

LA LEALE COOPERAZIONE COME MEZZO PER SUPERARE LE CRISI E STRUMENTO PER PROMUOVERE UNA VISIONE CONDIVISA DEL FUTURO DELL'UE*

di Emanuela De Falco**

«I suoi [dell'UE] principi fondamentali sono:
la competizione che stimola, la cooperazione che rafforza,
la solidarietà che unisce»¹.

341

Sommario. 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della leale collaborazione: dalle radici ai principi. – 3. La leale cooperazione e il rapporto con la solidarietà nella consuetudine istituzionale dell'Unione europea. – 4. Comprendere la leale cooperazione e la solidarietà in tempi di crisi. – 4.1. La leale cooperazione e la solidarietà nella politica energetica. – 4.2. Il principio di leale cooperazione nel bilanciamento tra tutela dei valori e concorrenza. – 5. Il dovere di leale cooperazione e l'esigenza di unità della rappresentanza esterna. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione. Riferendosi all'anima europea, il Vertice dell'Aja nel 1969 esprime l'urgenza di «creare un'Europa che uni[sse] in sé gli Stati i cui interessi essenziali concordino, salve restando le particolarità nazionali; un'Europa cosciente della propria coesione, fedele alle amicizie esterne, consapevole dei compiti che l'attendono per promuovere la distensione internazionale, la comprensione fra i popoli, in primo luogo tra quelli dell'intero continente europeo»².

Negli ultimi tempi, l'Unione e i suoi Stati membri si sono trovati ad affrontare sempre più situazioni di emergenza globale, la cui risposta, in linea di principio, dovrebbe richiedere una maggiore unità tra gli attori dell'UE. Questi eventi includono la crisi economica e finanziaria, il terrorismo internazionale e le minacce significative alla pace e alla sicurezza (ad esempio, la guerra in corso in Ucraina e nel Medio Oriente), le emergenze derivanti dalla pandemia e dal cambiamento climatico e le conseguenze umanitarie del massiccio afflusso di migrazioni internazionali. Tali scenari hanno anche contribuito al levarsi di narrazioni a sostegno di una più forte protezione degli interessi nazionali, queste hanno infatti concorso a mettere in tensione il sistema di *governance* sovranazionale, la coesione tra gli Stati membri e l'autocoscienza europea³.

* Sottoposto a referaggio.

** Dottoranda di ricerca in EU Law and Circular Economy – Università degli Studi di Padova e degli Studi di Napoli Parthenope.

¹ Un richiamo alle parole di J. Delors nell'intervista *L'Europe: «la compétition stimule, la coopération renforce, la solidarité unit»*, 7 ottobre 2008, <https://www.xn--cfdt-retraits-mhb.fr/>, [testo tradotto].

² G. Lica, *L'identità europea*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 43, 2 (170), 1976, 296.

³ M. Cotta, *Un'altra Europa è possibile*, Bologna, 2017, 28.

Malgrado l'Unione si trovi ad affrontare una «crisi esistenziale»⁴ è innegabile che il processo di integrazione non si è interrotto e l'integrazione rappresenta ancora uno degli obiettivi principali della cooperazione europea⁵. Invero, conformemente al modello di una «Unione sempre più stretta»⁶, l'ordinamento giuridico dell'UE e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri si integrano progressivamente, dando vita ad uno spazio giuridico comune in espansione⁷.

Si pone, allora, la questione se gli obblighi di leale cooperazione sanciti dall'art. 4, par. 3, TUE possano e debbano essere oggetto di adattamenti in situazioni di emergenza, portando così a riformulare il paradigma generale di interazione tra gli interessi dell'Unione e quelli degli Stati membri. La risposta a questa domanda non può ignorare la circostanza che gli scenari di crisi nel quadro giuridico post-Lisbona comportano spesso doveri di solidarietà per gli Stati membri e l'Unione. Più precisamente, i Trattati riconoscono espressamente che uno «spirito»⁸ di solidarietà dovrebbe guidare il modo in cui le politiche vengono elaborate e attuate in determinati ambiti del diritto dell'Unione⁹.

Il punto di partenza del presente contributo muove da una riflessione attorno al principio di leale cooperazione quale presupposto di integrazione e mezzo atto a perseguire l'interesse dell'Unione. Ciò che si intende considerare in questa sede è innanzitutto come il predetto principio opera in un'Unione investita da molteplici crisi¹⁰, attraverso un'indagine che coinvolge alcuni dei maggiori settori coinvolti nell'attuale scenario, quali – tra gli altri – quello

⁴ Per prendere in prestito le parole dell'ex presidente della Commissione Juncker, cfr. J. C. Juncker, *State of the Union 2016*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2016, 6.

⁵ Per una corrispondente definizione dell'Unione europea da parte degli studiosi del diritto, cfr. J. H. H. Weiler, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 100, 1991, 2403-2483; L. S. Rossi, *A new revision of the EU treaties after Lisbon?*, in L. S. Rossi, F. Casolari (a cura di), *The EU after Lisbon – Amending or coping with the existing treaties?*, Cham, 2014, 6; M. P. Maduro, M. Wind, *The transformation of Europe – Twenty-five years on*, Cambridge, 2017.

⁶ L'espressione è la traduzione di «*ever closer union*» contenuta nell'art. 1, par. 2, TUE. Da quando i creatori dei Trattati di Roma hanno espresso la volontà di «gettare le basi di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei», questa formula viene utilizzata per illustrare l'Unione e l'integrazione europea come un processo. Sul punto, si rinvia alla trattazione più esaustiva di H.-J. Blanke, *Article 1*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Heidelberg, 58-60 e referenze ivi riportate.

⁷ P. Pescatore, *Le droit de l'intégration – émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, 2005.

⁸ L'art. 122 TFUE prevede, infatti che «1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

⁹ Vale a dire, (1) dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia ex art. 67 TFUE, soprattutto per quanto riguarda le frontiere controlli, asilo e immigrazione (art. 80 TFUE) in cui è più probabile che si verifichino situazioni di crisi e di emergenza, (2) l'intervento dell'UE nel quadro della politica economica dell'UE a favore degli Stati membri in difficoltà o minacciati di gravi difficoltà (art. 122 TFUE), (3) la politica energetica dell'UE al fine di affrontare potenziali crisi energetiche negli Stati membri causate da cause politiche esterne o di altro tipo (art. 194 TFUE), e (4) l'azione dell'UE e degli Stati membri quando uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è colpito da una calamità naturale o provocata dall'uomo (art. 222 TFUE).

¹⁰ È innegabile lo «shock simmetrico» generato dalla crisi pandemica, che ha messo a dura prova l'Unione europea, colpendo indistintamente tutti gli Stati membri. Diversamente, la crisi finanziaria-economica del 2008/2009 ha avuto invece un impatto asimmetrico. Si rinvia a P. Bilancia, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenze, tecnologia*, in *Consulta Online*, 2020. *Mutatis mutandis* anche la crisi geopolitica ed energetica conseguenza dello scoppio della guerra in Ucraina a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, fino alla guerra tra Israele e Hamas, alla guerra civile in Libia, alla destabilizzazione del Medio Oriente e di gran parte dell'Africa.

della politica energetica e delle relazioni esterne.

Inoltre, sebbene, da un lato, il profilarsi dello scenario emergenziale ha consentito agli Stati membri di poter beneficiare di consistenti finanziamenti e prestiti tramite il *Next Generation EU* e, in particolare, il *Recovery Plan*¹¹; dall'altro lato, si vedrà come il principio di leale cooperazione e la solidarietà interagiscono nel perseguire una ripresa economica e sostenibile¹² per l'Unione europea, che passi per processi di armonizzazione che abbiano come scopo il bilanciamento tra l'integrità del mercato unico dunque la concorrenza e il rispetto degli obiettivi e dei valori comuni¹³.

Questa circostanza rende quindi necessario esplorare la relazione tra principio di leale cooperazione e la solidarietà¹⁴.

2. L'evoluzione della leale collaborazione: dalle radici ai principi. Preliminarmente, occorre soffermarsi sul principio di leale cooperazione. Sancito nel diritto primario dell'UE, in particolare nell'art. 4, par. 3, TUE¹⁵ esso è espressione della *fidelité communautaire*¹⁶, poi divenuto nel tempo una vera e propria pietra angolare dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁷. Non solo è riconosciuto tra i principi ovvero valori fondamentali dell'UE¹⁸,

¹¹ Reg. UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (NGEU), in *GUUE L 433I*; Reg. UE n. 241/2021 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in G.U. n. L 57 del 18 febbraio 2021. Per un'analisi dettagliata degli strumenti dal punto di vista normativo e del loro funzionamento, v. tra gli altri F. Fabbrini, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, doi:10.1017/cel.2022.2.

¹² M. Pennasilico, *Economia circolare e diritto: ripensare la sostenibilità*, in *Persona e Mercato*, 2021/4; nello specifico l'A. fa riferimento ad un uso responsabile delle risorse naturali, che rientra negli obiettivi delineati dall'art. 169 TFUE, cioè accostando la protezione economica dei consumatori a quella dei valori.

¹³ È importante evitare, che l'implementazione di politiche estremamente flessibili e l'uso di sovvenzioni finanziarie possano nel medio-lungo periodo frammentare la coesione e l'integrità del mercato interno, dato il diverso spazio fiscale degli Stati membri. Cfr. F. R. Dal Pozzo, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 4, 21. Inoltre, si segnala che nel quadro di valutazione 2022 pubblicato il 24 aprile 2023, emerge come nel 2021 i livelli di aiuti di Stato sono rimasti elevati per far fronte agli effetti economici della pandemia. Sulla necessità di un cambio di rotta G. B. Navaretti, *Perché bilanciare il mercato unico*, in *La Repubblica*, 13 febbraio 2023. Di conseguenza qualsiasi eventuale allentamento di tali misure deve essere mirato e ponderato e le misure nazionali devono essere coerenti con gli strumenti comuni. Sul punto, M. Buti, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, Milano, 250; C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2021, 136 ss.

¹⁴ Sull'interazione tra lealtà e solidarietà, cfr. M. Klamert, *Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 70, 2015, 265-286.

¹⁵ È possibile rinvenire ulteriori riferimenti espliciti alla lealtà negli artt. 13, par. 2 e 24, par. 3 TUE riguardanti rispettivamente la cooperazione tra le istituzioni dell'UE e il sostegno degli Stati membri alla politica estera e di sicurezza comune. Una manifestazione concreta di un dovere più generale di lealtà degli Stati membri nei confronti dell'Unione può rinvenirsi anche negli artt. 344 e 351, par. 2, TFUE, v. Corte Giust., sent. 30 maggio 2006, *Commissione c. Irlanda*, causa C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345, punto 169; Conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano del 22 maggio 2003, causa C-216/01, *Budvar*, ECLI:EU:C:2003:302, punto 150.

¹⁶ F. Casolari, *La leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 21 e ss.

¹⁷ M. Blanquet, *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Parigi, 1994, 1; L. Azoulai, *Appartenir à l'Union—Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, in C. Mestre et al. (a cura di), *Retrouvez l'Europe(s), droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2015, 32; B. Guastaferrero, *Sincere cooperation and respect for national identities*, in R. Schütze, T. Tridimas (a cura di), *Oxford principles of the European Union. Volume I: The European Union legal order*, Oxford, 2018, 354.

¹⁸ A. von Bogdandy, *Constitutional principles*, in A. von Bogdandy, J. Bast (a cura di), *Principles of European constitutional law*, Oxford, 2013, 49-51; M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, 2014; A. Gerbrandy, M. Scholten, *Core values: Tensions and balances in the EU shared legal order*, in A. den Brink et al. (a cura di), *Sovereignty*

esso è stato altresì qualificato come il più importante principio generale del diritto comunitario¹⁹. Ciò deriva anzitutto dalla sua struttura interna; esso rispecchia perfettamente la natura multilivello dell'ordinamento giuridico dell'UE poiché le sue radici possono essere individuate in ambiti internazionali, sovranazionali²⁰ e nel diritto locale, in particolare negli ordinamenti ispirati a modelli federali²¹. È stato sostenuto, più specificatamente, che esso trae origine dal principio di buona fede del diritto internazionale²² nonché dal *pacta sunt servanda* contenuto nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969²³. Lo scopo rappresentato dall'adempimento degli obiettivi e degli obblighi dell'UE illustra l'importanza del principio per lo sviluppo dell'ordinamento giuridico europeo. Il suo ruolo sostanziale nel processo di integrazione europea si rivela principalmente dalla sua interconnessione con gli altri principi strutturali dell'ordinamento giuridico dell'UE, vale a dire il primato del diritto dell'UE²⁴, l'effetto diretto²⁵ e il principio dell'effetto utile²⁶. Invero, la Corte di giustizia ha riconosciuto altresì il nesso tra la leale cooperazione²⁷ ed i valori fondamentali dell'UE *ex art. 2 TUE*, nella misura in cui l'allora Comunità, oggi Unione europea è essenzialmente una Comunità di diritto²⁸. Per vero, la giurisprudenza granitica della Corte di giustizia ha deposto

in the shared legal order of the EU – Core values of regulation and enforcement, Cambridge, 2015, 20; T. Roes, *Limits to loyalty. The relevance of Article 4(3) TEU*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, 256.

¹⁹ T. Lang, *Article 10 EC – The most important 'general principle' of community law*, in U. Bernitz *et al.* (a cura di), *General principles of EC law in a process of development*, L'Aia, 2008, 75-113.

²⁰ D. Halberstam, *Of power and responsibility: The political morality of federal systems*, in *Virginia Law Review*, 90, 2004, 734.

²¹ M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, cit., 47-61.

²² Conclusioni dell'Avvocato generale Mazák dell'8 maggio 2008, causa C-203/07 P, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2008:270, punto 33 e nota corrispondente, in cui si afferma che è riconosciuto come la buona fede rafforzata sembri riflettersi almeno implicitamente nell'obbligo di leale cooperazione contenuto nell'art. 10 CE [ora art. 4, par. 3, TUE].

²³ In proposito, si vedano M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, cit., 46; G. De Baere, T. Roes, *EU loyalty as good faith*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 64, 2015, 829-874; T. Roes, *Limits to loyalty. The relevance of Article 4(3) TEU*, cit., 268.

²⁴ Sul primato v. Corte Giust., sent. 15 luglio 1964, *Costa c. Enel*, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66; per quanto riguarda la dottrina dell'interpretazione conforme v. Corte Giust., sent. 10 aprile 1984, *Sabine von Colson e Elisabeth Kamann*, causa 14/83, ECLI:EU:C:1984:153, punto 26.

²⁵ Corte Giust., sent. 19 giugno 1990, *Factortame*, causa C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, punto 19.

²⁶ E. Neframi, *The duty of loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, in *Common Market Law Review*, 47, 2010, 359.

²⁷ Inizialmente non previsto dai trattati, il principio di leale collaborazione è stato identificato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Questa identificazione si basava sull'art. 10 del Trattato CE, che imponeva agli Stati membri l'obbligo di collaborare lealmente con la Comunità. Un esempio di applicazione di questo principio si trova in Corte Giust., sent. 30 marzo 1995, *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-65/93, nella quale la Corte ha esaminato il comportamento poco collaborativo del Parlamento europeo in risposta a una richiesta di parere da parte del Consiglio. In dottrina, si veda F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 232.

²⁸ Ivi, 22. Casolari sottolinea come «il riferimento alla Comunità di diritto esprime poi l'ulteriore esigenza, ormai cristallizzata nell'art. 13, par. 2, TUE che anche le istituzioni dell'Unione attuino tra di loro una leale cooperazione, nel rispetto delle relative competenze e, più in generale, dell'equilibrio istituzionale che ne deriva». In linea generale, il termine Comunità di diritto fu reso celebre per la prima volta da Walter Hallstein nel 1960, successivamente fu ripreso dalla Corte di giustizia, nella storica sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts c. Parlamento europeo*, causa C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, diventando in breve tempo un elemento essenziale della dottrina del diritto dell'Unione. W. Hallstein, *Europäische Reden*, 1979, 343 e 344. Si veda la traduzione di T. Von Danwitz, *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, in *Fordham International Law Journal*, 37/5, 2014, 1312 e 1313. In: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2355&context=ilj>. Per vero i trattati istitutivi dell'UE, a differenza dei trattati internazionali, hanno fondato un nuovo ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, i quali hanno limitato parte della loro sovranità, in ambiti sempre più ampi, e i cui soggetti comprendono non solo tali Stati membri ma anche i loro cittadini. Cfr. Corte Giust., ordinanza del 13 luglio 1990, *J.J. Zwartveld e altri*, causa C-2/88, ECLI:EU:C:1990:315, punto 15; sent. 5 febbraio

a favore della specifica importanza sistemica dell'art. 4, par. 3, TUE²⁹. Tale disposizione può considerarsi contenente principi³⁰, questi strettamente correlati a quanto stabilito ex art. 5 TUE, che regolano le interazioni tra l'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali, contribuendo al passaggio dallo status di Stati sovrani a quello di Stati membri. Infatti il principio impone agli Stati membri «l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione»³¹, al fine di garantire il conseguimento dei suoi obiettivi³² e il rispetto degli obblighi da essa definiti, così da preservare i valori comuni su cui si fonda l'Unione stessa³³.

3. La leale cooperazione e il rapporto con la solidarietà nella consuetudine istituzionale dell'Unione europea. Venendo ora all'interazione tra leale cooperazione e solidarietà, essa non è affatto una novità nel processo di integrazione europea. Il concetto di solidarietà è stato considerato fin dall'inizio come parte essenziale dell'idea di Europa³⁴. Ai

1963, *Van Gend en Loos*, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, in *Raccolta*, 23; sent. 15 luglio 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, cit.; parere del 18 dicembre 2014, *Accesso dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, n. 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454; parere dell'8 marzo 2011, n. 1/09, ECLI:EU:C:2011:123.

²⁹ Tesauro ebbe a definirlo come la «vera chiave d'interpretazione dell'intero sistema». V. Conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro del 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:216, punto 14; si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar del 9 gennaio 2019, causa C-620/16, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2019:3, punto 88, nelle quali l'art. 4, par. 3, TUE viene associato ad una «disposizione di fondamentale importanza per l'ordinamento giuridico dell'Unione».

³⁰ H.-J. Blanke, *Article 4, The Treaty on European Union*, cit., 187 ss. Si sostiene, infatti, una stretta correlazione con gli artt. 2, 3 e 5 TUE. Nel loro insieme queste disposizioni mirano a conciliare all'interno dell'Unione, da un lato, le forze centripete del programma di integrazione che sono fondate su valori comuni e, dall'altro lato, le forze centrifughe che si dirigono verso l'autonomia e la differenziazione nazionale. Inoltre, la Corte di giustizia ha utilizzato il principio di leale cooperazione come base per stabilire l'inderogabilità dei principi di libertà, di democrazia, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto «fondamento dell'Unione» [cfr. F. Casolari, *La leale cooperazione*, 23 ss. Oltre a ribadire che la funzione giurisdizionale affidata alla Corte costituisce «una garanzia costituzionale che fa parte dei fondamenti stessi della Comunità». Corte Giust., sent. 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., punti 290 e 303], *melius* elementi che si includono in un «composto costituzionale pluralistico che non è caratterizzato da un ordine gerarchico», ma dalla cooperazione, che contribuisce a preservarli.

³¹ Corte Giust., sent. 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, punto 34.

³² Vanno rammentate le posizioni della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'art. 5 Trattato CEE che insieme all'impulso di Spinelli dato al Parlamento europeo, hanno dato vita all'adozione del Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (1984), il cui art. 13 prevedeva, infatti, in termini generali, la necessità che l'«Unione e gli Stati membri coopera[ssero] in uno spirito di reciproca fiducia per l'applicazione del diritto dell'Unione» [GUCE C 77, del 19 marzo 1984, 33 ss.]. Si rinvia alla giurisprudenza della Corte Giust., sent. 8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH*, causa 78/70, ECLI:EU:C:1971:59, punto 5; sent. 10 febbraio 1983, *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo*, causa 230/81, ECLI:EU:C:1983:32, punto 37; sent. 15 gennaio 1986, *Hurd*, causa 44/84, ECLI:EU:C:1986:2, punto 38. Per un maggiore approfondimento, si rimanda a F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 45 ss.

³³ Si legge che «[i]l diritto dell'Unione poggia [...] sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'art. 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. È proprio in tale contesto che spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'art. 4, par. 3, c. 1, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e adottare, a tal fine, ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione». Corte Giust., *Achmea*, cit., punto 34.

³⁴ Cfr. P. H. Spaak, «*The Need for European Solidarity*», speech delivered by the Belgian Prime Minister Paul-Henri Spaak on 13 March 1948, 1948, <http://www.cvce.eu>; Dichiarazione di Schuman, 1950, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-204-en.pdf>; *Reflection group project Europe 2030 – Challenges and*

fini attuali basterà risalire alla causa *Commissione c. Francia* del 1969, in cui la Corte di giustizia ha ritenuto che «la solidarietà [...] è alla base [...] dell'intero sistema comunitario secondo l'impegno previsto dall'art. 5 del Trattato CEE [ora art. 4, paragrafo 3, TUE]»³⁵. Per la Corte di giustizia solidarietà e leale cooperazione sono indistricabilmente connesse. Detto questo, è d'uopo specificare l'esatta natura di tale collegamento. Ciò assume particolare rilevanza se si considera lo sviluppo del concetto di solidarietà nella struttura dell'Unione post-Lisbona, che ha acquisito uno statuto molteplice (e piuttosto complesso)³⁶.

La solidarietà è sovente considerata un principio costituzionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea³⁷. Benché questa soluzione possa essere considerata in linea con il quadro giuridico dei Trattati, poiché l'art. 21 TUE elenca espressamente il principio di solidarietà tra i principi che hanno ispirato la creazione dell'UE, le molteplici funzioni insite nel concetto di solidarietà rendono difficile definire l'esatto status giuridico del principio corrispondente³⁸.

Più precisamente, si può asserire che il concetto giuridico di solidarietà svolge almeno tre funzioni nel diritto contemporaneo dell'UE. Innanzitutto, come esplicitamente affermato nelle premesse dei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la solidarietà ricopre il ruolo di valore fondamentale dell'Unione. L'art. 2 TUE specifica inoltre che la solidarietà è una componente intrinseca della organizzazione degli Stati membri. In secondo luogo, la solidarietà è uno degli obiettivi dell'azione dell'Unione di cui all'art. 3 TUE. In entrambi i casi, la solidarietà è intesa principalmente come una forma di responsabilità condivisa, una comunione di interessi, coesione e unità. Essa può riferirsi sia all'interazione tra gli attori istituzionali dell'UE, da un lato, che alla posizione degli individui nella società o meglio nell'Unione³⁹, dall'altro. Nel primo caso, la solidarietà riflette essenzialmente il livello di integrazione politica che l'ordinamento sovranazionale ha raggiunto o dovrebbe mirare a raggiungere. Qui occorre fare una distinzione tra solidarietà di fatto e solidarietà normativa. Mentre la prima si pone su un'interdipendenza di fatto tra gli attori dell'UE, in particolare tra gli Stati membri, la seconda implica l'esistenza di obblighi giuridici specifici per raggiungere obiettivi comuni e/o per proteggere interessi collettivi⁴⁰. Tale significato di solidarietà è applicabile finanche nel diritto internazionale⁴¹, anche se resta fermo il dato che il livello di

opportunities, report to the European Council, maggio 2010, 13 e 14. In dottrina, si rinvia ad A. M. Oliva, *Solidarité et construction européenne*, in J. C. Beguin et al. (a cura di), *La solidarité en droit public*, Parigi, 2005, 65-96; S. Stjernø, *Solidarity in Europe: The history of an idea*, Cambridge, 2005; M. Ross, *Solidarity – A new constitutional paradigm for the EU?*, in M. Ross, Y. Bourgmans-Prebil (a cura di), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, 23-45; C. Boutayeb, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – éléments pour une théorie*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 5-37.

³⁵ Corte Giust., sent. 10 dicembre 1969, *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, cause 6/69 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:8, punto 16.

³⁶ Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 6 settembre 2017, cause C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2017:618, punti 17-21.

³⁷ Si veda, a questo proposito M. Ross, *Solidarity – A new constitutional paradigm for the EU?*, cit.; A. Levade, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 41-52; E. Dagilyte, *Solidarity: A general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in A. Biondi et al. (a cura di), *Solidarity in EU law – Legal principle in the making*, Massachusetts, 2018, 61-90; Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Governo irlandese*, ECLI:EU:C:2012:675, punti 142-144.

³⁸ A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 67.

³⁹ T. Tridimas, *The general principles of EU law*, Oxford, 2006, 16.

⁴⁰ V. Borger, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, 10 e 11.

⁴¹ Ad esempio, l'esperto indipendente delle Nazioni Unite sui diritti umani e la solidarietà internazionale ha affermato che «[la] solidarietà internazionale e la cooperazione internazionale si basano sul fondamento della

solidarietà raggiunto attraverso il processo di integrazione europea è lungi dall'essere replicato in altri paesi a livello di organizzazione internazionale⁴². Nel secondo caso, la solidarietà va oltre, in quanto richiede agli individui di partecipare pienamente e attivamente alla società in cui vivono. Ciò spiega perché il termine «solidarietà» figura anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, laddove identifica un insieme specifico di diritti sociali che gli Stati membri e l'Unione devono garantire, nell'attuazione del diritto dell'UE⁴³. In questo senso, l'uso del termine solidarietà all'interno della Carta sostiene l'idea che la Comunità europea deve garantire che tutti i bisogni fondamentali degli individui siano soddisfatti e che gli individui possano partecipare pienamente alla vita economica e sociale⁴⁴. In questo caso, la solidarietà funge da sorta di canone interpretativo, il cui ricorso è inteso a garantire un giusto equilibrio tra diritti sociali ed economici⁴⁵. Inutile sostenere che il valore e l'obiettivo della solidarietà informano non solo quelli dell'Unione nella propria azione interna ma anche, come chiarisce l'art. 21 TUE, la sua azione esterna⁴⁶.

Infine, la terza funzione della solidarietà, come utilizzata nel diritto primario, è quella di identificare specifici obblighi giuridici a cui gli Stati membri e l'UE sono vincolati nel rispondere alle crisi o alle emergenze.

L'interazione tra la leale cooperazione e le prime due accezioni di solidarietà è ben consolidata e quindi non richiede un'analisi approfondita in questa sede. Basterà evidenziarne i tratti salienti. Come suggerito dalla Corte di giustizia nel 1969 nella già citata causa *Commissione c. Francia*, quando entra in gioco il valore e l'obiettivo della solidarietà, quest'ultima

responsabilità condivisa. Nel senso più ampio, la solidarietà è una comunione di responsabilità e di interessi tra individui, gruppi e Stati, legati dall'ideale della fraternità e dalla nozione di cooperazione». V. ONU, *Human rights and international solidarity*, risoluzione A/HRC/9/10, 2008, par. 6, testo tradotto.

⁴² J. M. Coicaud, *Conclusion: Making sense of national interest and international solidarity*, in J. M. Coicaud, J. Wheeler (a cura di), *National interest and international solidarity – Particular and universal ethics in international life*, New York, 2008, 297. Non a caso nella celebre pronuncia *Van Gend en Loos*, cit., si legge per l'appunto che: «[...] la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

⁴³ Si richiamano, in particolare, il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione all'interno dell'impresa (art. 27), il diritto alla contrattazione collettiva (art. 28), il diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29), la tutela contro il licenziamento ingiustificato (art. 30), il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), il divieto del lavoro minorile e la tutela dei giovani sul lavoro (art. 32), il diritto di conciliare vita familiare e vita professionale (art. 33), il diritto all'assistenza sociale e previdenziale (art. 34), il diritto all'assistenza sanitaria (art. 35), l'accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), la tutela dell'ambiente (art. 37) e la tutela dei consumatori (art. 38).

⁴⁴ Tale argomento richiama alla considerazione del mercato unico quale spazio in cui trovano riconoscimento e tutela non solo le libertà economiche fondamentali, ma tutte le istanze che costituiscono il patrimonio essenziale delle moderne e avanzate democrazie. Cfr. G. Tesaro, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2006, 235; id., *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, 3, 5, 2015, 125 ss., in cui l'A. definisce il mercato comune, «strumento economico e insieme giuridico», richiamando alle quattro libertà fondamentali e alla centralità accordata alle persone, «con il loro bagaglio di interessi e diritti». L'art. 3, par. 1, TUE, infatti, nell'affermare che l'«Unione instaura un mercato interno», al par. 5 ribadisce il principio per cui «l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini». Pertanto, risulta erroneo identificare lo spazio europeo comune nel solo aspetto merceologico o dei servizi, quando invece l'essenza stessa del mercato implica una Europa dei diritti. Nel senso che il «protagonista della vicenda comunitaria degli ultimi quarant'anni è la persona in quanto tale». Sul punto, id., *L'Unione europea come Comunità di diritto*, cit.; M. J. Rust, 1978, J. Monnet, 1976, *Mémoires*, Parigi, 642, in *The Journal of Economic History*, 38, 2, giugno 1978, 587-589, <https://doi.org/10.1017/S0022050700105881>.

⁴⁵ C. Picheral, *La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 93-105.

⁴⁶ E. Neframi, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 137-154.

congiuntamente alla leale cooperazione devono essere concepite come due facce della stessa medaglia⁴⁷. Ciò ha consentito ai commentatori di suggerire che la versione pretoriana del principio di solidarietà di fatto corrisponde in gran parte agli obblighi derivanti dall'art. 4, par. 3, TUE⁴⁸. Altri hanno sostenuto che la solidarietà appare nella giurisprudenza sotto forma del concetto congiunto «solidarietà-fedeltà»⁴⁹. Più precisamente, il principio di leale cooperazione, e gli obblighi giuridici che ne derivano, sono stati distinti come il principale strumento giuridico per garantire la solidarietà all'interno dell'Unione europea⁵⁰.

In questa prospettiva, la solidarietà appare pienamente incorporata nel paradigma generale di interazione tra leale cooperazione e tutela degli interessi sovranazionali e nazionali nell'ottica di un modello di una «Unione sempre più stretta». Questo perché la leale cooperazione, proprio come la solidarietà, implica che l'interesse generale comune prevalga in larga parte sugli interessi particolari degli Stati membri. Tuttavia, occorre considerare le motivazioni di base che sottolineano i due concetti. Mentre la solidarietà riflette principalmente una particolare aspirazione politica a completare il processo di integrazione europea, la leale cooperazione esprime l'atteggiamento pratico che gli attori dell'UE, in particolare gli Stati membri, devono avere nell'attuazione di tale processo⁵¹. Un chiaro esempio di tale interazione nel diritto primario è rinvenibile nell'art. 24, par. 3, TUE, che impone espressamente agli Stati membri di sostenere la politica estera e di sicurezza comune «in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca»⁵². Allo stesso modo, l'art. 31, par. 1, combina la solidarietà con i doveri negativi derivanti dal principio di leale cooperazione, poiché prevede che gli Stati membri che si astengono dal voto sulla PESC devono in uno «spirito di mutua solidarietà [...] asten[ersi] da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione». Tuttavia, il principio di leale cooperazione, alla luce sia del suo ambito di applicazione che dei molteplici obblighi giuridici che ne derivano, può svolgere quel ruolo strumentale in tutti i settori dell'UE comprese, ovviamente, le politiche dell'UE che perseguono specifici obiettivi di solidarietà, come vedremo nel corso della presente analisi.

4. Comprendere la leale cooperazione e la solidarietà in tempi di crisi. Il profilarsi dello scenario emergenziale determinato da fattori endogeni ed esogeni ha contribuito a ripensare alla leale cooperazione nell'interesse comune, che presuppone il dovere di solidarietà⁵³. Sebbene una parte significativa della dottrina resti incerta sull'attribuzione alla solidarietà

⁴⁷ Corte Giust., *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, cause 6/69 e 11/69, cit., punto 16.

⁴⁸ Cfr. A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., 74 e 75; C. Boutayeb, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – éléments pour une théorie*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne – éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 13.

⁴⁹ R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne – regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 48, 2012, 296 e 297.

⁵⁰ C. Boutayeb, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – éléments pour une théorie*, cit., 11 e 18.

⁵¹ A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., 65.

⁵² P. J. Kuijper, E. Paasivirta, *EU international responsibility and its attribution: From the inside looking out*, in M. Evans, P. Koutrakos (a cura di), *The international responsibility of the European Union: European and international perspectives*, Londra, 2013, 40.

⁵³ In effetti, si potrebbe affermare che proprio queste crisi sono state l'occasione per innescare una profonda riflessione sulle radici dell'Unione europea e, quindi, un tentativo di riformularla su nuove basi, con l'obiettivo di aumentare la legittimazione democratica dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri. Le stesse crisi hanno anche contribuito ad accrescere la consapevolezza circa la portata degli eventi che hanno causato periodici momenti di tensione o instabilità che vanno inevitabilmente oltre i confini nazionali, assumendo sempre più un'importanza a livello europeo o addirittura globale. Si rinvia a O. Pini, *Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2022.

della forza giuridica di principio⁵⁴, un'altra parte sostiene che tale principio debba operare concretamente in situazioni emergenziali⁵⁵, attraverso l'individuazione di obblighi di solidarietà (o di assistenza) a carico degli Stati membri. Questi obblighi prevedono la condivisione degli oneri e delle responsabilità, fungendo da integrazione e supporto a quelli derivanti dal principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁵⁶. Questi principi rappresentano infatti delle «forze integrative complementari»⁵⁷ proiettate, sebbene con le dovute distinzioni, verso il perseguimento di un interesse comune e sovranazionale⁵⁸. A differenza della solidarietà, tuttavia, si è visto come la leale cooperazione sia piuttosto qualificata come principio generale di diritto, capace di trovare attuazione in ogni ambito settoriale di integrazione e di stabilire obblighi per gli Stati membri e le istituzioni UE⁵⁹. Pertanto, mentre la solidarietà sarebbe limitata a intervenire in scenari emergenziali, il principio di leale cooperazione si applicherebbe anche in situazioni non emergenziali. In

⁵⁴ Per una disamina della solidarietà quale principio generale dell'ordinamento giuridico dell'Unione si rinvia a P. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*. Seminario giuridico dell'Università di Bologna, 2022, 6 ss. DOI: 10.30682/sg320; L. C. Ferreira-Pereira, A. Groom, 'Mutual solidarity' within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?, in *International Politics*, 47, 2010, 596-616; N. Nováky, *The Invocation of the European Union's Mutual Assistance Clause: A Call for Enforced Solidarity*, in *European Foreign Affairs Review*, 22, 2017, 357-375. *Contra*, secondo cui non è certo che il principio di solidarietà rilevi come un «principio generale del diritto» dell'Unione, cfr. A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne: Éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, 53 ss. Rispetto alla solidarietà come «valore morale», v. G. Morgese, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*. Atti del convegno AISDUE "L'Unione europea dopo la pandemia", Bologna, 4-5 novembre 2021, 93.

⁵⁵ Nello specifico, taluni ritengono che, operando la solidarietà in contesti emergenziali, questa non possa declinarsi come principio «unico», ma come strumento capace di acquisire espressioni differenti a seconda dell'ambito di intervento interessato. Si veda, ad esempio, E. Tsourdi, *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24, 5, 2017, 668.

⁵⁶ Per un commento approfondito sul rapporto tra solidarietà e principio di leale cooperazione, si veda A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., 74 e 75; P. G. Xuereb, *Loyalty and solidarity*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, 17-20; M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, cit., 35-41; I. Goldner Lang, *No Solidarity Without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, 22, 2020, 39-59; F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 64-72. In più occasioni, anche la Corte di giustizia ha concepito la nozione di solidarietà come strettamente legata a quella di leale cooperazione. Si veda, ad esempio, Corte Giust., sent. 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, ECLI:EU:1992:381, punto 51.

⁵⁷ M. Klamert, *Loyalty and solidarity as general principles*, in K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, V. Moreno-Lax (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Massachusetts, 2022, 130.

⁵⁸ Ivi, 134. Come sostenuto da Klamert (testo tradotto): «Entrambi sono aspirazionali nel senso che si riferiscono a ambizioni ancora da realizzare (una più stretta unione attraverso lo sviluppo del diritto con la lealtà da una parte e un più forte sostegno reciproco con la solidarietà dall'altra [...]). Tradizionalmente, anche la Corte di giustizia ha interpretato la solidarietà alla stregua di «interesse comune», includendovi un complesso insieme di obblighi positivi e negativi nei confronti degli Stati membri, ma senza puntualizzarne il carattere precettivo. Si vedano, Corte Giust., *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, cause 6/69 e 11/69, cit.; sent. 29 giugno 1978, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV e altri c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-77/77, ECLI:EU:C:1978:141; sent. 18 marzo 1980, *SpA Ferriera Valsabbia e altri c. Commissione*, cause riunite 154, 205, 206, 226-228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, ECLI:EU:C:1980:81, punto 59.

⁵⁹ Occorre qui puntualizzare che, come sottolineato da F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., spec. cap. III, par. 3-5, e cap. IV, par. 2 a 4, il contenuto degli obblighi di leale cooperazione in capo alle istituzioni dell'Unione appare ancora poco chiaro e che la stessa prassi giurisprudenziale concernente tali obblighi è limitata. Tra le pronunce più esemplificative, si vedano Corte Giust., sent. 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, cause riunite C-622/16 P-C624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punto 84; sent. 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194, punto 75; sent. 3 luglio 2019, *Eurobolt BV*, causa C-644/17, ECLI:EU:C:2019:555, punto 31; sent. 9 luglio 2020, *Repubblica ceca c. Commissione europea*, causa C-575/18 P, ECLI:EU:C:2020:530, punto 73.

quest'ultimo caso, dunque, potrebbero essere invocati obblighi di leale cooperazione finalizzati alla realizzazione dell'integrazione europea, mentre la solidarietà assumerebbe il ruolo di obiettivo e valore dell'ordinamento⁶⁰.

Ebbene, l'interazione tra leale cooperazione e spirito di solidarietà sancito da specifiche disposizioni del Trattato è determinata da fattori molto diversi se utilizzati nel contesto emergenziale. In questa sede, l'attenzione è invece rivolta all'applicazione della solidarietà nel quadro delle politiche comuni in cui richiede all'Unione e ai suoi Stati membri di adempiere a specifici obblighi giuridici di cooperazione. Il contenuto e le implicazioni giuridiche di tali obblighi sono fumosi. Ci sono almeno due ragioni per questo. Innanzitutto, gli Stati membri sono ancora troppo miopi⁶¹, data la carente volontà di promuovere un interesse convintamente comune europeo, nonostante il cambio di paradigma mostrato dall'Unione durante la pandemia di Covid-19. In effetti, il *Next Generation EU* ha finalmente segnato la rottura del legame, necessario, tra condizionalità e austerità. La scelta della base giuridica per l'istituzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, ovvero l'art. 175, c. 3, TFUE, ha dimostrato che il meccanismo attribuisce al principio di solidarietà un ruolo incomparabilmente più importante rispetto ai precedenti programmi di assistenza finanziaria⁶². Tuttavia, l'analisi ha rivelato alcuni aspetti che suscitano maggiori perplessità, al punto da poter parlare, nello specifico, di «isole»⁶³ di solidarietà: sono evidenti i limiti politici nell'attuazione dei doveri di solidarietà nelle politiche dell'UE riguardanti, su tutte, i controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione. In secondo luogo, le difficoltà incontrate nel definire (e quindi attuare) i doveri di solidarietà possono dipendere in modo significativo da limiti strutturali o ambiguità delle relative disposizioni di diritto primario⁶⁴.

In ogni caso, ciò che emerge dalla prassi iniziale è che tali compiti sono generalmente destinati a tale scopo a rafforzare la leale cooperazione. Più precisamente, questi doveri implicano che gli attori istituzionali dell'UE debbano condividere gli oneri finanziari e operativi derivanti dalle attività coperte dalle politiche dell'UE coinvolte. La dottrina ha suggerito che tali obblighi possano essere considerati come manifestazioni specifiche del principio generale sancito dall'art. 4, par. 3, TUE⁶⁵. Tale tesi trova il suo fondamento, in particolare, nel già citato passaggio della sentenza *Commissione c. Francia* del 1969 in cui la Corte di giustizia ha collegato esplicitamente la solidarietà alla lealtà⁶⁶. Tale sentenza è stata pronunciata nell'ambito dell'assistenza reciproca prevista dall'ex art. 108 TCEE (oggi art. 143 TFUE). Come è noto, questa disposizione del Trattato ha introdotto per gli Stati membri al di fuori dell'Eurozona un'assistenza alla bilancia dei pagamenti che, in una certa misura, è simile al meccanismo di assistenza sancito dall'art. 122 TFUE, che menziona lo spirito di solidarietà – meccanismo che funge altresì da base giuridica per lo *European Union Recovery Instrument*, adottato attraverso il Regolamento del Consiglio, che stabilisce la dotazione finanziaria complessiva del NGEU

⁶⁰ In tal senso, A. von Bogdandy, *Constitutional principles*, cit., 32 e 33; R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., 296 ss.; F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 69.

⁶¹ R. Napolitano, *Le egemonie nazionali cancellano l'Europa*, in *il Quotidiano*, 29 maggio 2023.

⁶² F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*. Atti del convegno AISDUE, cit., 47 ss. Per uno quadro più ampio, A. Patroni Griffi (a cura di), *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XXII, 1/2023.

⁶³ L'espressione appartiene a G. Morgese, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*. Atti del convegno AISDUE, cit., 94.

⁶⁴ Nell'ambito delle disposizioni del Trattato in materia di cooperazione economica, si rinvia a R. Bieber e F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., 304-311.

⁶⁵ V. Borger, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, 14.

⁶⁶ Corte Giust., *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, cause 6/69 e 11/69, cit., punto 16.

e la ripartizione generale delle risorse tra i suoi vari⁶⁷. Sulla scorta di quanto precede si può sostenere che se l'art. 4, par. 3, TUE può essere invocato per individuare i fondamenti giuridici degli obblighi di assistenza derivanti dall'art. 143 TFUE, lo stesso è possibile per quanto riguarda l'art. 122 TFUE.

Questo ragionamento potrebbe poi essere esteso, per analogia, a tutte le altre disposizioni del TFUE che menzionano specifici doveri di solidarietà. Tuttavia, ci sono dei limiti a questa opzione; la costruzione interpretativa non sembra del tutto coerente con il quadro giuridico post-Lisbona. È vero che la maggior parte dei meccanismi di solidarietà del TFUE, ad eccezione della clausola di solidarietà sancita dall'art. 222 TFUE, sono direttamente o indirettamente volti a garantire l'efficacia del diritto dell'Unione⁶⁸. Ma ciò non basta per concludere che solo l'art. 4, par. 3, TUE dovrebbe disciplinarne il funzionamento⁶⁹. Al contrario, il riferimento alla solidarietà nei Trattati suggerisce che in alcune circostanze – e la realtà lo ha confermato – l'Unione e i suoi Stati membri possono essere chiamati ad adottare misure che vanno oltre quanto normalmente può essere richiesto in base al principio di leale collaborazione⁷⁰.

La ragione dell'adozione di tali misure, che regolano una condivisione di responsabilità tra gli attori istituzionali dell'Unione, risiede proprio nell'eccezionalità del contesto fattuale che richiede un forte sostegno allo Stato/i membro/i interessato/i, in mancanza del quale potrebbero probabilmente derivare conseguenze per tutti gli altri Stati membri e per l'Unione. Dunque, in termini più generali, i doveri di solidarietà in senso stretto così come espressi nei Trattati dovrebbero essere invocati solo in situazioni di crisi ovvero di emergenza⁷¹. Naturalmente, quando si verifica una crisi o un'emergenza, il principio di leale cooperazione continua ad informare l'interazione tra gli attori istituzionali dell'UE. Tuttavia, la loro azione di ulteriore sostegno e rafforzamento può basarsi sugli specifici doveri di solidarietà derivanti dalle disposizioni del Trattato.

D'altronde, il predetto principio è funzionale alla corretta applicazione di tali obblighi in quanto assicura l'efficacia delle relative misure di attuazione. Su questa base, si può sostenere che l'interazione tra leale cooperazione e solidarietà contribuisce all'approfondimento dell'integrazione sovranazionale, rafforzando, di conseguenza, quel quadro generale di interazione tra l'integrazione dell'UE e la tutela degli interessi nazionali in ossequio al modello di «Unione sempre più stretta»⁷².

Queste osservazioni sono avallate dalla prassi la quale rivela che nei casi in cui il comportamento degli Stati membri si discosta dagli obblighi derivanti dall'*acquis communautaire*, il principio di leale cooperazione potrebbe essere invocato per colmare il

⁶⁷ Per una panoramica specifica sullo strumento, si rinvia a F. Fabbrini, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, 1-22, doi:10.1017/cel.2022.2.

⁶⁸ M. Gestri, *EU disaster response law: Principles and instruments*, in A. de Guttry et al. (a cura di), *International disaster response law*, L'Aia, 2012, 109-115.

⁶⁹ In senso contrario, v. M. Blanquet, *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, cit., 233.

⁷⁰ Per quanto riguarda la «natura sostanziale» degli obblighi di solidarietà ai sensi del diritto dell'UE, cfr. R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., 297.

⁷¹ Per una visione contraria, vedi A. Miglio, *Solidarity in EU asylum and migration law: A crisis management tool or a structural principle?*, in E. Kuzelewska et al. (a cura di), *Irregular migration as a challenge for democracy*, Cambridge, 2018, 23-49.

⁷² Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 6 marzo 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica Slovacca*, ECLI:EU:C:2012:124, punto 17. In dottrina, J. Bast, *Deepening supranational integration: Interstate solidarity in EU migration law*, in A. Biondi et al. (a cura di), *Solidarity in EU law – Legal principle in the making*, Massachusetts, 2018, 114-132.

divario tra ciò che impone il diritto primario e il comportamento degli Stati membri⁷³. Si vedrà nei paragrafi che seguono, il ruolo del principio di leale cooperazione in taluni settori del diritto dell'Unione, in particolare nella politica energetica, nel rapporto con il diritto della concorrenza e le violazioni al diritto dell'Unione e rispetto all'esigenza di garantire l'unità della rappresentanza esterna.

4.1. La leale cooperazione e la solidarietà nella politica energetica. Nel solco del dibattito che vede l'UE affrontare le crisi del mondo contemporaneo, un profilo degno della presente analisi è la politica energetica. Anche in essa, in effetti, si esemplifica la complementarità esistente tra il principio di leale cooperazione e la solidarietà. Preliminarmente, occorre dire che negli ultimi anni, l'Unione europea ha intensificato le iniziative per rafforzare la dimensione esterna della propria politica energetica, con l'obiettivo principale di diversificare le fonti di approvvigionamento, riducendo la dipendenza dal gas russo. La politica energetica dell'UE è caratterizzata da una dimensione interna, strettamente legata al funzionamento del mercato interno, e da una dimensione esterna, volta a sviluppare strumenti di cooperazione con Stati terzi per attuare la strategia di diversificazione delle fonti energetiche. Questa diversificazione è fondamentale per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, come previsto dall'art. 194 TFUE⁷⁴. La stretta interconnessione con gli obiettivi del mercato interno e della tutela ambientale ha conferito alla politica energetica comune un carattere fortemente trasversale⁷⁵, intervenendo in modo sempre più sistematico e armonizzato. In particolare, ciò ha permesso l'adozione progressiva di misure legislative mirate a una maggiore integrazione del mercato energetico europeo, all'efficienza energetica, agli investimenti nelle fonti rinnovabili e al potenziamento della sicurezza degli approvvigionamenti energetici⁷⁶.

Tuttavia, nel mentre della realizzazione degli ambiziosi obiettivi della neutralità climatica e

⁷³ Un esempio concreto di questo concetto è l'implementazione del Regolamento di Dublino negli Stati membri dell'UE. La Corte di giustizia nella sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, punto 94, ha stabilito indirettamente che il principio di lealtà richiede agli Stati membri di esercitare il potere discrezionale previsto dal Regolamento di Dublino. Ciò significa che gli Stati non possono trasferire un richiedente asilo allo Stato membro responsabile, se ciò risulta irragionevole. Questo in considerazione del fatto che i richiedenti asilo potrebbero affrontare un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti a causa di carenze sistematiche ben note nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza di quello Stato. Il ragionamento alla base della soluzione della Corte si basa principalmente sulla necessità di rispettare i diritti umani dei richiedenti asilo, come stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Tuttavia, la sentenza affronta chiaramente il livello di solidarietà atteso dagli Stati membri quando uno Stato affronta difficoltà nel rispettare le procedure d'asilo dell'UE, come nel caso di un massiccio afflusso di migranti senza documenti. Essenzialmente, la sentenza mira a compensare la mancanza di meccanismi di solidarietà nel quadro giuridico attuale dell'UE interpretando la legislazione dell'UE pertinente alla luce del principio di lealtà. Si rinvia a F. Casolari, *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law*, in M. Varju, (a cura di), *Between Compliance and Particularism*, Cham, 2019, 70.

⁷⁴ Per un'analisi specifica, si rinvia a M. Marletta, *Articolo 194 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 1656 ss.

⁷⁵ H. S. von Sydow, *The Dancing Procession of Lisbon: Legal Bases for European Energy Policy*, in *European Energy Journal*, 1, 2011, 33; J. C. Pielow, B. J. Lewendel, *The EU Energy Policy After the Lisbon Treaty*, in A. Dorsman, W. Westerman, M. B. Karan (a cura di), *Financial Aspects in Energy: A European Perspective*, Heidelberg, 2011, 147.

⁷⁶ Per approfondimenti, M. Marletta, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011; K. Talus, *EU Energy Law and Policy*, Oxford, 2013; M. Kanellakis, G. Martinopoulos, T. Zachariadis, *European Energy Policy. A Review*, in *Energy Policy*, 62, 2013, 1020-1030; M. Vandendriessche, A. Saz-Carranza, J. M. Glachant, *The Governance of the EU's Energy Union: Bridging the Gap?*, in *EUI Working Paper RSCA*, 2017; H. Dieter, *The European Framework for Energy and Climate Policies*, in *Energy Policy*, 64, 2014, 29-35.

della piena transizione enunciati nell'*European New Green Deal*⁷⁷, la forte dipendenza dalle importazioni di fonti energetiche primarie ha creato e continua ad alimentare incertezze sulla sicurezza degli approvvigionamenti, rendendo il sistema energetico dell'Unione estremamente vulnerabile a possibili restrizioni dovute anche a fattori esterni⁷⁸. La comunicazione della Commissione *REPowerEU*⁷⁹ si è inserita proprio in questo contesto, sviluppando un piano d'azione in materia di politica energetica in risposta, tra l'altro, all'invasione russa dell'Ucraina, e fa ripetutamente riferimento al concetto di solidarietà. Partendo dal presupposto che «l'equità e la solidarietà sono principi fondamentali del Green Deal europeo», la Commissione ha ribadito che la transizione verso l'energia pulita deve essere accompagnata da politiche parallele che siano in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali, come l'occupazione. In particolare, si riconosce che i livelli di dipendenza energetica degli Stati membri dalle fonti variano e che le azioni proposte dal *REPowerEU* devono considerare queste differenze, offrendo soluzioni adatte a bilanciare le diverse realtà degli Stati membri, con l'obiettivo comune di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Per affrontare questo problema, l'UE ha gradualmente adottato un approccio collettivo, concentrandosi sul rafforzamento della cooperazione nello sviluppo delle reti e sull'implementazione di misure preparatorie e di pianificazione per migliorare la resilienza a improvvise interruzioni dell'approvvigionamento energetico, con particolare attenzione agli Stati membri più vulnerabili⁸⁰. Sicuramente rilevante, come emerso dalla crisi russo-ucraina e riportato nella comunicazione, è che l'implementazione di questi piani deve avvenire «secondo una pianificazione coordinata, nell'interesse comune e con una forte solidarietà europea». In questo solco si inserisce, poi, la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, nella sentenza sul caso *Germania c. Polonia*, ha evidenziato che il principio di solidarietà energetica, letto in combinazione con quello di leale cooperazione⁸¹, assume particolare rilievo nella misura in cui a fronte di un possibile «pericolo per l'approvvigionamento di gas sui mercati degli Stati membri [...] il principio di solidarietà energetica esige che le istituzioni dell'Unione, ivi compresa la Commissione, procedano ad un bilanciamento degli interessi in gioco [...], tenendo conto degli interessi tanto degli Stati membri quanto dell'Unione nel suo complesso». La Corte di giustizia ha dunque contribuito a rafforzare il principio di solidarietà energetica, mostrando come esso e il principio di leale cooperazione siano realmente complementari e possano essere applicati in modo sistemico. Questi principi informano sia gli scenari di emergenza energetica sia la gestione ordinaria, come previsto dall'art. 194 TFUE. Questo potrebbe giustificare la costruzione di un sistema di solidarietà energetica

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Più in generale, sulle politiche ambientali europee, si rinvia a M. Onida, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 7/2020, 92 ss.

⁷⁸ Infatti, come osservato, gli Stati membri dipendono da un numero limitato di fornitori di gas naturale, che può essere trasportato solo attraverso gasdotti che spesso attraversano i territori di Stati terzi. Per una comprensione completa della struttura dell'approvvigionamento di gas naturale negli Stati membri, si veda Commissione europea, *DG Energy, Quarterly Report on European Gas Markets*, 16, 4, 2023. In dottrina, M. Szydło, *Disputes Over the Pipelines Importing Russian Gas to the EU: How to Ensure Consistency in EU Energy Law and Policy?*, in *Baltic Journal of Law & Politics*, 2, 2018, 95-126.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, COM(2022) 230 final, Bruxelles, 18 maggio 2022.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia europea di sicurezza energetica*, COM(2014) 330 final, Bruxelles, 28 maggio 2014, 5. Più in generale, M. Marletta, *Articolo 194 TFUE*, cit., 1659.

⁸¹ Corte Giust., sent. 15 luglio 2021, *Germania c. Polonia*, causa C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, punti 50-53. Per commenti alla sentenza, tra gli altri, si veda P. Mengozzi, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, 2021, 285-314.

efficiente e funzionale per rispondere alle esigenze contingenti e per raggiungere obiettivi coerenti e di lungo periodo in questo ambito.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è tuttavia la circostanza secondo cui l'adozione di strumenti di solidarietà non dovrebbe limitarsi a rispondere ai timori di interruzioni delle forniture di energia, attuali o future, ma dovrebbe anche mirare a costruire un sistema integrato ed efficace di approvvigionamento energetico, operante su base costante. Questo sistema dovrebbe dunque prevedere obblighi di solidarietà rafforzati dal principio di leale cooperazione, considerato un principio sistemico e strutturale dell'ordinamento.

L'interazione tra l'«attrazione gravitazionale»⁸² della leale cooperazione, guidata dall'adesione all'UE e rafforzata dalla solidarietà nella definizione di una politica energetica comune, e la discrezione degli Stati membri nella gestione dei propri portafogli energetici, merita un attento monitoraggio. Alla luce degli eventi internazionali recenti, l'UE e i suoi Stati membri devono raddoppiare i loro sforzi per creare uno spazio di cooperazione europea che favorisca una maggiore integrazione, rimanendo fedeli ai Trattati istitutivi.

4.2. Il principio di leale cooperazione nel bilanciamento tra tutela dei valori e concorrenza. L'applicazione del principio di leale cooperazione dunque permette di contribuire alla creazione di uno spazio europeo di cooperazione⁸³, che oltre a regolare l'area di confine tra le competenze nazionali e quelle attribuite all'Unione europea, influisce anche sulla concorrenza. Il diritto della concorrenza è stato sicuramente una parte centrale del progetto di integrazione dell'UE fin dai suoi primi giorni: ha influenzato la stesura del Trattato di Roma e figura nei criteri di Copenaghen del 1993 ai fini dell'adesione di uno Stato all'Unione⁸⁴.

Ebbene, appare opportuno analizzare, alla luce del principio di leale cooperazione, il modo attraverso cui gli strumenti di integrazione positiva e negativa⁸⁵ possono comportarsi di fronte alle violazioni al diritto dell'Unione.

In primo luogo, partendo dagli strumenti di integrazione positiva, è stato suggerito⁸⁶ che una risposta più strutturata in termini di tutela – data la nota problematicità della procedura

⁸² S. Villani, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 5/2023, 149; M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, cit., 20.

⁸³ F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 126 ss.

⁸⁴ È noto che le conclusioni della Presidenza del vertice del 1993 stabilirono, oltre al criterio geografico (art. 49 TUE), che i paesi candidati dovessero: «(...) aver raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di un'economia di mercato funzionante nonché la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali del mercato interno dell'UE. L'adesione all'Unione europea presuppone la capacità del paese candidato di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione stessa, seguita dagli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria». Si vedano le conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993. Reperibili su: europa.eu.

⁸⁵ In linea generale, l'integrazione positiva fornisce linee guida specifiche, mentre l'integrazione negativa mira a eliminare gli ostacoli che potrebbero ostacolare la libera circolazione e l'interazione economica tra gli Stati membri. Più nel dettaglio, sulla distinzione tra integrazione negativa e positiva si veda J. Delors, *Dall'integrazione politica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in *Stato e Mercato*, 1998, I, 12; F. W. Scharpf, *Integrazione negativa ed integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in *Stato e Mercato*, 1998, I, 21 ss.

⁸⁶ F. Munari, L. Calzolari, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *Eurojus - L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, 15-37. Altri, invece, hanno sostenuto il ricorso alla clausola di flessibilità così da poter introdurre «atto dell'Unione sulle emergenze in generale», che consenta di creare un meccanismo di coordinamento stabile, v. G. Tesauro, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *AISDUE Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, 3, 18 aprile 2020, 10 ss.

dell'art. 7 TUE⁸⁷ – potrebbe derivare dall'uso dell'art. 114 TFUE, che costituisce la base giuridica per l'adozione di misure di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Com'è noto, sovente le misure di armonizzazione mirano ad eliminare ovvero ridurre le differenze esistenti tra gli ordinamenti nazionali nei settori in cui tali differenze normative ostacolano l'unificazione del mercato⁸⁸. Il tipo di atto spesso utilizzato a tale scopo è la direttiva, dato che, a differenza del regolamento, permette a ciascuno Stato membro di mantenere la propria normativa nazionale e impone soltanto il recepimento. Tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia⁸⁹, è evidente che la legittimità della base giuridica dell'atto dipende dalla dimostrazione dell'esistenza di rischi di frammentazione derivanti dalla possibile discordanza delle discipline nazionali e dalla sua capacità di prevenire ovvero rimediare ad essi⁹⁰. Proprio in virtù della funzionalità di tale strumento, potrebbe ipotizzarsi l'utilizzo della direttiva in situazioni di evidente rischio di «violazione grave e persistente» dei valori, consentendo all'UE di intervenire in settori altrimenti di competenza degli Stati membri o imponendo agli Stati membri di astenersi da determinate azioni. Tuttavia, sebbene la direttiva contribuisca all'armonizzazione delle disposizioni nazionali coerentemente con il diritto dell'Unione⁹¹, spetta allo Stato membro, in virtù del principio di proporzionalità⁹², garantire la piena armonizzazione mediante l'adozione di atti interni, tenendo conto delle circostanze nazionali specifiche. È importante precisare che le deroghe all'armonizzazione sono ammesse solo se non ne viene fatto un uso distorto⁹³, quindi per specifiche esigenze o

⁸⁷ Il nocciolo del problema è il requisito dell'unanimità ai sensi dell'art. 7, par. 2, in seno al Consiglio europeo. L'unanimità è stata paragonata da Mario Draghi ad una trappola che «paralizza l'Unione». A ben vedere, il raggiungimento dell'unanimità quale condizione per la promozione dell'azione dell'Unione rappresenta un ostacolo oneroso e rischia forse di danneggiare finanche il processo di integrazione europea. Si rinvia a F. Basso, M. Gabanelli, *Il diritto di veto paralizza l'Unione*, in *Il Corriere della Sera*, 27 giugno 2022. In dottrina, sulla scorta di quanto emerso all'esito della Conferenza sul futuro dell'Europa e quindi sulla proposta di istituire un referendum europeo per la ratifica della riforma dei Trattati, si rinvia a R. Castaldi, *La proposta di un referendum europeo e il rafforzamento della democrazia europea*, in *Diritto pubblico europeo - rassegna online*, 1/2023. Più in generale, C. Sanna, *Articolo 7 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 71 ss.; S. Mangiameli, G. Saputelli, *Article 7 TEU, The Treaty on European Union*, cit., 19 ss.

⁸⁸ L. Daniele, *Articolo 26 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 532 ss.

⁸⁹ Nella sentenza *Parlamento c. Consiglio*, la Corte di giustizia ribadisce che il ricorso all'art. 95 TCE (oggi 114 TFUE) può aversi soltanto nei casi in cui «esso abilita il legislatore comunitario ad adottare misure destinate a migliorare le condizioni d'instaurazione e di funzionamento del mercato interno, misure che devono effettivamente avere tale obiettivo, [...] anche al fine di prevenire l'insorgere di futuri ostacoli agli scambi dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali, ma l'insorgere di tali ostacoli deve apparire probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto la loro prevenzione [...]». Si rinvia a Corte Giust., sent. 2 maggio 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-436/03, ECLI:EU:C:2006:277, punti 37-40.

⁹⁰ Corte Giust., sent. 8 giugno 2010, *Vodafone O2 e altri c. Segretario di Stato*, causa C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, punti 32 e 33; *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-436/03, cit., punti 10 e 35.

⁹¹ F. Gianassi, *Il quadro concettuale e normativo degli strumenti comunitari del "ravvicinamento"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2012, 12. Stante la lettera dell'art. 115 TFUE, la natura della direttiva risponde meglio alle esigenze di ravvicinamento delle diverse legislazioni nazionali rispetto al regolamento, sebbene ci siano stati dei problemi nell'utilizzo di questo strumento. La direttiva vincola gli Stati membri destinatari riguardo al risultato da raggiungere, ma lascia loro la libertà di scegliere la forma e i mezzi per attuarla. Gli Stati membri sono tenuti solo a raggiungere l'obiettivo previsto dalla direttiva, il che consente loro un certo margine di manovra nel processo di recepimento, tenendo in considerazione circostanze nazionali specifiche. Pertanto, le direttive non mirano a uniformare i diritti nazionali da parte dell'Unione, ma piuttosto a promuovere un'armonizzazione graduale e flessibile delle legislazioni degli Stati membri su questioni specifiche.

⁹² Corte Giust., sent. 3 dicembre 2019, *Repubblica Ceca c. Parlamento e Consiglio*, causa C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punto 37.

⁹³ Infatti, in deroga alla procedura di cui agli artt. 258 e 259 che disciplinano le procedure da seguire ai fini dell'esperimento di un ricorso per infrazione, la Commissione o uno Stato membro possono adire direttamente la Corte di giustizia se ritengono che un altro Stato membro faccia un uso distorto dei poteri contemplati dall'art. 114.

in virtù della clausola di salvaguardia *ex art.* 4, par. 2, TUE, comunicando alla Commissione le ragioni che giustificano il mantenimento della normativa nazionale⁹⁴. Di conseguenza, gli Stati membri non possono generalmente invocare prassi ovvero normative interne, comprese quelle di rango costituzionale, come giustificazione per non adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa europea⁹⁵.

Ciononostante, alla luce degli innumerevoli abusi, l'utilizzo dell'art. 114 TFUE potrebbe però non essere sufficiente: nonostante si adotti una misura di tutela preventiva, potrebbe verificarsi una probabile violazione successiva (il mancato recepimento), creando una sorta di circolo vizioso, nel senso che si giungerebbe sempre al richiamo sanzionatorio ovvero alla procedura d'infrazione, quest'ultima già nota per svolgere una funzione sostitutiva rispetto a quella prevista dall'art. 7 TUE⁹⁶.

In secondo luogo, passando agli strumenti di integrazione negativa, è emerso un legame tra l'art. 107 TFUE, che disciplina il divieto degli aiuti di Stato, e l'art. 4, par. 3, TUE. L'art. 107 TFUE è noto per essere uno strumento volto a garantire la concorrenza⁹⁷ e a regolare l'esercizio delle competenze statali in sostituzione dell'armonizzazione diretta, quando necessario per la tutela del mercato interno⁹⁸. Invero, nella pronuncia *Commissione c. Francia*, la Corte di giustizia ha finanche collegato l'applicabilità del controllo sugli aiuti di Stato al principio di «solidarietà reciproca»⁹⁹ in un settore formalmente riservato alle competenze nazionali.

Tuttavia, se da un lato la rilevanza del principio di leale cooperazione è stata negata per l'interpretazione della nozione di divieto aiuti di Stato¹⁰⁰, trovando spazio solo nell'ambito procedurale¹⁰¹; dall'altro, l'utilizzo congiunto del principio di leale cooperazione insieme

⁹⁴ F. Gianassi, *Il quadro concettuale e normativo degli strumenti comunitari del "ravvicinamento"*, cit., 5.

⁹⁵ Come sottolineato dall'Avvocato generale Kokott, la suddivisione delle competenze all'interno degli Stati membri non dovrebbe avere rilevanza ai sensi della normativa dell'Unione. V. Conclusioni del 8 maggio 2008 dell'Avvocato generale Kokott, causa C-212/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja)*, ECLI:EU:C:2008:262, punto 64.

⁹⁶ C. Pinelli, *Valori comuni agli Stati membri e interesse finanziario dell'Unione*, in *Eurojus*, 2022, 60. Sul rapporto tra l'art. 7 TUE e gli artt. 258 e 259 TFUE, v. S. Mangiameli, G. Saputelli, *Article 7 TEU, The Treaty on European Union*, cit., 7-9.

⁹⁷ A. Biondi, P. Eeckhout, *State aid and obstacles to trade*, in A. Biondi, P. Eeckhout, J. Flynn (a cura di), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 103 ss.; conclusioni dell'Avvocato generale Pikamäe del 16 dicembre 2021, causa C-885/19 P, *Fiat Chrysler Finance Europe c. Commissione*, punti 154 e 155. Alcuni hanno evidenziato che l'art. 107 TFUE funge da formante costituzionale dell'ordinamento comunitario, v. F. De Cecco, *State aid and the European Economic Constitution*, Londra, 2012. Più in generale, si rimanda a B. Cortese, *EU competition law: between public and private enforcement*, L'Aia, 2013.

⁹⁸ Ciò è avvenuto attraverso l'ampliamento graduale del concetto di aiuto di Stato e la sua particolare declinazione nei vari settori di intervento della Commissione. In dottrina, si rinvia ad A. Biondi, E. Righini, *An evolutionary theory of State aid control*, in A. Arnulf, D. Chalmers (a cura di), *The European Handbook of European Union law*, Oxford, 2015.

⁹⁹ Corte Giust., *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, cause 6/69 e 11/69, cit., punti 16 e 17.

¹⁰⁰ Nel caso *PressenElektra*, la Corte ha respinto esplicitamente la proposta della Commissione di interpretare l'art. 107 TFUE alla luce del principio di leale cooperazione. La Corte ha affermato che l'art. 107 TFUE è sufficiente da solo per vietare i comportamenti statali che contempla e che l'art. 4, par. 3, TUE, che richiede agli Stati membri di astenersi da misure che rischiano di compromettere gli obiettivi del Trattato, non può essere utilizzato per estendere l'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE a comportamenti statali non compresi in esso. Corte Giust., sent. 13 marzo 2001, *PreussenElektra*, causa C-379/98, in *Raccolta*, 2001, I, punto 65. Si veda, per un commento, A. Biondi, *Some Reflections on the notion of State resources in European Community State aid Law*, in *Fordham International Law Journal*, 2006, V, 1426 ss.

¹⁰¹ Commissione europea, *Comunicazione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali*, GU C 85, 2009, 1 ss., considerando 77; *Comunicazione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili*, C/2019/5396, GU C 247, 23 luglio 2019, 1 ss., considerando 20 ss. Per una recente applicazione, v. Corte Giust., sent. 28 ottobre 2020, *INAIL*, causa C-608/19, ECLI:EU:C:2020:865, punto 40.

all'art. 107 TFUE può rappresentare un punto di unione tra l'integrazione positiva e l'integrazione negativa¹⁰², nel senso che entrambe le disposizioni mirano a limitare gli interessi egoistici degli Stati membri, contrastando comportamenti contrari agli obiettivi dell'Unione, al fine di perseguire le finalità dell'ordinamento europeo¹⁰³.

Però negli ultimi tempi, data l'eccezionalità e la gravità degli eventi succedutesi, la Commissione europea, attraverso i c.d. *Temporary Frameworks*¹⁰⁴, ha previsto di adottare temporaneamente un approccio più flessibile nella valutazione della compatibilità degli aiuti e ha proposto una serie di misure che gli Stati membri possono attuare immediatamente a sostegno di importanti progetti di interesse comune europeo. Ebbene, posto che si tratta di un'iniziativa senza precedenti, se l'emergenza persiste come nell'attuale contesto storico, sorge una questione di integrità: sebbene essi siano efficaci nel mitigare immediatamente il problema, subiscono l'instabilità degli atti di *soft law*, con conseguenze evidenti sulla certezza del diritto. Nonostante possa quindi sussistere l'esigenza di allentare il controllo sugli aiuti di Stato in risposta alla crisi economica causata in primis dalla pandemia di Covid-19, è importante considerare i rischi coinvolti¹⁰⁵. A tal proposito, è stato osservato¹⁰⁶ che se nell'ambito del *Next Generation EU* e del *Recovery Plan*, il principio di solidarietà e l'interesse comune consentono agli Stati membri di beneficiare degli ingenti finanziamenti e prestiti, agevolando una rapida ripresa economica; ciò richiede, al contempo, la ferma osservanza delle norme del Trattato per proteggere il mercato interno, quindi dell'esigenza che gli Stati membri rispettino le regole sugli aiuti di Stato. Questo evidenzia come, anche in tale ambito, si pone la necessità di un coordinamento della leale cooperazione e della «solidarietà reciproca» tra istituzioni europee e Stati membri, al fine di garantire condizioni di parità all'interno dell'Unione europea, che non si limiti semplicemente a distribuire risorse, ma che miri invece a sviluppare una strategia di interesse comune¹⁰⁷. È cruciale mantenere un equilibrio tra fornire il sostegno necessario e mantenere l'integrità del mercato interno, con l'obiettivo di scongiurare rischi di frammentazione e disuguaglianze territoriali.

Quanto precede attesta che l'interesse comune si inserisce in ogni ambito sostanziale e procedurale del diritto dell'Unione, condizionando altresì le regole della concorrenza e contribuendo, in tal caso, a preservare il c.d. *level playing field*¹⁰⁸.

Posto che una mancanza di leale cooperazione può generare conseguenze dannose a livello sistemico e negare la logica dell'integrazione europea, è importante ribadire la reciprocità¹⁰⁹

¹⁰² Per un approfondimento, v. R. Federico, *Il controllo sugli aiuti di Stato e i nuovi orizzonti della fiscalità europea*, Bologna, 2022, 154.

¹⁰³ Ibid. e dottrina riportata. Questo anche imponendo obblighi aggiuntivi rispetto a quanto previsto dal diritto positivo, nonché l'uso di strumenti antilusivi. Sul punto, C. Quigley, *European State aid law and policy*, Londra, 2009, 70.

¹⁰⁴ Adottati dalla Commissione europea in risposta alla crisi economica derivante dalla pandemia di COVID-19, rappresenta misure volte a offrire supporto agli Stati membri nel mitigare l'impatto economico della stessa pandemia.

¹⁰⁵ Questi rischi includono la frammentazione del mercato interno, la concorrenza distorta e il potenziale ostacolo al raggiungimento di una robusta ripresa economica.

¹⁰⁶ C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati?*, cit., 142.

¹⁰⁷ Ivi, 137.

¹⁰⁸ Così F. Munari, *I valori dell'Unione: una lettura prospettica*. Relazione presentata nel corso del convegno *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti*, Padova, 2 novembre 2023, <https://zenodo.org>.

¹⁰⁹ Dunque, gli Stati membri e le loro istituzioni non dovrebbero abusare dell'argomento della «signoria» sui Trattati o della preservazione dell'identità nazionale di ciascuno ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE riconoscendo piuttosto l'influenza che l'ethos comunitario ha negli ordinamenti nazionali. L'espressione è «Signori dei trattati» attribuita agli Stati membri. Si fa riferimento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco riportata da G. Tesaro, *L'Unione europea come Comunità di diritto*, cit., 123 ss. Con ciò non si vuole mettere in discussione la sovranità dei Paesi membri, ma l'uso di strumenti o argomenti che vanno oltre il quadro dell'Unione dovrebbe

della leale cooperazione quale imperativo che richiede un dialogo costante tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati membri, nell'ottica del «pieno rispetto reciproco»¹¹⁰, ossia il sostegno all'Unione e agli Stati membri nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati¹¹¹.

5. Il dovere di leale cooperazione e l'esigenza di unità della rappresentanza esterna.

Venendo al settore delle relazioni esterne, l'art. 4, par. 3, TUE è imprescindibilmente legato all'istituzione e alla realizzazione di un obiettivo d'unità della rappresentanza esterna. Tuttavia, l'unità della rappresentanza esterna non è un obiettivo esplicitamente previsto, ma derivante dal proposito di affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale, precisato nell'art. 3, par. 5, TUE¹¹². Il raggiungimento di questo obiettivo sarebbe messo a repentaglio se l'Unione europea e gli Stati membri si comportassero in modo autonomo e divergente.

Infatti, l'esistenza di competenze condivise e sovrapposte implica la partecipazione congiunta dell'Unione e degli Stati membri alle organizzazioni internazionali (partecipazione mista) o alla conclusione di accordi internazionali (accordi misti). Se l'esclusività garantisce l'affermazione dell'UE come attore unico, la partecipazione degli Stati membri comporta il rischio di frammentazione¹¹³. Ne consegue che la gestione delle competenze condivise implica una necessità di unità, poiché qualsiasi divergenza è in contraddizione con la complementarità e quindi contraria all'interesse dell'Unione.

L'esigenza di unità è quindi una necessità, un mezzo per affermare l'identità dell'UE a livello internazionale e illustra un obiettivo autonomo che non dovrebbe essere messo a repentaglio dall'azione internazionale degli Stati membri. A tal proposito, la Corte di giustizia ha accettato

essere limitato a casi estremi in cui gli Stati rilevano un conflitto insormontabile e sistematico tra la sfera sovranazionale e quella nazionale. G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 44, 3, 2020.

¹¹⁰ In questo senso, un ruolo rilevante è giocato dalle Corti. Sul punto, si rinvia a K. Lenaerts, *National Identity, the equality of member States before the Treaties and the primacy of EU law*, in B. Carotti (a cura di), *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*. Atti della giornata di studio tra Corte costituzionale e Cgue, Roma, 2022, 9 ss. Id. *La cooperazione fra le alte Corti è essenziale alla democrazia e al progetto europeo – Aiutiamo i cittadini a capire le nostre sentenze*, intervista <https://www.speaker.com/user/11851781/intervista-lenaerts>. Il principio di leale cooperazione si estende anche all'applicazione delle competenze della Corte di giustizia. Pur riconoscendo una certa autonomia agli Stati membri, la Corte di giustizia ha talvolta mancato nell'interpretare il principio di leale cooperazione come un impegno nei confronti dell'Unione europea, a spese delle prerogative degli Stati membri, suscitando così critiche. La Corte Costituzionale italiana ha giustamente sottolineato che un'espansione incontrollata di un diritto lo rende «tiranno» nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette. Cfr. Corte Cost., sent. n. 85 del 9 maggio 2013, punto 9. Le conclusioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón relative al procedimento Gauweiler forniscono indicazioni chiare su come dovrebbe svilupparsi il dialogo in questo contesto. Secondo l'Avvocato generale, le giurisdizioni nazionali devono presentare in modo leale le proprie questioni e perplessità, mostrando fiducia nella risposta che la Corte di giustizia fornirà. D'altra parte, la Corte di giustizia deve rispondere con il massimo grado di lealtà possibile, tenendo conto delle preoccupazioni espresse dalle corti nazionali. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Villalón del 14 gennaio 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:7, punti 64-67. *Contra*, ad esempio, l'apposizione di veti al controllo sovranazionale, in nome dell'*ultra vires* R. Palladino, A. Festa, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoni logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *Eurojus*, 2/2022, 60.

¹¹¹ S. Sciarra, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?*, in G. Contaldi, R. Cisotta (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *Eurojus*, 2023, 69 ss.; più in generale, A. Voßkuhle, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, 175 ss.; P. Bard, N. Chronowski, Z. Fleck, *Use, Misuse and Abuse of Constitutional Identity in Europe*, in *CEU Working papers*, 2023/06.

¹¹² K.-P. Sommermann, *Article 3, The Treaty on European Union*, cit., 179 e 180.

¹¹³ Per un approfondimento sul tema, si rinvia a A. Pisapia, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2019, 39 ss.

la dimensione autonoma del requisito dell'unità facendo sorgere un obbligo di stretta cooperazione, asserendo in definitiva che «l'esigenza di unità della rappresentanza internazionale della Comunità richiede inoltre una stretta collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, nel processo di negoziazione e in quello di conclusione d[egli] accordi [misti]»¹¹⁴. La Corte di giustizia ha peraltro cristallizzato la considerazione anzidetta, sostenendo che tale obbligo di cooperazione discende dall'esigenza di «unità della rappresentanza internazionale della Comunità»¹¹⁵.

Infatti, l'affermazione dell'UE come attore globale internazionale presuppone un agire comune e quindi univoco. Qualsiasi comportamento divergente, per vero, minaccia l'unità della rappresentanza esterna del gruppo europeo. Ne consegue che l'obiettivo dell'affermazione dell'identità internazionale dell'Unione europea si precisa attraverso l'obiettivo dell'unità della rappresentanza esterna, quest'ultimo autonomo.

Come osservato da autorevole dottrina¹¹⁶, si potrebbe operare un parallelo con la dimensione interna del dovere di leale cooperazione, considerando la tutela giurisdizionale effettiva come obiettivo autonomo. Infatti, una tutela giurisdizionale effettiva è un mezzo per ottenere l'effettiva attuazione delle norme comuni ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE¹¹⁷. Tuttavia, mentre l'effettiva attuazione delle norme comuni è un obbligo di risultato, il grado di effettività della tutela giurisdizionale spetta al giudice nazionale ed è subordinato alla proporzionalità, dato che l'obbligo di esecuzione è da coniugare con l'autonomia istituzionale e procedurale degli Stati membri. Per vero, l'art. 19, parr. 1 e 2, TUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, prevedono che gli Stati membri debbano fornire ai contendenti mezzi di ricorso sufficienti per garantire una protezione giudiziaria efficace nei settori coperti dal diritto dell'UE¹¹⁸. Pertanto, posto che la tutela giurisdizionale effettiva è un obiettivo derivante dall'obbligo di attuare efficacemente le norme del diritto dell'UE, ed è dunque un obbligo di risultato. La discrezionalità dei mezzi riconosciuta al giudice nazionale si spiega se si considera che gli Stati membri hanno un obbligo negativo, vale a dire il dovere di astenersi da qualsiasi misura che possa mettere in pericolo il raggiungimento dell'obiettivo di una tutela giurisdizionale effettiva¹¹⁹. Parallelamente, l'unità della rappresentanza esterna è un obiettivo

¹¹⁴ Corte Giust., parere 1/08 del 30 novembre 2009, *Accordo generale sugli scambi di servizi tabelle degli impegni specifici*, punto 136.

¹¹⁵ Si veda in tal senso Corte Giust. delle Comunità europee, parere 1/94 del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, in *Raccolta*, 1994, I-5267 ss., spec. punto 108. In dottrina v. R. Schütze, *The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers*, in *Yearbook European Law*, 25, 2006, 91 ss.

¹¹⁶ E. Neframi, *The duty of loyalty*, cit., 354.

¹¹⁷ Si rinvia a Corte Giust., sent. 20 dicembre 2017, *Protect*, causa C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punto 35; K. Lenaerts, *Upholding the Rule of Law within the EU*. Relazione della II conferenza Reconnect, Bruxelles, 5 luglio 2019, 20, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/08.pdf>. Inoltre, il principio di leale cooperazione viene implicitamente richiamato, disgiuntamente all'art. 5, nella sentenza CILFIT. Ivi si è precisato che l'obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale da parte dei giudici nazionali di ultima istanza «rientra nell'ambito della cooperazione istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri». Corte Giust., sent. 6 ottobre 1982, CILFIT, causa 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, punto 7.

¹¹⁸ La Corte di giustizia ha precisato, sul punto, che ogni Stato membro deve assicurare che le proprie corti o i propri tribunali «soddisfino i requisiti di un'effettiva tutela giurisdizionale» istituendo «un sistema di ricorsi e procedure giudiziarie». Si rinvia a, Corte Giust., sent. 27 febbraio 2018, *ASJP*, causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 30 e giurisprudenza posteriore.

¹¹⁹ Rispetto all'onere in capo agli Stati membri di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali atto a soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, cfr. Corte Giust., sent. 2 marzo 2021, *A.B. e a.*, causa C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, punti 8, 109 e 112. Sull'effettività della tutela giurisdizionale, si rinvia a G. Gentile, *Effective judicial protection: enforcement, judicial federalism and the politics of EU law*, in *European Law Open*, 2022, 4 ss., DOI: 10.1017/elo.2022.48.

che scaturisce dall'obbligo di affermare l'identità dell'UE sulla sfera internazionale e rientra nell'obbligo di leale cooperazione astenersi da qualsiasi misura che possa ostacolarne il raggiungimento. L'obbligo negativo è infatti atto a conciliare l'esigenza di unità con il mantenimento della sovranità nazionale e l'azione internazionale individuale. Ciò detto, di fronte ad «un'Europa dimezzata»¹²⁰ in cui si assiste a flebili speranze di pace e alla riottosità degli Stati membri, sempre più legati all'interesse proprio e non comune¹²¹, si profila una necessaria solidità istituzionale del principio di leale cooperazione, al fine di perseguire una «cooperazione organizzata con un alto grado di integrazione effettiva»¹²², che abbia a cuore la tutela dell'«identità stessa dell'UE come ordinamento giuridico comune»¹²³.

6. Riflessioni conclusive. La ricerca del giusto equilibrio tra gli interessi dell'Unione e quelli degli Stati membri è una caratteristica costante del processo di integrazione europea¹²⁴. Il presente contributo ha cercato di elaborare una mappa degli assiomi che governano questo esercizio di bilanciamento e delle possibili traiettorie giuridiche dei suoi risultati, concentrandosi in particolare sul principio di leale cooperazione. È stato ribadito, infatti, che il dovere di leale cooperazione è un principio generale inerente all'appartenenza all'UE e che ben si concilia al valore/dovere di solidarietà, in un'ottica di completamento. Per vero, si è osservato come gli obblighi derivanti dall'art. 4, par. 3, TUE possono riguardare l'efficacia nell'attuazione delle regole comuni ovvero altri aspetti che favoriscono gli interessi dell'Unione, quali, ad esempio, quelli di garantire l'integrità del mercato nella concorrenza e al contempo dei valori dell'Unione, realizzare una politica energetica coerente ovvero soddisfare il requisito di unità al fine di stabilire l'identità dell'Unione sulla scena internazionale, ciò detto soprattutto in contesti emergenziali.

È altresì emerso che la leale cooperazione è un principio «flessibile» capace di regolare la varietà delle interazioni che possono emergere tra interessi sovranazionali e nazionali in un quadro che garantisca il raggiungimento di un'«Unione sempre più stretta» tra gli Stati dell'UE. Sebbene quest'ultimo assunto ripone in sé una caratteristica importante che consente agli Stati membri di preservare le loro prerogative nazionali derogando agli obblighi derivanti dall'Unione, e di partecipare al processo di integrazione dell'UE nell'ambito di politiche comuni, pur godendo di un significativo margine di differenziazione, ciò vale entro determinati limiti¹²⁵. Più specificatamente, l'obbligo degli Stati membri di interpretare il

¹²⁰ L'espressione appartiene a S. Fabbrini, *L'Europa dimezzata in un mondo pericoloso*, in *il Sole 24 Ore*, 25 maggio 2023.

¹²¹ S. Fabbrini, *Europa centrifuga di fronte alla guerra*, in *il Sole 24 ore*, 25 marzo 2024. In questo senso si è espresso anche C. Crouch sulle pagine dell'intervista rilasciata al Corriere della Sera, si rinvia a M. Ferrera, *Il vicolo cieco del nazionalismo*, in *il Corriere della Sera*, 25 giugno 2023.

¹²² G. Tesauero, *Sovranità degli Stati*, cit., 9.

¹²³ K. Lenaerts, *National Identity*, cit. Ciò significa che gli elementi identitari non dovrebbero essere utilizzati come un pretesto per violare o indebolire il diritto dell'UE, ma piuttosto come una parte integrante di un sistema di valori condivisi all'interno dell'Unione. G. Pitruzzella, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 27/2022.

¹²⁴ Cfr. J. Schwarze, *Balancing EU integration and national interests in the case-law of the Court of Justice*. In *Court of Justice of the European Union*, in *Cour de Justice de l'Union européenne* (a cura di), *The Court of Justice and the construction of Europe: Analyses and perspectives on sixty years of case-law – La Cour de Justice et la construction de l'Europe: Analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*, L'Aia, 2013, 257-278.

¹²⁵ In generale, G. Di Federico, *The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards*, in *European Public Law*, 25, 3, 2019, 347-380. Dunque si assume che le suddette prerogative che non vadano a vanificare gli obiettivi dell'Unione. Pertanto, l'invocazione di elementi identitari come controlimiti al rispetto del diritto sovranazionale può essere superata attraverso la prospettiva dei «controlimiti condivisi» o, per dirla in altri termini, dei «controlimiti comuni». F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 211 e dottrina richiamata.

diritto nazionale in conformità con il diritto dell'Unione è circoscritto all'attuazione di quest'ultimo, pertanto, è opportuno considerare gli obiettivi dell'Unione e i valori europei come criteri interpretativi del diritto nazionale, al fine di promuoverne l'armonizzazione¹²⁶. Questo approccio implica che il principio di leale cooperazione operi come una «passerella» tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri¹²⁷, contribuendo ad attenuare i fenomeni distorsivi derivanti dal perseguimento di interessi nazionali in conflitto con quelli comuni e permettendo al diritto dell'Unione europea di influenzare anche la condotta degli Stati membri in relazione alle loro prerogative¹²⁸.

In una visione a lungo termine, i progetti che promuovono il futuro dell'Europa dovrebbero dunque sentire l'urgenza di affermare più convintamente l'identità e l'unità europea, ponendole al di sopra delle «ideologie» dei linguaggi o delle dialettiche nazionaliste¹²⁹ pervase dall'impegno in una lotta per l'egemonia e l'incitamento alla rivalità. Sarebbe auspicabile uno sforzo unanime, non solo dal punto di vista giurisprudenziale, ma soprattutto politico¹³⁰, con ciò richiamando alla responsabilità delle classi dirigenti che non si esaurisce nella competenza, ma che ha bisogno di saggezza¹³¹, così contribuendo a valorizzare il principio di leale cooperazione e salvaguardare i valori delle democrazie pluraliste ovvero dell'Europa nel suo complesso. Nella prospettiva appena descritta, la leale cooperazione non è solo un principio che permea ogni interazione tra l'Unione europea e gli Stati membri, ma rappresenta soprattutto un metodo¹³², capace di porre un argine all'arbitrio¹³³.

In definitiva, il processo d'integrazione si conferma ancora una «realizzazione in divenire», il cui contenuto dipenderà realisticamente dalle misure che l'UE riuscirà ad approvare¹³⁴, dalla tutela accordata ai valori, dunque, dalla genuina collaborazione¹³⁵ tra UE e Stati membri che

¹²⁶ K.-P. Sommermann, *Article 3*, cit., 163.

¹²⁷ Per un'analisi del principio di attribuzione delle competenze e al suo disporre nella prassi recente, si rinvia a R. Cisotta, *Rigidità e flessibilità del sistema delle competenze dell'UE alla luce della prassi recente*, in *Diritto pubblico*, 3/2022.

¹²⁸ L'espressione «passerella» appartiene a F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 89 ss. L'A. rinviene tale constatazione in Corte Giust, sent. 2 aprile 2020, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, punto 45, ECLI:EU:C:2020:257, in cui la Corte di giustizia, riferendosi alla possibilità, prevista dall'art. 72 TFUE, di far valere prerogative nazionali per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ha chiarito che il riconoscimento di siffatte prerogative agli Stati non consente di dedurre l'esistenza di «una riserva generale, inerente al Trattato, che escluda dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualsiasi provvedimento adottato per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ammettere una riserva del genere [...] rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione».

¹²⁹ G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale*, cit.; R. Napoletano, *Le egemonie nazionali*, cit. Si rinvia anche a S. Fabbrini, *I poteri di veto che bloccano l'Europa*, in *il Sole 24 Ore*, 26 maggio 2023. Giova un rimando all'idea di nazione di F. Chabod, in cui l'A. antepone la sua visione europeista, nel richiamo a Mazzini, a quella del nazionalismo esclusivista e potenzialmente aggressivo. Il riferimento spiccato è dunque all'integrazione europea.

¹³⁰ In tal senso e riprendendo le parole di Delors, posto che «l'Europa non è una federazione come gli Stati Uniti. Per creare una democrazia comune gli intermediari non possono che essere i governi nazionali e se questi scelgono di parlare dell'Europa di oggi come se fossimo ancora ai tempi del Congresso di Vienna, allora non c'è niente da fare»; pertanto, «[...] senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, questa attività europea apparirà senza calore, senza vita ideale». Parlamento europeo, Jacques Delors, *L'Europa ha bisogno di un'anima*, 8 ottobre 2010, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20101006STO85428/jacques-delors-leuropa-ha-bisogno-di-un-anima>.

¹³¹ S. Carrubba, *Mercato-Democrazia, un'Unione fragile*, in *il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2023.

¹³² F. Casolari, *La leale cooperazione*, cit., 210 ss.

¹³³ Nel senso che «non esistono altre vie per ricercare il giusto punto di equilibrio tra i valori comuni europei indicati nell'articolo 2 del TUE e l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri, cui fa riferimento l'articolo 4, paragrafo 3, del TUE». P. Curzio, *L'Identità nazionale degli Stati membri e il Primato del diritto dell'Unione Europea*, in B. Carotti (a cura di), *Identità nazionale*, cit.

¹³⁴ L. Daniele, *Articolo 26 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 535.

¹³⁵ P. De Pasquale, M. Cartabia, C. Iannone, *Articolo 4 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 29.

aspiri all'anima¹³⁶ europea. In linea con lo spirito della dichiarazione della Commissione delle Comunità europee sullo Stato della C.E.E. (1974): «L'Europa sta attraversando una grande prova [...] che pone crudamente in luce le sue debolezze e la sua dipendenza, ma che anche dimostra in modo lampante la sua necessità di essere unita»¹³⁷.

Abstract. Negli ultimi anni, l'Unione europea ha affrontato diverse crisi che hanno messo a dura prova la sua *governance*, la coesione tra gli Stati membri e l'identità europea. Il presente contributo si concentra sul principio di leale cooperazione, quale elemento chiave per garantire l'unità europea. Si sostiene che il predetto principio si basa su una comprensione condivisa degli interessi comuni dell'UE e dei suoi Stati membri e che svolge un ruolo fondamentale nell'affrontare le varie crisi che attraversano l'UE. Il testo esamina poi la complementarità tra la leale cooperazione e la solidarietà. La solidarietà è un valore che sorregge gli obiettivi politici e sociali dell'UE, mentre la leale cooperazione è il mezzo pratico attraverso il quale questi obiettivi sono perseguiti. L'articolo prosegue discutendo come i principi di leale cooperazione e solidarietà possano essere applicati in vari settori, come la politica energetica, il diritto della concorrenza rapportato alla tutela dei valori comuni e la rappresentanza esterna. In definitiva, la leale cooperazione è un elemento chiave per promuovere una visione condivisa del futuro dell'UE.

Abstract. In recent years, the European Union has faced several crises that have challenged its governance, cohesion between member states, and European identity. This contribution focuses on the principle of loyal cooperation as a key element in ensuring the unity of the European Union. It is argued that the principle is based on a shared understanding of the common interests of the EU and its member States and that it plays a crucial role in resolving the various crises facing the EU. The text then examines the complementarity between loyal cooperation and solidarity. Solidarity is a value that supports the political and social objectives of the EU, while loyal cooperation is the practical means by which these objectives are pursued. The article goes on to discuss how the principles of loyal cooperation and solidarity can be applied in various areas, such as energy policy, competition policy related to the protection of common values, and external relations. Ultimately, this contribution highlights that loyal cooperation is a core element in promoting a shared vision of the EU's future.

Parole chiave. Identità europea – leale cooperazione – solidarietà – interessi comuni – unità.

Key words. European identity – loyal cooperation – solidarity – common interests – unity.

¹³⁶ Parlamento europeo, Jacques Delors, *L'Europa ha bisogno di un'anima*, cit.

¹³⁷ Dichiarazione della Commissione delle Comunità europee sullo Stato della C.E.E., Bruxelles, 31 gennaio 1974, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 41, 1/161, gennaio-marzo 1974, 130-133.