574
- 11 gennaio 2000, *Kreil*, causa C-285/98, EU:C:2000:2
- 14 dicembre 2000, *Parfums Christian Dior SA*, cause riunite C-300/98 e C-392/98, EU:C:2000:688
- 3 luglio 2001, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*, causa C-378/98, EU:C:2001:370
- 20 settembre 2001, *Courage Ltd*, causa C-453/99, EU:C:2001:465
- 15 gennaio 2002, *Gottardo*, causa C-55/00, EU:C:2002:16
- 22 gennaio 2002, *Conseil national de l'ordre des architectes c. Nicolas Dreessen*, causa C-31/00, EU:C:2002:35
- 19 marzo 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-13/00, EU:C:2002:184
- 14 maggio 2002, *Commissione c. Germania*, causa C-383/00, EU:C:2002:289
- 2 luglio 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, causa C-499/99, EU:C:2002:408
- 5 novembre 2002, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-476/98, EU:C:2002:631
- 26 novembre 2002, *First e Franex*, causa C-275/00, EU:C:2002:711
- 12 giugno 2003, *Schmidberger*, causa C-112/00, EU:C:2003:333
- 30 settembre 2003, *Köbler*, causa C-224/01, EU:C:2003:513
- 16 ottobre 2003, *Irlanda c. Commissione*, causa C-339/00, EU:C:2003:545
- 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, EU:C:2003:618
- 7 gennaio 2004, *Wells*, causa C-201/02, EU:C:2004:12
- 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz NV*, causa C-453/00, EU:C:2004:17
- 4 marzo 2004, *Germania c. Commissione*, causa C-344/01, EU:C:2004:01
- 25 marzo 2004, *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e a.*, causa C-495/00, EU:C:2004:180
- 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù a rl*, causa riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178
- 1° aprile 2004, *Commissione c. Jégo-Quééré*, causa C-263/02 P, EU:C:2004:210
- 7 ottobre 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-239/03, EU:C:2004:598
- 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02, EU:C:2004:614
- 16 dicembre 2004, *EU-Wood-Trading GmbH*, causa C-277/02, EU:C:2004:810
- 16 dicembre 2004, *Gregorio My c. Office national des pensions (ONP)*, causa C-293/03, EU:C:2004:821
- 26 aprile 2005, *Commissione c. Irlanda*, causa C-494/01, EU:C:2005:250
- 3 maggio 2005, *Berlusconi et al.*, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-493/02, EU:C:2005:270

- 2 giugno 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo*, causa C-266/03, EU:C:2005:341
- 16 giugno 2005, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, causa C-105/03, EUC:2005:386
- 14 luglio 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03, EU:C:2005:462
- 13 settembre 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-176/03, EU:C:2005:542
- 15 novembre 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Danimarca*, causa C-392/02, EU:C:2005:683
- 16 marzo 2006, *Kapferer c. Schlank & Schick GmbH*, causa C-234/04, EU:C:2006:178
- 30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, causa C-459/03, EU:C:2006:345
- 15 giugno 2006, *Herrera*, causa C-466/04, EU:C:2006:405
- 28 novembre 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-414/04, EU:C:2006:742
- 27 febbraio 2007, *Gestoras Pro Amnistía*, causa C-354/04 P, EU:C:2007:115
- 27 febbraio 2007, *Segi*, causa C-355/04 P, EU:C:2007:116
- 13 marzo 2007, *Unibet*, causa C-432/05, EUC:2007:163
- 21 giugno 2007, *Jonkman e a.*, cause riunite C-231-233/06, EUC:2007:373
- 18 luglio 2007, *Lucchini*, causa C-119/05, EU:C:2007:434
- 18 ottobre 2007, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-441/06, EU:C:2007:616
- 23 ottobre 2007, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-440/05, EU:C:2007:625
- 23 ottobre 2007, *Morgan e Bucher*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, EU:C:2007:626
- 11 dicembre 2007, *Viking*, causa C-438/05, EU:C:2007:772
- 18 dicembre 2007, *Laval*, causa C-341/05, EU:C:2007:809
- 3 giugno 2008, *Intertanko e a.*, causa C-308/06, EU:C:2008:312
- 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461
- 17 luglio 2008, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa C-132/06, EU:C:2008:412
- 21 ottobre 2008, *Marra*, cause riunite C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579
- 12 febbraio 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Grecia*, causa C-45/07, EU:C:2009:81
- 3 marzo 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Svezia*, EU:C:2009:119

- 3 marzo 2009, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, causa C-205/06, EU:C:2009:118
- 8 settembre 2009, *Budvar*, causa C-478/07, EU:C:2009:521
- 15 dicembre 2009, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-387/05, EU:C:2009:781
- 16 dicembre 2008, *CARTESIO*, causa C-210/06, EU:C:2008:723
- 4 marzo 2010, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, causa C-38/06, EU:C:2010:108
- 20 aprile 2010, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, EU:C:2010:203
- 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363
- 8 luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-334/08, EU:C:2010:414
- 1° ottobre 2010, *Affatato*, causa C-3/10, EU:C:2010:574
- 28 ottobre 2010, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, causa C-508/08, EU:C:2010:643
- 30 novembre 2010, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-132/09, EU:C:2010:562
- 22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, causa C-208/09, EU:C:2010:806
- 27 gennaio 2011, *Commissione europea c. Granducato del Lussemburgo*, causa C-490/09, EU:C:2011:34
- 28 aprile 2011, *El Dridi*, causa C-61/11 PPU, EU:C:2011:268
- 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn*, causa C-391/09, EU:C:2011:291
- 6 settembre 2011, *Patriciello*, causa C-163/10, EU:C:2011:543
- 15 novembre 2011, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-539/09, EU:C:2011:733
- 29 marzo 2012, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-243/10, EU:C:2012:182
- 27 novembre 2012, *Pringle*, causa C-370/12, EU:C:2012:756
- 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, EU:C:2013:105
- 26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11, EU:C:2013:107
- 16 aprile 2013, *Las*, causa C-202/11, EU:C:2013:239
- 16 aprile 2013, *Regno di Spagna e Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-274/11 e C-295/11, EU:C:2013:240
- 4 giugno 2013, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-300/11, EU:C:2013:363
- 19 settembre 2013, *Brey*, causa C-140/12, EU:C:2013:565
- 7 novembre 2013, *UPC Nederland BV*, causa C-518/11, EU:C:2013:709
- 15 gennaio 2014, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, causa C-292/11 P, EU:C:2014:3
- 13 febbraio 2014, *Mediaset SpA*, causa C-69/13, EU:C:2014:71

- 12 giugno 2014, *Digibet*, causa C-156/13, EU:C:2014:1756
10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti & C. SpA*, causa C-213/13, EU:C:2014:2067
17 luglio 2014, *Torresi*, cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088
17 settembre 2014, *Cruz*, causa C-341/13, EU:C:2014:2230
19 novembre 2014, *ClientEarth*, causa C-404/13, EU:C:2014:2382
4 febbraio 2015, *Melchior*, causa C-647/13, EU:C:2015:54
5 febbraio 2015, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-317/14, EU:C:2015:63
28 aprile 2015, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-28/12, EU:C:2015:282
8 settembre 2015, *Regno di Spagna c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-44/14, EU:C:2015:554
8 settembre 2015, *Taricco I*, causa C-105/14, EU:C:2015:555
10 settembre 2015, *Wojciechowski*, causa C-408/14, EU:C:2015:591
6 ottobre 2015, *Schrems*, causa C-362/14, EU:C:2015:650
21 gennaio 2016, *Commissione europea c. Repubblica di Cipro*, causa C-515/14 EU:C:2016:30
5 aprile 2016, *Aranyosi e Caldaru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198
5 aprile 2016, *Puligienica*, causa C-689/13, EU:C:2016:199
2 giugno 2016, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff*, causa C-438/14, EU:C:2016:401
30 giugno 2016, *Guy Riskin e Geneviève Timmermans*, causa C-176/15, EU:C:2016:488
19 luglio 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa C-455/14 P, EU:C:2016:569
6 settembre 2016, *Petruhhin*, causa C-182/15, EU:C:2016:630
20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e a.*, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701
28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, causa C-72/15, EU:C:2017:236
8 giugno 2017, *Freitag*, causa C-541/15, EU:C:2017:432
26 luglio 2017, *Comune di Corridonia e a.*, cause riunite C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589
6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:63
12 settembre 2017, *Anagostakis*, causa C-589/15 P, EU:C:2017:663
12 settembre 2017, *Repubblica d'Austria c. Repubblica di Germania*, causa C-648/15, EU:C:2017:664
27 settembre 2017, *Puškár*, causa C-73/16, EU:C:2017:725
23 novembre 2017, *Gasorba SL e a.*, causa C-547/16, EU:C:2017:891
5 dicembre 2017, *M.A.S., M.B. (Taricco II)*, causa C-42/17, EU:C:2017:936

- 5 dicembre 2017, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-600/14, EU:C:2017:935
- 20 dicembre 2017, *Protect*, causa C-664/15, EU:C:2017:987
- 20 dicembre 2017, *Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-521/15, EU:C:2017:982
- 6 febbraio 2018, *Procedimento penale a carico di Altun e a.*, causa C-359/16, EU:C:2018:63
- 27 febbraio 2018, *ASJP*, causa C-64/16, EU:C:2018:117
- 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, EU:C:2018:158
- 11 luglio 2018, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-365/15, EU:C:2018:555
- 25 luglio 2018, *LM*, causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586
- 25 luglio 2018, *ML*, causa C-200/18 PPU, EU:C:2018:589
- 6 settembre 2018, *Salzburger Gebietskrankenkasse e Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, causa C-527/16, EU:C:2018:669
- 12 settembre 2018 (ordinanza), *NF e a. c. Consiglio europeo*, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, EU:C:2018:705
- 13 settembre 2018, *Buccioni c. Banca d'Italia*, causa C-594/16
- 19 settembre 2018, *RO*, causa C-327/18 PPU, EU:C:2018:733
- 20 novembre 2018, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925
- 2 ottobre 2018, *Repubblica francese c. Parlamento europeo*, causa C-73/17, EU:C:2018:787
- 24 ottobre 2018, *XC e a.*, causa C-234/17, EU:C:2018:853
- 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873
- 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:99
- 11 dicembre 2018, *Heinrich Weiss a altri*, causa C-493/17, EU:C:2018:1000
- 17 dicembre 2018 (ordinanza), *Commissione europea c. Polonia*, causa C-619/18 R, EU:C:2018:1021
- 19 dicembre 2018, *Silvio Berlusconi e a.*, causa C-219/17, EU:C:2018:1023
- 13 febbraio 2019, *Ronny Robert*, causa C-179/18, EU:C:2019:111
- 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-128/17, EU:C:2019:194
- 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, EU:C:2019:53
- 3 luglio 2019, *Eurobolt BV*, causa C-644/17, EU:C:2019:555
- 8 luglio 2019, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, causa C-543/17, EU:C:2019:573
- 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, causa C-395/17, EU:C:2019:918

- 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-391/17, EU:C:2019:919
- 5 novembre 2019, *Commissione europea c. Polonia*, causa C-192/18, EU:C:2019:924
- 12 novembre 2019, *Commissione europea c. Irlanda*, causa C-261/18, EU:C:2019:955
- 19 novembre 2019, *A.K. e a.*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982
- 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, EU:C:2019:1115
- 31 gennaio 2020, *Repubblica di Slovenia c. Repubblica di Croazia*, causa C-457/18, EU:C:2020:65
- 4 marzo 2020, *Centraal Justitieel Incassobureau*, causa C-183/18, EU:C:2020:153
- 12 marzo 2020, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-576/18, EU:C:2020:202
- 2 aprile 2020, *Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile*, cause riunite C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260
- 2 aprile 2020, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257
- 8 aprile 2020 (ordinanza), *Commissione europea c. Polonia*, causa C-791/19 R, EU:C:2020:277
- 14 maggio 2020, *FMS*, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367
- 18 giugno 2020, *Commissione europea c. RQ*, causa C-831/18 P, EU:C:2020
- 18 giugno 2020, *Porin kaupunki*, causa C-328/19, EU:C:2020:483
- 25 giugno 2020, *A e a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, causa C-24/19, EU:C:2020:503
- 9 luglio 2020, *Repubblica ceca c. Commissione europea*, causa C-575/18 P, EU:C:2020:530
- 10 settembre 2020 (ordinanza), *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, causa C-424/20 P(R), EU:C:2020:705

Pareri

- 14 novembre 1978, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*, deliberazione 1/78, EU:C:1987:202
- 14 dicembre 1991, *Progetto di Accordo tra la Comunità ed i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, parere 1/91, EU:C:1991:490

- 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, parere 2/91, EU:C:1993:106
- 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, parere 1/94, EUC:1994:284
- 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, parere 2/00, EUC:2001:664
- 7 febbraio 2006, *Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, parere 1/03, EU:C:2006:81
- 8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, parere 1/09, EU:C:2011:123
- 14 ottobre 2014, *Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori*, parere 1/13, EU:C:2014:2303
- 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2/13, EU:C:2014:2454
- 16 maggio 2017, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, EU:C:2017:376
- 30 aprile 2019, *Accordo economico globale tra l'UE e il Canada*, parere 1/17, EU:2019:34

Conclusioni di Avvocati generali

- 12 maggio 1970, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen*, cause riunite 72/69 e 74/69, EU:C:1970:36
- 10 luglio 1980, *Burgoa*, causa 812/79, EU:C:1980:196
- 5 dicembre 1984, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa 290/83, EU:C:1984:379
- 26 maggio 1988, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 383/87, EU:C:1988:264
- 19 giugno 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, causa C-213/89, EU:C:1990:216
- 11 luglio 1991, *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e a.*, cause riunite C-78-83/90, EU:C:1991:313
- 18 maggio 1995, *Dubois*, causa C-16/94, EU:C:1995:148
- 25 febbraio 1999, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-149/96, EU:C:1999:92
- 22 maggio 2003, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, causa C-216/01, EU:C:2003:302
- 1° aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, causa C-82/03, EU:C:2004:218

- 10 aprile 2004, *Torresi*, cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:265
- 29 aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, causa C-304/02, EU:C:2004:274
- 11 novembre 2004, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, causa C-105/03, EU:C:2004:712
- 10 marzo 2005, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, causa C-433/03, EU:C:2005:153
- 16 gennaio 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:11
- 23 gennaio 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:30
- 8 maggio 2008, *Repubblica ellenica c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-203/07 P, EU:C:2008:270
- 10 luglio 2008, *Commissione c. Austria e Svezia*, cause riunite C-205/06 e C-249/06, EU:C:2008:391
- 8 ottobre 2008, *Michaniki AE*, causa C-213/07, EU:C:2008:544
- 1° ottobre 2009, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Svezia*, causa C-246/07, EU:C:2009:589
- 30 settembre 2009, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, EU:C:2009:588
- 1° luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, causa C-508/08, EU:C:2010:392
- 6 marzo 2012, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, causa C-364/10, EU:C:2012:124
- 16 ottobre 2014, *Melchior*, causa C-647/13, EU:C:2014:2301
- 14 gennaio 2015, *Gauweiler*, causa C-62/14, EU:C:2015:7
- 7 aprile 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea*, causa C-455/14 P, EU:C:2016:212
- 8 settembre 2016, *Trattato di Marrakech*, parere 3/15, EU:C:2016:657
- 21 dicembre 2016, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, parere 2/15, EU:C:2016:992
- 27 aprile 2017, *Repubblica d'Austria c. Repubblica federale di Germania*, causa C-648/15, EU:C:2017:311
- 18 luglio 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, EU:C:2017:564
- 20 luglio 2017, *Commissione europea c. Repubblica d'Austria*, causa C-187/16, EU:C:578
- 26 luglio 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:618
- 11 gennaio 2018, *Commissione europea c. Repubblica slovacca*, causa C-626/16, EU:C:2018:4
- 4 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:978

- 9 gennaio 2019, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, causa C-620/16, EU:C:2019:3
- 6 febbraio 2019, *Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-391/17, EU:C:2019:97
- 14 marzo 2019, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, causa C-89/18, EU:C:2019:210
- 11 aprile 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18, EU:C:2019:325
- 31 ottobre 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2019:917
- 11 dicembre 2019, *Repubblica di Slovenia c. Repubblica di Croazia*, causa C-457/18, EU:C:2019:1067

Tribunale (già di primo grado) dell'Unione europea

- 22 gennaio 1997, *Opel Austria GmbH c. Consiglio*, causa T-115/94, EU:T:1997:3
- 15 ottobre 2008, *Mote*, causa T-345/05, EU:T:2008:440
- 4 dicembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-284/08, EU:T:2008:550
- 30 settembre 2015, *Anagnostakis*, causa T-450/12, EU:T:2015:739
- 28 febbraio 2017 (ordinanza), *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16, EU:T:2017:128
- 28 febbraio 2017 (ordinanza), *NG c. Consiglio europeo*, causa T-193/16, EU:T:2017:129
- 28 febbraio 2017 (ordinanza), *NM c. Consiglio europeo*, causa T-257/16, EU:T:2017:130
- 10 settembre 2019, *Repubblica di Polonia c. Commissione europea*, causa T-883/16, EU:T:2019:567
- 4 settembre 2020 (ordinanza), *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e Rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-550/20 R, EU:T:2020:416

Corti costituzionali degli Stati membri

*Austria*⁶

B 282/92, B 60/93 *Mineralöl*

G 256/98 *Semmering Basistunnel*

⁶ Le pronunce del *Verfassungsgerichtshof* sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.vfgh.gv.at/>.

*Francia*⁷

n. 2004-505 DC

n. 2017-749 DC

*Germania*⁸34, 9, *Besoldungsvereinheitlichung*6, 309, *Reichskonkordat*8, 122, *Volksbefragung Hessen*1, 299, *Wohnungsbauförderung*859/15, *Staatsanleihekaufprogramm*2/08, *Lissabon Urtteil*1368/16, *CETA*1444/16, *CETA**Italia*⁹

n. 96/1986

n. 389/1989

n. 303/2003

n. 247/2007

n. 85/2013

n. 1/2016

n. 269/2017

*Spagna*¹⁰

n. 96/1986

n. 247/2007

*Ungheria*¹¹

n. 22/2016

⁷ Le pronunce del *Conseil constitutionnel* sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>.

⁸ Le pronunce del *Bundesverfassungsgericht* sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

⁹ Le pronunce della Corte costituzionale italiana sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.cortecostituzionale.it/>.

¹⁰ Le pronunce del *Tribunal constitucional* sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://www.tribunalconstitucional.es/>.

¹¹ Le pronunce dell'*Alkotmánybíróság* sono disponibili al seguente indirizzo Internet: <https://hunconcourt.hu/>.