

Liber Amicorum

Luigi Daniele

La pacificazione del continente europeo
attraverso il diritto:
dal mercato unico ai valori comuni



Giappichelli

Liber Amicorum

Luigi Daniele

La pacificazione del continente europeo
attraverso il diritto:
dal mercato unico ai valori comuni



Liber Amicorum

Luigi Daniele

La pacificazione del continente europeo
attraverso il diritto:
dal mercato unico ai valori comuni



Giappichelli

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1778-3

ISBN/EAN 979-12-211-6543-2 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-7041-2 (ebook - epub)

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione, progetto REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil PRIN 2020MZ8ZK3 CUP J93C20001330001.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le 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, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
Prefazione	XV
Biografia	XVII
Pubblicazioni	XXI
 <i>Adelina Adinolfi</i>	
Equilibrio istituzionale e democrazia rappresentativa alla prova delle crisi: qualche considerazione sulla prassi recente	1
 <i>Stefano Amadeo</i>	
Il diritto a un ricorso effettivo e l'accesso alla protezione internazionale. Le implicazioni settoriali di un principio fondamentale	24
 <i>Chiara Amalfitano</i>	
Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea tra garanzie e sfide	45
 <i>Agata C. Amato Mangiameli</i>	
Ripensare la pace. Strategie di intervento non violento e diritti umani	59
 <i>Amedeo Arena</i>	
Ai confini della libera circolazione: il futuro delle c.d. situazioni puramente interne in vista delle recenti proposte di riforma dei Trattati	68
 <i>Roberto Baratta</i>	
Sui limiti alla <i>hermeneia</i> della Corte di giustizia	80
 <i>Elisa Baroncini</i>	
The First Reports of the New EU Trade Agreements' Dispute Settlement Mechanisms – Looking for Sustainability	90
 <i>Maria Eugenia Bartoloni</i>	
Le categorie di competenza dell'UE sono formule intrinsecamente incerte?	107
 <i>Maria Caterina Baruffi, Ruggiero Cafari Panico</i>	
Riflessioni sulla efficacia orizzontale delle direttive nella giurisprudenza italiana ed europea	117
 <i>Giacomo Biagioni</i>	
Il coordinamento della competenza giurisdizionale tra la materia civile e commerciale e la materia dell'insolvenza: <i>a happy ending?</i>	133

pag.

Andrea Biondi

“Una questione di equilibrio”: riflessioni sul principio di proporzionalità
(one more time!)

149

Susanna Cafaro

Stabilità e solidarietà nelle crisi: nuove sfide per il bilancio europeo

157

Cristina Campiglio

Il rinvio a fonti internazionali ed europee
nel sistema italiano di diritto internazionale privato

168

Ida Caracciolo

Dimensione esterna della pesca e obblighi dell’Unione europea
nella giurisprudenza del Tribunale internazionale del diritto del mare

174

Federico Casolari, Anna Pau

Ripensare il diritto UE dell’emergenza:
verso l’introduzione di una clausola emergenziale sovranazionale?

186

Giuseppe Cataldi

Montesquieu o Elon Musk? La gestione dei migranti tra diritto sovranazionale
e separazione dei poteri dello Stato

204

Roberto Cisotta

La difficile vita dell’autonomia processuale nei tempi recenti

218

Bernardo Cortese

“Assicura il rispetto del diritto”.
Riflessioni sulla funzione giurisdizionale nell’Unione

230

Antonietta Damato

Il trasferimento dei procedimenti penali
nella disciplina del regolamento (UE) 2024/3011

242

Patrizia De Pasquale

Note dissonanti: la leale cooperazione nelle crisi dell’integrazione europea

272

Chiara Favilli

Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell’Unione
europea in materia di migrazione legale

289

Fabio Ferraro

Il “tono costituzionale” alla prova della recente giurisprudenza della Consulta

299

Marco Frigessi di Rattalma

La nozione autonoma di “circolazione dei veicoli” nelle direttive europee
sull’assicurazione della responsabilità civile automobilistica

315

Daniele Gallo

Effetto diretto verticale invertito del diritto UE primario:
il ruolo del principio del legittimo affidamento

325

Alessandra Gianelli

Prime note sul ruolo delle generazioni future in due opinioni consultive
in tema di obblighi degli Stati con riguardo ai cambiamenti climatici 335

Roberta Greco

ESG Principles and Transnational Claims:
Issues of Jurisdiction and Applicable Law 343

Costanza Honorati

La circolazione di «accordi» in materia di responsabilità genitoriale
nel reg. Bruxelles II-ter: una disciplina con scarso rilievo pratico 352

Ivan Ingravallo, Nicola Ruccia

Il processo decisionale nella politica economica dell'Unione europea
e la rilevanza del metodo aperto di coordinamento 367

Paola Ivaldi

Su alcune incoerenze e aporie delle norme di conflitto dell'UE
in materia di rapporti di lavoro 379

Sarah Lattanzi

Il problema dell'ammissibilità (in senso ampio) delle questioni pregiudiziali.
In margine a un recente scritto del Professore Luigi Daniele
su «Valori dell'Unione, Stato di diritto e rinvio pregiudiziale» 390

Francesco Paolo Mansi

Accordi e disaccordi tra Corti sul Regolamento Bruxelles I bis:
forum contractus, utilizzo degli Incoterms e individuazione
del luogo di consegna nei contratti di compravendita 401

Pietro Manzini

Il diritto antitrust europeo e il costituzionalismo liberale 413

Simone Marinai

Gli atti di *soft law* quale strumento di risposta alle crisi sanitarie 426

Silvia Marino

Il regime linguistico delle notificazioni transfrontaliere 441

Michele Messina

Il controllo delle concentrazioni tra imprese nell'UE
ai tempi della sostenibilità ambientale: il caso delle *Green Killer Acquisitions* 453

Federica Mucci

L'accento sull'obbligo collettivo di prevenire il genocidio
nella prassi recente della Corte internazionale di giustizia 462

Francesco Munari

Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza
CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca 471

pag.

Bruno Nascimbene

Ne bis in idem: questioni attuali alla luce dell'interpretazione della Corte di giustizia e della Corte EDU

486

Filippo Patroni Griffi

Prime considerazioni sul principio di legalità nel costituzionalismo multilivello

497

Ezio Perillo

Lo "Stato di diritto dell'Unione europea": valore o principio? (Uno sguardo critico d'insieme: tra il disegno politico di Walter Hallstein, gli insegnamenti della sentenza *Van Gend & Loos* e una successiva non riconoscente giurisprudenza della Corte di giustizia)

518

Emanuela Pistoia

Il futuro della protezione temporanea nel nuovo quadro normativo relativo alle situazioni di crisi

542

Sara Poli

L'attribuzione della cittadinanza e il divieto di mercificazione della cittadinanza europea: le novità della sentenza *Commissione c. Malta* (C-181/23) e le perplessità sollevate dalla pronuncia

551

Martina Previatello

La nozione di Paese terzo sicuro: sviluppi recenti e questioni aperte

569

Ilaria Queirolo

Modelli di gestione della crisi di impresa transnazionale ed obblighi di coordinamento

595

Lucia Serena Rossi

L'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione da parte della Corte di giustizia

603

Giulia Rossolillo

Le clausole passerella: uno strumento utile per rafforzare l'Unione europea?

620

Francesco Salerno

Le norme di applicazione necessaria nel diritto internazionale privato uniforme europeo

629

Cristina Schepisi

Il primato del diritto dell'Unione nel nuovo orientamento della Corte costituzionale e le possibili tensioni con il rinvio pregiudiziale

640

Lorenzo Schiano di Pepe

Mercato unico europeo, diritto digitale e ambito di applicazione dell'*AI Act* tra *ratione loci* e *personae*

655

Pierluigi Simone

L'interpretazione conforme alle convenzioni internazionali del diritto derivato dell'Unione europea in tema di qualifiche riferite all'immigrazione e all'asilo 668

Eleanor Spaventa

Riflessioni sui cambiamenti del ruolo della Commissione 690

Fabio Spitaleri

La rilevanza del concetto di discriminazione intersezionale nel diritto dell'Unione europea: prime riflessioni alla luce del nuovo quadro normativo 698

Ugo Villani

Sull'attribuzione della competenza pregiudiziale al Tribunale dell'Unione europea 713

Jacques Ziller

Libertà d'impresa ed economia di mercato nel diritto dell'Unione europea 723

Patrizia De Pasquale *

Note dissonanti: la leale cooperazione nelle crisi dell'integrazione europea **

SOMMARIO: I. Premessa. – II. Gli obblighi derivanti dal principio di leale cooperazione. – III. Il principio di leale cooperazione quale strumento di gestione delle crisi: in particolare, la violazione dei valori dell'Unione europea. – IV. *Segue*: la crisi bellica. – V. *Segue*: la crisi migratoria. – VI. *Segue*: l'emergenza ambientale. – VII. Conclusioni.

Questo scritto è dedicato con stima e affetto al Prof. Luigi Daniele, punto di riferimento nel diritto dell'Unione europea. Il suo straordinario contributo accademico ha saputo illuminare con profondità e rigore il dialogo tra ordinamenti, incarnando i valori fondamentali dell'integrazione europea. La sua amicizia, insieme al suo esempio umano e professionale, è di ispirazione per tutti coloro che credono in un'Unione europea basata sul dialogo, il rispetto reciproco e la solidarietà.

I. Il principio di leale cooperazione è disciplinato, attualmente, dall'art. 4, par. 3, TUE, che impone agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per garantire l'efficace attuazione del diritto dell'Unione e di evitare comportamenti che ne compromettano gli obiettivi ¹.

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Il presente lavoro si inserisce nell'ambito della ricerca PRIN 2020: *Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights*.

¹ L'art. 4, par. 3, TUE espressamente recita «[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». In generale, sulla portata del principio nell'ordinamento comunitario, prima, e in quello dell'Unione, poi, nella letteratura italiana, G. STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici e delle Comunità europee*, Milano, 1958, p. 60 ss.; F. CARUSO, *Il principio di leale collaborazione: cardine del processo d'integrazione europea*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Atti del Convegno di Pontignano, Torino, 2003, p. 18 ss.; G. PIZZETTI, *Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. I, Milano, 2006, p. 331 ss.; O. PORCHIA, *Indifferenza e leale cooperazione tra Unione europea e Stati membri*, Torino, 2007; A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Milano, 2011, p. 11 ss.; M. C. BARUFFI, *Art. 4 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 17 ss.; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in AA.VV., *Europa. Un'utopia in costruzione*, Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 2018, p. 122 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle*

Quantunque costituisca oramai un principio strutturale dell'Unione europea, le sue radici sono da ricercare nel diritto internazionale generale e, in particolare, nel principio di buona fede, il cui adattamento al contesto europeo ha segnato il passaggio fondamentale da un obbligo generale di rispetto degli accordi internazionali a un principio che permea ogni livello dell'ordinamento europeo, integrando aspetti normativi, istituzionali e politici.

Invero, da tempo sono stati superati i limiti insiti in una prima superficiale lettura della disposizione, secondo cui il principio in questione non sarebbe molto difforme dal tradizionale obbligo di diritto internazionale (*pacta sunt servanda*) che impone alle parti contraenti di un Trattato di rispettare gli impegni assunti e di dare la possibilità alle istituzioni, create in forza del medesimo Trattato, di adempiere alla loro missione². Poiché una simile interpretazione avrebbe conferito alla norma in esame il significato di ribadire inutilmente che “gli obblighi sono obbligatori”, la giurisprudenza gli ha attribuito un ruolo di rilievo per garantire l'effettività, la coerenza e la completezza del sistema istituito dai Trattati³. Così il principio di leale cooperazione è stato utilizzato per affermare che ogni disposizione dei Trattati va interpretata e applicata in modo funzionale al raggiungimento delle sue finalità. E in questa dimensione ha assunto la

crisi, Napoli, 2020; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, p. 79 ss.; nella letteratura straniera, M. A. DAUSES, *Quelques réflexions sur la signification et la portée de l'article 5 du Traité CEE*, in R. BIEBER; G. RESS (hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The Dynamics of EC-Law*, Baden-Baden, 1987, p. 229 ss.; O. DUE, *Article 5 du Traité CEE: une disposition de caractère fédéral?*, in F. EMMERT (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, II, Dordrecht-Boston-London, 1992, p. 23 ss.; M. BLANQUET, *L'article 5 du traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994; C. DURAND, *Le principe de coopération loyale entre les États membres et les institutions: les article 5 et 6 du traité CEE*, in *Commentaire Megret. Le Droit de la CEE – Préambules, principes, libre circulation des marchandises*, vol. I, Brussels, p. 25 ss.; T. ROES, *Limits to Loyalty: The Relevance of Article 4(3) TEU*, in *Cah. droit eur.*, 2016, p. 253 ss.; J. TEMPLE LANG, *Article 10 EC – The Most Important General Principle of Community Law*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER, X. GROUSSOT (eds), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, The Hague, 2008, p. 75 ss. (ma v. già *Article 5 of the EEC Treaty: The Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice*, in *Fordham Int. Law Jour.*, 1986, p. 503 ss.); E. NEFRAMI, *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cah. droit eur.*, 2016, p. 221 ss. (della stessa autrice, v. anche *The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2010, p. 323 ss.). Sia inoltre consentito rinviare, per i relativi profili già affrontati, a P. DE PASQUALE, *Il “terzo pilastro” dell'Unione europea tra buona fede e leale collaborazione*, in *Studi int. eur.*, 2009, p. 431 ss.

² K. LENAERTS, *Le devoir de loyauté communautaire*, in J. VERHOEVEN (sous la direction de), *La Loyauté. Mélanges offerts à Etienne Cereche*, Bruxelles, 1997, p. 230: «Elle ne saurait dès lors être assimilée purement et simplement au principe de droit international selon lequel les États exécutent de bonne foi leurs engagements [...]»; ma già R. QUADRI, *Art. 5*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Milano, 1965, p. 53 ss. *Contra*, R. MONACO, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. int.*, 1958, p. 20 ss.; M. UDINA, *Sull'efficacia delle norme della Comunità europea nell'ordinamento italiano*, in *Dir. int.*, 1961, p. 127 ss.

³ C. IANNONE, *Art. 4, par. 3, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 28 e 29.

veste di principio strutturale dell'ordinamento giuridico dell'Unione che, direttamente o indirettamente, vincola l'esercizio delle competenze delle istituzioni e degli organi nazionali al rispetto della solidarietà, della cooperazione, della buona fede e della lealtà.

Sebbene il principio abbia ricevuto una propria connotazione autonoma, la Corte di giustizia non ha, però, mancato di richiamarlo in collegamento con il principio di buona fede⁴ e, già nelle prime sentenze, ha chiarito che la leale cooperazione non si limita a un obbligo di rispetto formale, ma implica una collaborazione attiva tra Stati membri e istituzioni. Difatti, nel 1990, la Corte ebbe a coniugare i due principi, al fine di meglio sottolineare gli obblighi gravanti su entrambi i livelli e, specificatamente, ebbe a sottolineare che «la Commissione e lo Stato membro, dati i reciproci doveri di cooperazione leale loro imposti segnatamente dall'art. 5 del Trattato CEE, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nell'assoluta osservanza delle norme del Trattato»⁵. Successivamente, nella sentenza *Intertanko* del 2008, essa ha precisato che la Convenzione Marpol 73/78 andava interpretata «alla luce del principio consuetudinario della buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale, e dell'art. 10 CE [oggi art. 4, par. 3 TUE]»⁶.

Nondimeno, il contributo della Corte è stato essenziale soprattutto per garantire la “giustiziabilità” del principio; infatti, il giudice di Lussemburgo ha individuato un obbligo generale di cooperazione il cui contenuto dipende, di volta in volta, dalle disposizioni del trattato o dai principi che si desumono dalla sua struttura complessiva. In quest'ottica, il principio di leale collaborazione è stato richiamato per affermare che ogni articolo dei Trattati va interpretato e applicato in modo funzionale al raggiungimento delle sue finalità.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha svolto un ruolo cruciale altresì nella definizione e nell'ampliamento della portata del principio. Come meglio si dirà, questo approccio dinamico è emerso soprattutto nella gestione delle situazioni di crisi, dove il principio è stato utilizzato per giustificare interventi coordinati e per richiamare gli Stati membri alla solidarietà⁷. E grazie ad un'intensa attività normativa e giurisprudenziale,

⁴ V. C. NIZZO, *L'articolo 5 del trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Dir. un. eur.*, 1997, p. 381 ss.

⁵ Corte giust. 10 luglio 1990, C-217/88, *Commissione c. Germania* (Distillazione obbligatoria del vino da tavola), punto 33.

⁶ Corte giust. 3 giugno 2008, C-308/06, *Intertanko*, punto 52.

⁷ Si veda, ad esempio, Corte giust. 30 novembre 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno (Brochure commune – Refoulement indirect)*, punto 98: «[L]a Corte ha giudicato che, in virtù del principio di leale cooperazione, uno Stato membro non può validamente formulare una richiesta di ripresa in carico, in una situazione rientrante nell'articolo 20, paragrafo 5, del regolamento Dublino III, qualora l'interessato gli abbia trasmesso elementi che dimostrino in modo manifesto che tale Stato membro deve essere considerato lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione dei criteri di competenza enunciati agli articoli da 8 a 10 di detto regolamento. In una tale situazione, detto Stato membro deve, al contrario, riconoscere la propria competenza».

esso è servito per spostare il baricentro di talune competenze a livello dell'Unione europea, attribuendole appieno la responsabilità di difendere un multilateralismo efficace e di aiutare i Paesi in difficoltà.

Sulla base di queste osservazioni preliminari, il presente contributo si propone di analizzare il principio di leale cooperazione su un terreno complesso, dove il diritto si intreccia con la politica e dove la solidarietà si confronta con le tensioni tra interessi nazionali e collettivi. Difatti, l'approccio adottato in questo contributo è diretto ad esaminare tale principio in diversi contesti emergenziali. Precisamente, dopo una sintetica ricostruzione della portata normativa, verranno esplorate le sue applicazioni pratiche con riguardo alla funzione che ha svolto nelle crisi che di recente l'Unione è stata chiamata ad affrontare e che hanno rappresentato un banco di prova interessante per capire il suo impatto concreto sul processo di integrazione.

II. Ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE, dal principio di leale cooperazione deriva, anzitutto, un duplice obbligo in capo agli Stati membri: quello di assumere tutti i comportamenti necessari al perseguimento degli obiettivi comuni predefiniti⁸, tra cui l'eliminazione delle conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione⁹, e quello di astenersi da comportamenti o dall'emanare atti che ne possano pregiudicare il raggiungimento¹⁰.

È, però, possibile scomporre entrambi i doveri in obblighi di profilo orizzontale, obblighi di profilo verticale e obblighi di profilo trasversale. Ciò sta a significare, in primo luogo, che non soltanto gli Stati sono chiamati a collaborare tra loro per assicurare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione¹¹, ma che lo sono nella stessa misura le istituzioni ("profilo orizzontale") e che lo scambio di informazioni è fondamentale per la ricerca di un equilibrio tra esigenze non sempre in sintonia con gli obiettivi prefissati ("profilo verticale")¹².

Inoltre, i due livelli, quello dell'Unione europea e quello nazionale, devono lealmente cooperare, al fine di intessere una fitta ed efficace rete di relazioni e di scambi¹³. Nel

⁸ Corte giust. 5 settembre 2024, C-256/23, *ECHA*, punto 82; in pari data, C-494/22 P, *Commissione c. Repubblica ceca* (Briquets de poche), punto 150.

⁹ Corte giust. 27 giugno 2019, C-597/17, *Belgisch Syndicaat van Chiropraxie e a.*, punto 54.

¹⁰ Cfr. V. CONSTANTINESCO, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in F. CAPOTORTI, C. D. EHLMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (sous la direction de), *Du droit international au droit de l'intégration: liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 110.

¹¹ Corte giust. 31 gennaio 2023, C-158/21, *Puig Gordi e a.*, punto 131; 16 novembre 2023, C-422/22, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu*, punto 35; 29 luglio 2024, C-318/24 PPU, *Breian*, punto 93.

¹² Profilo verticale che investe, talvolta, anche i singoli: Corte giust. 7 dicembre 2023, C-434/22, *Latvijas valsts meži*, punto 81: «Tale obbligo [di leale cooperazione] incombe altresì alle imprese appartenenti allo Stato membro interessato».

¹³ Corte giust. 6 settembre 2016, C-182/15, *Petruhhin*, punto 42; 18 giugno 2024, C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, punto 78; 18 aprile 2024, C-195/23,

dettaglio, questo tipo di cooperazione investe sia le modalità attraverso le quali gli Stati membri, e più precisamente le loro autorità, partecipano al processo di formazione delle decisioni dell'Unione europea ("profilo verticale ascendente"); sia i processi di recepimento di norme dell'Unione non complete e, più in generale, i comportamenti e gli atti da porre in essere per la puntuale realizzazione degli scopi dei Trattati ("profilo verticale discendente")¹⁴. Quanto alle istituzioni dell'Unione europea, su di esse grava l'obbligo di prestare la massima collaborazione agli Stati membri nell'adempimento dei loro doveri, in entrambe le fasi ("profilo verticale ascendente e discendente"). Infine, non va sottovalutata l'importanza di rapporti trasversali tra istituzioni e autorità collocate a livelli diversi e con funzioni diverse (ad esempio autorità amministrative ed autorità giurisdizionali) per la realizzazione delle politiche d'integrazione ("profilo trasversale").

In estrema sintesi, il principio di leale collaborazione opera soprattutto quando la realizzazione di un obiettivo dei Trattati richieda un esercizio coordinato delle competenze da parte delle istituzioni dell'Unione e delle autorità nazionali. Pertanto, si tratta di un principio di grande rilievo per il funzionamento del sistema, nella misura in cui questo si fonda sulla sinergia tra Stati membri e istituzioni dell'Unione per l'applicazione delle norme. E se – come già segnalato – il principio, pur essendo utilizzato come chiave di lettura di numerose disposizioni dei Trattati o di diritto derivato, in origine non aveva una sua chiara autonomia rispetto alle norme materiali cui veniva collegato¹⁵, successivamente gli sviluppi della prassi ne hanno progressivamente rilevato anche un ruolo autonomo di parametro di legittimità¹⁶. Ne sono una chiara testimonianza le

Partena, punto 37: «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati».

¹⁴ V. Corte giust. 14 marzo 2024, C-454/22, *Commissione c. Lettonia (Code des communications électroniques européen)*, punto 74 e, in pari data, C-449/22, *Commissione c. Portogallo (Code des communications électroniques européen)*, punto 106: «[C]onformemente all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, letto alla luce del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la comunicazione cui gli Stati membri devono provvedere mira ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell'articolo 17 TUE, nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi. Tale comunicazione deve quindi contenere informazioni sufficientemente chiare e precise in merito al contenuto delle norme nazionali che traspongono una direttiva. Pertanto, detta comunicazione, che può essere accompagnata da una tabella di concordanza tra le disposizioni di tale direttiva e quelle di tali norme, deve indicare senza ambiguità quali siano i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi mediante i quali lo Stato membro interessato ritiene di aver adempiuto ai vari obblighi impostigli dalla detta direttiva. Orbene, in mancanza delle suddette informazioni, la Commissione non è in grado di stabilire se lo Stato membro interessato abbia effettivamente e completamente attuato la direttiva di cui trattasi».

¹⁵ Anche di secondo livello: si veda, ad esempio, Corte giust. 25 aprile 2024, C-36/23, *Familienkasse Sachsen*, punto 64: «Inoltre, dal principio di leale cooperazione, quale concretizzato all'articolo 60, paragrafo 5, del regolamento n. 987/2009, nonché dall'articolo 84 del regolamento n. 883/2004, discende che uno Stato membro può esigere da un altro Stato membro un rimborso della prestazione familiare percepita in eccesso, anche per il passato, purché i requisiti formali e sostanziali previsti dalla normativa del secondo Stato membro siano considerati soddisfatti per il passato».

¹⁶ Si veda, in termini espressi, Corte giust. 17 dicembre 2020, C-316/19, *Commissione c. Slovenia (Archives de la BCE)*, punto 121: «un inadempimento dell'obbligo generale di leale cooperazione che discende dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE si distingue rispetto ad un inadempimento degli obblighi specifici nei

occasioni in cui è stata censurata la mancata collaborazione degli Stati membri per il corretto e puntuale controllo della Commissione sul rispetto del diritto dell'Unione o la mancanza di iniziative, anche di tipo sanzionatorio, idonee a garantire l'effettività delle norme dell'Unione¹⁷.

III. La natura del principio di leale cooperazione, che si esprime soltanto se e qualora vi sia un'effettiva fiducia e una concreta solidarietà tra gli Stati membri, è stata messa a dura prova durante le recenti crisi che hanno colpito l'Unione¹⁸. Difatti, tanto le vere e proprie emergenze, come quella economica, quella sanitaria e quella bellica; quanto le crisi che hanno assunto natura strutturale e sistemica, quale quella ecologica e quella migratoria, hanno dimostrato come la solidarietà, pur rappresentando uno dei principi cardine del processo di integrazione, sancito nei Trattati e celebrato come valore comune della società europea, ha spesso mostrato limiti significativi, sollevando interrogativi sulla coesione e sull'effettiva capacità dell'Unione di rispondere unita alle sfide comuni. Tali dubbi hanno coinvolto, a cascata, anche la fiducia tra gli Stati membri che, insieme alla solidarietà, rappresenta la *condicio sine qua non* perché essi possano collaborare.

A ben vedere, tutte le crisi hanno avuto quale comune denominatore la necessità che i governi nazionali cooperassero lealmente per definire forme precise di solidarietà, intesa come soccorso reciproco, in modo da reagire all'emergenza in modo coordinato e senza dispersione di risorse. Nondimeno, i risultati non sono stati sempre entusiasmanti. Anzi: quando, facendo leva sulla leale cooperazione, la solidarietà si è tradotta in forme di mutuo soccorso, il processo di integrazione ne è uscito rafforzato; quando, invece, gli

quali detto obbligo si manifesta. Pertanto, un inadempimento del suddetto obbligo generale può essere constatato soltanto a condizione che esso riguardi comportamenti distinti da quelli costituenti la violazione di tali obblighi specifici».

¹⁷ Si veda, ad esempio, Corte giust. 31 ottobre 2019, C-395/17, *Commissione c. Paesi Bassi*, punti 99 e 100: «[I] a perdita di risorse proprie tradizionali dell'Unione [...] costituisce la conseguenza illecita di una violazione del diritto dell'Unione. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, tale perdita deve essere compensata da un'altra risorsa propria, oppure da un adeguamento delle spese. Pertanto, lo Stato membro che è responsabile, nei confronti dell'Unione, del rilascio irregolare di un simile certificato è tenuto, conformemente al principio di leale cooperazione, ad adottare tutte le misure necessarie al fine di porre rimedio a tale violazione del diritto dell'Unione e, in particolare, deve compensare la perdita di risorse proprie che ne deriva».

¹⁸ Si ricorda che, già nel 2016, l'allora Presidente della Commissione Juncker ebbe ad affermare: «Sono stato testimone di molti decenni di integrazione europea. Molti sono stati i momenti forti. Molti sono stati, ovviamente, anche i momenti difficili, e i momenti di crisi. Ma mai prima d'ora ho visto così poca intesa tra i nostri Stati membri. Così pochi settori in cui sono disposti a collaborare. Mai prima d'ora ho sentito così tanti leader parlare unicamente dei loro problemi interni, senza menzionare l'Europa o citandola solo di passaggio. Mai prima d'ora ho visto i rappresentanti delle istituzioni dell'UE definire priorità completamente diverse, talvolta in aperto contrasto con i governi e i Parlamenti nazionali. È come se non vi fosse più alcuna interazione tra l'UE e le sue capitali nazionali. Mai prima d'ora ho visto i governi nazionali così indeboliti dalle forze del populismo e paralizzati dalla paura della sconfitta alle prossime elezioni. Mai prima d'ora ho visto così tanta frammentazione, e così poca condivisione nella nostra Unione» (Discorso sullo stato dell'Unione 2016: Verso un'Europa migliore – Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende, Strasburgo, 14 settembre 2016).

egoismi nazionali hanno avuto il sopravvento sono venute in luce drammaticamente le fragilità del sistema.

In particolare, durante la crisi economica del 2008, l'assenza di una risposta solidale e coordinata emerse con forza. Gli Stati membri più colpiti, come Grecia, Italia, e Spagna, si trovarono spesso soli ad affrontare le devastanti conseguenze economiche e sociali. Le politiche di austerità imposte come condizione per l'aiuto finanziario, percepite come punitive, alimentarono le tensioni tra il Nord e il Sud Europa, mettendo in discussione la narrativa della mutua assistenza. E in una prima fase, l'Unione sembrò più preoccupata di tutelare gli interessi nazionali piuttosto che di trovare soluzioni collettive basate sul sostegno reciproco; successivamente, la *governance* economica europea impose l'adozione di strumenti innovativi come il Meccanismo europeo di stabilità, intorno ai quali si riuscì a far convergere gli Stati membri.

La pandemia di Covid-19 ha ulteriormente testato la solidarietà europea, evidenziandone inizialmente la debolezza. Come ben noto, nei primi mesi del 2020, molti Stati membri optarono per chiudere le proprie frontiere e limitare l'*export* di dispositivi medici essenziali, mostrando una mancanza di fiducia reciproca. Solo con l'introduzione del programma *Next Generation EU* e l'avvio di una strategia comune per l'acquisto e la distribuzione dei vaccini, l'Unione riuscì a recuperare in parte quella coesione che sembrava perduta. Questa inversione di rotta dimostrò che la solidarietà può essere costruita, ma necessita di una visione politica condivisa e di strumenti adeguati.

Occorre però osservare che, tra le tempeste che si sono abbattute sul processo di integrazione alcune sono state e continuano ad essere più pericolose di altre, in quanto minano le fondamenta stesse della costruzione europea. Il riferimento è ai ripetuti attacchi ai valori fondamentali su cui l'Unione è costruita (quali, lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali), che hanno rappresentato un banco di prova particolarmente complesso per il principio di leale cooperazione, chiamato a fare da cerniera tra discrasie spesso molto profonde. Invero, questa crisi – che ha toccato da vicino Polonia e Ungheria, ma che interessa anche molti altri Stati membri, come Malta, Slovacchia, Bulgaria e Romania – ha acceso i riflettori sull'effettività del principio di leale cooperazione, evidenziando forti tensioni tra sovranità nazionale e impegni sovranazionali. Al riguardo, si rammenta che la Corte di giustizia ha avuto modo di osservare come la condivisione dei valori impliciti e giustifichi l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri e, specificatamente, tra i loro organi giurisdizionali¹⁹. Tale fiducia, che è il cuore stesso della leale cooperazione, risulta all'evidenza compromessa quando uno Stato membro adotta politiche che ne minano i valori fondanti. Su queste premesse, ha poi stabilito che il rispetto dell'indipendenza giudiziaria è essenziale per garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri, senza la quale il sistema giuridico europeo non può funzionare.

In questo ambito, la leale cooperazione è stata, dunque, richiamata a sostegno dell'obbligo incondizionato, per gli Stati, di rispettare i valori sanciti nell'art. 2 TUE²⁰.

¹⁹ Tra le tante, si veda Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, spec. punto 43.

²⁰ G. GENTILE, *Effective judicial protection: enforcement, judicial federalism and the politics of EU*

Infatti, nella sentenza sui giudici portoghesi, unanimemente considerata il punto di partenza della giurisprudenza della Corte a protezione dello Stato di diritto, il giudice ha rilevato come l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione, ivi inclusi evidentemente i suoi valori fondanti, siano un'enunciazione del principio di leale cooperazione²¹.

Tale obbligo è genericamente indirizzato agli Stati membri, ma riguarda indiscriminatamente tutte le sue articolazioni, che devono assumere ogni misura utile ad eliminare le conseguenze illecite delle violazioni del diritto dell'Unione²², anche – e soprattutto – quando si tratti di violazioni sistemiche.

In virtù del principio di leale cooperazione, ad esempio, un giudice nazionale è tenuto a mettere in discussione l'indipendenza di un altro giudice del proprio ordinamento, qualora gli elementi a sua disposizione portino a ritenere che la posizione di quest'ultimo ponga a serio rischio il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito all'art. 47 della Carta²³.

Per quanto qui di interesse, il mancato rispetto della leale cooperazione è stato altresì richiamato con riguardo alle ripetute violazioni commesse contro i diritti fondamentali dei cittadini LGBTIQ. Si ricorda, in particolare, che la Commissione ha contestato alle autorità polacche la violazione dell'art. 4, par. 3, TUE per non aver contribuito a fornire informazioni adeguate e complete sulle risoluzioni dirette alla creazione, da parte di alcuni municipi polacchi, delle c.d. "zone libere dall'ideologia LGBT"; aree nelle quali è stato eliminato qualsiasi riferimento ai diritti gender e all'interno delle quali sono stati praticamente resi impossibili l'accesso e la vita di persone LGBT²⁴.

In merito, poi, alla controversia relativa alla decisione 2006/928 che sottoponeva la Romania al Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) – decisione di cui la Corte

law, in *Eur. Law Open*, 2022, p. 1: «Recent jurisprudential developments have complexified the role of this principle, by transforming it into a vehicle for the enforcement of the rule of law in the EU».

²¹ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/18, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 34.

²² Corte giust. 5 ottobre 2023, C-355/22, *Osteopathie Van Hauwermeiren*, punto 27; 12 settembre 2024, C-73/23, *Chaudfontaine Loisirs*, punto 53.

²³ Corte giust. 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, punto 166: «Ne consegue che, qualora risulti che una disposizione nazionale riserva la competenza a conoscere di una controversia come quelle di cui ai procedimenti principali 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, 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 essere risolta da un giudice che risponda ai medesimi requisiti e che sarebbe competente nel settore interessato se detta disposizione non vi ostasse, vale a dire, in linea generale, il giudice che competente, conformemente alla legislazione in vigore, prima che intervenisse la modifica legislativa che ha attribuito tale competenza all'organo che non soddisfa i requisiti di cui sopra».

²⁴ INFR(2021)2115, 15/07/2021 – Formal notice Art. 258 TFEU, INF_21_344 – Poland – Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Incompatibility with EU non-discrimination law of resolutions adopted by Polish municipalities/regions on the so-called 'LGBT ideology free zones', su cui si veda P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *Studi int. eur.*, 2021, pp. 504 e 505.

costituzionale rumena aveva previamente messo in discussione l'obbligatorietà²⁵ – la Corte di giustizia ha fatto presente che l'art. 4, par. 3, TUE impone di tenere in debito conto le raccomandazioni formulate dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza nell'ambito del meccanismo, dal momento che tali raccomandazioni, pur non trattandosi di atti di natura vincolante, indirizzano lo Stato rumeno verso i progressi ancora da realizzare e soprattutto, quale fine ultimo, verso la piena conformità del suo ordinamento ai valori dell'Unione che esso ha sottoscritto al momento dell'adesione²⁶.

IV. Se, in via generale e astratta, qualsiasi crisi bellica è suscettibile di mettere alla prova la capacità dell'Unione di rispondere in maniera unitaria e coesa a sfide che minacciano la sua sicurezza e i valori fondamentali sui quali è fondata, come la pace, la democrazia e lo Stato di diritto, l'invasione russa dell'Ucraina ha concretamente dimostrato in che modo, di fronte a tali minacce, la leale cooperazione tra gli Stati membri possa riuscire a far convergere il loro consenso intorno a misure di ampia portata. Nella fattispecie, tali misure si sono concretizzate in sanzioni economiche, supporto umanitario e militare all'Ucraina, e gestione dei flussi migratori derivanti dal conflitto.

Per il vero, le tensioni generate da interessi nazionali divergenti hanno dapprima messo a rischio la piena attuazione del principio di leale cooperazione, così come la necessità di raggiungere compromessi politici, e la diversità delle posizioni interne hanno rallentato la risposta collettiva dell'Unione. Nonostante queste iniziali difficoltà, la posizione che poi l'Unione ha assunto rispetto a tale crisi ha attestato che è possibile affrontare sfide globali con determinazione e solidarietà. Ma altresì che, nel rispetto della leale cooperazione, possono essere adottate decisioni che, sebbene complesse, testimoniano la volontà di preservare l'unità europea e di riaffermare il ruolo dell'Unione come attore globale e responsabile.

Così, la grave crisi ai suoi confini esterni ha impresso un'accelerazione alla ricerca di strumenti che rendessero effettiva e adeguata una risposta efficace dell'Unione ad eventuali aggressioni esterne. E, al fine di incrementare la sua autonomia strategica²⁷ e

²⁵ Curtea Constituțională 6 marzo 2018, n. 104.

²⁶ Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, punto 178. Successivamente, anche 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punto 175; 11 maggio 2023, C-817/21, *Inspecția Judiciară*, punto 71; ord. 9 gennaio 2024, C-131/23, *Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov*, punto 60.

²⁷ In realtà, la c.d. autonomia strategica si è affermata inizialmente proprio nel campo della difesa (Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, punti 1-22; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022. È utile rammentare che, dal 2013 in poi, si è diffusa l'idea che l'Unione dovesse acquisire "autonomia strategica" sul piano militare, in considerazione di taluni cambiamenti strutturali all'interno del sistema europeo, derivanti dalla *Brexit*, e di una nuova definizione degli scenari geopolitici globali che hanno indotto gli Stati Uniti a richiedere espressamente che l'Unione potesse essere più autonoma nel campo della difesa (in argomento, di recente, M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023); e già nella Strategia globale elaborata nel 2016 dall'allora Alto rappresentante Mogherini (Una strategia globale per la politica estera e di

di renderla un garante della sicurezza più forte e capace, le istituzioni hanno adottato la “Bussola strategica” finalizzata all’elaborazione di un piano di azione, nel campo della politica estera e di sicurezza comune²⁸; piano che prevede una quadripartizione dei risultati da raggiungere.

Specificatamente, il primo obiettivo è diretto, entro il 2025, a rendere pienamente e immediatamente operativa una forza militare costituita da almeno 5.000 uomini; il secondo concerne il potenziamento della sicurezza dalle minacce informatiche e da quelle di natura ibrida, ovvero il consolidamento della cybersicurezza; il terzo riguarda il potenziamento degli investimenti nel campo della difesa, attraverso lo sfruttamento più mirato del Fondo europeo per la difesa, che è volto a promuovere in modo strutturato una maggiore cooperazione in questo ambito tra gli Stati membri; infine, l’ultimo tassello è costituito da una maggiore cooperazione: in attuazione dell’art. 220 TFUE, l’Unione intende mantenere e approfondire i dialoghi in materia di sicurezza e di difesa con le altre organizzazioni internazionali, al fine di instaurare una stabile collaborazione per contrastare le minacce ibride, la disinformazione e gli attacchi informatici.

In altri termini, l’Unione è riuscita a trovare, grazie alla fiducia esistente tra gli Stati membri e, quindi, alla volontà di cooperare, soluzioni adeguate all’emergenza, nonostante un quadro istituzionale piuttosto bloccato²⁹. Infatti, l’architettura istituzionale, per come tradizionalmente funzionante, appare inidonea a governare tale politica³⁰.

sicurezza dell’Unione europea, 28 giugno 2016, disponibile *online*) il perseguimento di tale obiettivo veniva declinato in modo concreto: difesa degli interessi e dei valori della società europea dalle minacce complesse dei nostri tempi; ovvero, non solo dal terrorismo, ma altresì dalle cc.dd. “minacce ibride”, dalla volatilità economica, dal cambiamento climatico e dall’incertezza energetica (Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, del 6 aprile 2016, Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride – La risposta dell’Unione europea, JOIN(2016)018. Tali esigenze si sono ben presto tradotte nell’aspirazione alla c.d. “sovranità” tecnologica, digitale, energetica, industriale, alimentare, economica dell’Unione, che la Commissione europea ha perseguito, in un’ottica trasversale ed integrata, con vari strumenti e a vari livelli. Si pensi, ad esempio, al Piano d’azione sulle sinergie tra l’industria civile, della difesa e dello spazio (regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa; COM(2021)70, 8 marzo 2021, comunicazione della Commissione; ma altresì al Fondo europeo per la Difesa, destinato al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa (regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa; e ancora all’istituzione dell’Agenzia per la gestione del programma spaziale dell’Unione (regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma spaziale dell’Unione e l’Agenzia dell’Unione europea per il programma spaziale, art. 24). In dottrina, S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 69 ss).

²⁸ Consiglio dell’Unione europea, Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell’UE nel prossimo decennio, 21 marzo 2022, disponibile *online*.

²⁹ F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell’Unione: il tempo delle scelte*, in *Eurojus*, 2024, p. 213 ss.

³⁰ «[L]a Commissione non può esercitare davvero il suo potere di iniziativa politica, l’Alto Rappresentante ha, di fronte agli Stati membri, un peso specifico tuttora modesto, e questi ultimi, muovendosi in modo indipendente l’uno dall’altro in seno al Consiglio, rendono difficile il perseguimento di indirizzi di ampio respiro, non limitati cioè a situazioni contingenti o emergenziali» (F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell’Unione*, cit., pp. 239 e 240).

A ciò si aggiunga che, al di là dell'importanza che la Bussola strategica ha assunto, essendo riuscita a convogliare gli Stati membri in un ambizioso progetto comune, resta incontestabile che l'obiettivo di una "difesa comune" risulta essere un concetto che, sia semanticamente sia concretamente, non equivale a quello di "forze armate comuni" di difficile, se non impossibile, realizzazione. In occasione dell'esperienza del conflitto russo-ucraino, tale consapevolezza ha spinto a riflettere sull'opportunità che, attraverso una valorizzazione della leale cooperazione, si possano realizzare politiche di difesa comuni, nel rispetto dei valori dell'Unione e del principio di solidarietà. Ancor di più, è stato sottolineato che una maggiore fiducia reciproca e una più intensa condivisione degli obiettivi politici alla base di una difesa interoperabile potrebbe costituire il giusto impulso per inserire espressamente l'uso della forza nel quadro politico e normativo dell'Unione e per attivare di impegni di spesa europea per la difesa, «che, per esigenze di equità, solidarietà, e natura davvero "comune" [...] dovrebbe, almeno progressivamente, diventare vera spesa "europea", finanziata cioè a debito»³¹. Soprattutto perché «l'esercito europeo potrà non essere mai, ma l'industria della difesa»³² e la relativa spesa possono rapidamente diventare "europee" e dar corpo a una sostanziale politica di difesa comune della quale si sente davvero il bisogno»³³.

Ciò risulta ancora più urgente in un momento in cui gli scenari sono totalmente cambiati e non ammettono più posizioni "alternative" rispetto alla protezione dei principi, dei valori che la PSDC tutela, a meno che non si vogliano assecondare posizioni opportunistiche ed egoismi nazionali.

V. Passando ad esaminare le crisi che hanno assunto carattere sistemico, attenzione va dedicata innanzitutto alla spinosa questione migratoria che, da anni, costituisce il vero buco nero del cammino di integrazione e che neppure il Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo sarà in grado di risolvere e, finanche, di arginare. Difatti, le soluzioni prospettate delineano un modello di solidarietà *à la carte* inidoneo a fronteggiare le ondate migratorie che da tempo si susseguono e che hanno evidenziato una tensione grave tra l'obbligo di cooperazione e le priorità nazionali. Più precisamente, sebbene il corretto funzionamento di tutto il sistema europeo comune di asilo resti affidato al principio di leale cooperazione e, di conseguenza, è richiesto alle autorità nazionali di dare puntuale applicazione alle nuove norme, comprese quelle procedurali, numerose sono le zone lasciate in ombra dalla novellata disciplina, le cui maglie troppo larghe continueranno ad offrire agli Stati membri ampi margini di discrezionalità³⁴, che, senza dubbio, si tradurranno in un rafforzamento delle differenze tra i sistemi nazionali di asilo.

³¹ F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione*, cit., pp. 239 e 240.

³² Va segnalato che la Commissione ha, di recente, sottolineato la necessità che la spesa per la difesa deve aumentare e la base industriale della difesa deve essere rafforzata. Si ricorda altresì che, per la prima volta nella storia dell'integrazione, il bilancio per il periodo 2021-2027 ha riservato un importo dedicato a progetti di infrastrutture di trasporto civili e militari a duplice uso.

³³ F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione*, cit., pp. 239 e 240.

³⁴ In questo senso, C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle*

Peraltro, questa politica ha mostrato il fianco a ripetuti attacchi alla reciproca fiducia tra gli Stati membri, cardine della c.d. presunzione di sicurezza, ai sensi della quale gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi. Tale presunzione, volta ad escludere il sindacato degli Stati membri sull'effettiva tutela dei diritti fondamentali nello Stato competente, ha dovuto fare più volte i conti con le differenti garanzie assicurate dai governi³⁵.

Nondimeno, il nodo più difficile da sciogliere – proprio nell'ottica della corretta applicazione del principio di leale cooperazione – resta quello del meccanismo di solidarietà che, data la sua “flessibilità”, consente agli Stati membri di scegliere tra diverse forme di supporto: la ricollocazione dei richiedenti asilo; i contributi finanziari o materiali; l'assunzione di responsabilità per i rimpatri. Ed è quasi scontato osservare che le preferenze degli Stati saranno accordate ai contributi finanziari, di più semplice definizione rispetto agli altri strumenti, impedendo così alla solidarietà di realizzarsi concretamente. D'altronde, è ben noto che alcuni Stati membri, soprattutto dell'Europa orientale, continuano a opporsi a qualsiasi forma di redistribuzione obbligatoria, invocando il rispetto delle identità nazionali ex art. 4, par. 2, TUE.

L'unico strumento che rappresenta un tentativo concreto di istituzionalizzare il principio di leale cooperazione, in quanto attribuisce a tutti gli Stati un ruolo nella gestione dei flussi migratori, è il meccanismo di gestione delle crisi che attiva automaticamente obblighi di solidarietà rafforzata in caso di pressione sproporzionata su uno Stato membro. Ma è davvero poca cosa in un contesto gravemente compromesso, in cui i diritti sono costantemente in bilico. Tant'è che, in situazioni di particolare pressione migratoria, è stato perfino giustificato il ricorso ad un approccio pragmatico, legittimando qualsiasi forma di cooperazione, purché efficace a spostare il problema oltre i confini dell'Unione³⁶. E ciò che preoccupa di più è che la cooperazione non formale continuerà anche nel quadro della nuova disciplina ad essere la chiave di volta di una *governance* che utilizza gli incentivi di natura economica per giustificare le limitazioni al diritto di asilo e di protezione internazionale e che, in definitiva, persegue soltanto lo scopo di ridurre gli arrivi irregolari sul territorio dell'Unione.

In sostanza, il Nuovo Patto avrebbe dovuto «scardinare l'impianto normativo pensato oltre trent'anni orsono – un periodo icasticamente quanto autorevolmente definito

esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in FSJ, 2021, p. 30; M. M. BARTIROMO, *I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE*, in Osservatorio SIOI Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana (OSORIN), dicembre 2023, p. 11.

³⁵ La problematica ha dato vita alla c.d. “saga Dublino” che ha coinvolto la Corte EDU e la Corte di giustizia: si veda C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in Riv. dir. int., 2015, p. 701 ss. Sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia, P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo* (Editoriale), in FSJ, 2021, p. 4 ss.

³⁶ Per maggiori approfondimenti, sia consentito il rinvio a P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in Quaderni AISDUE, 2024.

“Pleistocene”»³⁷, ma così non è stato e, ancor peggio, esso avrà l’effetto di comprimere i diritti dei migranti. In spregio anche ad una giurisprudenza consolidata che ha fatto derivare dal principio di leale cooperazione, letto in combinato disposto con gli atti rilevanti in questa materia, precisi obblighi in capo agli Stati membri volti soprattutto ad assicurare ai migranti un’adeguata tutela dei diritti fondamentali³⁸.

Pertanto, l’impressione è che la disciplina del fenomeno migratorio rappresenti, oggi più che mai, una delle principali sfide dell’Unione e che dalla sua soluzione (o mancata tale) passi non soltanto una corretta gestione delle frontiere, quanto la tenuta dello “spirito” di leale cooperazione che ha guidato l’integrazione europea tra Stati che, dal 1957, hanno creduto nella condivisione di valori comuni; valori che «sono anche a prima lettura rimasti quelli delle origini: si sono semmai consolidati ma sicuramente non indeboliti, nonostante qualche criticità in gran parte senza conseguenze negative irreversibili»³⁹.

VI. Un’altra crisi strutturale che l’Unione è stata chiamata da tempo a combattere è quella relativa al degrado degli ecosistemi. Occorre subito notare che in questo specifico campo il principio di leale collaborazione ha operato come stella polare, imponendo un esercizio coordinato delle competenze delle istituzioni dell’Unione e dei governi nazionali, al fine di realizzare obiettivi predefiniti. Vale a dire che esso ha trovato espressione, nella sua dimensione dinamica, in quanto, in combinato disposto con il principio di sussidiarietà, ha permesso di superare la rigida compartimentazione tra i due livelli, imponendo una vera e propria “condivisione” di competenze e, dunque, una collaborazione per raggiungere obiettivi di interesse comune. Tale condivisione ha assegnato, in uno spirito di leale cooperazione, all’Unione il compito di fissare gli obiettivi di un’azione (a volte in modo molto dettagliato) e agli Stati membri il loro tempestivo perseguimento.

In questa prospettiva, l’Unione ha assunto un ruolo predominante nella definizione della politica ambientale giacché il principio di sussidiarietà ha avuto gioco facile nel

³⁷ F. MUNARI, *I valori dell’Unione: una visione prospettica*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 88. L’espressione è del Presidente Sergio Mattarella (21 settembre 2023 a Roma), pronunciata in occasione dell’incontro bilaterale col Presidente della Repubblica Federale di Germania: «Era un altro mondo quello: quindi, pensare di fare riferimento, come alcuni Paesi dell’Unione fanno ancora basandosi sull’accordo di Dublino, è come fare un salto nel pleistocene, in un’altra era storica o zoologica, è proprio una cosa fuori dalla realtà» (discorso reperibile *online*).

³⁸ Soltanto a titolo esemplificativo, si segnala che la Corte dell’Unione ha ritenuto che, «in virtù del principio di leale cooperazione, uno Stato membro non può validamente formulare una richiesta di ripresa in carico, in una situazione rientrante nell’articolo 20, paragrafo 5, del regolamento Dublino III, qualora l’interessato gli abbia trasmesso elementi che dimostrino in modo manifesto che tale Stato membro deve essere considerato lo Stato membro competente per l’esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione dei criteri di competenza enunciati agli articoli da 8 a 10 di detto regolamento. In una tale situazione, detto Stato membro deve, al contrario, riconoscere la propria competenza» (Corte giust. 30 novembre 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell’Interno (Brochure commune – Refoulement indirect)*, punto 98; 2 aprile 2019, C-582/17 e C-583/17, *H. e R.*, punto 83).

³⁹ G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell’Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 5.

dimostrare come l'azione dell'Unione, per la portata e gli effetti, risulta quasi sempre più idonea al perseguimento di un determinato scopo a finalità ambientale rispetto a quella presa a livello statale, regionale e locale. Di conseguenza, la leale cooperazione è stata ritenuta presupposto implicito, in quanto il perseguimento degli obiettivi di politica ambientale, per via della portata e della natura transfrontaliera che caratterizza il degrado degli ecosistemi, sarebbero facilmente vanificati se non fossero condivisi o fossero lasciati alla discrezionalità di ogni singolo Stato membro⁴⁰. Anche perché a fronte della capacità degli Stati più virtuosi di assicurare un alto livello di tutela dell'ambiente, ne basterebbe uno solo a pregiudicarne la qualità, adottando una normativa difforme e poco "sensibile".

Pertanto, al di là della formale "concorrenza" con gli Stati membri nell'esercizio delle competenze in materia di politica ambientale, è un dato di fatto che, nella sostanza, è l'Unione a occuparsi in larga parte, se non in via esclusiva, dell'adozione delle norme relative alla protezione e alla promozione ambientale. Agli Stati membri rimane il compito di dare attuazione agli atti non dotati di effetto diretto e di regolamentare aspetti specifici legati all'ambiente, come il paesaggio.

È pur vero che la normativa ambientale europea, come le direttive Habitat⁴¹ e Uccelli⁴² o il *Green Deal*⁴³, finisce per incidere anche su materie tradizionalmente affidate alla sovranità statale, come il paesaggio o la gestione delle risorse naturali. Ad esempio, le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale e sulla protezione di habitat naturali limitano significativamente le decisioni statali.

D'altronde, le ragioni dell'attrazione delle competenze a livello dell'Unione risiedono nella consapevolezza, sempre più diffusa, soprattutto con riferimento alla lotta al cambiamento climatico, del fatto che la regolamentazione ambientale riguarda ogni aspetto delle attività umane: ovvero, qualsiasi azione dell'uomo ha ripercussioni sull'ambiente. È, cioè, ormai riconosciuto che tutte le attività, sia industriali sia apparentemente più naturali, lasciano una c.d. impronta ambientale (o *environmental footprint*), soprattutto quando comportano un alto consumo di energia. Difatti, è ampiamente dimostrato che una parte rilevante delle emissioni di gas serra nell'atmosfera deriva da azioni quotidiane, come il riscaldamento o il raffrescamento delle abitazioni e i trasporti.

Se, dunque, il "diritto dell'ambiente" abbraccia ogni ambito delle attività umane, risulta evidente che, al di là delle formulazioni testuali contenute nel diritto primario dei Trattati, il potenziale trasferimento di competenze "concorrenti" a favore dell'Unione appare, almeno in teoria, pressoché illimitato. Ed è proprio il principio di leale cooperazione a fare da collante tra le due sfere.

⁴⁰ In dottrina, K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, 2011, p. 36 ss.

⁴¹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 12 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche; da ultimo, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

⁴² Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁴³ European Commission, *Proposals on Delivering the European Green Deal*, reperibile *online*.

VII. Le considerazioni appena svolte offrono un'analisi, ancorché non esaustiva, del ruolo che il principio di leale cooperazione ha svolto durante i periodi di crisi che l'Unione ha attraversato negli ultimi anni.

Tali esperienze hanno evidenziato come questo principio non sempre sia riuscito a orientare l'azione degli Stati membri verso obiettivi condivisi, generando fratture che hanno minato l'affermazione di una solidarietà autentica. Una mancanza che non si limita a un piano etico, ma che costituisce una minaccia concreta alla stabilità politica ed economica dell'Unione.

È pur vero che altre volte, di fronte a gravi rischi, gli Stati sono stati invece costretti a riaffermare, con rinnovata urgenza, il valore della condivisione e delle responsabilità reciproche.

Di talché, come un Giano bifronte, il principio della leale cooperazione si configura come uno strumento capace di armonizzare interessi diversi verso mete comuni, pur restando fragile di fronte alle spinte nazionalistiche. Fiducia e lealtà, i suoi pilastri fondamentali, non di rado cedono il passo alla difesa di interessi propri, specialmente in ambiti come la migrazione e l'asilo, conducendo gli Stati a decisioni unilaterali che accentuano le divisioni piuttosto che sanarle.

Ciononostante, l'art. 4, par. 3, TUE resta un riferimento essenziale, configurandosi come una «norma di comportamento»⁴⁴, o, per certi versi, un principio “stampella”⁴⁵. Questo principio, pur con i suoi limiti, racchiude un potenziale straordinario per il progresso dell'integrazione europea⁴⁶, giacché la sua principale caratteristica, ovvero l'assenza di un contenuto materiale definito, rappresenta al contempo un limite e una risorsa. Se da un lato, cioè, rischia di svuotarlo di significato, dall'altro lo rende adattabile alle sfide che richiedono un forte richiamo all'unità e agli obiettivi condivisi dell'Unione, andando oltre le singole prerogative degli Stati membri⁴⁷.

Ancora una volta è la Corte di giustizia a giocare un ruolo cruciale nel definire i confini applicativi di tale principio. Spetta a essa l'arduo – e ormai consolidato⁴⁸ –

⁴⁴ A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 373.

⁴⁵ F. FERRARO, *Un ricordo del profilo caratteriale e scientifico del Maestro gentiluomo*, in AA.VV., *Giuseppe Tesauro un uomo un europeista. Atti del Convegno in memoria, Napoli, 1-2 luglio 2022*, Napoli, 2023, p. 10.

⁴⁶ Si veda F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Basel, 2014, p. 128: «the clause's flexibility—reflected in the manifold manifestations loyalty can assume under EU law—should in principle equip the Union and its Member States with the tools needed to dynamically handle the challenges and problems they could face».

⁴⁷ In tal senso, S. WEATHERILL, *Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community*, in D. O'KEEFE, P. M. TWOMEY (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 32: «[Art. 4, para. 3, TEU] is likely to be vigorously employed by the Court as a basis for an obligation to manage the varying patterns of integration so that the Community structure does not fragment».

⁴⁸ Si veda J. TEMPLE LANG, *The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions Under Article 10 EC*, in *Fordham Int. Law Jour.*, 2007,

compito di continuare a farne uso a fronte degli accadimenti che ne renderanno indispensabile l'invocazione, ma senza compromettere sensibilmente l'autonomia degli Stati⁴⁹. A tal riguardo va notato che, nell'esercizio delle competenze proprie degli Stati membri⁵⁰, la Corte di giustizia ha fatto discendere dal principio in parola precisi doveri in capo agli Stati con riguardo a materie residuali, in modo da assicurare l'esecuzione diligente degli obblighi convenzionali. Così, ad esempio, essa ha ricordato che, quantunque il diritto dell'Unione non pregiudichi la competenza degli Stati membri a organizzare i propri sistemi previdenziali, «resta fermo che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione [...] che comprende i principi stabiliti dalla Corte nella propria giurisprudenza relativa all'interpretazione del principio di leale cooperazione in combinato disposto con lo statuto»⁵¹.

Inoltre, il giudice di Lussemburgo ha individuato rilevanti collegamenti tra ambiti di competenza dell'Unione e due materie proprie degli Stati, quella penale e quella processuale. Infatti, ha ritenuto che il principio di leale collaborazione obblighi gli Stati membri a adottare tutte le misure dirette a garantire, se necessario anche penalmente, la portata e l'efficacia del diritto comunitario⁵². E ha affermato che, nel rispetto del principio di leale cooperazione, 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]»⁵³. Sulla base dello stesso principio, poi, ha regolato il rapporto tra primato del diritto dell'Unione e giudicato interno, evidenziando la necessità di rimettere in discussione quest'ultimo soltanto in ipotesi circoscritte e ben definite dal diritto nazionale⁵⁴.

Di qui a breve, infine, la Corte sarà chiamata a pronunciarsi sulla rilevanza del principio in parola anche per quanto concerne le norme sull'attribuzione della cittadinanza

p. 1531: «The Court has used it cautiously, but wisely, in particular in cases involving new issues, when it was most useful».

⁴⁹ Sul punto, M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, p. 297: «I would suggest that it is this amplification potential and the sort of judicial 'shell game' the Court has played with loyalty that should be kept in mind in observing future developments of Union law involving loyalty. Conceptual clarity is not a luxury here but a necessity in an edifice that so heavily relies on legal principles of undefined nature».

⁵⁰ Sia consentito il rinvio a P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale cooperazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 12 ss.

⁵¹ Corte giust. 10 settembre 2015, C-408/14, *Wojciechowski*, punto 35 e ss.

⁵² Corte giust. 21 settembre 1989, 68/88, *Commissione c. Grecia* (Maire grec).

⁵³ Corte giust. 16 dicembre 1976, 33/76, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*. Più di recente, 14 ottobre 2020, C-677/19, *Valoris*, punto 21; 8 giugno 2023, C-322/22, *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, punto 30.

⁵⁴ Corte giust. 13 gennaio 2004, C-453/00, *Kuhne & Heitz*, punto 27 e ss. Sul punto, E. NEFRAMI, *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *Rev. Marché Comm. Union eur.*, 2012, pp. 201 e 202.

nazionale, nella fattispecie quella maltese⁵⁵. Se è vero che tale competenza è nelle mani degli Stati membri e che essi sono i soli a poterne disciplinarne l'acquisto, è anche vero che il diritto dell'Unione e, con esso, il principio di leale cooperazione vanno tenuti in debita considerazione nella definizione del relativo sistema di regole. Un sistema di cittadinanza per investimenti come quello maltese è suscettibile di essere incompatibile non soltanto con l'art. 20 TFUE, ma anche con suddetto principio, dacché un simile regime, anche se istituito nell'interesse di uno Stato membro, pregiudica gli obiettivi dell'Unione: in concreto, l'estensione automatica di alcuni diritti ai cittadini di tutti gli Stati membri in sintonia con il principio della fiducia reciproca⁵⁶.

In definitiva, solo attraverso un utilizzo ponderato e lungimirante, il principio di leale cooperazione potrà continuare a rappresentare una leva fondamentale per rafforzare il processo di integrazione, soprattutto nei momenti in cui l'Unione sembra vacillare.

⁵⁵ Causa C-181/23, *Commissione c. Malta* (Citoyenneté par investissement), attualmente pendente.

⁵⁶ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins del 4 ottobre 2024, C-181/23, *Commissione c. Malta* (Citoyenneté par investissement), punti 18 e 19. In dottrina, già F. BATTAGLIA, *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. 33.