



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA  
17 GIUGNO 2020

Il principio di leale cooperazione nel  
Trattato di Lisbona. Una riflessione  
sulle vicende legate al recesso del  
Regno Unito dall'Unione europea

di Francesco Battaglia  
Ricercatore di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma

# Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea \*

**di Francesco Battaglia**

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma

**Abstract [It]:** Una delle principali novità introdotte dal trattato di Lisbona è stata quella di aver codificato il principio di leale cooperazione in una prospettiva tanto verticale, quanto orizzontale. A dieci anni dalla sua entrata in vigore, appare, quindi, opportuno esaminare il detto obbligo nel contesto di quello che, senza dubbio, costituisce l'evento più traumatico che ha segnato il processo di integrazione europea dal 1957 ad oggi, cioè il recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Dall'esame svolto, infatti, emergerà come la procedura *ex art. 50 TUE* costituisca la massima espressione del vincolo di leale cooperazione che deve consolidarsi fra gli Stati membri e le istituzioni, oltre che tra queste ultime nei loro rapporti reciproci.

**Abstract [En]:** The Lisbon Treaty has codified the principle of sincere cooperation in both a vertical and a horizontal perspective. Therefore, today is important to examine this obligation in the context of the most difficult challenge that the European Union has faced since the Treaties of Rome 1957: the withdrawal of the Kingdom United from the European Union. Indeed, the paper will show that the process under art. 50 TEU is one of the most meaningful expression of loyalty.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Genesi ed evoluzione del principio di leale cooperazione: dai trattati di Roma al trattato di Lisbona. – 3. La duplice declinazione del principio di leale cooperazione nel trattato di Lisbona. – 4. Il principio di leale cooperazione nel contesto del recesso dall'Unione europea. – 4.1. *Segue:* le principali questioni correlate alla vicenda *Brexit*. – 4.2. *Segue:* la mancata designazione del candidato a commissario europeo da parte del Regno Unito. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

La complessa vicenda del recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha mostrato come l'applicazione rigorosa del principio di leale cooperazione sia necessaria non solo per un corretto ed efficace funzionamento dell'Unione europea, ma anche per non ostacolare l'evoluzione del processo di integrazione europea.

Già all'indomani del referendum con cui i cittadini del Regno Unito hanno manifestato la propria volontà di recedere dall'Unione europea, quindi ancor prima che il *premier* Theresa May notificasse al presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, l'intenzione di avviare la procedura di recesso<sup>1</sup>, l'allora presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha invitato il governo britannico ad attivare

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Si ricorda che la lettera di [notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione europea](#) è stata consegnata al presidente del Consiglio europeo il 29 marzo 2017.

tempestivamente l'art. 50 TUE, lasciando intendere che un eventuale irragionevole ritardo avrebbe creato un pregiudizio rilevante agli interessi dell'Unione europea<sup>2</sup>, in evidente violazione del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, paragrafo 3, TUE.

Al riguardo, vale la pena di ricordare che una delle novità introdotte dal trattato di Lisbona sia stata proprio quella di aver codificato il detto principio in una prospettiva tanto verticale, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3, TUE, quanto orizzontale, ex art. 13, paragrafo 2, TUE, così come affermato nella consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Proprio per questo motivo, a dieci anni dall'adozione del detto trattato, appare opportuno esaminare le più rilevanti novità da esso introdotte, analizzandole nel contesto di quello che, senza dubbio, costituisce l'evento più traumatico che ha segnato il processo di integrazione europea dal 1957 ad oggi.

A tal fine, si procederà, preliminarmente, ad un approfondimento del principio di leale cooperazione nel diritto dell'Unione europea, mettendone in evidenza l'evoluzione pretoria e la codificazione nel trattato di Lisbona. Successivamente, si entrerà nel merito della *Brexit*, al fine di esaminare le principali questioni collegate all'attuazione del principio in parola, partendo dalle fasi iniziali della vicenda, fino a giungere agli eventi più recenti, fra i quali, segnatamente, la mancata designazione del candidato alla posizione di Commissario europeo da parte del Regno Unito.

## **2. Genesi ed evoluzione del principio di leale cooperazione dai trattati di Roma al trattato di Lisbona.**

Il principio di leale cooperazione è giustamente ritenuto in dottrina come la pietra angolare dell'*acquis* comunitario<sup>3</sup>, formula che riassume l'insieme dei principi generali, strutturali e normativi dell'Unione europea<sup>4</sup>. Correttamente, è stato, quindi, definito, insieme al principio di attribuzione delle competenze, come il principio più importante del diritto dell'Unione europea, nella misura in cui «ils sont au cœur du conflit constitutionnel et du rapport des ordres juridiques européen et nationaux»<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Speech by President Jean-Claude Juncker to the plenary session of the European Parliament on the result of the referendum in the United Kingdom, 28 June 2016 (disponibile online su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_2353](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2353), ultimo accesso il 25 novembre 2019).

<sup>3</sup> P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. IANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 28.

<sup>4</sup> Così A. TIZZANO, *Le competenze della Comunità*, in AA. VV., *Trent'anni di diritto comunitario*, Bruxelles-Lussemburgo, 1981.

<sup>5</sup> E. NEFRAMI, *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 223. In termini simili, Klamert ha affermato che «loyalty produced some of the strongest 'ties that bind' the member States to the European Union. It is thus no exaggeration to claim that loyalty has been central to the development of Union Law since 1960s and that it still shapes its structure today». Cfr. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, p. 1.

Sebbene i trattati di Roma non contenessero un esplicito riferimento alla leale cooperazione, fin da allora esisteva a livello di diritto primario una norma che obbligava gli Stati ad agire tenendo conto degli interessi della Comunità. Si trattava dell'art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, in parte riproduttivo dell'art. 86 del Trattato CECA<sup>6</sup>, ai sensi del quale gli Stati membri erano chiamati *a)* ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità, oltre che a facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti; *b)* ad astenersi da qualsiasi misura che potesse rischiare di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato<sup>7</sup>.

Come giustamente affermato in dottrina, si tratta di una *disposition liminaire* e, pertanto, essa «concentre et synthétise à la fois la volonté des fondateurs et les finalités assignées aux institutions»<sup>8</sup>.

Inizialmente, l'art. 5 del Trattato CEE fu accostato da taluni studiosi alla norma di diritto internazionale *pacta sunt servanda* e, pertanto, fu inteso come l'obbligo di rispettare le disposizioni dei trattati e gli atti adottati dalle istituzioni<sup>9</sup>.

In seguito, la tesi appena richiamata è stata criticata, in quanto considerata un'interpretazione tautologica dell'art. 5, attraverso la quale si tentava di dimostrare l'esistenza di un obbligo a rispettare norme che, indipendentemente dall'art. 5, erano già vincolanti per gli Stati membri. Al riguardo, quindi, si è affermato che gli obblighi derivanti dalle varie disposizioni del Trattato potevano bastare a sé stessi e che l'art. 5 non si poneva in concorrenza con il principio *pacta sunt servanda*<sup>10</sup>.

Secondo questa parte della dottrina, l'obbligo di cooperazione, di cui all'art. 5 del Trattato CEE, sarebbe stato assimilabile all'obbligo di fedeltà, tipico dei sistemi federali.

Vi era, invece, una sostanziale condivisione sul carattere non autonomo del dovere di cooperazione. In altre parole, si riteneva che dall'art. 5 non discendesse un dovere giuridico a sé stante, ma che tale norma

---

<sup>6</sup> L'art. 86 del trattato CECA, soprattutto per quanto riguarda la seconda categoria di obblighi da esso disposti, cioè quelli di *non facere*, oltre ad avere un'impostazione meno perentoria, aveva un ambito di applicazione più ristretto, nella misura in cui, stabiliva che gli Stati membri «*si impegnano ad astenersi* da qualsiasi misura incompatibile con l'esistenza del *mercato comune* contemplato agli articoli 1 e 4», mentre l'art 5 del trattato CEE stabiliva che gli Stati membri «*si astengono* da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli *scopi del presente Trattato*». Corsivo aggiunto.

<sup>7</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione del principio di leale cooperazione dai trattati di Roma al trattato di Lisbona, cfr. M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, pp. 122-131.

<sup>8</sup> V. CONSTANTINESCO, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (Hrsg.), *Du Droit international. Au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 97.

<sup>9</sup> Cfr. R. MONACO, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, pp. 9-50; M. UDINA, *Sull'efficacia delle norme della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, in *Diritto internazionale*, 1961, pp. 127.

<sup>10</sup> R. QUADRI, *Art. 5*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, 1965, p. 53.

dovesse essere letta, di volta in volta, congiuntamente ad altre disposizioni del Trattato, anche al fine di interpretare estensivamente queste ultime<sup>11</sup>.

Invero, la stessa Corte di giustizia, inizialmente, non ha mai fatto ricorso al dovere di cooperazione, di cui all'art. 5 del Trattato CEE, e, pertanto, non ne ha chiarito né la portata, né il contenuto preciso. Solo a partire dall'inizio degli anni '70 del Novecento, la Corte ha iniziato a configurare tale disposizione come un obbligo nuovo, differente da quello di origine internazionalistica *pacta sunt servanda*, riecheggiando le posizioni della dottrina sopra richiamata<sup>12</sup>.

Tuttavia, almeno nelle prime sentenze in materia, il detto principio non è stato identificato come un obbligo autonomo, ma, di volta in volta, è stato ricondotto a specifiche disposizioni dei trattati. Ad esempio, in una pronuncia del 1971, il giudice di Lussemburgo ha affermato che l'art. 5, paragrafo 2, del Trattato CEE, stabiliva un obbligo generale in capo agli Stati membri, il cui contenuto concreto dipendeva, in ciascun caso particolare, dalle disposizioni del trattato o dai principi generali in esso impliciti<sup>13</sup>. In questo modo, quindi, la Corte sembra aver accolto la tesi sostenuta al tempo dalla Commissione europea, secondo cui il dovere di cooperazione *ex art. 5 del TCEE* non fosse una norma *self-executing*.

In termini simili, pochi anni dopo la Corte si è pronunciata sul dovere degli Stati membri di osservare gli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari, alla luce dell'art. 5 TCEE. Al riguardo, quindi, ha sostenuto che «in conformità degli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato, esso deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità e deve se del caso, modificare l'iter degli stanziamenti in bilancio in modo che esso non costituisca un ostacolo per il tempestivo adempimento degli obblighi incombentigli nell'ambito del trattato»<sup>14</sup>.

Solo a partire dagli anni '80, tuttavia, la giurisprudenza ha mostrato una significativa inversione di tendenza, nel senso di riconoscere l'autonomia del principio di leale cooperazione.

Il primo caso di rilievo è rappresentato da una sentenza del 1980, con la quale la Corte ha stabilito che «secondo il principio di collaborazione enunciato all'art. 5 del Trattato CEE, è compito dei giudici degli

---

<sup>11</sup> Cfr. C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 385.

<sup>12</sup> Per un approfondimento sul ruolo della Corte nella definizione del principio di leale cooperazione, cfr. A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Milano, 2011, pp. 11-36.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte dell'8 giugno 1971, causa 78-70, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH c. Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:1971:59.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte dell'8 febbraio 1973, causa 30-72, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana, Premi per l'estirpazione di alberi da frutta*, ECLI:EU:C:1973:16.

Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta»<sup>15</sup>.

In maniera ancora più precisa, pochi anni dopo, nel caso *Deutsche Milchkontor* del 1983, la Corte ha affermato che «conformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell'art. 5 del Trattato, garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell'ambito della politica agricola comune. Qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali dello stesso, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali, per attuare la normativa comunitaria, agiscono applicando i criteri di forma e di sostanza del loro diritto nazionale»<sup>16</sup>.

È proprio in questo periodo che la giurisprudenza sul dovere di collaborazione è cresciuta significativamente. Come sottolineato in dottrina, nell'intervallo di tempo che va dalla fine degli anni '70 all'inizio degli anni '90 il numero di sentenze nelle quali viene esplicitamente richiamato l'art. 5 del Trattato CEE è dieci volte superiore rispetto al decennio precedente<sup>17</sup>.

A partire da metà degli anni '80, ad esempio, la Corte di giustizia ha sviluppato un importante filone giurisprudenziale in materia di applicazione delle direttive e, segnatamente, in merito al ruolo della Commissione come custode dei trattati, nell'ambito del quale ha affermato che «gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 5 del trattato CEE, a facilitare alla Commissione l'assolvimento dei suoi compiti, che consistono soprattutto nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo»<sup>18</sup>.

Sul finire degli anni '80, inoltre, la Corte di giustizia, per riferirsi all'art. 5 del Trattato CEE, ha iniziato ad usare comunemente l'espressione “leale cooperazione”, accostandola spesso alla “buona fede”. Fra i primi, si può richiamare il caso *Commissione c. Germania* del 1990, nell'ambito del quale la Corte di giustizia ha deciso che, qualora uno Stato membro, nell'attuazione di un regolamento della Commissione, incontri

---

<sup>15</sup> Sentenza della Corte del 27 febbraio 1980, causa 68/79, *Hans Just I/S c. Ministero danese delle imposte ed accise*, ECLI:EU:C:1980:57. Cfr. anche Sentenza della Corte del 27 marzo 1980, causa 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl*, ECLI:EU:C:1980:100; Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 luglio 1980, causa 811/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Ariete Spa*, ECLI:EU:C:1980:195; Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 luglio 1980, causa 826/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Sas Mediterranea importazione*, ECLI:EU:C:1980:198.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 21 settembre 1983, cause riunite 205 a 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH e altri c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1983:233.

<sup>17</sup> Cfr. M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E., Recherche sur les obligations de fidélité des états membres de la Communauté*, Paris, 1994.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte del 28 marzo 1985, causa 274/83, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1985:148, punto 42; Sentenza della Corte dell'11 dicembre 1985, causa 192/84, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, ECLI:EU:C:1985:497, punto 19; Sentenza della Corte del 24 marzo 1988, causa 240/86, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, ECLI:EU:C:1988:173, punto 27; Sentenza della Corte del 14 ottobre 1992, Causa C-65/91, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, ECLI:EU:C:1992:388, punto 14; Sentenza della Corte del 22 marzo 1994, causa C-375/92, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, ECLI:EU:C:1994:109, punto 24.

difficoltà imprevedibili che rendano assolutamente impossibile l'adempimento degli obblighi imposti dal detto regolamento, esso deve sottoporre alla Commissione le problematiche riscontrate, proponendo, allo stesso tempo, adeguate soluzioni. Difatti, la Commissione e gli Stati membri, «dati i reciproci doveri di *cooperazione leale* loro imposti dall'art. 5 del Trattato CEE, devono collaborare in *buona fede* per superare le difficoltà nell'assoluta osservanza delle norme del Trattato»<sup>19</sup>.

Al riguardo, occorre fare due precisazioni. Innanzitutto, è bene chiarire che nella detta pronuncia, così come in quelle successive, le nozioni di “leale cooperazione” e di “buona fede” non sono state utilizzate come meri sinonimi. Come correttamente sostenuto in dottrina, infatti, i giudici dell'Unione fanno ricorso al termine “buona fede” come una sorta di *semantic extension* della leale cooperazione e, quindi, come rafforzativo, per rimarcare «the need for an honest and proactive way of interaction between the Member States and the Commission»<sup>20</sup>.

Allo stesso tempo, vale la pena di sottolineare che la Corte di giustizia non ha nemmeno ricollegato il dovere di cooperazione al principio di diritto internazionale della buona fede, poiché, a differenza di quanto sostenuto da taluni autori<sup>21</sup>, la leale cooperazione, così come intesa nel diritto dell'Unione europea, si discosta dal principio di natura internazionalistica della buona fede. Difatti, in quanto fonte di obblighi di risultato, la leale cooperazione è volta non solo a garantire l'esecuzione e la piena efficacia del diritto dell'Unione europea, ma pone altresì un obbligo di agire con spirito di collaborazione per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione<sup>22</sup>. In altri termini, ciò che distingue la leale cooperazione dall'istituto di diritto internazionale della buona fede è che, a differenza di quest'ultima, la prima non richiede il mero adempimento di un obbligo, ma è volta a garantire l'effettiva affermazione di un nuovo ordine giuridico, cioè quello dell'Unione europea<sup>23</sup>.

Sempre a partire dalla fine degli anni '80, inoltre, la Corte di giustizia ha ampliato l'ambito di applicazione dell'art. 5 TCEE, stabilendo che il dovere di leale cooperazione dovesse estendersi anche ai rapporti di tipo orizzontale, cioè quelli interistituzionali. Al riguardo, nella sentenza relativa al caso *Repubblica ellenica c. Consiglio* del 1988, la Corte ha sancito che nell'ambito del dialogo che le istituzioni devono intrattenere ai fini dell'adozione del bilancio «prevalgono gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie»<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Sentenza della Corte del 10 luglio 1990, causa C-217/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1990:290, punto 33, corsivi aggiunti.

<sup>20</sup> Così M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 42.

<sup>21</sup> Cfr. T. ROES, *Limits to Loyalty: The Relevance of Article 4(3) TEU*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 259.

<sup>22</sup> Sui concetti di buona fede e leale cooperazione, cfr. M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, cit.

<sup>23</sup> Così C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CEE*, cit., 389.

<sup>24</sup> Sentenza della Corte del 27 settembre 1988, causa 204/86, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1988:450, punto 16.

Inoltre, al fine di ampliare l'ambito di applicazione del principio di leale cooperazione anche sotto il profilo dei rapporti verticali, i giudici di Lussemburgo, sin dai primi anni '90, hanno riconosciuto il carattere inverso degli effetti giuridici prodotti dall'art. 5 TCEE. Segnatamente, con una sentenza del 1991, la Corte ha deciso che la Commissione, in forza dell'art. 5 del Trattato CEE, fosse tenuta ad un «obbligo di leale cooperazione con le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale» e che, di conseguenza, dovesse fornire a queste ultime le informazioni utili a svolgere le loro funzioni<sup>25</sup>.

Tale obbligo è stato formulato in maniera ancor più precisa in una successiva sentenza del 2002, relativa al caso *First NV e Franex NV*. In quell'occasione, la Corte ha affermato che l'articolo 5 TCEE, nel frattempo divenuto art. 10 TCE, «non obbliga solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario, ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri»<sup>26</sup>. In ragione di ciò, ha concluso che «se un giudice nazionale ha bisogno di informazioni che solo la Commissione può fornire, il principio di leale collaborazione previsto all'art. 10 CE impone in linea di principio a quest'ultima di comunicare nel più breve termine le dette informazioni qualora esse le siano richieste dal giudice nazionale, a meno che il rifiuto di una tale comunicazione non sia giustificato da motivi imperativi attinenti alla necessità di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza della Comunità o di salvaguardare i suoi interessi»<sup>27</sup>.

Riassumendo quanto fin qui detto, si può concludere che, nel periodo intercorso fra l'inizio degli anni '70 del Novecento fino all'inizio degli anni 2000, la Corte di giustizia ha fissato alcuni punti chiave del dovere di leale cooperazione di cui all'art. 5 TCEE, poi divenuto art. 10 TCE. Segnatamente, ha affermato che la leale cooperazione *a)* costituisce un obbligo autonomo, che non deve essere per forza collegato a doveri discendenti da altre disposizioni dei trattati o da altre norme di diritto derivato; *b)* sotto il profilo dei rapporti verticali, non impone solo obblighi che gli Stati membri devono rispettare nei confronti delle istituzioni, ma anche di segno opposto, cioè delle istituzioni nei confronti degli Stati membri; *c)* si sviluppa anche sul piano orizzontale, a livello di rapporti interistituzionali.

---

<sup>25</sup> Sentenza della Corte del 28 febbraio 1991, causa C-234/89, *Stergios Delimitis c. Henninger Bräu AG*, ECLI:EU:C:1991:91, punto 55. Cfr. anche la precedente Ordinanza della Corte del 6 dicembre 1990, causa C-2/88 Imm, *J.J. Zwartveld e altri*, ECLI:EU:C:1990:440, punto 10.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte del 26 novembre 2002, Comunità europea, causa C-275/00, *Commissione delle Comunità europee c. First NV e Franex NV*, ECLI:EU:C:2002:711, punto 49.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

### 3. La duplice declinazione del principio di leale cooperazione nel trattato di Lisbona

Taluni autori hanno identificato quattro differenti declinazioni del principio di leale cooperazione. Segnatamente, si tratta della prospettiva orizzontale, concernente i rapporti interstatali; di quella verticale, relativa agli obblighi in capo agli Stati membri nei confronti delle istituzioni; di quella verticale inversa e, infine, di quella definita come *mutual loyalty*, inerente alle relazioni interistituzionali<sup>28</sup>.

In questa sede, tuttavia, risulta preferibile semplificare e identificare solo due fattispecie del principio in questione: quella verticale e quella orizzontale.

All'interno della prima categoria sono ricompresi tutti gli obblighi che intercorrono fra il livello sopranazionale e quello nazionale, quindi quelli degli Stati verso le istituzioni europee e viceversa.

La seconda categoria, invece, raggruppa gli obblighi reciproci fra enti che sono posizionati sullo stesso piano, cioè le istituzioni e i Paesi membri tra loro.

La disciplina è prevalentemente contenuta all'art. 4, paragrafo 3, TUE. Tale disposizione, riprende quanto previsto all'art. 10 TCE, ma, codificando la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, ne amplia la portata. A differenza dell'art. 10 TCE, infatti, l'art. 4 TUE, al primo paragrafo, contiene un'enunciazione esplicita e di carattere generale della leale cooperazione, affermando che, in virtù del detto principio, «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

Come sostenuto dalla Corte di giustizia, si tratta di una norma di applicazione generale, che non dipende dalla specifica natura di una materia<sup>29</sup>. Una siffatta norma non si riferisce solo agli obblighi verticali, ma anche a quelli orizzontali, soprattutto a quelli degli Stati membri tra loro, visto che, come si dirà, i rapporti interistituzionali sono regolati da una disposizione specifica, l'art. 13 TUE. D'altronde, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nelle pronunce sul principio di leale cooperazione tra Stati, ha sempre fatto riferimento alla formula in parola.

A tal riguardo, tuttavia, vale la pena di precisare che, come correttamente sostenuto in dottrina, «the Union Loyalty is less about the horizontal bond and more about the vertical relationship between the Union and the member States»<sup>30</sup>.

Ad esempio, uno degli ambiti in cui rileva la leale collaborazione tra Stati è quello della cooperazione in materia giudiziaria e, segnatamente, del mandato d'arresto europeo.

---

<sup>28</sup> Così, M. KLAMERT, *Art. 4 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019 pp. 51-52. In termini simili, cfr. anche M.C. BARUFFI, *Art. 4 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p.17.

<sup>29</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 20 aprile 2010, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203, punto 71.

<sup>30</sup> Così, M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in the EU*, cit., p. 40.

Con una sentenza del 2016, la Corte, per la prima volta, ha affermato che lo Stato d'esecuzione, prima di consegnare una persona deve accertarsi che le condizioni di detenzione nello Stato emittente siano conformi all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, relativo al divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>31</sup>. Ciò fa gravare in capo alle autorità dello Stato sul cui territorio viene eseguita la detenzione un obbligo positivo consistente nell'assicurare ad ogni detenuto condizioni che garantiscano il rispetto della dignità umana.

Alla luce di quanto appena detto, se l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non ritiene le informazioni a sua disposizione sufficienti ad adottare una decisione sulla consegna, essa può chiedere all'autorità giudiziaria emittente informazioni complementari. Al riguardo, però, con una più recente pronuncia del 2018, la Corte ha precisato che tali richieste, per numero e portata, non devono finire col paralizzare il funzionamento del mandato d'arresto europeo, poiché ciò sarebbe «incompatibile con l'obbligo di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, sul quale deve essere improntato il dialogo tra le autorità giudiziarie dell'esecuzione e le autorità giudiziarie emittenti, in particolare, nell'ambito della comunicazione di informazioni di cui all'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della decisione quadro [sul mandato d'arresto europeo]»<sup>32</sup>.

Sempre con riferimento ai rapporti degli Stati membri tra loro, il principio di leale cooperazione può essere collegato anche al principio di solidarietà<sup>33</sup>. Anzi, come affermato in dottrina, la solidarietà è alla base del principio di leale cooperazione<sup>34</sup> e si realizzerebbe nel dare concreta attuazione a tale obbligo<sup>35</sup>. Ad esempio, con riferimento ai sistemi di ricollocamento istituiti ai sensi dell'art. 78, paragrafo 3, TFUE<sup>36</sup>, che costituiscono uno dei pochi esempi concreti di applicazione del principio di solidarietà nell'ambito

---

<sup>31</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198, punto 88.

<sup>32</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU, *ML*, ECLI:EU:C:2018:589, punto 104.

<sup>33</sup> Al riguardo, si condivide l'idea espressa in dottrina, secondo cui il legame tra solidarietà e leale cooperazione sia ancor più stretto in situazioni di crisi o emergenziali, come quelle che, in diversi settori, l'Unione europea ha dovuto ripetutamente affrontare negli ultimi decenni. Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, 2014, Basel, pp. 93-133.

<sup>34</sup> Così G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 371. In termini diversi, invece, altri autori hanno sostenuto che la leale cooperazione mantiene una sua autonomia rispetto al principio di solidarietà, di cui all'art. 80 TUE, il quale si caratterizza per una intensità maggiore del sostegno richiesto agli Stati membri (M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 290-291).

<sup>35</sup> Così T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, 2019, p. 140. Cfr. anche P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama 'costituzionale'*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (eds.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, pp. 137-154.

<sup>36</sup> Decisione (Ue) 2015/1523 del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 14 settembre 2015, in *GUUE* del 15 settembre 2015, L 239, pp. 146-155; Decisione

della gestione dei flussi migratori<sup>37</sup>, la Corte di giustizia ha chiarito come la corretta applicazione di tali meccanismi dipenda da un'effettiva cooperazione fra gli Stati membri<sup>38</sup>. Vale la pena di ricordare, infatti, che, la Repubblica slovacca e l'Ungheria impugnarono le decisioni in parola dinnanzi alla Corte di giustizia, contestando, fra le altre cose, la loro mancanza di efficacia. Tuttavia, su questo punto, il giudice dell'Unione ha affermato che «il numero poco elevato di ricollocazioni effettuate a tutt'oggi in applicazione della decisione impugnata può spiegarsi con un insieme di elementi che il Consiglio non poteva prevedere al momento dell'adozione di quest'ultima, tra cui, in particolare, la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri»<sup>39</sup> e, di conseguenza, ha respinto, perché infondato, «il sesto motivo di ricorso della Repubblica slovacca, in quanto relativo all'inidoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo da essa perseguito»<sup>40</sup>.

Tralasciando la questione specifica delle relazioni interstatali e tornando alla tematica più generale degli aspetti innovativi introdotti dal trattato di Lisbona in materia di leale cooperazione, vale la pena di sottolineare che il principio in parola, avendo assunto la natura di principio generale di diritto dell'Unione europea, trova applicazione, sia per gli Stati membri che per le istituzioni, in tutte le materie disciplinate dai trattati. In sostanza, con il trattato di Lisbona si è codificato quanto da tempo aveva affermato la giurisprudenza della Corte, allorché aveva riconosciuto l'applicabilità della leale cooperazione non solo all'ordinamento comunitario, ma anche a quello dell'Unione<sup>41</sup>.

---

(Ue) 2015/1601 del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 22 settembre 2015, in *GUUE* de 24 settembre 2015, L 248, p. 80-94.

<sup>37</sup> Al riguardo, vale la pena di ricordare che, nel preambolo, entrambe le decisioni affermano che «conformemente all'articolo 80 TFUE, le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione devono essere governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri, e gli atti dell'Unione adottati in questo settore devono contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

<sup>38</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2017:631. Per un esame critico della sentenza, cfr. A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, 2018, pp. 197-210; B. DE WITTE, E. TSOURDI, *Confrontation on Relocation: The Court of Justice Endorses the Emergency Scheme for Compulsory Relocation of Asylum Seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1457-1494; U. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security & Justice*, 3/2017, pp. 1-4; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, pp. 127-152.

<sup>39</sup> *Ibidem*, punto 223.

<sup>40</sup> *Ibidem*, punto 224.

<sup>41</sup> Nelle sue conclusioni sul caso *Pupino*, l'avvocato generale Juliane Kokott aveva affermato: «i governi italiano e del Regno Unito sottolineano che nell'ordinamento dell'Unione manca una disposizione corrispondente all'art. 10 CE. Tuttavia, come nell'ordinamento comunitario, anche in quello dell'Unione gli Stati membri e le istituzioni sono vincolati da un obbligo di fedeltà reciproca. Ciò si ricava da uno sguardo d'insieme alle disposizioni del Trattato sull'Unione. Nell'art. 1 UE viene sancito lo scopo del Trattato sull'Unione, di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, sulla cui base organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli. Questo scopo non è raggiungibile qualora gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione non cooperino lealmente e in modo giuridicamente corretto. La cooperazione leale degli Stati membri e

Inoltre, è bene rilevare che l'ambito di applicazione dell'art. 4, paragrafo 3, TUE si estende non solo alle materie di competenza esclusiva o concorrente, ma anche a quelle di coordinamento e a quelle riservate agli Stati membri. Anzi, con riferimento a queste ultime, in dottrina si è sostenuto che «è proprio il principio di leale cooperazione a rappresentare il limite più gravoso per le competenze puramente interne e, al contempo, la forza centrifuga per un'interazione costante e virtuosa tra i due livelli, consolidando un modello cooperativo proficuo, ancorché non immune da disfunzioni e distorsioni»<sup>42</sup>.

Un caso tipico di applicazione del principio di leale cooperazione nelle materie puramente interne si ha nell'ambito della cittadinanza, sia sotto il profilo della sua attribuzione, sia per quanto concerne la perdita della cittadinanza.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la questione si è proposta negli ultimi anni relativamente alla c.d. “cittadinanza dell'Unione europea in vendita”, cioè la prassi, diffusasi soprattutto a Malta<sup>43</sup>, di rilasciare permessi di soggiorno temporanei o permanenti a cittadini di Paesi terzi che effettuano investimenti nello Stato membro interessato, senza imporre alcun requisito di residenza<sup>44</sup>.

---

delle istituzioni è anche oggetto centrale del titolo VI del Trattato sull'Unione, e si ritrova nel titolo – Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – e in quasi tutti gli articoli» (Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott dell'11 novembre 2004, causa C-105/03, ECLI:EU:C:2004:712, parr. 25 e 26). Tali argomentazioni sono state condivise dalla Corte, che nella sua sentenza ha affermato: «l'art. 1, secondo e terzo comma, del Trattato sull'Unione europea dispone che tale Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e che il compito dell'Unione, che è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal detto Trattato, consiste nell'organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli. Sarebbe difficile per l'Unione adempiere efficacemente alla sua missione se il principio di leale cooperazione, che implica in particolare che gli Stati membri adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, non si imponesse anche nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che è del resto interamente fondata sulla cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni» (Sentenza della Corte del 16 giugno 2005, causa C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, punti 41-42). In materia, cfr. A. WEYEMBERGH, P. DE HERT, P. PAEPE, *L'effectivité du troisième pilier de l'Union européenne et l'exigence de l'interprétation conforme: la Cour de justice pose ses jalons: (note sous l'arrêt Pupino du 16 juin 2005, de la Cour de justice des Communautés européennes)*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2007, pp. 269-292; F. CHERUBINI, *L'obbligo di interpretazione conforme “sconfina” nel terzo pilastro, note a margine della sentenza Pupino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 157-175; M. MARCHEGIANI, *L'obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro: considerazioni in margine alla sentenza Pupino*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2006, pp. 563-583.

<sup>42</sup> P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale cooperazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 12.

<sup>43</sup> Vale la pena di ricordare che già nel 2014 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione per invitare Malta ad allineare il suo programma di cittadinanza ai valori dell'Unione (Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'Unione in vendita, P7\_TA(2014)0038. In seguito, la Commissione ha avviato un dialogo con il governo maltese, anche al fine di evitare l'apertura di una procedura di infrazione per violazione del principio di leale cooperazione, a conclusione del quale, Malta si è impegnata a rivedere il suo programma, vincolando l'attribuzione della cittadinanza per investimenti ad un periodo minimo di residenza nell'isola del soggetto richiedente (European Commission, Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP), 24 January 2014, MEMO/14/70).

<sup>44</sup> Sull'argomento, cfr. Y. PETTI, *Passeports et visas «doses»: des programmes de citoyenneté aux risques multiples pour l'union européenne!*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 872-885; P. MINDUS, E. PRATS, *La cittadinanza “a pagamento” nell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 246-249; O. PARKER, *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, pp. 332-348; S. CARRERA, *The Price of Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matter*, in *Maastricht Journal*

Al riguardo, la Commissione europea ha fatto presente che, essendo la cittadinanza dell'Unione un'automatica conseguenza del possesso di quella di uno degli Stati membri, questi ultimi, in osservanza del principio di leale cooperazione, devono assicurarsi che la cittadinanza non venga concessa in assenza di un legame effettivo con il paese o i suoi cittadini<sup>45</sup>.

D'altronde, la Corte di giustizia dell'Unione europea, già dalla sentenza *Micheletti*<sup>46</sup>, ha individuato nel "rispetto del diritto comunitario" il limite alla competenza statale in materia di attribuzione e perdita della cittadinanza<sup>47</sup>.

Più di recente, per quanto concerne la questione specifica della concessione della cittadinanza, l'avvocato generale Miguel Poirares Maduro, nelle sue conclusioni sul caso *Rottmann*, ha richiamato la tesi secondo cui il principio di leale cooperazione potrebbe essere leso qualora uno Stato membro procedesse ad un'ingiustificata naturalizzazione in massa di cittadini di Paesi terzi<sup>48</sup>.

Altro settore riservato agli Stati nel quale viene in rilievo il principio di leale cooperazione è poi quello della competenza a stipulare accordi internazionali con Paesi terzi<sup>49</sup>.

Nella sua consolidata giurisprudenza in materia di accordi misti, ad esempio, la Corte di giustizia ha affermato che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo rientri in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, questi ultimi, al fine di garantire l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione, devono porre in essere una stretta cooperazione con le istituzioni europee, tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione, quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Segnatamente, ha affermato che l'adozione di una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome dell'Unione segna l'inizio di un'azione concertata sul piano internazionale e implica, se non un obbligo di astensione a carico degli Stati membri,

---

*of European and Comparative Law*, 2014, pp. 406-427; C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 463-485.

<sup>45</sup> Commissione europea, Relazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, 23 gennaio 2019, COM(2019) 12 final.

<sup>46</sup> Sentenza della Corte del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno in Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295.

<sup>47</sup> In materia di concessione e perdita della cittadinanza, fra i più recenti, cfr. R. PALLADINO, *Cittadinanza europea e "rispetto del diritto dell'Unione europea" in ipotesi di perdita della cittadinanza statale*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 591-607; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017; D. KOCHENOV, *The Tjebbes Fail*, in *European Papers*, 2019, pp. 319-336.

<sup>48</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro presentate il 30 settembre 2009, causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2009:588, par. 30.

<sup>49</sup> Al riguardo, cfr. F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Co-Operation: A 'Master Key' for EU External Representation?*, in S. BLOCKMANS, R.A. WESSEL (eds.), *Principles and Practices of EU External Representation – Cleer Working Papers 2012/5*, pp. 11-36; A. DELGADO CASTELEIRO, J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *European Law Review*, 2011, pp. 524-541; S. SALLUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018, pp. 284-292.

quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni, in modo da facilitare l'esecuzione dei compiti dell'Unione nonché garantire l'unità e la coerenza dell'azione e della rappresentanza internazionali di quest'ultima.

In ragione di ciò, in un caso del 2010, i giudici dell'Unione hanno ritenuto che il Regno di Svezia, avendo proposto unilateralmente di includere una sostanza chimica, il perfluorottano sulfonato, nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, fosse venuto meno all'obbligo di leale cooperazione, poiché la Commissione europea aveva già presentato un progetto di decisione attraverso la quale il Consiglio l'avrebbe autorizzata a presentare, a nome della Comunità e degli Stati membri, la proposta di inclusione di un determinato numero di sostanze chimiche nell'allegato alla Convenzione in parola, fra le quali non rientrava quella che avrebbe voluto proporre unilateralmente il Regno di Svezia<sup>50</sup>.

La decisione della Corte si pone in linea di continuità con la posizione di carattere più generale sostenuta qualche anno prima dall'avvocato generale Tizzano, secondo il quale uno Stato membro violerebbe il principio di leale cooperazione nel caso in cui ratifichi accordi bilaterali che riguardano materie rispetto alle quali l'Unione europea si accinge a negoziare e concluderne di propri<sup>51</sup>. Secondo Tizzano, infatti, è chiaro che «una siffatta iniziativa si presta a limitare, se non a indebolire, l'azione comune che le istituzioni si accingono ad intraprendere e comunque impedisce loro di presentarsi come portatrici di una posizione comune di tutti gli Stati membri, senza che al tempo stesso sia garantito che l'accordo concluso dallo Stato in questione sia conforme all'interesse comune e vada nel senso voluto e deciso dalle istanze comunitarie»<sup>52</sup>.

Ancora, la leale cooperazione ha assunto un ruolo centrale per quanto concerne il sistema della giustizia negli Stati membri. Come noto, infatti, da tempo la Corte ha affermato che, in virtù di tale principio, agli Stati membri incombe l'obbligo di garantire nei rispettivi territori l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e di assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione<sup>53</sup>. Alla luce di ciò, agli Stati membri spetta il compito di designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai

---

<sup>50</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203.

<sup>51</sup> Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Antonio Tizzano presentate il 10 marzo 2005, causa C-433/03, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2005:153, par. 82.

<sup>52</sup> *Ibidem*, par. 83.

<sup>53</sup> Parere della Corte (Seduta plenaria) 2/13 del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 173.

singoli in forza dell'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea, purché tali modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano i ricorsi analoghi di natura interna<sup>54</sup>.

Ad esempio, con riferimento al principio dell'intangibilità del giudicato, la Corte di giustizia ha affermato che, nel caso in cui le norme processuali interne applicabili prevedano la possibilità che il giudice nazionale, a determinate condizioni, ritorni su una decisione definitiva, al fine di rendere la situazione compatibile con il diritto nazionale, tale possibilità deve essere esercitata anche per ripristinare la conformità della situazione oggetto del procedimento principale al diritto dell'Unione<sup>55</sup>. Dalla leale cooperazione, quindi, il giudice dell'Unione ha ricavato anche i principi di equivalenza ed effettività, in base ai quali le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione a) non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna; b) non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>56</sup>.

In sostanza, come sottolineato in dottrina, la giurisprudenza ha ricostruito dal diritto di leale cooperazione due regole fondamentali: la prima attiene all'obbligo di assicurare la tutela giurisdizionale dei singoli con riguardo a situazioni giuridiche riconducibili al diritto dell'Unione; la seconda, invece, fa riferimento alle regole processuali<sup>57</sup>.

Più di recente, tuttavia, nell'ambito della c.d. crisi dello Stato di diritto in Polonia<sup>58</sup>, il giudice dell'Unione si è spinto anche oltre, riconducendo il principio di leale cooperazione non solo ai due aspetti appena richiamati, ma anche alla composizione dei tribunali nazionali.

---

<sup>54</sup> Sentenza della Corte (Sesta sezione) del 11 settembre 2003, causa C-13/01, *Safalero srl c. Prefetto di Genova*, ECLI:EU:C:2003:447, punto 49.

<sup>55</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2015, causa C-69/14, *Dragoș Constantin Târșia c. Statul român e Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Inmatriculare a Autovehiculelor*, ECLI: ECLI:EU:C:2015:662, punti 28-30. Per un esame critico della sentenza, cfr. K. SOWERY, *Equivalent treatment of Union Rights under National Procedural Law: Târșia*, in *Common Market Law Review*, 2016 pp. 1705-1726.

<sup>56</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC e altri*, ECLI:EU:C:2018:853, punto 22.

<sup>57</sup> Così P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. IANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), cit., pp. 32-36.

<sup>58</sup> Sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia, cfr., *ex multis*, U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, pp. 10-27; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 195-210; F. BATTAGLIA, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea fra strumenti di natura politica e mezzi giurisdizionali*, in F. ANGHELONE, F. BATTAGLIA, F. CHERUBINI (a cura di), *Uniti si può. I valori dell'Unione europea in tempo di crisi*, Roma 2019, pp. 11-58; M. CARTA, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 308-321; A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa?: la nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 395-409; M.A. ORLANDI, *La "democrazia illiberale": Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, pp. 167-215; A. CIAMPI, *Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by its Member States? The Case of Poland*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, pp. 1-14; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, pp. 1-21; B. NASCIMBENE, *La violation grave des obligations découlant du Traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in *Liber Amicorum in Onore Di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour*

Già nella sentenza sul caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, relativo ad una misura di riduzione salariale temporanea dei giudici della Corte dei conti portoghese, la Corte di giustizia ha affermato che l'organizzazione dei sistemi giudiziari nazionali non può in nessun caso essere estranea al sindacato della Corte, aprendo così la strada ad un più stretto controllo del giudice dell'Unione sui comportamenti dei Paesi membri che possono ledere l'indipendenza dei tribunali interni<sup>59</sup>.

Tale posizione differisce da quanto aveva sostenuto l'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe, a parere del quale l'obbligo per gli Stati membri di stabilire mezzi di ricorso effettivi, discendente dal principio di leale cooperazione, rivestirebbe un carattere eminentemente procedurale e non dovrebbe essere confuso con il principio di indipendenza dei giudici<sup>60</sup>.

In materia, sono ancora più incisive le due sentenze del giugno<sup>61</sup> e del novembre 2019<sup>62</sup>, aventi sempre ad oggetto l'indipendenza dei giudici polacchi. In entrambe le pronunce, la Corte di giustizia ha ritenuto che la misura introdotta dal governo di Varsavia sull'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati suscitava dei dubbi per quanto concerne la tutela dello Stato di diritto, poiché avrebbe attribuito al ministro della Giustizia il potere di escludere a propria discrezione taluni gruppi di giudici una volta raggiunta l'età pensionabile.

---

*de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, pp. 672-683; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les états membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, op. ult. cit., pp. 769-787; G. CAGGIANO, *Dialogo sullo Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 513-518; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragioni di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), cit., pp. 605-612; P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *federalismi.it*, 2016, pp. 2-21; S. BARBOU DES PLACES, *Enforcing the Rule of Law in the EU. In the Name of Whom?*, in *European Papers*, 2016, pp. 771-776; M. PARODI, *L'UE nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione*, in *federalismi.it*, 2014, pp. 2-34; C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 2016, pp. 2-10; S. LABAYLE, *Respect des valeurs de l'Union européenne en Pologne: première application du nouveau cadre pour renforcer l'État de droit*, in *European Papers*, 1/2016, pp. 1283-1288; O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di diritto": un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in *Eurojus.it*, 23 Febbraio 2015.

<sup>59</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>60</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 18 maggio 2017, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, soprattutto parr. 62-68. Al riguardo cfr., M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 622-643; M. KRAJEWSKI, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers*, pp. 395-407; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, pp. 421-431; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, pp. 985-992; L. PECH, S. PLATON, *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1827-1854.

<sup>61</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531.

<sup>62</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2019:924.

Per concludere la disamina sulla duplice declinazione del principio di leale cooperazione, è necessario, infine, svolgere alcune osservazioni sull'obbligo di collaborazione tra le istituzioni.

Come detto, già a partire dagli anni '80 del Novecento la Corte di giustizia aveva esteso l'ambito di applicazione dell'allora art. 5 del trattato CEE anche ai rapporti interistituzionali. Tale giurisprudenza è stata codificata con il trattato di Lisbona, il quale, all'art. 13 TUE, afferma: «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni applicano tra loro una leale cooperazione».

L'art. 13 TUE, quindi, accosta la leale cooperazione, oltre che al principio di attribuzione delle competenze, anche a quello di equilibrio istituzionale, ai sensi del quale ogni istituzione deve esercitare le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni<sup>63</sup>.

Vale la pena di rilevare che la leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale sono principi fra loro complementari, ma non coincidenti<sup>64</sup>.

Ad esempio, la corretta scelta della base giuridica di un atto, nonché il regolare svolgimento della procedura decisionale che ne consegue, è riconducibile al principio dell'equilibrio istituzionale. Pertanto, se un'istituzione, alla luce di elementi oggettivi<sup>65</sup>, ritiene che un atto trovi il proprio fondamento giuridico in una determinata norma del trattato, non può attribuire allo stesso una differente base giuridica per il semplice fatto che quest'ultima prevede una procedura decisionale ritenuta favorevole<sup>66</sup>. Quindi, se la procedura decisionale in questione prevede il coinvolgimento di più istituzioni, queste devono esercitare pienamente la propria competenza, pena la nullità dell'atto.

Al riguardo, la Corte ha più volte affermato che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato, anche laddove lo stesso possa esprimere solo un parere, costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Sentenza della Corte del 2 marzo 1994, causa C-316/91, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1994:76, punti 11-12.

<sup>64</sup> Al riguardo, non si condivide nemmeno l'idea sostenuta in dottrina, secondo cui «the principle of institutional balance is a manifestation of institutional loyalty» (così M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit. p. 216). Tale tesi, infatti, ravvisa una sorta di legame di dipendenza fra i due principi, che in realtà non è suffragato dalla prassi.

<sup>65</sup> Al riguardo, la Corte ha precisato che «secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del sistema delle competenze comunitarie la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere dal mero convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto» (Sentenza della Corte del 4 ottobre 1991, causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1991:373, punto 9).

<sup>66</sup> Al riguardo, vale la pena di ricordare che la Corte di giustizia ha affermato che «la scelta della base giuridica adeguata di un atto dell'Unione riveste un'importanza di natura costituzionale, dal momento che il ricorso a una base giuridica errata può invalidare tale atto, in particolare, quando la base giuridica adeguata prevede una procedura di adozione diversa da quella che è stata effettivamente seguita» (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2016:435, punto 42).

<sup>67</sup> Sentenza della Corte del 10 giugno 1997, causa C-392/95, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1997:289, punto 14.

La leale cooperazione, invece, può rilevare nel caso in cui il Parlamento, nell'ambito di una procedura di consultazione, ritardi ad emanare il proprio parere, rallentando così l'*iter* decisionale<sup>68</sup>. Oppure, la Corte ha ravvisato una violazione del principio di leale cooperazione, con conseguente nullità dell'atto, di fronte all'inosservanza da parte del Consiglio di un accordo interistituzionale concluso con la Commissione<sup>69</sup>.

Sempre per identificare con chiarezza la distinzione fra leale cooperazione ed equilibrio istituzionale, un altro esempio che può essere richiamato è quello relativo al potere della Commissione europea di ritirare un'iniziativa legislativa<sup>70</sup>. A tal proposito, la Corte di giustizia ha stabilito che, in ragione del principio di equilibrio istituzionale, la Commissione può ritirare una proposta quando gli emendamenti presentati dal Parlamento e dal Consiglio rischiano di snaturarla. Tuttavia, ai sensi del principio di leale cooperazione, in siffatte circostanze la Commissione, prima di ritirare la proposta, deve prendere in considerazione le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio che erano all'origine della volontà emendativa<sup>71</sup>.

Infine, la distinzione tra leale cooperazione ed equilibrio istituzionale è stata indicata in maniera abbastanza chiara dalla Corte di giustizia anche con riferimento alla conclusione di accordi internazionali, ai sensi dell'art. 218 TFUE<sup>72</sup>. Su quest'aspetto, i giudici dell'Unione hanno rilevato come la norma in parola costituisca una disposizione autonoma e generale di portata costituzionale, in quanto attribuisce alle istituzioni dell'Unione determinate competenze. Segnatamente, prevede che gli accordi tra l'Unione e uno o più Stati terzi siano negoziati dalla Commissione, nel rispetto delle direttive di negoziato adottate dal Consiglio, e successivamente conclusi dal Consiglio, o in seguito ad approvazione, o in seguito a consultazione del Parlamento. Pertanto, alla luce del principio dell'equilibrio istituzionale, l'art. 218 TFUE non attribuisce al Consiglio il potere di imporre alla Commissione posizioni di negoziato dettagliate, poiché priverebbe di fatto quest'ultima della sua competenza negoziale.

---

<sup>68</sup> Sentenza della Corte del 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1995:91, punti 26-28.

<sup>69</sup> Sentenza della Corte del 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1996:114.

<sup>70</sup> In materia, cfr. F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Napoli, 2019; R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino 2016, pp. 21-35; G. VOSA, *The Power to Withdraw a Legislative Proposal: Commission's Space of Autonomy in a Polycentric Law-Making*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, pp. 217-237; M. CHAMON, *Upholding the "Community Method": Limits to the Commission's power to Withdraw Legislative Proposals*, in *European Law Review*, 2015, pp. 895-909; R. KOVAR, *La Commission est en droit de retirer une proposition législative qu'elle ne reconnaît plus comme sienne*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, pp. 349-364; A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in *Eurojus*, 20/04/2015; F.M. ORZAN, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta legislativa e i suoi limiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pp.1321-1322; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2015, pp. 1-26.

<sup>71</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:217.

<sup>72</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:483.

Allo stesso tempo, però, la Corte ha anche precisato che, nell'ambito delle attribuzioni appena richiamate, il Consiglio e la Commissione devono rispettare il principio della leale cooperazione, «che ha un'importanza particolare per l'azione dell'Unione sul piano internazionale, dal momento che siffatta azione avvia uno stretto processo di concertazione e di consultazione tra le istituzioni dell'Unione»<sup>73</sup>. Alla luce di ciò, quindi, ha affermato che nel caso in cui «il Consiglio ha designato, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, un comitato speciale, la Commissione deve fornire a tale comitato speciale tutte le informazioni necessarie al controllo, da parte di quest'ultimo, dello svolgimento dei negoziati, quali, segnatamente, gli orientamenti annunciati e le posizioni difese dalle altre parti durante i negoziati. Solo in tale modo il comitato speciale è in grado di formulare opinioni e indicazioni relative al negoziato»<sup>74</sup>.

In sostanza, il principio di equilibrio istituzionale conferisce alla Commissione un ampio margine di autonomia ed indipendenza nello svolgimento de negoziati internazionali. Tuttavia, l'obbligo di leale cooperazione pone in capo alla stessa un dovere di condivisione con il Consiglio, il quale deve essere debitamente informato sull'evoluzione della situazione.

Prendendo in prestito le parole dell'avvocato generale Melchior Wathelet, si può concludere affermando che «l'equilibrio istituzionale non è nient'altro che l'espressione del principio classico (del rispetto) delle competenze attribuite e il principio di leale cooperazione può essere considerato come uno strumento che consente di adeguare al meglio il sindacato giurisdizionale del rispetto dell'equilibrio istituzionale»<sup>75</sup>.

#### **4. Il principio di leale cooperazione nel contesto del recesso di uno Stato membro dall'Unione europea**

Come noto, la possibilità di recesso dall'Unione è stata a lungo argomento di dibattito, sin dall'adozione dei trattati di Roma del 1957. Al riguardo, si sono affermate due teorie: la prima fondata sull'origine internazionalista dell'Unione, secondo la quale, in assenza di una espressa disposizione all'interno dei trattati, i Paesi membri mantenevano il diritto di abbandonare l'organizzazione in qualsiasi momento; la seconda, invece, di ispirazione “federalista” o “costituzionalista”, alla cui stregua, data la natura sopranazionale dell'Unione e considerata la durata illimitata dei trattati, non sarebbe stato possibile recedere<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, punto 64.

<sup>74</sup> *Ibidem*, punto 66.

<sup>75</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet presentate il 17 marzo 2015, causa C-425/13, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:174, par. 103.

<sup>76</sup> Per una ricostruzione del dibattito in materia di recesso precedente all'adozione del trattato di Lisbona cfr. M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea: profili attuali e prospettive future*, in *La Comunità internazionale*, 2007, pp. 503-515; J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2006, pp. 293-314; A. VAHLAS, *Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 2005, pp. 1565-1600; R.J. FRIEL, *Secession from the European Union: Checking out of the Proverbial “Cockroach Motel”*, in *Fordham International Law Journal*, 2004,

La continua incertezza attorno a tale tematica ha portato, all'inizio degli anni duemila, gli Stati membri a dover affrontare la questione in sede di Convenzione europea, anche perché, vista l'imminente adesione di dieci nuovi Stati all'Unione, era assolutamente necessario chiarire giuridicamente il dilemma.

In quell'occasione, dopo un acceso dibattito, si è deciso di proporre l'inserimento nel c.d. trattato costituzionale di una disposizione sul recesso, oggi confluita all'art. 50 TUE, perché, come affermato dal presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, non ci sarebbe stato matrimonio senza divorzio. Vale la pena di ricordare che non tutti i partecipanti alla Convenzione erano d'accordo sull'introduzione della clausola di recesso. Ad esempio, il rappresentante del governo olandese ha più volte mostrato la sua contrarietà, affermando che «facilitating the possibility to withdraw from the Union is contrary to the idea of European integration as set out in the preamble of the TEU 'resolved to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe'»<sup>77</sup>.

Altri delegati, invece, avevano proposto di limitare la possibilità di recesso solo in caso di profondi e sostanziali mutamenti dell'ordinamento comunitario, conseguenti all'adozione di progetti di revisione dei trattati istitutivi non condivisi dallo Stato recedente. In tal senso, l'emendamento proposto dal rappresentante francese prevedeva che, «pour insister sur le caractère tout à fait exceptionnel d'une telle éventualité [...] le retrait ne doit pouvoir être envisagé qu'à l'occasion d'un changement substantiel dans la composition de l'Union ou dans sa nature. Il doit s'agir d'une demande négociable, et non d'une décision purement unilatérale. Et cette décision grave doit porter effet sur une longue période»<sup>78</sup>. Segnatamente, si sensi della detta proposta, lo Stato recedente non avrebbe potuto presentare una nuova domanda d'adesione prima di vent'anni.

Altri ancora, come i rappresentanti del partito popolare europeo, avevano sottolineato l'esigenza di prevedere delle conseguenze alla decisione di recedere. Fra queste, quella in base alla quale lo Stato che «has abused the right of withdrawal under the present article, may be expelled from the Union by a decision of the European Council. Such expulsion shall require a qualified majority in the European Council and the consent of the European Parliament»<sup>79</sup>.

---

pp. 590-641; R. ADAM, *Art. 312 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004; T. BRUHA, C. NOWAK, *Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? Anmerkungen zu Artikel I-59 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2004, p. 1-25; P. SOLDATOS, *Durée et dénonciation des traités de Rome*, in *Revue de droit international*, 1969, pp. 257-270.

<sup>77</sup> Suggestion for amendment of Article 46, Suggestion for Part III, by G.M. de Vries, T.J.A.M. de Bruijn (disponibile online su <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46vriesEN.pdf>, ultimo accesso il 20 febbraio 2020).

<sup>78</sup> Proposition d'amendement à l'Article I-59 Déposée par Monsieur de Villepin (disponibile on line su [http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46\\_Art%20I%2059%20de%20Villepin%20FR.pdf](http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46_Art%20I%2059%20de%20Villepin%20FR.pdf), ultimo accesso il 20 febbraio 2020).

<sup>79</sup> Suggestion for amendment of Article I-59 by Brok, Szajer, Akcam, Van Der Linden, Lamassoure, Brejc, De- Metriou, Figel, Liepina, Santer, Kelam, Kroupa, Tajani, Almeida Garrett, Altmaier, Kauppi, Lennmarker, Maij-Weggen, Rack,

Sempre con riferimento alle conseguenze del recesso, era stata avanzata anche l'idea che queste avrebbero dovuto riguardare «le cas où il n'y aurait pas d'accord entre l'Union et l'État qui se retire, notamment en ce qui concerne le soutien financier prévu et destiné aux États mais pas encore octroyé»<sup>80</sup>.

La soluzione adottata durante la Convenzione è chiaramente frutto di un compromesso: da un lato, riconosce il diritto di recesso unilaterale, ma, dall'altro lato, subordina tale facoltà ad una procedura volta a regolare l'*exit*, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento dell'Unione.

Secondo taluni autori, tale clausola non avrebbe alterato la natura dell'Unione, ma avrebbe semplicemente riconosciuto un diritto già esistente, con l'aggiunta di alcune previsioni che riguardano il suo esercizio<sup>81</sup>. A parere di altri, invece, essa ha costituito la definitiva affermazione della natura di organizzazione internazionale dell'Unione<sup>82</sup>.

Invero, quest'ultima teoria appare contraddetta dalla recente esperienza *Brexit*, che ha dimostrato come l'appartenenza all'Unione, quindi anche il recesso dalla stessa, sia sostanzialmente differente dall'adesione ad una qualsiasi altra organizzazione internazionale.

Difatti, il caso del Regno Unito ha dimostrato come, visto il carattere sopranazionale che contraddistingue l'Unione, «the possibility of unilateral withdrawal is theoretically problematic because it allegedly contradicts the integrationist rationale of the Treaties»<sup>83</sup>.

Tali problematiche risiedono sia sul versante dello Stato recedente che su quello dell'Unione. Dal primo punto di vista, il Regno Unito, dopo anni di partecipazione al processo di integrazione, ha incontrato non poche difficoltà pratiche a tornare Paese terzo.

Dall'altro lato, invece, è emerso in maniera chiara come la notifica di recesso crei una condizione di incertezza che può danneggiare in maniera rilevante l'Unione, ad esempio in termini di corretto ed efficace funzionamento delle istituzioni o di stabilità economica e monetaria.

Sotto il profilo degli interessi dell'Unione, in dottrina si è giustamente rilevato come lo Stato recedente, restando membro dell'Unione fino alla conclusione della procedura di cui all'art. 50 TUE, con il suo voto potrebbe facilitare, o ostacolare, l'adozione di decisioni che, verosimilmente, non lo vincoleranno o,

---

Vilen, on behalf of the EPP Convention Group ([http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46\\_Art%20I%2059%20Brok%20EN.pdf](http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/46_Art%20I%2059%20Brok%20EN.pdf), ultimo accesso il 20 febbraio 2020).

<sup>80</sup> Proposition d'amendement à l'Article 46 déposée par Maria Eduarda Azevedo et António Nazaré Pereira (disponibile on line su <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46AzevedoFR.pdf>, ultimo accesso il 20 febbraio 2020).

<sup>81</sup> M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea*, cit., p. 512.

<sup>82</sup> J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, cit., p. 293.

<sup>83</sup> M. GATTI, *Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause*, in *European Papers*, 2017, p. 160.

peggio, potrebbe essere indotto ad utilizzare strumentalmente il suo diritto di voto al fine di ottenere concessioni nell'ambito della negoziazione del recesso<sup>84</sup>.

In altre parole, il caso della *Brexit* ha dimostrato come la procedura di recesso dall'Unione debba essere svolta nel più rigoroso rispetto del principio di leale cooperazione, che impone agli Stati membri e alle istituzioni europee di rispettarsi e assistersi reciprocamente.

Allo stesso tempo, però, ha messo in luce alcuni elementi di debolezza di tale procedura, nella misura in cui l'art. 50 TUE non offre alle istituzioni gli strumenti idonei a rispondere a gravi violazioni del principio di leale cooperazione compiuti dallo Stato recedente, rischiando di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione.

#### **4.1. Segue: le principali questioni correlate alla vicenda *Brexit***

Come accennato, lo stretto collegamento tra recesso e principio di leale cooperazione è emerso già all'indomani del referendum del 2016, poiché il Regno Unito ha tardato a notificare la sua intenzione di dar seguito alla volontà espressa dalla popolazione.

In quella fase, taluni autori hanno sostenuto che, sebbene l'attivazione dell'art. 50 TUE fosse esclusivamente nelle mani dello Stato membro recedente, quest'ultimo, nel procedere, sarebbe stato, comunque, vincolato ad uno scrupoloso rispetto del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, paragrafo 3, TUE. Al riguardo, si è anche affermato che un ingiustificato ritardo della detta notifica avrebbe potuto comportare l'apertura da parte della Commissione europea di un procedimento di infrazione, *ex art.* 258 TFUE, per violazione del principio di leale cooperazione<sup>85</sup>.

In maniera forse un po' forzata, si è anche ipotizzato che il protrarsi dell'inerzia del Regno Unito avrebbe potuto costituire una violazione del dovere di leale collaborazione talmente grave da giustificare la procedura di cui all'art. 7 TUE<sup>86</sup>.

A prescindere, comunque, dalle conseguenze giuridiche di un siffatto comportamento, è certo che un eventuale ritardo del Regno Unito nel dar seguito all'esito del referendum avrebbe danneggiato l'Unione

---

<sup>84</sup> M.E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 7.

<sup>85</sup> C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 13/2016, pp. 2-30.

<sup>86</sup> G. CARULLO, *Il paradosso della Brexit: il Regno Unito è al contempo dentro e fuori l'Unione europea*, in *Eurojus*, 05/08/2016 (disponibile on line su <http://rivista.eurojus.it/il-paradosso-della-brexit-il-regno-unito-e-al-contempo-dentro-e-fuori-lunione-europea/>).

europea, poiché avrebbe rischiato di comprometterne il funzionamento democratico ed efficiente delle sue istituzioni, nonché la stabilità della sua moneta, e della sua economia in generale<sup>87</sup>.

In ragione di ciò, pochi giorni dopo le votazioni, il Parlamento europeo ha avvertito che, al fine di prevenire le incertezze negative per tutti e di tutelare l'integrità dell'Unione, la notifica a norma dell'articolo 50 TUE doveva avvenire il prima possibile, segnatamente in occasione del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016<sup>88</sup>.

Una volta effettuata la notifica, il Parlamento ha poi ricordato che, fino al momento dell'avvenuto recesso, qualsiasi negoziato relativo ad eventuali accordi commerciali fra il Regno Unito e uno o più Paesi terzi avrebbe costituito una violazione del principio di leale cooperazione e avrebbe avuto come conseguenza l'esclusione del Regno Unito dalle procedure per i negoziati commerciali. La stessa regola, fra l'altro, si sarebbe applicata in tutti gli altri settori in cui il Regno Unito avesse continuato a «concepire la legislazione, le azioni, le strategie o le politiche dell'Unione in modo tale da favorire i suoi interessi di Stato membro uscente anziché gli interessi dell'Unione europea»<sup>89</sup>.

Naturalmente, resta da capire quali comportamenti avrebbero potuto determinare una situazione di questo tipo. Difatti, mentre l'avvio di negoziati commerciali con Paesi terzi costituisce un fatto obiettivo, l'altra eventualità richiamata dal Parlamento europeo, cioè quella di concepire la legislazione dell'Unione in modo da favorire i propri interessi, appare di natura più astratta e complicata da dimostrare.

Osservazioni simili potrebbero essere svolte in merito all'operato dei parlamentari europei del Regno Unito o dei suoi rappresentanti in seno al Consiglio. Al riguardo, si è già detto come in dottrina ci si è giustamente chiesti se questi non avessero potuto finire con il votare a favore o contro l'adozione di determinati atti solo al fine di ottenere concessioni nell'ambito della negoziazione del recesso<sup>90</sup>.

Partendo da tali osservazioni, ci si può domandare, in termini più generali, quali interessi possano nutrire i parlamentari o i rappresentanti di uno Stato recedente a partecipare al processo decisionale dell'Unione, visto che gli atti eventualmente adottati, a partire dalla fine del periodo transitorio, non produrrebbero effetti nei loro confronti.

---

<sup>87</sup> M. GATTI, *Divorzio all'inglese – note sulla notifica del recesso dall'UE ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *Eurojus*, 6 luglio 2018 (disponibile on line su <http://rivista.eurojus.it/divorzio-allinglese-note-sulla-notifica-del-recesso-dallue-ai-sensi-dellart-50-tue/?print=pdf>, ultimo accesso il 20 febbraio 2020).

<sup>88</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 28 giugno 2016 sulla decisione di recedere dall'UE a seguito del referendum nel Regno Unito (2016/2800(RSP)).

<sup>89</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 sui negoziati con il Regno Unito a seguito della notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione europea (2017/2593 (RSP)).

<sup>90</sup> M.E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea*, cit.

La questione si è posta, ad esempio, in occasione delle elezioni parlamentari del maggio 2019<sup>91</sup>, alla luce della proroga concessa dal Consiglio, ai sensi dell'art. 50, paragrafo 3, TUE, il 21 marzo 2019.

Vale la pena di ricordare, infatti, che il termine di due anni, di cui all'art. 50, paragrafo 2, TUE, sarebbe scaduto nel marzo 2019, pochi mesi prima delle elezioni del Parlamento europeo. Tuttavia, fra marzo e aprile 2019, Theresa May ha chiesto per due volte la proroga dei termini<sup>92</sup>, che è stata concessa in entrambi i casi dal Consiglio europeo<sup>93</sup>, posticipando la data del recesso al 30 ottobre 2019, quindi circa 5 mesi dopo lo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo.

Proprio su quest'aspetto, le posizioni del Regno Unito e dell'Unione non erano coincidenti. A parere del primo, infatti, «despite this request to extend the article 50 period, it is in the interest neither of the United Kingdom as a departing State, nor the European Union as a whole, that the United Kingdom holds elections of the European Parliament»<sup>94</sup>.

Secondo il Consiglio europeo, invece, «if the United Kingdom is still a Member State on 23-26 May 2019, and if it has not ratified the Withdrawal Agreement by 22 May 2019, it will be under an obligation to hold the elections to the European Parliament in accordance with Union law», pertanto, «in the event that those elections do not take place in the United Kingdom, the extension should cease on 31 May 2019»<sup>95</sup>.

Dello stesso avviso era il servizio giuridico del Parlamento europeo, il quale, nel motivare l'obbligo del Regno Unito di organizzare le elezioni, ha fatto espresso riferimento al principio di leale cooperazione e al principio di democrazia partecipativa ai sensi dell'art. 10 TUE. In un parere richiesto dalla commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, infatti, il servizio giuridico ha affermato che «a failure to hold such elections would entail a breach by the UK of its obligations under the Treaties. Indeed, these obligations do not only concern the relationship between a Member State and the Union, governed by the principle of sincere cooperation under article 4(3) TEU, but also the relationship between a Member

---

<sup>91</sup> Al riguardo, vale la pena di sottolineare che, contestualmente all'avvio dei negoziati di recesso, il Parlamento europeo, proprio per favorire il corretto funzionamento dell'Unione, aveva chiesto che la procedura ex art. 50 TUE si concludesse ben prima delle elezioni del Parlamento europeo che si sarebbero dovute tenere nel maggio 2019 (Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 sui negoziati con il Regno Unito a seguito della notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione europea, P8\_TA(2017)0102).

<sup>92</sup> European Council, Request by the United Kingdom for an extension under Article 50 TEU, 20 March 2019, EUCO XT 20005/19; Letter from Theresa May to Donald Tusk, 5 April 2019.

<sup>93</sup> Decisione (UE) 2019/476 del Consiglio europeo adottata d'intesa con il Regno Unito, del 22 marzo 2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in *GUUE* del 22 marzo 2019, L 80 I, pp. 1-2; Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, in *GUUE* del 2 luglio 2018, L 165 I, pp. 1-3.

<sup>94</sup> Letter from Theresa May to Donald Tusk, 5 April 2019 (disponibile online su [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/793058/PM\\_letter\\_to\\_His\\_Excellency\\_Mr\\_Donald\\_Tusk\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk__1_.pdf), ultimo accesso il 21 febbraio 2020).

<sup>95</sup> Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo adottata d'intesa con il Regno Unito dell'11 aprile 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in *GUUE* del 11 aprile 2019, L 101, pp. 1-3, par. 10.

State and its citizens which, under the principle of representative democracy, have the right to participate in the democratic life of the Union according to article 10 TEU»<sup>96</sup>.

Inoltre, nello stesso parere, il servizio giuridico del Parlamento europeo, attraverso un'interpretazione estensiva degli artt. 13 e 14 TUE, ha anche precisato che un'eventuale negligenza da parte del Regno Unito non avrebbe inficiato la regolare composizione dell'Assemblea, poiché il comportamento omissivo di uno Stato membro non avrebbe potuto ostacolare il corretto funzionamento dell'Unione.

Quest'ultima possibilità, tuttavia, non sembra esser stata accolta, almeno esplicitamente, dal Consiglio europeo, il quale, nel determinare la ripartizione dei seggi parlamentari per il periodo 2019/2024, ha previsto solo due scenari: quello di un'Unione a 27 e quello di un'Unione a 28<sup>97</sup>. In questo modo ha lasciato intendere che, per una regolare composizione dell'Assemblea, si sarebbero dovuti assegnare tutti i seggi previsti. Fra l'altro, la seconda decisione di proroga, con cui sono stati estesi i termini della procedura di recesso fino al 31 ottobre 2019, stabiliva che, al fine di non compromettere il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni, qualora le elezioni del Parlamento europeo non avessero avuto luogo nel Regno Unito, la proroga in parola sarebbe terminata il 31 maggio 2019<sup>98</sup>. Ciò significa che, secondo il Consiglio europeo, un'incompleta formazione del Parlamento avrebbe potuto comportare, fra le altre cose, la nullità degli atti adottati dall'istituzione per violazione di forme sostanziali<sup>99</sup>.

D'altronde, una conclusione simile è coerente anche con la linea seguita al momento dell'adesione della Croazia. L'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia, infatti, stabiliva che, in deroga all'art. 14, paragrafo 3, TUE, tale Stato prima della data di adesione, avrebbe proceduto ad un'elezione *ad hoc* al Parlamento europeo. Tuttavia, se l'adesione avesse avuto luogo meno di sei mesi prima delle successive elezioni del Parlamento europeo, i parlamentari europei croati sarebbero stati

---

<sup>96</sup> European Parliament, Legal opinion, Composition of the European Parliament 2019-2024 and the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, 7 September 2017, SJ-0266/17.

<sup>97</sup> Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, cit., par. 10.

<sup>98</sup> Sulla proroga "condizionata" si condivide la critica espressa in dottrina, secondo cui tale condizione appare assimilabile all'espulsione di uno Stato per violazione del diritto dell'Unione europea, che, come noto, è una conseguenza non prevista dai trattati (P. MANZINI, *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in *Eurojus*, 2019, pp. 112-113).

<sup>99</sup> Al riguardo, non si condivide l'idea espressa in dottrina, secondo cui al caso in esame potrebbero applicarsi, per analogia, le argomentazioni svolte dal Tribunale dell'Unione nel caso *British Airways* (Sentenza del Tribunale (Prima sezione), causa T-219/99, *British Airways plc c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:T:2003:343), relativamente alla Commissione Santer. In quell'occasione, infatti, il Tribunale si è pronunciato su una presunta incompetenza della Commissione, dovuta al fatto che i suoi membri fossero dimissionari. Nel caso in questione, invece, si tratterebbe di una irregolare composizione, che determinerebbe una nullità per violazione di forme sostanziali. Sul punto, cfr. S. PEERS, *Brexit and Extending EU Membership: The Legal Issue*, in *EU Law Analysis*, 21 March 2019.

designati dal Parlamento nazionale della Croazia, a condizione che le persone in questione fossero state elette a suffragio universale diretto<sup>100</sup>.

Ciò significa che anche in quell'occasione le istituzioni hanno escluso che l'Assemblea potesse lavorare, anche per un periodo di tempo limitato, senza i rappresentanti eletti in uno Stato membro.

A parte la questione relativa all'obbligo di organizzazione delle elezioni, la partecipazione del Regno Unito alla tornata elettorale del maggio 2019 ha sollevato un ulteriore dibattito in dottrina, sempre correlato al principio di leale cooperazione. Sostanzialmente, ci si è chiesti come ci si sarebbe potuti assicurare che i parlamentari del Regno Unito, una volta eletti, si fossero comportati in maniera costruttiva e non avessero puntato, invece, a perseguire solo gli interessi dello Stato recedente, se non addirittura a danneggiare quelli dell'Unione europea.

Ad esempio, taluni autori hanno affermato che, proprio in ragione del principio di leale cooperazione, sarebbe stato opportuno «for the UK to refrain from meddling with the EU's future affairs [even if] to construct a legal duty for a withdrawing Member State to abstain or not vote against the majority is hardly convincing»<sup>101</sup>.

Invero, anche il Consiglio europeo si è posto il problema del comportamento che avrebbero potuto tenere i parlamentari del Regno Unito, al punto che nella seconda decisione di proroga dei termini per il recesso ha affermato: «il Consiglio europeo prende atto dell'impegno del Regno Unito a comportarsi in modo costruttivo e responsabile durante tutto il periodo di proroga, come richiede il dovere di leale cooperazione, e si attende che il Regno Unito ottemperi a questo impegno e obbligo previsto dal trattato secondo modalità che rispecchino il suo status di Stato membro in fase di recesso. A tal fine il Regno Unito deve facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare quando partecipa al processo decisionale dell'Unione»<sup>102</sup>.

Naturalmente, ciò non significa che, sotto un profilo giuridico, la decisione adottata dal Consiglio europeo possa aver creato un "obbligo di comportamento" nei confronti dei rappresentanti del Regno Unito, perché sarebbe impossibile controllare o orientare le scelte dei rappresentanti di uno Stato durante i procedimenti decisionali.

---

<sup>100</sup> Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE* del 24 aprile 2012, L 112, pp. 21-34, art. 19.

<sup>101</sup> T. LOCK, *After the Second Extension: What Now?*, in *Verfassungsblog*, 16 April 2019. In senso contrario, cfr. C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2019, p. 8, ove l'A. afferma che «pare difficile concepire che [i membri britannici] – sino al momento in cui il Regno Unito sarà uno Stato membro – possano non svolgere le funzioni di cui sono investiti a norma dei trattati».

<sup>102</sup> Decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo, cit.

Allo stesso tempo, a differenza di quanto lascia intendere la decisione del Consiglio europeo, non si possono creare due differenti *standard* di applicazione del principio di leale cooperazione, uno riferibile a tutti gli Stati membri e l'altro a quelli "in fase di recesso", perché, come indicato chiaramente dalla Corte di giustizia, lo Stato recedente resta membro a tutti gli effetti fino a quando non si conclude la procedura *ex art. 50 TUE*.

Tuttavia, è indubbio che, anche alla luce dell'esperienza *Brexit*, la questione dello *status* dei Paesi in fase di recesso e, in particolare, dell'opportunità che questi partecipino a pieno titolo ai procedimenti decisionali lascia aperti diversi interrogativi.

Oltre alla problematica appena esposta, un altro aspetto del recesso dall'Unione nel quale è emersa in maniera particolarmente evidente la necessità di rispettare il principio di leale cooperazione è quello concernente la possibilità di revocare la notifica ai sensi dell'art. 50 TUE.

Come giustamente sottolineato in dottrina, il fatto che si possa revocare la notifica di recesso aumenta il grado di incertezza che, come detto, si manifesta con l'avvio della procedura di cui all'art. 50 TUE<sup>103</sup>.

Proprio per tale motivo, il Parlamento europeo, nel 2017, aveva espresso la convinzione che una revoca della notifica avrebbe dovuto essere subordinata alle condizioni stabilite da tutta l'UE-27, così da non poter essere utilizzata dagli Stati membri in maniera impropria o come strumento procedurale per migliorare le condizioni di adesione all'Unione<sup>104</sup>.

In termini simili, in una *factsheet* pubblicata nel 2017 dalla Commissione europea era stato affermato che «it was the decision of the United Kingdom to trigger Article 50. But once triggered, it cannot be unilaterally reversed. Article 50 does not provide for the unilateral withdrawal of the notification»<sup>105</sup>.

La convinzione dell'irrevocabilità della notifica ai sensi dell'art. 50 TUE è stata poi espressa anche dalla Corte suprema del Regno Unito nel caso *Miller*, in cui si è affermato che, una volta comunicata l'intenzione di recedere, si sarebbe avviata una fase che avrebbe inevitabilmente condotto all'uscita dall'Unione<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> P. OSTENDORF, *The Withdrawal Cannot be Withdrawn: The Irrevocability of a Withdrawal Notification under Art. 50 (2) TEU*, in *European Law Review*, 2017, pp. 767-776.

<sup>104</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017, cit.

<sup>105</sup> European Commission fact sheet on 'the State of play of Article 50 negotiations with the United Kingdom', Brussels, 12 July 2017.

<sup>106</sup> The Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant), Reference by the Attorney General for Northern Ireland - In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review; Reference by the Court of Appeal (Northern Ireland) - In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review*, 24 January 2017. Per un esame critico della sentenza, cfr. S. GIANELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, 2017, pp. 1-28; G.G. CARBONI, *La Corte Suprema e le sorti del referendum nel Regno Unito*, in *DPCE online*, 2017, 87-93; M. ELLIOTT, *The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal*, 2017, pp. 257-288; S. POLARI, *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, 20 febbraio 2017, pp. 1-12; H. MIDDLEDITCH, *The Miller Decision: Continuing Uncertainty over Brexit*, in *Journal of*

Tale linea interpretativa, come noto, non è stata avallata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Wightman*, con la quale i giudici dell'Unione si sono pronunciati a favore della revocabilità della notifica di recesso<sup>107</sup>. Senza entrare nel merito della sentenza, ampiamente commentata in dottrina<sup>108</sup>, occorre rilevare che la Corte non ha fatto alcun riferimento al principio di leale cooperazione, mentre l'avvocato generale l'aveva indicato come limite all'esercizio di revoca unilaterale<sup>109</sup>.

La scelta dei giudici dell'Unione appare quantomeno discutibile, visto che è chiaro come il riconoscimento del diritto di revoca aprirebbe la strada ad abusi da parte dello Stato membro interessato, a detrimento dell'Unione e delle sue istituzioni.

D'altronde, come ricordato anche dalla Corte, l'introduzione nei trattati del diritto di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione è stata avanzata, per la prima volta, durante i lavori della Convenzione europea. Tuttavia, in quella sede si era anche proposto, come forma di bilanciamento, di attribuire alle istituzioni il potere di espulsione di uno Stato membro, a evitare il rischio di abusi.

Vale la pena di ricordare in proposito che nel progetto finale del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa si è deciso di eliminare ogni riferimento sia al diritto di revoca della notifica di recesso, sia della possibilità di espulsione.

Rispetto a quanto detto, quindi, risulta difficile da comprendere la ragione per cui, secondo la Corte, la genesi appena richiamata dell'articolo 50 TUE «milita del pari a favore di un'interpretazione di tale disposizione nel senso che uno Stato membro ha il diritto di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione»<sup>110</sup>.

---

*International Law and Politics*, 2017, pp. 971-987; A.M. GARCÍA URETA, *El Parlamento británico y las prerrogativas del gobierno ante el Brexit : Comentario a R (on the application of Miller) v. Secretary of State for Exiting European Union, sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido de 24 de enero de 2017*, in *Revista española de derecho administrativo*, 2017, pp. 223-246.

<sup>107</sup> Sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:99.

<sup>108</sup> Cfr. *ex multis*; S. CRESPI, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea*, in *Eurojus*, 2019, pp. 1-10; A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, in *Common Market Law Review*, 2019, pp.1303-1331; J. VIDMAR, *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 359-375; G. MARTI, *L'arrêt Wightman du 10 décembre 2018: la réversibilité du retrait au service de l'irréversibilité de l'intégration ?*, in *Revue des affaires européennes*, 2018, pp.729-737; G. MARTINICO, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in *Diritti comparati*, 15 December 2018; G. CARVALE, *La resilienza di Theresa May e l'importanza del "meaningful vote" parlamentare*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, pp. 1-24.

<sup>109</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona presentate il 4 dicembre 2018, Causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:9, par. 148.

<sup>110</sup> Sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, cit., punto 68.

#### **4.2. *Segue*: la mancata designazione del candidato a commissario europeo da parte del Regno Unito.**

In tema di *Brexit* e leale cooperazione, l'ultima vicenda di interesse è quella relativa alla mancata designazione da parte del Regno Unito del candidato a commissario europeo. Si tratta di un caso unico, senza precedenti nella storia dell'Unione europea, che costituisce una delle più gravi e palesi violazioni del principio di leale cooperazione da parte di uno Stato membro.

Probabilmente, è l'esempio più chiaro di come la procedura *ex art. 50 TUE*, in assenza di adeguati strumenti di bilanciamento in capo alle istituzioni, possa compromettere il buon funzionamento dell'Unione europea.

La vicenda trae origine dalla decisione del Consiglio europeo dell'ottobre 2019, con cui si è deciso di prorogare i termini di recesso dal 31 ottobre 2019 al 31 gennaio 2020. Ciò ha riaperto la questione della partecipazione del Regno Unito al processo di nomina della Commissione europea, che avrebbe dovuto insediarsi a novembre 2019.

Nella decisione del Consiglio europeo, infatti, si è ribadito che l'estensione dei termini di recesso non avrebbe dovuto compromettere il regolare funzionamento dell'Unione e che il Regno Unito avrebbe continuato ad essere uno Stato membro fino alla nuova data di recesso, con tutti i diritti e gli obblighi a norma dell'articolo 50 TUE, incluso l'obbligo di proporre un candidato alla nomina di membro della Commissione<sup>111</sup>.

Tuttavia, a differenza di quanto fatto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019, in questa circostanza il Consiglio europeo non ha condizionato l'efficacia della proroga all'adempimento da parte del Regno Unito dell'obbligo di designazione del commissario europeo.

Non stupisce, quindi, che, solo due settimane dopo, Boris Johnson abbia comunicato l'intenzione di non indicare alcun nominativo da inserire nella squadra che avrebbe dovuto comporre la futura Commissione, poiché nel Regno Unito si sarebbero dovute tenere le elezioni politiche il 12 dicembre successivo e, pertanto, il governo avrebbe dovuto rispettare la norma interna che impedisce di fare proposte o nomine nelle istituzioni internazionali in periodo elettorale.

Come reazione al comportamento britannico, la Commissione ha aperto una procedura di infrazione, contestando la violazione del principio di leale cooperazione<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Decisione del Consiglio europeo (UE) 2019/1810 adottata d'intesa con il Regno Unito del 29 ottobre 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in *GUUE* del 30 ottobre 2019, L 278 I, pp. 1-3.

<sup>112</sup> European Commission launches infringement proceedings against the UK following its failure to name a candidate for EU Commissioner, 14 November 2019, IP/19/6286.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 dell'accordo di recesso<sup>113</sup>, secondo cui la Corte di giustizia dell'Unione europea resta competente a pronunciarsi su tutti i ricorsi depositati entro la fine del periodo di transizione, la detta procedura di infrazione dovrebbe concludersi. Tuttavia, tenuto conto che dal 31 gennaio 2020 il Regno Unito è un Paese terzo e non partecipa più alle attività istituzionali, si ritiene che un'eventuale sentenza di condanna della Corte non produrrebbe alcun effetto concreto, se non quello di un mero accertamento della violazione commessa.

Al riguardo, si deve rilevare il grave pregiudizio arrecato dal Regno Unito nei confronti dell'Unione europea, dal momento che la scelta di non designare un candidato commissario ha portato la Commissione europea ad operare fino al 31 gennaio 2020 con una composizione irregolare.

Lo scrivente, infatti, non condivide le argomentazioni espresse dal servizio giuridico del Parlamento europeo, relative alla possibilità di una mancata elezione dei parlamentari britannici, e ritiene che l'irregolare composizione di un'istituzione, dovuta ad un comportamento inadempiente di uno Stato membro, potrebbe determinare la nullità degli atti adottati dalla detta istituzione per violazione delle forme sostanziali.

Sostenere, come ha fatto il servizio giuridico del Parlamento europeo, che un'eventuale negligenza da parte di uno Stato membro non inficierebbe la regolare composizione dell'istituzione interessata, poiché il comportamento omissivo di uno Stato membro non può ostacolare il corretto funzionamento dell'Unione, contraddice la natura sopranazionale dell'Unione. Non sembra, infatti, condivisibile che un ordinamento democratico, fondato sullo Stato di diritto, qual è l'Unione europea, possa funzionare regolarmente nonostante una simile violazione del suo assetto costituzionale.

D'altronde, la possibilità di considerare come regolare una parziale composizione della Commissione non sembra desumibile da nessuna disposizione dei Trattati. L'art. 246 TFUE prevede, infatti, solo un caso in cui il Consiglio, all'unanimità, può decidere di non coprire un posto vacante, cioè quando lo ritiene opportuno perché la restante durata del mandato è breve.

Ad esempio, la Commissione Juncker, che per qualche mese, da luglio a settembre 2016, era già rimasta priva di un componente, a seguito delle dimissioni rassegnate del commissario britannico, Jonathan Hill, dopo l'esito del *referendum* sul recesso dall'Unione, ha concluso il suo mandato con un numero di commissari inferiore al numero degli Stati membri, dal momento che si è deciso di non sostituire il commissario rumeno e quello polacco, visto che il mandato dell'intera Commissione sarebbe scaduto dopo soli quattro mesi.

---

<sup>113</sup> Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE* del 31 gennaio 2020, L 29, pp. 7-187.

## 5. Considerazioni conclusive

Nel presente lavoro si è cercato di dimostrare come il principio di leale cooperazione, oggi enunciato agli articoli 4, paragrafo 3, TUE e 13, paragrafo 2, TUE, sia frutto di un lungo processo evolutivo, iniziato a partire dagli anni 60 del Novecento, soprattutto ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Al riguardo, si è messo in evidenza come si tratti di un principio peculiare dell'ordinamento dell'Unione europea ed espressione del carattere sopranazionale di quest'ultima, che ha una portata più ampia dell'obbligo di buona fede di natura internazionalista.

A differenza di quest'ultimo, infatti, la leale cooperazione non richiede il semplice adempimento di un obbligo, ma mira a garantire l'effettiva affermazione di un nuovo ordine giuridico, cioè quello dell'Unione europea.

Non a caso, l'accordo di recesso fra Regno Unito ed Unione europea, visto che, almeno in alcune sue parti, troverà applicazione non solo durante il periodo transitorio, quando i rapporti fra i due contraenti continueranno ad essere regolati dal diritto dell'Unione europea, ma anche successivamente, quando le loro relazioni saranno disciplinate dal diritto internazionale, richiama sia il principio di leale cooperazione, che quello di buona fede. L'art. 5, infatti, precisa che l'Unione e il Regno Unito, nel pieno rispetto reciproco e in totale buona fede, si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dal presente accordo e, a tal fine, adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente accordo e si astengono da qualsiasi misura che possa mettere in pericolo la realizzazione dei suoi obiettivi.

Allo stesso tempo, però, tale articolo non pregiudica l'applicazione del diritto dell'Unione, in particolare il principio di leale cooperazione.

Con riferimento all'applicazione del principio di leale cooperazione al caso del recesso del Regno Unito, l'analisi svolta ha dimostrato l'assunto di partenza, cioè che la procedura di cui all'art. 50 TUE costituisce la massima espressione di quel vincolo di leale cooperazione che deve consolidarsi fra gli Stati membri e le istituzioni, oltre che tra queste ultime nei loro rapporti reciproci.

L'attivazione dell'art. 50, infatti, innesca una situazione di forte instabilità, che può essere affrontata senza compromettere il corretto funzionamento dell'Unione solo se entrambe le parti agiscono nel rigoroso rispetto del principio di leale cooperazione.

Tale tesi si è ulteriormente rafforzata dopo che la Corte di giustizia, con la sentenza *Wightman*, si è pronunciata a favore della revoca unilaterale della notifica di recesso, aprendo la strada a possibili abusi da parte degli Stati membri.



Tuttavia, dall'esame svolto è emerso come l'art. 50 TUE non offra alle istituzioni europee gli strumenti necessari per tutelarsi da eventuali violazioni gravi del principio di leale cooperazione da parte dello Stato recedente, come avvenuto nel caso della mancata designazione del commissario europeo.

In queste circostanze, l'unico mezzo di reazione che hanno a disposizione è quello della procedura di infrazione, che però rischia di risultare inefficace in situazioni di questo tipo, tranne per il fatto che potrebbe costituire un accertamento funzionale ad eventuali richieste di risarcimento dei danni da parte dei singoli allo Stato interessato.

Al riguardo, si è dimostrato più efficace l'approccio proattivo tenuto dal Consiglio europeo nel maggio 2019, quando ha condizionato la proroga dei termini di recesso all'effettiva organizzazione delle elezioni del Parlamento europeo. Tali misure, infatti, possono costituire un deterrente all'adozione di comportamenti volti a compromettere il corretto funzionamento dell'Unione da parte dello Stato recedente.