

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino  
24/2023

7923116230



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino



IL DIRITTO INTERNAZIONALE  
PER LA PACE E NELLA GUERRA.  
SVILUPPI RECENTI E PROSPETTIVE FUTURE

# IL DIRITTO INTERNAZIONALE PER LA PACE E NELLA GUERRA. SVILUPPI RECENTI E PROSPETTIVE FUTURE

*LIBER AMICORUM*  
IN ONORE DI EDOARDO GREPPI

*a cura di*

ORNELLA PORCHIA e MICHELE VELLANO

Questo volume, sprovvisto del  
talloncino a fronte, è da consi-  
derarsi copia saggio gratuito  
esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d,  
DPR 633/1972)

€ 68,00

ISBN 978-88-495-5327-7



UNIVERSITÀ  
DI TORINO



Edizioni  
Scientifiche  
Italiane

Il diritto internazionale  
per la pace e nella guerra.  
Sviluppi recenti  
e prospettive future  
ESI



MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
24/2023

*Comitato scientifico delle Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza*

Raffaele Caterina (coordinatore), Alessandra Algostino, Roberto Cavallo Perin, Elena D'Alessandro, Paolo Gallo, Enrico Grosso, Michele Graziadei, Edoardo Greppi, Daniela Izzi, Pier Giuseppe Monateri, Ugo Pagallo, Anna Maria Poggi, Michele Rosboch, Dario Tosi, Michele Vellano, Ilaria Zuanazzi.

Il diritto internazionale  
per la pace e nella guerra.  
Sviluppi recenti  
e prospettive future

*Liber amicorum*  
in onore di Edoardo Greppi

*a cura di*

ORNELLA PORCHIA e MICHELE VELLANO



UNIVERSITÀ  
DI TORINO



Edizioni  
Scientifiche  
Italiane

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Il presente volume è stato sottoposto ad un processo di revisione da parte di una commissione di lettura nominata dal Comitato Scientifico della Collana.

La commissione di lettura ha formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

PORCHIA, Ornella; VELLANO, Michele (*a cura di*)

Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future.

*Liber amicorum* in onore di Edoardo Greppi

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 24/2023

Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

---

© 2023 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
[www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
[info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

pp. XXII+394; 24 cm  
ISBN: 978-88-495-5327-7

Prima edizione: settembre 2023  
un volume in lingua italiana



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS E CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

© 2023 Università degli Studi di Torino  
10124 Torino, Via Verdi 8  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

ISBN: 9788875902650

## Sommario

INTRODUZIONE	
<i>Collega e, ciò nonostante, Amico</i>	IX
Elenco delle pubblicazioni del Prof. Edoardo Greppi	XIII
<b>SEZIONE PRIMA</b>	
<b>Prevenzione dei conflitti, soluzione delle controversie e ruolo delle organizzazioni internazionali</b>	
FRANCESCO SALERNO	
<i>Il «canone» oggettivo di uso illegittimo della forza nel conflitto russo-ucraino</i>	3
MASSIMO IOVANE, PIERFRANCESCO ROSSI	
<i>Gli obblighi internazionali di neutralità dagli Alabama Claims alla guerra in Ucraina</i>	23
MARCO PERTILE	
<i>La soluzione dei conflitti e la cessione del territorio nel diritto internazionale: alcune considerazioni sul caso della Crimea</i>	37
PIETRO GARGIULO	
<i>Nazioni Unite, Cybersecurity e diritto internazionale</i>	53
ANDREA DE GUTTRY	
<i>L'African Union Commission on International Law ed il suo contributo al consolidamento della pace e della sicurezza nel continente africano. Una valutazione critica</i>	69
PAOLO PALCHETTI	
<i>Les sujets inscrits à l'ordre du jour : chronique de la fin annoncée des traités ?</i>	87

MANLIO FRIGO <i>Methods of dispute settlement, post-colonial restitutions and the increasing importance of due diligence in the international art trade</i>	103
--	-----

## SEZIONE SECONDA

**Pace e processo di integrazione europea**

ROSARIO SAPIENZA <i>Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina</i>	129
--	-----

FEDERICO CASOLARI <i>Il (possibile) ruolo del diritto dell'Unione europea nella soluzione delle controversie tra Stati membri: alcune considerazioni sistemiche a partire dal caso Slovenia c. Croazia</i>	143
---	-----

FRANCESCO MUNARI <i>Prodotti della difesa e mercato interno: riflessioni sull'impatto della carenza di una politica di difesa comune su un settore strategico</i>	159
--	-----

SERGIO MARIA CARBONE <i>Contratti internazionali e sanzioni: la disciplina applicabile ai loro effetti</i>	175
---	-----

BRUNO NASCIMBENE <i>Riflessioni sul tema della cittadinanza: un diritto della persona</i>	187
--	-----

## SEZIONE TERZA

**Crimini internazionali e giustizia penale internazionale: sfide e risposte**

FAUSTO POCAR <i>Reflections on War Crimes against the Environment and the Rome Statute</i>	197
---	-----

MICAELA FRULLI <i>Tutela dei beni culturali e obblighi di criminalizzazione: uno sguardo d'insieme sugli strumenti internazionali</i>	209
--	-----

GIULIO BARTOLINI  
*Modelli di implementazione a livello interno dei crimini di guerra* 231

FULVIO MARIA PALOMBINO, ANTONIO MARICONDA  
*La difficile via per perseguire il crimine di aggressione nel conflitto russo-ucraino: sulla proposta di creare un Tribunale speciale* 251

SEZIONE QUARTA  
**Conflitti armati, condotta delle ostilità  
e tutela dei diritti umani**

GIUSEPPE NESI  
*Personnes disparues et disparitions forcées dans le conflit en Ukraine : de la responsabilité de l'État à la responsabilité individuelle* 275

MARCO PEDRAZZI  
*Le deportazioni di civili nel conflitto armato in Ucraina alla luce del diritto internazionale penale* 293

ILARIA VIARENGO  
*Giornalisti e conflitti armati: quale protezione?* 313

MARINA CASTELLANETA  
*La disinformazione nel conflitto in Ucraina: tra ius in bello e diritto alla libertà di espressione* 327

ROGER O'KEEFE  
*If you want more than pieces, prepare for war: Taking seriously the peacetime obligation to prepare to safeguard cultural property in armed conflict* 347

ANDREA CANNONE  
*I ricorsi interstatali proposti dall'Ucraina contro la Russia dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e il trattamento dei ricorsi individuali connessi* 363

GABRIELLA VENTURINI  
*Brevi note sull'attribuzione delle attività statali nello spazio cibernetico* 387



## INTRODUZIONE

### *Collega e, ciò nonostante, Amico*

Il titolo di questa Introduzione, che dà avvio al *Liber amicorum* donato a Edoardo Greppi nell'anno della sua uscita dai ruoli universitari in corrispondenza con il suo settantesimo compleanno, vuole ricordare una frase spesso pronunciata dall'onorato in occasioni accademiche, per aprire un dialogo o sdrammatizzare una situazione di confronto con colleghi dell'Università di Torino o di altre Università. Una frase che molto ci dice di Edoardo Greppi il quale non ha mai inteso sacrificare i rapporti interpersonali alle esigenze e ai riti, talvolta aspri, dell'Accademia.

Questo lavoro, davvero catullianamente *'pumice expoliturum'*, riesce ad allineare magistralmente l'autentico intento donativo, una ricca e appassionata *Festschrift*, con il contributo alla riflessione scientifica più avveduta e avanzata da parte di illustri Autori. La struttura rappresenta una fedele cartografia degli interessi di Edoardo Greppi in una tessitura continua, fortemente caratterizzata scientificamente e capace di porre gli ambiti di ricerca in feconda osmosi con i temi offerti dall'attualità, anche quella che, per inevitabile difetto di distacco storico, pone maggiori sfide allo studioso che si proponga di indagare in profondità gli istituti giuridici.

Il titolo 'Per la Pace e nella Guerra', che richiama il noto volume del Generale Pietro Verri "Diritto per la pace e diritto nella guerra", palesa quanto gli interessi di Edoardo Greppi siano dotati di un intimo movente di coerenza e di aspirazione ideale, in ossequio alla logica secondo la quale i conflitti dovrebbero essere prevenuti, o gestiti secondo logiche di soluzione pacifica, e che riconosce quindi all'uso della forza uno spazio eccezionale, permeato dai principi del diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e della tutela dei diritti umani e vivificato dai valori della giustizia penale internazionale.

Se è vero che, come ben richiamato dall'onorato nei numerosi lavori consacrati ai temi che qui si ritrovano efficacemente compendiati, la saldatura fra i diversi ambiti avviene in nome del principio di

umanità, è proprio l'uomo Edoardo Greppi che intendiamo celebrare anche in queste righe introduttive. Perché la vastità e l'altezza dei suoi interessi – che hanno radice nella passione per la storia, mediata e arricchita da tante vicende tratte dalla cronaca familiare, per spaziare verso la politica, le relazioni internazionali, le arti, senza mai dimenticare l'impegno civile e l'attenzione per i meno fortunati – non sono che la manifestazione di una personalità ricca, variegata e immancabilmente gentile. Questa rara combinazione di stili e caratteri è la qualità distintiva di Edoardo Greppi.

Signorilità ed empatia, ampiezza di visione e cura del dettaglio, è dalla convergenza di tanti diversi elementi che la figura professionale e umana di Edoardo Greppi ha attinto la sua capacità di costruire un gruppo – quello che oggi si definisce 'team building' – e, ancora di più, il suo alimentare un forte senso di appartenenza e di solidarietà. Grazie al suo carisma, al suo esempio e alla sua capacità di trasmettere vitalità ed entusiasmo ai colleghi più giovani, Edoardo Greppi ha saputo creare un ambiente di lavoro che si fonda soprattutto sulla stima, sul rispetto, sull'amicizia e sull'affetto reciproci, sentimenti che si sono manifestati nella mitica Stanza 19 a Palazzo Nuovo e poi mantenuti e rinnovati al Campus Luigi Einaudi e tramandati e vissuti insieme a chi si è via via aggiunto, facendoli propri.

Sono moltissimi gli ambiti accademici in cui Edoardo Greppi si è speso negli anni, con progettualità innovativa e investendo tutta la sua energia e la sua capacità di relazioni. La sua carriera nell'amata Università degli Studi di Torino lo ha portato a coprire la cattedra di Diritto internazionale e, per primo, quella di Diritto della Comunità europea nella Facoltà, poi Dipartimento, di Giurisprudenza, prendendo il testimone dal Prof. Giorgio Cansacchi, dal Prof. Andrea Comba e dal Prof. Alessandro Marazzi. Il suo impegno è stato generosamente speso anche altrove, coprendo, tra l'altro, i ruoli di Presidente dell'International Institute of Humanitarian Law di Sanremo; di Presidente della Scuola Universitaria Interdipartimentale in Scienze Strategiche (SUISS) dell'Università di Torino con il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito Italiano; di Preside della nascente Facoltà di Scienze Politiche e Relazioni internazionali dell'Università della Valle d'Aosta; di Segretario Generale della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea; di Segretario e poi Presidente della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale; di Direttore del Master in International Crime and Justice del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e dell'United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

(UNICRI); di Direttore del Master in Cultural Property Protection in Crisis Response, dell'Università di Torino con il Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione; di Direttore del Master in Strategia Globale e Sicurezza e, infine, del Master in Diritto umanitario e dei conflitti armati, dell'Università di Torino con il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) a Roma. È stato docente al Center for Transnational Legal Studies, Georgetown University (London), e Professeur invité all'Université de Paris Panthéon-Assas, Institut des Hautes Études Internationales (Paris), e all'Université de Nice Sophia Antipolis (Nice). Ha ricevuto la medaglia d'oro al merito della Croce Rossa Italiana e la croce d'argento al merito dell'Esercito italiano per l'insegnamento e la diffusione del diritto internazionale umanitario in Italia.

Il suo impegno e la sua dedizione per l'attività didattica, ben noti ai moltissimi studenti che hanno scoperto la loro vocazione di "internazionalisti" grazie alle sue magistrali lezioni in aula, non gli sono stati di ostacolo a dare corso a una importante e apprezzata attività scientifica ed editoriale, riportata dettagliatamente in premessa al presente volume, principalmente incentrata sulle linee di ricerca e sui temi che troviamo qui compendiate e che ricevono fortunata sintesi nell'opera *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, edita da UTET nel 2012.

Sullo sfondo della sua carriera accademica si stagliano l'attenzione e il rispetto per l'altro, che inverano esemplarmente le riflessioni scientifiche sul principio di umanità e che sempre hanno caratterizzato ogni relazione di Edoardo Greppi con il suo prossimo, non importa se collega o studente. Di tutto questo, siamo profondamente grati a Edoardo Greppi e confidiamo che il ricco e sfaccettato ingegno e l'ampia umanità trovino risonanza nelle pagine di questo volume, per il quale siamo molto riconoscenti agli Autori che vi hanno generosamente e prontamente contribuito.

Nella certezza che Edoardo sarà sempre punto di riferimento per la Scuola torinese di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea e per ciascuno di noi, con il suo sorriso accogliente, con la sua proverbiale capacità di ascolto, con il suo consiglio avveduto, rimanendo sempre Amico, "oltre che" Collega.

Torino, 16 ottobre 2023

Gli Amici e Colleghi di Stanza 19



## Elenco delle pubblicazioni del Prof. Edoardo Greppi

### *Monografie*

1. *Politica commerciale e accordi internazionali della Comunità economica europea*, Torino 1982.
2. *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi. I sistemi di liberalizzazione GATT, OSCE e CE*, Napoli 1994.
3. *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale. Lineamenti generali*, Torino 2001.
4. *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, Torino 2012.

### *Curatele*

5. (con C. GRUA, U. MORELLI) *Il lungo cammino verso l'integrazione europea (1947-1992)*, Torino 1992.
6. (con M. VELLANO) *Diritto internazionale dello sport*, Torino 2005.
7. (con M. VELLANO) *Diritto internazionale dello sport*, Torino 2010, 2<sup>a</sup> ed.
8. (con G. VENTURINI) *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino 2007.
9. (con G. VENTURINI) *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino 2010, 2<sup>a</sup> ed.
10. (con G. VENTURINI) *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino 2012, 3<sup>a</sup> ed.
11. *Conduct of hostilities: the practice, the law and the future*, Milano 2015.
12. (con A. DE GUTTRY, M. FRULLI, C. MACCHI) *The duty of care of international organizations towards their civilian personnel. Legal obligations and implementation challenges*, L'Aia 2018.

13. (con P. CARNEVALE, K. ROUDIER) *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli 2019.

*Contributi in riviste e volumi*

14. *FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1981, p. 3 ss.
15. *OPEC - Organization of the Petroleum Exporting Countries*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1983, p. 3 ss.
16. *Organizzazione mondiale della sanità (O.M.S.)*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, Torino 1983, p. 3 ss.
17. *Libertà di prestazione dei servizi, libera prestazione dei capitali e norme restrittive degli Stati*, in AA.VV., *Le assicurazioni in Europa*, Torino 1984, p. 107 ss.
18. *Lineamenti delle relazioni convenzionali comunitarie con i Paesi in via di sviluppo*, in AA.VV., *Europa e sviluppo*, Roma 1984, p. 23 ss.
19. *La politica della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico nel sistema comunitario europeo*, in AA.VV., *L'Europa della tecnologia*, Roma 1986, p. 21 ss.
20. *Mercato interno e circolazione dei servizi: problemi concettuali e regolamentazione giuridica*, in G. STEFANI (a cura di), *Mercato comune e neoprotezionismo. Aspetti economici, giuridici e fiscali*, Padova 1987, p. 449 ss.
21. *Organizzazioni economiche internazionali e disciplina giuridica della circolazione dei servizi*, in C. FERRARI (a cura di), *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, Milano 1987, p. 449 ss.
22. (con A. COMBA) *Ordine economico internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990, p. 1 ss.
23. *Principio del mutuo riconoscimento, normativa nazionale e libera circolazione comunitaria dei prodotti farmaceutici*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, p. 10 ss.
24. *La libera circolazione delle persone tra diritto internazionale e diritto comunitario. Alcune considerazioni generali*, B. NASCIMBENE (a cura di), *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere e cooperazione giudiziaria di polizia*, Milano 1995, p. 115 ss.
25. *Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 473 ss.

26. *La dottrina europea del diritto internazionale. Percorsi della scienza giuridica dal Cinquecento all'Ottocento*, in I. MASSABÒ RICCI, M. CARASSI, C. CUSANNO (a cura di), *Securitas et Tranquillitas Europae*, Roma 1996, p. 134 ss.
27. *Comunità ed Unione europea: diritto ed istituzioni*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, Milano 1997, p. 37 ss.
28. *Il Consiglio d'Europa: l'istituzionalizzazione della cooperazione politica tra Stati sovrani*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, Milano 1997, p. 87 ss.
29. *Diritto di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi e mercato comune delle assicurazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, p. 38 ss.
30. *Giurisdizione internazionale e sistemi di giustizia penale interna degli Stati*, in P. UNGARI, M.P. PIETROSANTI MALINTOPPI (a cura di), *Verso un tribunale permanente internazionale sui crimini contro l'umanità. Precedenti storici e prospettive di istituzione*, Roma 1998, p. 201 ss.
31. *Organizzazione internazionale e protezione dei beni culturali*, in M. CARCIONE, A. MARCHEGGIANO (a cura di), *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati e nelle calamità*, Milano 1998, p. 163 ss.
32. *Stabilimento e servizi nel diritto comunitario*, in *Digesto*, Torino 1999, p. 486 ss.
33. *The evolution of individual criminal responsibility under international law*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, p. 531 ss.
34. *La Convenzione di Ottawa e la legislazione italiana: l'affermazione del principio del divieto generalizzato delle mine antipersona*, in AA.VV., *Le mine antipersona. Una guerra anche in tempo di pace*, Napoli 2000, p. 21 ss.
35. *The WTO as a new institutional framework for international trade*, in AA.VV., *New trends in international trade law. Contributions on the occasion of the 10th anniversary of the international trade law course*, Torino 2000, p. 187 ss.
36. *U.I.T. (Union internationale des télécommunications)*, in *Digesto*, Torino 2000, p. 603 ss.
37. *W.T.O. (World Trade Organization)*, in *Digesto*, Torino 2000, p. 718 ss.
38. *I diritti fondamentali nelle Organizzazioni europee: il Trattato e la Carta dell'Unione, la CEDU e la dimensione dei diritti umani dell'OSCE*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fonda-*

- mentali dopo la Carta di Nizza. *Il costituzionalismo dei diritti*, Milano 2001, p. 155 ss.
39. *Diritto umanitario e diritti umani nei conflitti contemporanei*, in A. DE GUTTRY (a cura di), *Le nuove sfide nella protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Tutela e promozione dei diritti umani alla luce dei recenti sviluppi del diritto internazionale*, Pisa 2002, p. 15 ss.
40. *La Cour pénale internationale et le droit international*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *La justice pénale internationale entre passé et avenir*, Milano 2003, p. 81 ss.
41. *Verso un nuovo diritto internazionale?*, A. D'ORSI (a cura di), *Guerre globali. Capire i conflitti del XXI secolo*, Roma 2003, p. 71 ss.
42. *Corte penale internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 2004, p. 199 ss.
43. *Diritti dell'uomo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino 2004, p. 256 ss.
44. *Diritto e organizzazioni internazionali*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino 2004, p. 267 ss.
45. *Il diritto internazionale nel pensiero di Pietrino Belli*, in R. COMBA, G.S. PENE VIDARI (a cura di), *Un giurista tra principi e sovrani: Pietrino Belli a 500 anni dalla nascita*, Alba 2004, p. 53 ss.
46. *Qualche riflessione su ordine superiore e responsabilità dell'individuo nei crimini internazionali*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli 2004, p. 1945 ss.
47. *La tutela dei diritti fondamentali: lo strumento militare, la giustizia internazionale*, in NOVA. *Grande dizionario enciclopedico*, Torino 2005, p. 641 ss.
48. *Lo sport e i diritti umani*, in E. GREPPI, M. VELLANO (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino 2005, p. 143 ss.
49. *Terrorism and rogue States. Some reflections on international law issues*, in *La Comunità Internazionale*, 2005, p. 231 ss.
50. *Tutela dei diritti umani e diritto internazionale umanitario*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano 2005, p. 801 ss.
51. *Brevi considerazioni generali sulla nozione di "unione" nel processo di integrazione europea*, in P. FOIS, R. CLERICI (a cura di), *I caratteri del diritto dell'Unione europea*, Padova 2007, p. 63 ss.
52. *Distruzione dei beni culturali in guerra come crimine interna-*

- zionale nei conflitti contemporanei, in N. LABANCA, L. TOM-  
MASSINI (a cura di), *Forze armate e beni culturali. Distruggere,  
costruire, valorizzare*, Milano 2007, p. 33 ss.
53. *L'Unione europea e la sua evoluzione istituzionale*, in S. CAR-  
LETTO (a cura di), *L'idea di Europa. Passato e futuro della Costi-  
tuzione europea*, Milano 2007, p. 113 ss.
54. *La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati dal-  
la Convenzione dell'Aja al Protocollo del 1999*, in P. BENVENU-  
TI, R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni  
culturali nei conflitti armati*, Milano 2007, p. 75 ss.
55. *Chrétienté et droit international humanitaire*, in A-S. MIL-  
LET-DEVALLE (dir.), *Religions et droit international humanitai-  
re*, Parigi 2008, p. 63 ss.
56. *I prigionieri di guerra*, in I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI (a  
cura di), *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta  
del diritto internazionale*, Milano 2008, p. 13 ss.
57. *Inability to investigate and to prosecute under Article 17*, in M.  
POLITI, F. GIOIA, *The International Criminal Court and natio-  
nal jurisdictions*, Aldershot 2008, p. 63 ss.
58. *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati: elementi  
normativi*, in U. LEANZA (a cura di), *I beni culturali tra realtà  
locale e globalizzazione*, Milano 2008, p. 158 ss.
59. *Aggressione e crimine di aggressione: accertamento "politico" e  
riflessi giurisdizionali internazionali*, in G. VENTURINI, S. BA-  
RIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale.  
Individual rights and international justice. Droits individuels et  
justice internationale. Liber Fausto Pocar*, Milano 2009, p. 367  
ss.
60. *The Algiers agreements between Eritrea and Ethiopia of June  
18 and December 12, 2000*, in A. DE GUTTRY, H.H.J. POST,  
G. VENTURINI (eds), *The 1998-2000 War between Eritrea and  
Ethiopia. An international legal perspective*, L'Aia 2009, p. 55 ss.
61. *The responsibility to protect: an introduction*, in G.L. BERUTO  
(a cura di), *International humanitarian law, human rights and  
peace operations*, Sanremo 2009, p. 174 ss.
62. *State responsibility for acts of aggressions under the United Na-  
tions Charter: a review of cases*, in R. BELLELLI (ed.), *Interna-  
tional criminal justice. Law and practice from the Rome Statute  
to its review*, Farnham 2010, p. 499 ss.
63. *Children in armed conflicts*, in G. CORTESE (ed.), *Reflections on  
children rights. Marginalized identities in the discourse(s) of ju-  
stice*, Milano 2011, p. 71 ss.

64. *Children in armed conflicts*, in G. AJANI, A. GAMBARO, R. SACCO (a cura di), *Studi in onore di Aldo Frignani. Nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale*, Napoli 2011, p. 869 ss.
65. *Cristianesimo e diritto internazionale umanitario dei conflitti armati*, in AA.VV., *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Torino 2011, p. 748 ss.
66. *Recent developments in Arab Mediterranean countries: a case of responsibility to protect?*, in AA.VV., *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo*, Milano 2011, p. 44 ss.
67. *Sir James Hudson ministro a Torino. Un diplomatico risorgimentale*, in G. ROMANO (a cura di), *Diplomazia, musei, collezionismo tra il Piemonte e l'Europa negli anni del Risorgimento*, Torino 2011, p. 19 ss.
68. *Terrorism under international law: UN and EU definition issues*, in M. PEDRAZZI, I. VIARENGO, A. LANG (eds), *Individual guarantism in the European judicial area in criminal matters - Garanties individuelles dans l'espace judiciaire européenne*, Bruxelles 2011, p. 21 ss.
69. *The legal framework in armed conflicts: some reflections on the challenges which international humanitarian law has to face in contemporary armed conflicts*, in S. BALDINI (ed.), *Current issues of international humanitarian law*, Sanremo-Belgrado 2011, p. 35 ss.
70. *The "responsibility to protect" in international law*, in N. PARISSI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli 2011, p. 281 ss.
71. *Cavour cittadino e statista*, in AA.VV., *Cavour e l'agricoltura nel periodo risorgimentale*, Torino 2012, p. 1 ss.
72. *Cavour e il Regno Unito nel quadro della diplomazia europea a Torino*, in E. GREPPI, E. PAGELLA (a cura di), *Sir James Hudson nel Risorgimento italiano*, Soveria Mannelli 2012, p. 59 ss.
73. *Crimini internazionali dell'individuo*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano 2012, p. 467 ss.
74. (con A. ODDENINO) *L'Unione europea di fronte alle crisi: rischi attuali e sfide future*, in *Dossier Unione Europea*, 2012, p. 9 ss.
75. *Il caso Marò. Una politica estera marginale*, in *Treccani. Il libro dell'anno 2013*, Roma 2013, p. 354 ss.
76. *L'uso della forza nel diritto internazionale*, in M.A. FINO (a cura di), *Diritti in guerra*, Roma 2013, p. 195 ss.
77. *La diplomatie cavourienne et les nouveaux usages du droit international*, in *Studi piemontesi*, 2013, p. 27 ss.
78. *To what extent do the international rules on human rights mat-*

- ter?, in F. POCAR, M. PEDRAZZI, M. FRULLI (eds), *War crimes and the conduct of hostilities*, Cheltenham 2013, p. 38 ss.
79. *Gli internazionalisti e i giudici italiani della Corte*, in U. MORELLI, D. PREDÀ (a cura di), *L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento ad oggi. Idee e protagonisti*, Padova 2014, p. 537 ss.
80. *La diplomatie cavourienne et les nouveaux usages du droit international*, in B. CORTESE (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Torino 2014, p. 403 ss.
81. *Diritto internazionale umanitario e protezione dei diritti umani nei conflitti armati non internazionali*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili*, Torino 2016, p. 85 ss.
82. *Peacekeeping e violazione dei diritti umani*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino 2016, p. 195 ss.
83. *Guerra e diritto internazionale*, in T. DETTI (a cura di), *Le guerre in un mondo globale*, Roma 2017, p. 193 ss.
84. *Integrazione, Metodo della*, in M.E. CAVALLARO, F.M. GIORDANO (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli 2017, p. 1.
85. *International humanitarian law and criminal justice: international, domestic and comparative law at a crossroads*, in R. VIRZO, E. NALIN, I. INGRAVALLO, F. CHERUBINI, E. TRIGGIANI (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari 2017, p. 155 ss.
86. *Le più gravi violazioni del diritto internazionale umanitario: crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio*, in AA.VV., *Non-international armed conflicts and new conflicts: the protection of human dignity in the light of international law*, Roma 2017, p. 93 ss.
87. *Qualche riflessione sulla soggettività internazionale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, p. 326.
88. *Concluding remarks*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, E. GREPPI, C. MACCHI (eds), *The duty of care of international organizations towards their civilian personnel. Legal obligations and implementation challenges*, L'Aia 2018, p. 481 ss.
89. *Costantino Nigra, dalla diplomazia cavouriana alla missione a Pietroburgo*, in *Affari Esteri*, 2018, p. 874 ss.
90. *La prevenzione del genocidio fra intervento umanitario e responsabilità di proteggere*, in L. ZAGATO, L. CANDIOTTO (a cura di), *Il genocidio. Declinazioni e risposte di inizio secolo*, Torino 2018, p. 139 ss.

91. *Peacekeeping, protection of civilians and human rights*, in I. CARACCIOLO, U. MONTUORO (a cura di), *New models of peacekeeping. Security and protection of human rights. The role of the UN and regional organizations*, Torino 2018, p. 77 ss.
92. *Il contributo di Paolo Benvenuti alla riflessione sui Protocolli di Ginevra dell'8 giugno 1977, a quarant'anni dalla loro adozione*, in A. DI BLASE, G. BARTOLINI, M. SOSSAI (a cura di), *Diritto internazionale e valori umanitari*, Roma 2019, p. 221 ss.
93. *La giustizia internazionale penale: qualche riflessione a cent'anni dalla Grande Guerra*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, p. 349 ss.
94. *Uso della forza e tutela dei diritti umani nel diritto internazionale*, in P. CARNEVALE, E GREPPI, K. ROUDIER (a cura di), *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli 2019, p. 7 ss.
95. *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2020, p. 133 ss.
96. *Ricordo di Andrea Comba*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 539.
97. *The Risorgimento and the "birth" of international law in Italy*, G. BARTOLINI (ed.), *A history of international law in Italy*, Oxford 2020, p. 79 ss.
98. *Il diritto internazionale nella formazione degli ufficiali delle forze armate*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli 2021, p. 513 ss.
99. *L'istituzione della Società delle Nazioni e il diritto internazionale*, in AA.VV., *L'invenzione della pace*, Torino 2021, p. 33 ss.
100. *La formazione degli ufficiali dell'Esercito*, W. BARBERIS (a cura di), *Palazzo Arsenale. Tradizione, modernità e futuro*, Torino 2021, p. 161 ss.
101. (con L. POLI) *The 2000 Algiers Agreements*, in A. DE GUTTRY, H.H.J. POST, G. VENTURINI (a cura di), *The 1998-2000 Eritrea-Ethiopia War and its aftermath in international legal perspective*, L'Aia 2021, p. 67 ss.
102. *Le funzioni di produzione normativa delle organizzazioni internazionali*, in M. IOVANE, F.M. PALOMBINO, G. ZARRA (a cura di), *Diritto internazionale e mutamento sociale. Rileggendo Gaetano Morelli*, Napoli 2023, p. 97 ss.
103. *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano 2023, p. 5 ss.

*Altri contributi*

104. *Crisi in Zimbabwe e “responsibility to protect” della comunità internazionale*, in *ISPI Policy Brief*, 2008, p. 1 ss.
105. *I diritti umani nella presidenza Obama*, in *ISPI Policy Brief*, 2008, p. 1 ss.
106. *Il Trattato di Lisbona e il referendum irlandese*, in *ISPI Policy Brief*, 2008, p. 1 ss.
107. *La proclamazione dell’indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, in *ISPI Policy Brief*, 2008, p. 1 ss.
108. (con F. COSTAMAGNA, L. POLI, A. SPAGNOLO) *La partecipazione italiana alle missioni internazionali*, *Report ISPI*, 2010.
109. *International humanitarian law in cyber operations*, in *ISPI Dossier “Armed conflicts in the cyber age”*, 2018.

FEDERICO CASOLARI\*

## Il (possibile) ruolo del diritto dell'Unione europea nella soluzione delle controversie tra Stati membri: alcune considerazioni sistemiche a partire dal caso *Slovenia c. Croazia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti della controversia. – 3. La posizione della Corte di giustizia. – 4. Accordi conclusi tra Stati membri (accordi *inter se*) e la c.d. «dottrina della limitazione». – 5. I limiti esterni della giurisdizione della Corte UE nelle controversie tra Stati. – 6. Accordi *inter se* ed il ricorso (potenziale) all'art. 273 TFUE. – 7. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il caso *Slovenia c. Croazia* costituisce il primo procedimento portato alla cognizione dei giudici di Lussemburgo in cui essi sono stati chiamati a pronunciarsi direttamente su di una questione relativa ad una controversia territoriale tra Stati membri<sup>1</sup>. Sono invero numerosi i casi decisi dalla Corte di giustizia UE aventi ad oggetto le conseguenze – sul piano giuridico – di controversie di natura territoriale<sup>2</sup>. Una

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna.

<sup>1</sup> CGUE, 31 gennaio 2020, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*. Sulla pronuncia v. anche E. KASSOTI, *Between a Rock and a Hard Place: The Court of Justice's Judgment in Case Slovenia v Croatia*, in *European Papers*, 5, 2020, p. 1 ss.; D. PETRIĆ, *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.; E. PAGANO, *Sulla rilevanza dei trattati stipulate dagli Stati membri nel diritto dell'Unione. Considerazioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso Slovenia c. Croazia*, in *Dir. un. eur.*, 2020, p. 647 ss.; B. MCGARRY, *Republic of Slovenia v Republic of Croatia. No C-457/18*, in *AJIL*, 2021, p. 101 ss.; L. LONARDO, «*Am I My Brother's Keeper?*» *International Agreements by Member States and the Limits of the European Court of Justice's Jurisdiction*, in *EL Rev.*, 2021, p. 105 ss.; E. CANNIZZARO, *Inter-Member State international law in the EU legal order: Some thoughts on Slovenia v. Croatia*, in *CMLR*, 2021, p. 1473 ss.

<sup>2</sup> V., per tutti, P.J. CARDWELL. R.A. WESSEL, *EU External Relations and International Law: Divergence on Questions of «Territory»?*, in E. FAHEY (a cura di), *Framing Convergence with the Global Legal Order. The EU and the World*, Oxford 2020, p. 143 ss.

prima serie di procedimenti ha riguardato l'applicazione del diritto UE a beni provenienti da, o ad attività economiche svolte all'interno di, territori occupati posti al di fuori dell'UE<sup>3</sup> (è il caso, per es., delle arance provenienti dalla parte nord dell'isola di Cipro<sup>4</sup>, degli apparecchi per la preparazione di acqua frizzante o degli alimenti provenienti dai Territori occupati da Israele<sup>5</sup> e dei prodotti agricoli e della pesca in relazione al Sahara occidentale<sup>6</sup>). La Corte ha anche affrontato, seppur indirettamente, le tensioni tra Spagna e Regno Unito rispetto a Gibilterra, allorché si è occupata della possibilità per gli individui ivi residenti di esercitare diritti elettorali con riguardo alle elezioni del Parlamento europeo<sup>7</sup>.

In *Slovenia c. Croazia*, tuttavia, la questione era di portata differente: si trattava, infatti, di valutare se il rispetto, da parte dei due Paesi UE, di un lodo arbitrale relativo ad una disputa concernente i confini comuni potesse costituire di per sé una questione rilevante per il diritto dell'Unione. Non solo. Nel caso di specie la Corte ha avuto la possibilità di precisare in che misura il diritto UE possa influenzare le relazioni bilaterali tra Stati membri, contribuendo a risolvere possibili controversie tra questi ultimi. Da questo punto di vista, la pronuncia presenta un indubbio interesse ed una portata, per certi versi, sistemica.

Muovendo da una breve ricostruzione dei fatti e della decisione della Corte (§§ 2-3), il presente contributo analizza, in ottica critica, le considerazioni svolte da quest'ultima al fine di delineare l'esistenza di un collegamento funzionale tra la soluzione di controversie tra Stati UE e diritto sovranazionale (§§ 4-6). Il lavoro si conclude con alcune considerazioni di insieme sulle implicazioni derivanti dalla sentenza in commento (§ 7).

## 2. I fatti della controversia

La controversia tra Slovenia e Croazia costituisce una delle poche liti tra Paesi dell'Unione rispetto alle quali la Corte di giustizia è

<sup>3</sup> In generale, v. A. DUVAL, E. KASSOTI (a cura di), *The legality of economic activities in occupied territories: international, EU law and business and human rights perspectives*, Abingdon 2020.

<sup>4</sup> CGUE, 5 luglio 1994, c. C-432/92, *Anastasiou*.

<sup>5</sup> CGUE, 25 febbraio 2010, c. C-386/08, *Brita GmbH*; CGUE, 12 novembre 2019, c. C-363/18, *Psagot*.

<sup>6</sup> CGUE, 21 dicembre 2016, c. C-104/16 P, *Front Polisario*; CGUE, 27 febbraio 2018, c. C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*.

<sup>7</sup> CGUE, 12 settembre 2006, c. C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*.

stata chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'art. 259 TFUE, vale a dire nell'ambito della procedura di infrazione attivata su impulso di uno Stato membro<sup>8</sup>. Si tratta, peraltro, di una controversia di lunga data, relativa alla delimitazione della frontiera comune in corrispondenza della baia di Pirano e risalente ai tempi della dissoluzione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia<sup>9</sup>. Al fine di individuare una soluzione alla controversia, i due Stati hanno deciso di concludere nel 2009 – prima, dunque, che la Croazia divenisse un Paese membro dell'UE<sup>10</sup> – un Accordo di arbitrato (d'ora in poi anche «Accordo»), che prevedeva la costituzione di un tribunale arbitrale *ad hoc* incaricato di dirimere in termini definitivi la disputa. Significativamente, il negoziato relativo all'Accordo è stato supportato sia dalla Commissione europea che dalla Presidenza svedese dell'Unione europea, che hanno pure presenziato alla firma dello stesso<sup>11</sup>.

Il 17 gennaio 2012, in applicazione dell'art. 2, § 1, dell'Accordo, i due Stati hanno istituito il tribunale arbitrale designandone i componenti. Tuttavia, a causa di un incidente di procedura determinato da una comunicazione *ex parte* tra l'arbitro nominato dalla Slovenia e l'agente di tale Stato, la Croazia ha ritenuto di poter invocare la *Material Breach Clause* contenuta nell'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 al fine di risolvere l'Accordo. Ciò nonostante, dopo una modifica della sua composizione, il Tribunale arbitrale valutava infondata la pretesa della Croazia<sup>12</sup> e adottava poi un lodo nel quale si definiva, in termini vincolanti, la delimitazione delle frontiere tra i due Stati UE<sup>13</sup>.

La Croazia decideva pertanto di contestare la validità del lodo, rifiutandosi di darvi applicazione. È alla luce di ciò che la Slovenia decideva di rivolgersi alla Commissione europea, prima, e alla Cor-

<sup>8</sup> Per una visione generale, v. G. BUTLER, *The Court of Justice as an inter-state court*, in *Yearbook of European Law*, 2017, p. 179 ss.

<sup>9</sup> G. CATALDI, *Prospects for the Judicial Settlement of the Dispute Between Croatia and Slovenia Over Piran Bay*, in N. BOSCHIERO ET AL. (a cura di) *International Courts and the Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague 2013, p. 257 ss.; T. BICKL, *The Border Dispute Between Croatia and Slovenia*, Cham 2021.

<sup>10</sup> L'adesione, come noto, ha avuto effetto a far data dal 1° luglio 2013. La Slovenia è divenuta un Paese membro dell'UE il 1° maggio 2004.

<sup>11</sup> Avvenuta a Stoccolma il 4 novembre 2009. L'Accordo è poi entrato in vigore il 29 novembre 2010. Il testo dell'Accordo è disponibile su: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2165>.

<sup>12</sup> Cfr. PCA, 30 giugno 2016, c. No. 2012-04, *Partial Award*, § 225.

<sup>13</sup> Cfr. PCA, 29 giugno 2017, c. No. 2012-04, *Final Award*.

te di giustizia, poi, a' termini dell'art. 259 TFUE. Secondo la Slovenia, infatti, il rifiuto da parte della Croazia di dare esecuzione al lodo arbitrale costituiva una minaccia rilevante al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, a partire dal rispetto della *rule of law*, oltre che una violazione evidente del principio di leale cooperazione<sup>14</sup>. Non solo. Impedendo alla Slovenia un pieno esercizio della sovranità sul suo territorio, così come risultante dalla delimitazione operata nel lodo, la Repubblica croata aveva dato luogo ad una violazione dei suoi obblighi sovranazionali in materia di pesca, libera circolazione delle persone e delimitazione marittima rendendone di fatto impraticabile l'implementazione nelle aree controverse. D'altra parte, la Croazia eccitava l'incompetenza della Corte. Ciò a motivo del fatto che le disposizioni di diritto UE in questione risultavano del tutto ancillari rispetto alla controversia di diritto internazionale in essere tra i due Paesi. Inoltre, posto che la controversia principale aveva ad oggetto la corretta esecuzione di un trattato internazionale (l'Accordo del 2009) non facente parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, la Corte doveva considerarsi priva della giurisdizione necessaria per valutare la validità e l'efficacia del trattato medesimo e del relativo lodo.

### 3. *La posizione della Corte di giustizia*

Nella relativa sentenza, la Corte di giustizia ha anzitutto valutato l'interazione tra le violazioni del diritto UE fatte valere dalla Slovenia e l'esecuzione dell'Accordo del 2009. La Corte ha dapprima precisato che «le asserite violazioni del diritto primario dell'Unione [...] derivano [...] dalla presunta violazione, da parte della Repubblica di Croazia, degli obblighi scaturenti dalla convenzione di arbitrato e dalla sentenza arbitrale emessa sulla base di tale convenzione»<sup>15</sup>. Benché tale precisazione induca a riconoscere l'esistenza di uno stretto collegamento tra i due quadri normativi, la Corte ha poi proceduto a ridimensionare (assai significativamente) l'impatto dell'Accordo sugli obblighi di Slovenia e Croazia derivanti dalla loro partecipazione all'ordinamento giuridico UE. Anzitutto, la Corte ha evidenziato la circostanza in base alla quale l'Accordo del 2009 non risultava “co-

<sup>14</sup> Su tale principio, v. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli 2020.

<sup>15</sup> CGUE, 31 gennaio 2020, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit., § 101.

perto” da una competenza UE, trattandosi piuttosto del risultato di una prerogativa esercitata dai due Stati al fine di dirimere una controversia internazionale che li vedeva contrapposti<sup>16</sup>. D'altra parte, ha ricordato sempre la Corte, esso non risultava nemmeno vincolare sul piano formale l'Unione<sup>17</sup>. Da ciò la Corte ha dedotto che non potesse invocarsi nei suoi confronti la formula *Haegeman*, secondo cui gli accordi che vincolano l'Unione sul piano internazionale entrano a far parte del suo ordinamento giuridico a far data dalla loro entrata in vigore<sup>18</sup>.

Come già ricordato, non vi è dubbio che l'Unione europea abbia contribuito fattivamente al negoziato ed alla conclusione dell'Accordo nell'ambito del processo di adesione della Croazia. Altrettanto innegabile è la circostanza in base alla quale l'Allegato III dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Croazia menziona esplicitamente la «piena attuazione del lodo arbitrale derivante dall'Accordo arbitrale tra il governo della Repubblica di Slovenia e il governo della Repubblica di Croazia firmato a Stoccolma il 4 novembre 2009»<sup>19</sup>. Tali elementi non sono stati tuttavia ritenuti dalla Corte UE sufficienti a dimostrare il fatto che siano stati «incorporat[i] nel diritto dell'Unione gli impegni internazionali assunti nel quadro di detta Convenzione dalla Repubblica di Croazia e dalla Repubblica di Slovenia, e segnatamente l'obbligo di rispettare la frontiera fissata nella sentenza [*rectius*, nel lodo] di cui sopra»<sup>20</sup>.

Tenuto conto di quanto precede, ed anche alla luce della soluzione fornita nel precedente caso sulle *Scuole europee*<sup>21</sup>, la Corte ha quindi concluso che le supposte violazioni invocate dalla Slovenia riguardassero obblighi del tutto ancillari rispetto al contenuto dell'Accordo; Accordo che non risultava sufficientemente riconducibile nell'ambito di applicazione del diritto UE. A motivo di ciò la Corte ha negato la sua giurisdizione ai sensi dell'art. 259 TFUE. Essa ha anche richiamato, significativamente, la necessità di rispettare il riparto di competenze con gli Stati membri, oltre che il fatto che spetta agli Stati membri la determinazione del proprio territorio, avuto

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 102.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> CGUE, 30 aprile 1974, c. 181/73, *Haegeman*, punto 75. Sul punto v. F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 179 ss.

<sup>19</sup> GUUE L 112, del 24 aprile 2012, p. 21 s.

<sup>20</sup> CGUE, 31 gennaio 2020, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit., § 103.

<sup>21</sup> CGUE, 30 settembre 2010, c. C-132/09, *Commissione europea c. Belgio*, punti 40-42. V. anche *infra*, § 5.

riguardo ai vincoli derivanti dal diritto internazionale<sup>22</sup>. I giudici di Lussemburgo non hanno, tuttavia, mancato di segnalare ai due Paesi in lite, in un *obiter dictum*, l'urgenza di addivenire ad una soluzione della controversia, in virtù degli obblighi di mutua assistenza loro incombenti in forza del principio di leale cooperazione, rendendosi disponibili a pronunciarsi al riguardo in virtù di un compromesso adottato ai sensi dell'art. 273 TFUE<sup>23</sup>.

Richiamato il quadro fattuale e sintetizzata la posizione espressa dalla Corte, si tratta ora di contestualizzare la pronuncia, valutando anzitutto il suo collegamento con la giurisprudenza precedente volta a stabilire l'interazione tra accordi conclusi tra Stati membri (c.d. «accordi *inter se*») e diritto dell'Unione. Tale valutazione dovrebbe consentire di meglio precisare quando (ed in che termini) una controversia tra Paesi UE che sorga nell'interpretazione ed applicazione di detti accordi possa acquisire rilievo per l'ordinamento giuridico sovranazionale, venendo attratta da quest'ultimo e, per ciò stesso, risultando soggetta agli obblighi strutturali che caratterizzano la *membership* all'Unione.

#### 4. *Accordi conclusi tra Stati membri (accordi inter se) e la c.d. «dottrina della limitazione»*

La questione principale affrontata dalla Corte in *Slovenia c. Croazia* riguarda la possibilità di definire un confine che separi i rapporti internazionali tra Stati membri dall'ambito di applicazione del diritto UE. Nella sua giurisprudenza precedente, la Corte ha avuto modo di occuparsi del tema in più occasioni, chiarendo che tali rapporti – per lo più cristallizzati in accordi internazionali conclusi tra gli Stati (c.d. «accordi *inter se*») – possono essere rilevanti per il diritto UE ancorché essi si sviluppino al di fuori di esso. In *Hurd*<sup>24</sup>, per esempio, la Corte ha chiarito che: «[nel] caso in cui l'applicazione di una disposizione dei Trattati o di diritto comunitario derivato

<sup>22</sup> CGUE, 31 gennaio 2020, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit., § 105.

<sup>23</sup> *Ibid.*, § 109. L'art. 273 TFUE prevede che la Corte sia «competente a conoscere di qualsiasi controversia tra gli Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso». Ciò si è verificato nel caso *Austria c. Germania*, avente ad oggetto una controversia sulla Convenzione bilaterale conclusa tra i due Paesi al fine di evitare la doppia imposizione. Cfr. CGUE, 12 settembre 2017, c. C-648/15, *Austria c. Germania*; V. G. BUTLER, *The Court of Justice*, cit., pp. 197-202, nonché *infra*, § 6.

<sup>24</sup> CGUE, 15 gennaio 1986, c. 44/84, *Hurd*.

ovvero il funzionamento delle istituzioni comunitarie fossero ostacolati da una misura adottata nell'ambito dell'attuazione di una [...] convenzione conclusa fra gli Stati membri al di fuori dell'ambito di applicazione dei Trattati [...] la misura di cui trattasi potrebbe essere contraria agli obblighi derivanti dall'art. 5 [...] del Trattato CEE [ora art. 4, § 3, TUE]»<sup>25</sup>. Un esempio più recente del medesimo approccio può rinvenirsi poi nel noto caso *Pringle*<sup>26</sup>, ove la Corte si è occupata dell'interazione tra il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES) ed il diritto UE. In questa sentenza, la Corte ha precisato che gli Stati membri «non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze in tale settore»<sup>27</sup>.

Significativamente, la tesi argomentativa testé richiamata appare perfettamente in linea con una giurisprudenza ormai consolidata della Corte UE, che risale agli anni '60 del secolo scorso, nella quale essa ha evidenziato il ruolo che gli obblighi di leale cooperazione degli Stati membri debbono esercitare laddove l'esercizio di prerogative sovrane possa portare nocimento al perseguimento di obiettivi sovranazionali<sup>28</sup>. In base a tale giurisprudenza, in casi siffatti gli Stati membri sono chiamati ad esprimere le prerogative di cui dispongono «avuto riguardo al diritto UE», eventualmente astenendosi dall'agire. Sono invero molteplici gli ambiti nei quali tale approccio – denominato «teoria della limitazione» nelle conclusioni rese dall'Avvocato generale (AG) Pikamäe nel caso in commento<sup>29</sup> – ha trovato affermazione: condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza<sup>30</sup>, mantenimento dell'ordine pubblico e salvaguardia della sicurezza pubblica<sup>31</sup>,

<sup>25</sup> *Ibid.*, § 39.

<sup>26</sup> CGUE, 27 novembre 2012, c. C-370/12, *Pringle*.

<sup>27</sup> *Ibid.*, § 69.

<sup>28</sup> CGUE, 23 febbraio 1961, c. 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*.

<sup>29</sup> CGUE, 11 dicembre 2019, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, § 138. Su tale teoria, v. L. AZOULAI, *The «Retained Powers» Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *EJLS*, 4, 2011, p. 192 ss. V. anche B. DE WITTE, *Exclusive Member States Competences — Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States — Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59 ss.; L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.

<sup>30</sup> CGUE, 7 luglio 1992, c. C-369/90, *Micheletti*, § 10.

<sup>31</sup> CGUE, 9 dicembre 1997, c. C-265/95, *Commissione c. Francia*, § 21.

organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale<sup>32</sup>, organizzazione del sistema educativo<sup>33</sup> e dell'ordine giudiziario<sup>34</sup>, tassazione diretta<sup>35</sup>.

È interessante notare come la valorizzazione degli obblighi di leale cooperazione degli Stati membri (inclusi gli obblighi di astensione) di cui si è appena detto determini complessivamente una significativa attenuazione della linea di demarcazione tra le competenze degli Stati membri e quelle dell'Unione europea, contribuendo in tal modo ad una più flessibile ricostruzione del principio generale di attribuzione delle competenze di cui all'art. 5, § 1, TUE<sup>36</sup>. Elemento centrale di tale ricostruzione è la garanzia dell'effettività del diritto UE: maggiore è la capacità di incidenza sull'effettività del diritto UE delle prerogative degli Stati membri, più evidente è l'affermazione, in sede giurisprudenziale, degli obblighi di leale cooperazione incombenti in capo agli Stati membri.

##### 5. *I limiti esterni della giurisdizione della Corte UE nelle controversie tra Stati*

Ora, la sentenza pronunciata dalla Corte in *Slovenia c. Croazia* sembra per certi versi muoversi in controtendenza, nel tentativo di delineare in modo più chiaro (e, si potrebbe dire, più rigido) i limiti esterni del diritto UE (e, dunque, della sua giurisdizione), così riaffermando la possibile autonomia delle relazioni internazionali tra Stati membri rispetto a tale diritto. Sono, tuttavia, numerosi i profili problematici che si rinvengono nell'approccio assunto dalla Corte e che meritano di essere brevemente richiamati in questa sede.

Nella pronuncia, i giudici di Lussemburgo sembrano applicare un duplice *test* per riconoscere (ma si dovrebbe forse dire, per escludere) la propria giurisdizione alla luce dell'art. 259 TFUE. Anzitutto, si guarda alle prerogative esercitate dagli Stati membri alla luce dell'Accordo di arbitrato del 2009. In seconda battuta, viene «misurata» l'incidenza dell'esercizio di prerogative sovrane da parte degli Stati membri sull'effettività del diritto UE. Come visto sopra, la Corte conclude che dette prerogative sono espressione di un autonomo *tre-*

<sup>32</sup> CGUE, 4 febbraio 2015, c. C-647/13, *Melchior*, § 21.

<sup>33</sup> CGUE, 23 ottobre 2007, c. C-11/06 e C-12/06, *Morgan e Bucher*, § 24.

<sup>34</sup> CGUE, 24 giugno 2019, c. C-619/18, *Commissione c. Polonia*, § 52.

<sup>35</sup> CGUE, 14 febbraio 1995, c. C-279/93, *Schumacker*, parr. 21-24.

<sup>36</sup> E. NEFRAMI, *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.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 88.

*aty-making power* dei due Paesi, il cui collegamento con il diritto UE risulta tanto debole quanto irrilevante.

Sorprendentemente, nessun rilievo è attribuito dalla Corte agli elementi che suggeriscono l'esistenza di una connessione qualificata tra l'Accordo del 2009 e l'attuazione del diritto UE, segnatamente nel contesto della procedura di adesione della Croazia all'Unione. Ciò, nonostante siano molteplici gli elementi che esprimono tale collegamento. Anzitutto, il contesto relativo alla conclusione dell'Accordo, così come alcune delle sue previsioni – ad esempio, l'art. 9, § 2, che precisa che «[b]oth parties shall refrain from any action or statement which might negatively affect the accession negotiations»<sup>37</sup> – dimostrano chiaramente, come pure rammentato dal Tribunale arbitrale nel suo *Partial Award*, che «the Agreement is intimately tied to the process of Croatia's accession to the European Union»<sup>38</sup>. In secondo luogo, è del tutto evidente che la finalità principale dell'Accordo, vale a dire la definitiva soluzione della controversia territoriale tra i due Stati frontalieri, ha un impatto importante sulla delimitazione dell'ambito di applicazione *ratione loci* del diritto UE, a partire dalle disposizioni sovranazionali la cui violazione è fatta valere dalla Slovenia nel procedimento di infrazione.

E tuttavia, sia nella prospettiva dell'AG che in quella dei giudici di Lussemburgo gli elementi testé richiamati non appaiono decisivi. In particolare, secondo la Corte tali elementi costituiscono «un [mero] fatto oggettivo»<sup>39</sup>. In altre parole, la connessione con il diritto dell'Unione non costituisce altro che un dato fattuale; un dato che si pone, per così dire, sullo sfondo e che non è idoneo, per ciò stesso, a giustificare l'invocazione della teoria della limitazione e dei corrispondenti obblighi di leale cooperazione su cui tale teoria poggia le proprie basi. Come noto, non è questa la prima volta che la Corte giustifica la limitazione della propria giurisdizione facendo leva sull'esistenza di elementi meramente fattuali. Ad esempio, nel parere 1/17 relativo all'Accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'UE (CETA)<sup>40</sup> la Corte ha sostenuto che la possibilità

<sup>37</sup> L'art. 9, § 1, prevede invece che la Slovenia «shall lift its reservations as regards opening and closing of negotiation chapters where the obstacle is related to the dispute».

<sup>38</sup> Permanent Court of Arbitration, Case No 2012-04, *Partial Award*, cit., punto 220. V. anche L. LONARDO, «*Am I My Brother's Keeper?*» *International Agreements by Member States and the Limits of the European Court of Justice's Jurisdiction*, cit., p. 111.

<sup>39</sup> CGUE, 11 dicembre 2019, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, § 111.

<sup>40</sup> CGUE, 30 aprile 2019, parere 1/17, *CETA*.

data al Tribunale arbitrale previsto nel CETA di prendere in considerazione il diritto UE «in quanto questione di fatto» non risulti in conflitto con le proprie prerogative in materia di interpretazione di tale diritto<sup>41</sup>. Esattamente come in *Slovenia c. Croazia*, gli obblighi internazionali (derivanti dal CETA), da un lato, e gli obblighi UE, dall'altro, sono considerati come riconducibili ad «ordinamenti giuridici ben distinti»<sup>42</sup>. Numerose sono le critiche emerse in dottrina con riguardo all'approccio (assai) formalistico adottato dalla Corte nel parere 1/17<sup>43</sup>. *Mutatis mutandis*, esse possono essere rivolte alla posizione assunta dalla Corte in *Slovenia c. Croazia*.

Non sembra rilevante, al riguardo, il fatto che nella sentenza la Corte abbia fatto riferimento alla sua precedente pronuncia nel caso delle *Scuole europee*. In quest'ultimo caso, i giudici di Lussemburgo erano chiamati a valutare una possibile infrazione da parte del Regno del Belgio dell'Accordo di sede concluso nel 1962 con il Consiglio superiore della scuola europea. Essi avevano ritenuto di negare la propria giurisdizione facendo leva sulla circostanza che l'Accordo in questione era stato concluso senza alcun coinvolgimento dell'ente sovranazionale. Ne doveva pertanto conseguire l'impossibilità di identificare diritti ed obblighi scaturenti dall'Accordo che potessero venire ricondotti all'ordinamento UE. E tuttavia, come correttamente evidenziato in dottrina<sup>44</sup>, la situazione sottoposta alla Corte in *Slovenia c. Croazia* era assai differente da quella che si prospettava nel procedimento contro il Belgio. Nel caso delle *Scuole europee*, come detto, l'argomento principale a sostegno della giurisdizione della Corte faceva leva sull'Accordo di sede; nel caso che qui si commenta, invece, la questione poggiava su argomenti di diritto UE (benché collegati funzionalmente all'Accordo di arbitrato del 2009).

Ad uno sguardo più attento, più che richiamare l'approccio espresso nel caso delle *Scuole europee*, la Corte sembra ispirarsi alla medesima linea argomentativa emersa in *Ungheria c. Slovacchia*, altro procedimento di infrazione interstatale caratterizzato da forti tensioni di natura politica<sup>45</sup>. Come si ricorderà, infatti, in questo procedimento, avente ad oggetto la legittimità del divieto di ingresso

<sup>41</sup> *Ibid.*, parr. 76-77.

<sup>42</sup> *Ibid.*, § 77.

<sup>43</sup> C. RAPOPORT, *Balancing on a Tightrope: Opinion 1/17 and the ECJ's Narrow and Tortuous Path for Compatibility of the EU's Investment Court System (ICS)*, in *CMLR*, 2020, p. 1747.

<sup>44</sup> E. KASSOTI, *Between a Rock and a Hard Place*, cit., p. 5.

<sup>45</sup> CGUE, 16 ottobre 2012, c. C-364/10, *Ungheria c. Slovacchia*.

nel territorio della Repubblica slovacca opposto al presidente della Repubblica ungherese, la Corte aveva riletto una questione di diritto UE (la possibile limitazione della libera circolazione dei cittadini UE) attraverso le categorie e la disciplina di diritto internazionale (*in casu*, il regime applicabile ai Capi di Stato e di governo<sup>46</sup>), così negando la propria giurisdizione sull'eventuale violazione di obblighi da parte dei Paesi UE<sup>47</sup>.

Insomma, ciò che emerge da *Slovenia c. Croazia* è semmai il tentativo di (ri)marcare una netta separazione tra la pluridecennale controversia in essere fra i due Paesi balcanici – di fatto ricondotta nell'alveo delle dispute frontaliere tra Stati governate dal diritto internazionale<sup>48</sup> – ed il diritto dell'Unione. Ciò anche attraverso una decisa riaffermazione delle prerogative nazionali nella delimitazione dei confini<sup>49</sup>. Ora, non vi è dubbio che l'ambito di applicazione territoriale del diritto UE sia tuttora fondato sulla delimitazione territoriale compiuta dagli Stati membri e che quest'ultima ricada nell'ambito delle loro prerogative. Tale circostanza, richiamata in precedenti pronunce della Corte<sup>50</sup>, è del resto deducibile dall'art. 4, § 2, TUE, che impone all'Unione il rispetto delle funzioni esercitate dagli Stati per la salvaguardia della propria integrità territoriale. E tuttavia, così come il rispetto, da parte dell'Unione, degli interessi nazionali essenziali in materia di tutela della sicurezza nazionale – pure menzionati nell'art. 4, § 2, TUE – non ha impedito alla Corte di riconoscere un ruolo al diritto UE<sup>51</sup>, altrettanto potrebbe forse dirsi con riguardo alle prerogative in materia di delimitazione territoriale. Non va infatti dimenticato che, oltre alla salvaguardia dei valori fondamentali

<sup>46</sup> *Ibid.*, §§ 46-49.

<sup>47</sup> L.S. ROSSI, *EU Citizenship and the Free Movement of Heads of State: Hungary v. Slovak Republic*, in *CMLR*, 2013, p. 1451 ss.

<sup>48</sup> D. PETRIĆ, *A Matter of (A)political Interpretation*, cit., p. 90.

<sup>49</sup> E. KASSOTI, *Between a Rock and a Hard Place*, cit., p. 3.

<sup>50</sup> CGUE, 29 marzo 2007, c. C-111/05, *Aktiebolaget NN v Skatteverket*, § 95. V. anche la risposta data dal Vicepresidente della Commissione europea Timmermans ad una questione posta da Andrej Plenković, membro del Parlamento europeo, e divenuto poi Primo ministro della Croazia, sull'Accordo del 2009. Secondo il Vicepresidente, «the setting of the border between Member States does not fall within the competences conferred upon the Union». Egli riconosceva, tuttavia, che la risoluzione della controversia tra i due Paesi fosse funzionale per una «smooth and clear application of Union law in both Member States». V. *Arbitration Agreement between Croatia and Slovenia*, doc. P-011825/2015, 4 settembre 2014, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu>

<sup>51</sup> CGUE, 4 giugno 2013, c. C-300/11, ZZ, § 38; CGUE, 20 marzo 2018, c. C-187/16, *Commission v Austria*, §§ 75-76.

dell'Unione<sup>52</sup>, l'attuazione della clausola delle identità nazionali codificata nell'art. 4, § 2, TUE richiede di prendere in conto anche gli ulteriori principi sulla *membership* all'Unione menzionati negli altri paragrafi dell'art. 4 TUE. A partire dal principio di leale cooperazione, che impedisce agli Stati di invocare la predetta clausola al fine di introdurre riserve generali all'efficacia del diritto UE<sup>53</sup>.

#### 6. *Accordi inter se ed il ricorso (potenziale) all'art. 273 TFUE*

È forse nel tentativo di riequilibrare un quadro che appare eccessivamente orientato a tutelare le prerogative statali, che la sentenza in commento contiene un interessante *obiter dictum*, che è inserito subito dopo l'affermazione dell'incompetenza della Corte e che merita di essere qui richiamato nella sua interezza:

«Tale conclusione [ossia la carenza di giurisdizione della Corte] 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, 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 sotto-

<sup>52</sup> CGUE, 19 dicembre 2019, c. C-502/19, *Oriol Junqueras Vies*, ove la Corte riconosce che le immunità di cui godono i membri del Parlamento europeo, che danno concretizzazione al valore sovranazionale della democrazia codificato nell'art. 2 TUE, devono prevalere rispetto alla reazione posta in essere da uno Stato membro (la Spagna) per salvaguardare la propria integrità territoriale da un tentativo di secessione (da parte della Catalogna).

<sup>53</sup> CGUE, 19 giugno 2020, c. C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, § 143: «Non è lecito dedur[r]e una riserva generale, inerente al trattato, che escluda dall'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione qualsiasi provvedimento adottato per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ammettere l'esistenza di una riserva del genere, prescindendo dai presupposti specifici stabiliti dal trattato, rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione». V. anche B. GUASTAFERRO, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law — The European Union Legal Order*, vol. I, Oxford 2018, p. 350 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, § 2, TUE*, Napoli 2017, p. 149; F. CASOLARI, *Leale cooperazione*, cit., p. 207.

posizione di tale disputa alla Corte in virtù di un compromesso ai sensi dell'articolo 273 TFUE»<sup>54</sup>.

Il tenore di questo passaggio è senz'altro vago ed ambiguo. In particolare, dal momento che la Corte ha riconosciuto che lo strumento adottato dai due Paesi in lite per risolvere la controversia (l'Accordo del 2009) si pone al di fuori del diritto UE, non è del tutto chiaro come ed in che misura essi risultino poi obbligati in base a quest'ultimo diritto (ed in particolare alla luce del principio di leale cooperazione) ad individuare una soluzione definitiva alla vicenda che li contrappone<sup>55</sup>.

Probabilmente, sono due le possibili interpretazioni dell'*obiter dictum* che consentono di mantenere una lettura unitaria e coerente dell'intera pronuncia. La prima di esse vede nel passaggio finale della sentenza nient'altro che un'esortazione rivolta ai due Stati ad individuare una soluzione definitiva della controversia, magari mettendo da parte il diritto internazionale e considerando l'eventualità di ricorrere all'art. 273 TFUE. Si tratterebbe, tuttavia, di una lettura per certi versi paradossale, ove si consideri quanto precisato dall'AG Mengozzi nel caso *Austria c. Germania* in relazione all'ambito di applicazione del predetto articolo. Nel rammentare che l'art. 273 TFUE non può venire utilizzato per definire controversie tra Stati che siano estranee o eccessivamente lontane dall'oggetto dei Trattati, egli evidenziava quanto segue:

«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»<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> CGUE, 31 gennaio 2020, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, § 109. Il punto riprende una considerazione, anch'essa finale, svolta dall'AG Pikamäe nelle sue conclusioni: «Infine, devo osservare che è deplorabile che una controversia frontaliere non sia sfociata in una soluzione definitiva nemmeno dopo la pronuncia del lodo arbitrale. Tuttavia, sono convinto che la risoluzione di tale controversia debba essere trovata a livello politico». CGUE, 11 dicembre 2019, c. C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit., § 165. V. anche G. BUTLER, *In Search of the Political Question Doctrine in EU Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2018, p. 329 ss.

<sup>55</sup> E. CANNIZZARO, *Inter-Member State*, cit., p. 1486.

<sup>56</sup> CGUE, 27 aprile 2017, c. C-648/15, *Austria c. Germania*, § 44. Ma v. anche le conclusioni dell'AG Maduro in *MOX Plant*, ove egli precisa quanto segue: «Ciò non significa necessariamente che gli Stati membri siano sempre tenuti ad estrapolare accuratamente gli elementi comunitari dalle controversie pendenti tra gli stessi, adendo la Corte solo per tali elementi e sottoponendo gli altri elementi della controversia a modalità di composizione diverse. Benché in teoria siffatta soluzione

L'altra possibilità consiste nell'interpretare l'*obiter dictum*, ed in particolare il riferimento che esso contiene al principio di leale cooperazione, nella medesima prospettiva adottata dall'AG Bot nelle sue conclusioni relative al già richiamato caso *Ungheria c. Slovacchia*. In altri termini, ancorché non direttamente rilevante nel delineare le prerogative statali esercitabili nella delimitazione territoriale, il principio in parola tornerebbe ad essere invocabile nella misura in cui una controversia territoriale perdurante tra due Paesi UE possa determinare «una situazione di persistente paralisi delle relazioni diplomatiche [...], contraria all'impegno assunto [...] di intrattenere relazioni di buon vicinato che è inerente alla loro decisione di aderire all'Unione»<sup>57</sup>. In questa prospettiva, il principio di leale cooperazione potrebbe essere invocato al fine di imporre in capo agli Stati membri un obbligo (di mezzi) affinché essi adottino i comportamenti necessari per la risoluzione definitiva della controversia. Resta tuttavia da chiarire quale soglia di gravità dovrebbe raggiungere la controversia al fine di dare vita alla «situazione di persistente paralisi delle relazioni diplomatiche» cui fa riferimento l'AG Bot.

### 7. Considerazioni conclusive

Indipendentemente da come si voglia interpretare il passaggio finale della pronuncia *Slovenia c. Croazia*, il tentativo compiuto dalla Corte di attribuire comunque un ruolo al principio di leale cooperazione nella risoluzione delle controversie tra Stati membri appare, alla luce dell'impianto complessivo della sentenza, poco convincente. Esso contribuisce pertanto ad accentuare le criticità della decisione della Corte. Più in generale, può ritenersi che si sia persa una occasione importante per chiarire la portata della teoria della limitazione con riguardo alle relazioni internazionali tra Stati membri; e, di conseguenza, per precisare il ruolo che il diritto dell'Unione, e segnatamente i principi strutturali che disegnano la *membership* sovranazionale, possono giocare nel favorire la risoluzione di controversie

sarebbe in linea con gli artt. 292 CE [ora art. 273 TFEU] o 193 Euratom, nella pratica è preferibile adire la Corte anche per «controversie ibride» pendenti tra gli Stati membri e concernenti tanto materie ricomprese nella competenza giurisdizionale della Corte, quanto materie che esulino in toto dalla stessa, ai sensi degli artt. 239 CE o 154 Euratom». CGUE, 18 gennaio 2006, c. C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, nota 9.

<sup>57</sup> CGUE, 6 marzo 2012, c. C-364/10, *Ungheria c. Slovacchia*, § 59.

tra Stati membri. Tale ruolo, peraltro, dovrebbe comunque implicare uno stretto rispetto del diritto internazionale ai sensi dell'art. 21, § 1 TUE<sup>58</sup>.

Si è visto nel corso della trattazione che un'altra lettura dei principi di riferimento è possibile<sup>59</sup>. Non solo essa avrebbe il pregio di favorire un'azione proattiva dell'Unione nella soluzione di controversie tra Stati. Ma, cosa forse più importante, valorizzando gli obblighi di mutua lealtà degli Stati membri, essa contribuirebbe a rafforzare la rilettura della partecipazione al processo di integrazione europea in termini di *mutual membership*, vale a dire, come si è avuto modo di scrivere in altra sede<sup>60</sup>, di costruzione di un vero spazio di cooperazione nel quale gli obblighi di leale cooperazione tra Stati membri e tra Stati membri ed Unione contribuiscano all'emergere di azioni coordinate e strategie convergenti funzionali al reale perseguimento degli obiettivi comuni.

<sup>58</sup> È per esempio piuttosto sorprendente che la Corte ignori nella propria sentenza il carattere definitivo e vincolante del lodo reso dal Tribunale arbitrale nella controversia tra Slovenia e Croazia. Cfr. E. KASSOTI, *Between a Rock and a Hard Place*, cit., pp. 7-9.

<sup>59</sup> Si veda § 4.

<sup>60</sup> F. CASOLARI, *Leale cooperazione*, cit., pp. 198-202.





LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di settembre dell'anno 2023  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)