



UNIONE EUROPEA E TERRITORIO: TRA SOVRANITÀ, REGOLE E COESIONE

*Atti del VII Convegno Nazionale AISDUE
Università degli Studi di Torino, 24-25 ottobre 2025*

a cura di
FRANCESCO COSTAMAGNA, ORNELLA PORCHIA
e MICHELE VELLANO

EDITORIALE SCIENTIFICA NAPOLI

Direttore Responsabile

Antonio Tizzano

Comitato direttivo

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale, Adelina Adinolfi,
Pietro Manzini, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato scientifico

Giandonato Caggiano, Antonietta Damato, Alessia Di Pascale,
Fabio Ferraro, Simone Marinai, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi,
Paola Mori, Bruno Nascimbene, Sara Poli, Cristina Schepisi,
Ennio Triggiani(†), Jacques Ziller

Comitato di redazione Quaderni AISDUE

Andrea Circolo e Benedetta Minucci (coordinatori),
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Camilla Burelli, Federico Ceci,
Angela Correra, Alessandra Favi, Federico Ferri, Miriana Lanotte,
Irene Marchioro, Gabriella Perotto, Martina Previatello,
Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani

Coordinatori BlogDUE

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri

Comitato di redazione BlogDUE

Irene Agnolucci, Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi,
Marco Buccarella, Camilla Burelli, Federico Ceci, Andrea Circolo, Alessandra Favi,
Marta Ferrari, Federico Ferri, Lorenzo Grossio, Anna Kompatscher, Clara Labus,
Miriana Lanotte, Irene Marchioro, Martina Minardi, Benedetta Minucci, Maria Patrin,
Gabriella Perotto, Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani,
Valeria Salese, Sveva Troncone, Alessia Voinich

COLLANA QUADERNI AISDUE

Serie Convegni annuali AISDUE

n. 2

**UNIONE EUROPEA E TERRITORIO:
TRA SOVRANITÀ, REGOLE
E COESIONE**

Atti del VII Convegno Nazionale AISDUE

Università degli Studi di Torino, 24-25 ottobre 2025

a cura di

FRANCESCO COSTAMAGNA, ORNELLA PORCHIA
e MICHELE VELLANO

Editoriale Scientifica Napoli

I contributi presenti in questo volume sono stati sottoposti a un processo di *peer review* in modalità *single-blind*.

Questo volume è stato pubblicato nell'ambito della Cattedra Jean Monnet Civic Engagement, Rights and Remedies in EU Law (CERR, 2024-2026, www.edo.unito.it), finanziata dall'Unione europea.

Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea, né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.



**Cofinanziato
dall'Unione europea**

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-235-0812-1

INDICE

<i>Presentazione</i> di ANTONIO TIZZANO	9
<i>Introduzione</i> dei CURATORI	13

Keynote Speech

KOEN LENAERTS, <i>The European Union as a Rule-based Legal Order: Current Challenges and Future Prospects</i>	19
---	----

Sessione I Territorio e sovranità

LUIGI DANIELE, <i>Note introduttive – Sovranità e territorio: un binomio ancora ineludibile?</i>	47
ANDREA PATRONI GRIFFI, <i>Dal territorio dello Stato al territorio costituzionale: lineamenti per una ricostruzione del territorio come categoria relazionale e funzionale</i>	51
PAOLO PALCHETTI, <i>Sovranità, territorio e funzioni: quali differenze tra Stati e organizzazioni internazionali?</i>	77
GIULIA ROSSOLILLO, <i>L'Unione europea e il territorio: quale sovranità?</i>	89

Sessione II L'ambito di applicazione delle norme: tra territorialità ed extraterritorialità

FRANCESCO MARTUCCI, <i>Note introduttive – Riflessione sulla territorialità estensiva del diritto geopolitico dell'Unione: "morceaux choisis"</i>	107
SARA POLI, <i>L'applicazione extraterritoriale del diritto dell'Unione europea e l'estensione dell'acquis: obiettivi e limiti</i>	117
MICHELE MESSINA, <i>Effetti extraterritoriali delle norme UE sulla concorrenza e sulla regolazione dei mercati digitali</i>	135

CHIARA FAVILLI, <i>L'esternalizzazione dei controlli e delle procedure di immigrazione e asilo</i>	151
--	-----

MASSIMILIANO MONTINI, <i>Contrasto al cambiamento climatico ed effetti del diritto dell'Unione europea al di fuori del proprio territorio</i>	173
---	-----

Sessione III

Il territorio tra confini interni ed esterni

COSTANZA HONORATI, <i>Note introduttive – Il territorio dell'Unione: una nozione sui generis, funzionale e valoriale</i>	195
--	-----

DANIELA VITIELLO, <i>Il ritorno delle frontiere: lo spazio Schengen tra applicazione e sospensione</i>	201
--	-----

FEDERICO CASOLARI, <i>Dispute territoriali tra Stati membri e tra Stati membri e Stati terzi: il rilievo del diritto dell'Unione europea</i>	225
--	-----

JACQUES ZILLER, <i>I territori dell'Unione europea fuori dall'Europa: regioni ultraperiferiche e Paesi e territori d'oltremare</i>	251
--	-----

CHIARA CELLERINO, <i>La difesa militare del territorio tra Unione europea e Stati membri: quadro giuridico e profili evolutivi</i>	267
--	-----

Sessione IV

Territorio, coesione e solidarietà

ILARIA OTTAVIANO, <i>L'evoluzione degli strumenti e degli obiettivi della politica di coesione economica, sociale e territoriale</i>	291
--	-----

ROSALBA FAMÀ, <i>La politica di coesione 2.0: tra le nuove priorità e il declino della dimensione territoriale</i>	311
--	-----

CAMILLA BURELLI, <i>Il regime giuridico del territorio di montagna nel diritto dell'Unione europea</i>	325
--	-----

BENEDETTA MINUCCI, <i>Criterio della territorialità e accesso ai benefici sociali: portata e limiti della giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	347
---	-----

INDICE	7
<i>Conclusioni del Convegno</i> di ADELINA ADINOLFI	367
Elenco degli autori e delle autrici	373

PRESENTAZIONE

(Torino, 24-25 ottobre 2025)

Pubblichiamo in questo volume gli Atti del VII Convegno annuale dell'Associazione italiana di studiosi dell'Unione europea (AISDUE), organizzato a Torino, dal 24 al 25 ottobre 2025.

L'Associazione ha cominciato vari anni fa ad organizzare il suo appuntamento periodico, da Roma a Napoli, a Bari, a Padova, a Pisa ed ora a Torino, rispettando questo appuntamento annuale con puntualità, fino ad essere arrivata ormai al settimo anno.

E ha riunito ogni volta i propri soci in gran numero, nonché – possiamo ben dirlo – con efficacia ed anche con ottimi risultati, a testimonianza di un'Associazione che è viva ed ha ormai raggiunto la sua piena maturità.

Quest'anno, per il proprio convegno annuale, l'AISDUE ha deciso di accettare la cortese ospitalità di Torino, sapendo di poter contare su strutture di qualità e su interlocutori di assoluta affidabilità, a cominciare dai proff. Michele Vellano, Ornella Porchia e Francesco Costamagna, ai quali vanno tutti i meriti dell'organizzazione.

Desidero anzi, come presidente dell'AISDUE, vivamente ringraziarli, insieme con tutta la loro équipe, perché, restando sempre in stretta e continua collaborazione con il Consiglio Direttivo della nostra Associazione, si sono impegnati con serietà e dedizione nell'eccellente organizzazione del Convegno, curandone in modo accurato e meticoloso tutti gli aspetti scientifici, culturali ma anche quelli più simpaticamente edonistici.

I risultati li abbiamo visti con la folta e attiva partecipazione dei nostri Soci al Convegno, a testimonianza di un'Associazione che è in crescita continua e che è ormai diventata una realtà tra le più radicate ed attive rispetto alle analoghe associazioni italiane, e – posso ribadirlo – anche tra le più affollate di soci paganti tra tutte le associazioni europee di diritto dell'Unione.

Lo confermano, del resto, anche il suo progressivo consolidamento e la sua acquisita posizione nella comunità scientifica nazionale. In effetti, essa partecipa a tutte o quasi le iniziative che toccano la nostra materia, anche in quelle da essa non organizzate; è presente in tutte o quasi le associazioni o comitati nazionali; promuove e ancor più promuoverà sue iniziative o in autonomia o in collegamento con università, centri studi o di ricerca.

Va oggettivamente riconosciuto, insomma, che la nostra Associazione si inserisce ormai solidamente nel quadro delle analoghe associazioni, italiane e non, ed è destinata a svilupparsi ulteriormente. Basta leggere del resto la puntuale relazione sulla sua attività, preparata a cura della nostra brava ed efficientissima Segretaria generale, che rivela come l'Associazione sia cresciuta anche quest'anno da tutti punti di vista: e cioè per quanto riguarda il numero dei soci, con un aumento importante in assoluto e in percentuale; per quanto riguarda le attività, che sono state assai intense e si sono di molto allargate, consentendo anche di intrattenere o avviare importanti collegamenti con realtà istituzionali e non, italiane e straniere; ed anche per quanto riguarda (il che non guasta) la gestione economica, che ha consentito significativi incrementi finanziari.

Ma non intendiamo fermarci, ovviamente: continuiamo e continueremo a perseguire i nostri obiettivi per dare alla disciplina, che ci unisce tutti, lo spazio che merita e che deve avere sulla scena nazionale e internazionale.

Il nostro Convegno annuale vuole essere appunto una testimonianza delle nostre ambizioni e della nostra volontà di essere presenti con forza, modernità e determinazione nel dibattito italiano e internazionale.

In questo senso, si può dire che la scelta del tema del convegno di Torino si collega direttamente a queste ambizioni, perché il rapporto tra Unione europea e territorio è non solo un tema originale, ma ha permesso una lettura aggiornata e completa dell'esperienza dell'Unione in questi anni e in quelli a venire. Malgrado qualche perplessità iniziale, infatti, esso ha permesso di dare spazio ad interventi di notevole interesse in un'ottica e sotto profili non consueti, ma propositivi e spesso illuminanti.

Ma non voglio entrare qui nel merito delle varie relazioni o dei temi affrontati, perché essi sono stati ben illustrati nei diversi interventi e nei dibattiti successivi. E in questa direzione ha contribuito soprattutto la qualità dei relatori, la cui competenza ha permesso di sviluppare i vari temi in modo rigoroso e approfondito.

Ne è venuto fuori un volume ricco e interessante, che consegniamo ad una più ampia divulgazione per rendere pubblici i nostri lavori e farli conoscere ad una platea più vasta, convinti come siamo che il confronto con le varie realtà scientifiche sia salutare per la nostra attività e soprattutto per la nostra crescita.

Mi soffermerò solo su un momento del Convegno che non posso non sottolineare per il suo significato anche simbolico. Alludo alla bella lezione tenuta dal Presidente della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il prof. Koen Lenaerts, che ci ha fatto l'onore di accettare il nostro invito ad aprire

i lavori del Convegno con uno *speech* su «L'Unione europea come comunità di diritto e il suo avvenire», tema in questo momento di grandissimo interesse.

La sua presenza al nostro Convegno non era una novità assoluta, perché egli aveva già partecipato qualche anno fa al nostro incontro di Roma; ma è stata comunque il segno di un'attenzione particolare verso la nostra Associazione. Un'attenzione della quale gli siamo sinceramente e profondamente grati e che al tempo stesso ci riempie di orgoglio, anche perché in questo modo egli ha potuto costatare di persona la folla partecipazione, il fervore, l'entusiasmo dei nostri soci, che costituiscono l'espressione autentica della comunità di ricercatori, studiosi, professori, funzionari e in generale specialisti del diritto dell'Unione europea, vale a dire di tutti quelli che in Italia (e non solo!) si dedicano a questa disciplina e che assicurano il suo insegnamento, la sua diffusione e il suo sviluppo.

Nel ringraziarlo per il suo gesto di amicizia e vicinanza, gli formuliamo i migliori auguri perché, sotto la sua esperta e autorevole presidenza, la Corte possa continuare a esercitare il proprio ruolo fondamentale per la difesa e la piena affermazione del diritto dell'Unione europea.

Vorrei infine, a conclusione di queste brevi note, rivolgere un doveroso pensiero al prof. Ennio Triggiani, che avrebbe dovuto chiudere il nostro incontro con le sue conclusioni, ma non ha potuto farlo a causa delle cattive condizioni di salute, che poi si sono aggravate e ce lo hanno portato via il 9 marzo di quest'anno. Abbiamo tutti molti motivi di sincera gratitudine al caro Ennio e Lo ricorderemo in modo appropriato nel nostro prossimo Convegno, a Messina. Ma intanto credo di interpretare l'unanime sentimento di tutti i nostri Soci indirizzandoGli il più affettuoso pensiero e ringraziandoLo ancora una volta per lo straordinario contributo che ha dato alla nascita e allo sviluppo dell' AISDUE.

Antonio Tizzano

INTRODUZIONE

Il VII Convegno annuale dell'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), intitolato «Unione europea e territorio. Tra sovranità, regole e coesione» e svoltosi a Torino il 24 e 25 ottobre 2025, si è concentrato su una questione – quella del rapporto tra integrazione europea e territorio – che ha fin qui ricevuto un'attenzione limitata – o, quanto meno, poco organica – da parte degli studiosi del diritto dell'Unione europea. Tradizionalmente, infatti, nell'ambito del diritto pubblico la nozione di territorio è stata studiata principalmente in riferimento allo Stato, di cui rappresenta uno degli elementi costitutivi, delimitando l'ambito spaziale della sua sovranità. Un'attenzione decisamente più limitata è stata dedicata al significato, alla portata e all'incidenza della nozione in riferimento all'ordinamento dell'Unione europea. D'altro canto, l'espressione «territorio dell'Unione europea» si rinviene una sola volta nei Trattati istitutivi e, più in particolare, nell'art. 153 TFUE, il quale prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità, possa intervenire per fissare «condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione».

Tale stato delle cose costituisce il corollario di uno dei tratti fondamentali della Comunità, prima, e dell'Unione, poi, vale a dire la loro natura di organizzazioni internazionali dotate, nonostante le peculiarità riconosciute dalla Corte di Giustizia fin dal 1963 nella celebre sentenza *Van Gend en Loos*, di una sovranità esclusivamente funzionale e non anche territoriale. In questo contesto, il rapporto tra processo di integrazione europea e territorio è stato tradizionalmente letto in termini negativi. Il perseguimento di obiettivi quali la creazione del mercato interno o di uno spazio di libera circolazione senza frontiere è, infatti, avvenuto attraverso l'imposizione di limiti talora stringenti alla capacità degli Stati membri di esercitare talune delle prerogative tipiche della sovranità territoriale.

Per quanto tali dinamiche non si siano affatto esaurite, nel breve volgere di alcuni anni si è assistito ad un profondo mutamento della situazione a causa dell'agire congiunto di numerosi fattori che hanno determinato, da un lato, la crisi del modello neoliberista di globalizzazione affermatosi dopo la fine della Guerra Fredda e, dall'altro lato, un prepotente ritorno della dimensione territoriale sul palcoscenico internazionale. Tale cambiamento ha

implicazioni significative sul processo di integrazione europea e impone di riconsiderare il rapporto tra territorio e sovranità in un'epoca di forti tensioni al di fuori dei confini dell'Unione, nonché di contrapposizioni latenti tra gli Stati membri.

L'analisi della rilevanza del territorio nel quadro della fase attuale del processo di integrazione europea si svolge su piani diversi ancorché strettamente correlati, la cui trattazione si articola lungo tre direttrici distinte. Queste ultime si riflettono nelle tre parole-chiave che compongono il titolo del convegno: «sovranità», «regole» e «coesione».

Al primo di tali filoni di analisi è dedicata la prima sessione del convegno, le cui relazioni approfondiscono il rapporto che sussiste tra Unione europea e territorio inteso, quest'ultimo, nella sua tradizionale accezione quale oggetto della sovranità. L'analisi ha inteso stimolare un dialogo tra le diverse prospettive del diritto costituzionale, del diritto internazionale pubblico, e del diritto dell'Unione europea intorno alla questione della rilevanza e persistenza, a fronte delle caratteristiche *sui generis* dell'Unione europea, della tradizionale distinzione tra sovranità degli Stati sul territorio e potestà di natura funzionale delle organizzazioni internazionali. Tale riflessione offre un quadro concettuale imprescindibile per affrontare l'interrogativo che sottende il tema del convegno e il complesso delle relazioni che lo compongono: è possibile teorizzare in chiave giuridica un territorio dell'Unione europea unitariamente inteso? Oppure ci troviamo di fronte ad un fenomeno complesso e multiforme, in cui il rapporto tra territorio – o, più propriamente, *territori* – e integrazione europea si atteggia in forme differenti a seconda dello sguardo prospettico adottato?

Muovendo da quest'ultimo interrogativo, la seconda direttrice di indagine si concentra sulla dimensione delle “regole”, ossia il rapporto che intercorre tra, da un lato, l'ordinamento dell'Unione e i poteri che sono a quest'ultima attribuiti e, dall'altro lato, gli ambiti territoriali (ed extra-territoriali) sui cui essi insistono. Tale prospettiva di analisi sollecita un doppio ordine di considerazioni, cui sono dedicate le due successive sessioni del convegno. Da un lato, la seconda sessione pone l'accento sul concetto di territorio quale ambito spaziale del diritto dell'Unione, soffermandosi in particolare sulla sua incidenza territoriale ed extraterritoriale e sui problemi che ne discendono. Prendendo le mosse da un'analisi delle tecniche che consentono l'applicazione del diritto dell'Unione al di fuori dell'ambito territoriale degli Stati membri, le relazioni approfondiscono le implicazioni giuridiche derivanti dall'applicazione di tali tecniche in tre politiche particolarmente sensibili al fenomeno in esame: la regolazione del mercato e della

concorrenza, la politica di immigrazione e asilo e la lotta al cambiamento climatico.

Dall'altro lato, e in modo del tutto complementare, la terza sessione del convegno determina uno spostamento del focus dell'analisi dall'ambito territoriale delle "regole" ai confini di esso. Infatti, le relazioni ivi pubblicate pongono l'accento sulle problematiche di natura giuridica che emergono dalla crescente rilevanza dei confini territoriali in diversi ambiti dell'azione dell'Unione. L'indagine prende in esame non solamente i confini interni – i quali sollevano profondi interrogativi che interessano, segnatamente, l'applicazione dell'*acquis* di Schengen e la soluzione di controversie territoriali tra Stati membri – ma anche quelli esterni. A quest'ultimo riguardo, l'attuale contesto geopolitico fa sì che alla necessità di individuare i confini esterni dell'Unione – soprattutto con riferimento alle regioni ultraperiferiche e ai territori d'oltremare, assoggettati ad un regime giuridico particolare – si affianchi il tema della difesa di tali confini, profilo che interroga in modo sempre più profondo i limiti dell'attuale livello di integrazione e le sue prospettive future.

Da ultimo, la terza direttrice di analisi richiamata dal titolo del convegno prende in considerazione il rapporto fra territorio, solidarietà e coesione, guardando all'evoluzione delle azioni intraprese dall'Unione europea in questo ambito e alle sfide che essa sarà chiamata ad affrontare nel prossimo futuro. Al riguardo, le relazioni mettono in luce come il tema della territorialità – e, più in generale, del rapporto tra politiche UE e realtà territoriali – caratterizzi in modo trasversale il regime giuridico di diversi ambiti di azione sovranazionale, quali la politica di coesione, l'accesso ai benefici sociali e la tutela dei territori montani. Nei tre settori poc'anzi richiamati, il rapporto con il territorio (o territori) si intreccia in modo indissolubile con il delicato bilanciamento tra solidarietà e perseguimento di obiettivi diversi. Ne sono un chiaro esempio l'attualità e le prospettive di sviluppo della politica di coesione, caratterizzata da una sempre più marcata permeabilità a finalità altre rispetto al suo obiettivo precipuo, specialmente alla luce dell'attuale tendenza al riorientamento delle politiche di spesa dell'Unione verso il perseguimento di obiettivi trasversali – come, a titolo esemplificativo, la competitività.

Le conclusioni generali ricongiungono, infine, le tre direttrici di analisi qui illustrate e offrono alcuni spunti ricostruttivi del territorio nel quadro dell'ordinamento dell'Unione europea. Ne emerge un concetto poliedrico – e, anche per questo motivo, particolarmente affascinante – le cui differenti declinazioni si dipanano dal prisma complesso e multiforme che è l'attuale ordinamento dell'Unione europea.

È proprio la molteplicità di dimensioni di un'entità tradizionalmente unitaria, come quella del territorio, a costituire un'immagine particolarmente rappresentativa dell'identità giuridica dell'Unione europea. Essa è descritta dal Presidente della Corte di giustizia nel suo *keynote speech* che, in apertura del volume, dialoga idealmente con le conclusioni dell'indagine: nella sua complessità e poliedricità, l'Unione gode di un proprio elemento unificante e distintivo, ossia il suo essere una «comunità di diritto» fondata sulla tutela e la promozione di valori comuni.

Consegnando all'Editore gli Atti del Convegno per la loro stampa, desideriamo ringraziare tutti coloro che lo hanno reso possibile, a cominciare dal Presidente dell'Associazione, il Segretario generale nonché i componenti del Consiglio direttivo, e tutti i numerosi soci che hanno assistito ai lavori.

Esprimiamo profonda riconoscenza al Presidente della Corte di giustizia per la sua magistrale relazione di apertura e desideriamo rivolgere un sincero e sentito grazie ai relatori e alle relatrici che hanno interpretato nel migliore dei modi il loro ruolo fino alla consegna dei rispettivi contributi scritti.

Un ringraziamento particolare va, infine, al personale amministrativo dell'Università degli Studi di Torino per la preziosa collaborazione, nonché alle Istituzioni nazionali ed europee, agli Enti e alle Case editrici che hanno concesso il loro patrocinio e hanno garantito il loro fondamentale sostegno anche economico.

L'ideazione, l'organizzazione e lo svolgimento del Convegno sono stati davvero il frutto di uno straordinario lavoro di una squadra coesa e concentrata sull'obiettivo, composta da così tanti e validissimi giocatori che sarebbe qui troppo lungo riportarne l'elenco. Ognuno/a di loro deve essere consapevole di aver giocato una partita straordinaria, ciascuno/a nel suo specifico ruolo, dando un contributo ugualmente decisivo per conseguire il risultato finale. A cose fatte ci unisce il ricordo di una bella impresa portata a termine con determinazione, dedizione e, perché no, autentica gioia.

Non ci resta che passare il testimone agli amici e alle amiche dell'Università di Messina per l'organizzazione del VIII Convegno annuale AISDUE 2026 con l'augurio di riprovare i nostri stessi sentimenti e conseguire risultati ancora migliori.

Torino, 30 giugno 2026

I Curatori del volume

DISPUTE TERRITORIALI TRA STATI MEMBRI
E TRA STATI MEMBRI E STATI TERZI:
IL RILIEVO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Federico Casolari*

«We are not gathered here today in the belief that the EU is perfect.
We are gathered in the belief that here in Europe we must solve our problems
together. For that purpose we need institutions that can enter into the necessary
compromises. We need institutions to ensure that both nation-states and individu-
als exercise self-control and moderation. In a world of so many dangers, compro-
mise, self-control and moderation are the principal needs
of the 21st century».**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il (potenziale) ruolo del diritto dell'Unione nelle controversie territoriali in essere tra Stati membri. – 3. Il diritto dell'Unione e le controversie tra Stati membri e Stati terzi. – 4. Conclusione.

1. *Introduzione*

Molteplici sono le ragioni che fanno del tema relativo alle controversie territoriali tra Stati una questione di particolare rilievo per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

La prima ragione guarda alle origini stesse del processo di integrazione europea. Non va, infatti, dimenticato che il processo politico che portò all'adozione della Dichiarazione Schuman (1950), prima, e alla firma del Trattato istitutivo della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (1951), poi, muoveva dall'assunto che le spinte totalitariste che avevano condotto gli Stati europei a scatenare due conflitti mondiali nella prima metà del XX secolo fossero determinate dalla volontà di dominio e prevaricazione di alcune Nazioni europee e dalla necessità, da parte di queste ultime, di disporre di sempre più ampi territori, con l'ovvia conseguenza di determinare

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

** *Presentation Speech by Thorbjørn Jagland*, Chairman of the Norwegian Nobel Committee, Oslo, 10 dicembre 2012, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/ceremony-speech/>.

controversie territoriali in grado di inasprire le relazioni interstatali nel continente¹. Da qui l'imperativo di dare vita, per usare le parole di Robert Schuman, a «sforzi creativi»², che potessero anzitutto porre fine al contrasto tra Francia e Germania rispetto al controllo sullo sfruttamento dei bacini carboniferi della Saar e della Ruhr³, e che avrebbero trovato forma e sostanza nella prima delle Comunità europee⁴.

La necessità di contribuire ad una gestione ordinata delle controversie e modifiche territoriali nel continente europeo non è venuta meno nell'evoluzione successiva del processo di integrazione⁵. Nel corso dei decenni, le Comunità e l'Unione europea hanno operato come strumento di “normalizzazione” dei rapporti tra Stati membri e tra questi ultimi e altri Stati europei. Da un lato, ciò è stato reso possibile grazie alla natura fortemente integrazionista dell'ordinamento giuridico sovranazionale: in particolare, l'obiettivo di realizzare spazi comuni di cooperazione – a partire, evidentemente,

¹ Così Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, nel celebre Manifesto di Ventotene: «[l]a sovranità assoluta degli Stati nazionali ha portato alla volontà di dominio di ciascuno di essi, poiché ciascuno si sente minacciato dalla potenza degli altri e considera suo “spazio vitale” territori sempre più vasti, che gli permettano di muoversi liberamente e di assicurarsi i mezzi di esistenza, senza dipendere da alcuno». Cfr. *Per un'Europa libera e Unita. Il Manifesto di Ventotene*, edizione a cura del Senato della Repubblica italiana, Roma, 2017, p. 13.

² V. l'*incipit* del testo della Dichiarazione («La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano»), disponibile all'indirizzo: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.

³ Su tale contrastato rapporto, v. C. GERMOND, H. TÜRK, *A History of Franco-German Relations in Europe. From “Hereditary Enemies” to Partners*, New York, 2008. Cfr. anche F. SETHUR, *The Schuman Plan and Ruhr Coal*, in *Political Science Quarterly*, vol. 67, n. 4, 1952, p. 503 ss.

⁴ E nell'assetto territoriale descritto nel relativo Trattato istitutivo (in specie nell'art. 79). V. F. MURRAY, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, The Hague, 2012, p. 2 e p. 38 ss.

⁵ A questo proposito, Mathias Albert, Thomas Diez e Stephan Stetter guardano all'Unione come ad un “perturbatore di conflitti”, vale a dire come ad un soggetto che, attraverso gli strumenti di integrazione ed associazione di cui dispone, modifica, perturba appunto, la «continuous communication of incompatibilities» su cui si fondano i conflitti (territoriali) tra Stati europei: T. DIEZ, M. ALBERT, S. STETTER, *The Transformative Power of Integration: Conceptualising Border Conflicts*, in M. ALBERT, T. DIEZ, S. STETTER (eds), *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge, 2009, p. 13 ss.

da quello del mercato interno⁶ e dallo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁷ – ha senza dubbio contribuito a creare un contesto funzionale a depotenziare contrasti di natura territoriale tra gli Stati membri⁸. Tra i chiari esempi della forza normalizzatrice – o, se si vuole, perturbatrice della territorialità tradizionalmente intesa – esercitata dal diritto UE figurano il processo di pacificazione tra Francia e Germania, avviatosi agli albori dell'integrazione europea e poi sancito nel Trattato dell'Eliseo (1963), e quello tra Irlanda e Regno Unito in relazione all'Irlanda del Nord, sviluppatosi all'interno della cornice sovranazionale e sfociato nell'Accordo del Venerdì Santo (1998)⁹. Come noto, anche la questione relativa al regime applicabile a Gibilterra ha trovato, non senza qualche tensione tra il Regno di Spagna e il Regno Unito, una soluzione nell'alveo della cornice sovranazionale per poi tornare ad imporsi in conseguenza della *Brexit*¹⁰.

D'altro lato, anche la politica di allargamento, e i meccanismi di condizionalità da essa previsti, presentano potenzialità significative per la gestione o, addirittura, la risoluzione di controversie tra Stati membri ed altri Stati europei che hanno intrapreso il percorso dell'adesione¹¹. Ciò dipende in

⁶ G. GODIVEAU, *L'intégration des collectivités territoriales au marché intérieur*, in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et les territoires. Seizièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2022, p. 67 ss.

⁷ A. WEYEMBERGH, *La coopération pénale dans l'Union européenne: de mécanisme classiques marqués par le principe de territorialité national à la mise sur pied d'un « territoire pénal européen » ?*, in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et les territoires*, cit., p. 299 ss.

⁸ In questo senso, v. J. WEINZIERL, *Territoriality Beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy*, in *German Law Journal*, vol. 22, n. 4, p. 650 ss., spec. p. 672, secondo cui «the EU's *leitmotif* is to open national territories and to create a transnational, mutually integrating, and yet bounded space». Evidenziano invece i limiti strutturali che l'azione dell'Unione presenta *in subiecta materia* N. SKOUTORIS, *Problematising the Role of the EU in Territorial Sovereignty Conflicts*, in *IDEES*, 15 febbraio 2021, disponibile all'indirizzo: <https://revistaidees.cat/en/problematising-the-role-of-the-eu-in-territorial-sovereignty-conflicts/>, e S. BLOCKMANS, B. BERISHA, *From Stalemate to Solution. Rethinking EU Approaches to Bilateral Disputes in the Context of Enlargement*, International Centre for Defence and Security, Tallinn, 2025, disponibile all'indirizzo: <https://icds.ee/en/from-stalemate-to-solution-rethinking-eu-approaches-to-bilateral-disputes-in-the-context-of-enlargement/>, pp. 25-27. V. poi, per un ragionamento complessivo su Unione europea e territorio, i contributi di G. ROSSOLILLO e C. HONORATI, in questo volume.

⁹ S. BLOCKMANS, B. BERISHA, *From Stalemate to Solution*, cit., p. 9.

¹⁰ F. MURRAY, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, cit., p. 121 ss. Sulle vicende successive alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, v. invece *infra*, par. 3.

¹¹ La natura stabilizzatrice della politica di allargamento è richiamata sistematicamente nei

larga parte da quello che Gabriel Munuera ha definito «the power of attraction» dell'Unione¹², che è così ben illustrato dalle domande di adesione *ex art. 49 TUE* presentate da Ucraina, Georgia e Moldavia all'indomani dell'aggressione russa del febbraio 2022. Peraltro, grazie alla sua connessione strutturale con la politica europea di vicinato (e, dunque, col principio di buon vicinato su cui quest'ultima si fonda), che impone agli Stati aspiranti alla *membership* di normalizzare i propri rapporti con i Paesi europei ad essi limitrofi¹³, la politica di allargamento è in astratto in grado di proiettare il proprio potenziale di stabilizzazione ben oltre i confini dell'Unione¹⁴.

L'importanza dei due fattori qui menzionati (ossia la natura integrazionista del diritto UE e il potenziale normalizzatore della politica di allargamento) – e il contributo che essi hanno fornito alla stabilizzazione del continente europeo – sono stati solennemente riconosciuti in occasione del conferimento all'UE del Premio Nobel per la Pace nel 2012.

documenti ufficiali delle istituzioni sovranazionali. V., per tutti, Comunicazione della Commissione, *Comunicazione 2025 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2025) 690 final, p. 1. V. anche T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024, p. 61 ss.

¹² G. MUNUERA, *Preventing Armed Conflict in Europe: Lessons from Recent Experience*, Chaillot Papers 15/16, Western European Union for Security Studies, giugno 1994, p. 91, disponibile all'indirizzo: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp015-016e.pdf>. V. anche C. HILL, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, n. 3, 2001, p. 315 ss., p. 323.

¹³ Cfr. art. 8 TUE. In proposito, v. P. VAN ELSUWEGE, *Good Neighbourliness as a Conditions for Accession to the European Union: Finding the Balance between Law and Politics*, in D. KOCHENOV, E. BASHEKA (eds), *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden-Boston, 2015, p. 215 ss., e M. EVOLA, *L'ammissione di Stati terzi all'Unione europea*, Milano, 2025, p. 112 ss.

¹⁴ Emersa per la prima volta in relazione all'ingresso della Grecia nelle Comunità europee (con riguardo al contenzioso allora esistente tra la Repubblica ellenica e la Turchia), questa connessione ha acquisito natura di condizione di ammissione all'Unione nella prassi successiva, ed è riassumibile nella necessità, evidenziata con particolare urgenza nell'attuale *round* di negoziati che riguarda i Balcani occidentali, di evitare che controversie esterne all'Unione vengano ricondotte al suo interno come effetto accessorio dell'adesione ad essa. V. sul punto E. FOUÉRÉ, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, European Policy Centre – CEPS, luglio 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-enlargement-and-the-resolution-of-bilateral-disputes-in-the-western-balkans/>, nonché *infra*, par. 3. V. anche, in relazione alla proiezione dell'azione UE sul vicinato europeo *latu sensu* inteso, S. BLOCKMANS, R.A. WESSEL, *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in Its Neighbourhood: The Emergence of a New Security Actor*, in A. ANTONIADIS, R. SCHÜTZE, E. SPAVENTA (eds), *The European Union and Global Emergencies: A Law and Policy Analysis*, Oxford, 2011, p. 73 ss.

Detto questo, e benché la gran parte delle controversie territoriali oggi esistenti non riguardi i rapporti tra Paesi UE e quelli tra Paesi UE e Paesi terzi¹⁵, non vi è dubbio che alcune di esse rivestano un rilievo centrale per l'Unione e le sue sorti. Non possono non richiamarsi al riguardo l'aggressione armata russa contro l'Ucraina e le controversie sorte dall'occupazione da parte russa di alcuni territori ucraini, anticipate, peraltro, dall'annessione nel 2014 della Crimea, che hanno determinato un riposizionamento strategico globale dell'Unione, volto a preservare anzitutto l'autonomia strategica di quest'ultima, assieme alla sua capacità di compiere scelte sovrane¹⁶.

Né vanno dimenticate alcune controversie tuttora in essere tra Stati membri e tra Stati membri e Stati terzi, che sembrano gettare più di un'ombra sulla perdurante capacità dell'Unione di agire come «force for good»¹⁷, in grado di operare come attore di stabilizzazione regionale. Paradigmatiche, da questo punto di vista, sono le vicende relative alla controversia tra Slovenia e Croazia e allo stallo che ancora caratterizza la questione cipriota¹⁸.

Muovendo dalle premesse che precedono, il presente contributo intende offrire alcune riflessioni proprio rispetto a questi ultimi elementi di

¹⁵ Per una lista aggiornata delle controversie in essere v. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_territorial_disputes. In questo lavoro si adotta una nozione volutamente ampia di «disputa» o «controversia territoriale», che, in linea con le osservazioni rese dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della *Controversia frontaliere tra Burkina Faso e Mali*, comprende sia le controversie su porzioni di territorio che l'attribuzione di sovranità sull'intera entità geografica. Invero, come ricordato dalla stessa Corte, «in the great majority of the cases [...], the distinction outlined above is not so much a difference in kind but rather a difference of degree as to the way the operation in question [i.e. the delimitation] is carried out» (Corte int. giust. 22 dicembre 1986, in *ICJ Reports*, 1986, p. 554 ss., punto 17).

¹⁶ Tale riposizionamento tiene evidentemente conto dell'aumentato rischio di crisi che possono attentare all'integrità territoriale degli Stati membri, suggerendo, tra l'altro, una rivalutazione della clausola di mutua assistenza contenuta nell'art. 42, par. 7, TUE. Cfr. M. VELLANO, *Quale ruolo per l'Unione europea in caso di un'aggressione armata al territorio di uno o più dei suoi Stati membri?*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Napoli, 2024, p. 189 ss. V. anche *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, giugno 2026, disponibile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/2026-05-StrategicCompass_4th-Year_Report_V2.pdf.

¹⁷ V. M. PACE, *The EU as a "Force for Good" in Border Conflict Cases?*, in M. ALBERT, T. DIEZ, S. STETTER (eds), *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, cit., p. 203 ss.

¹⁸ Sulle quali v., rispettivamente, *infra*, parr. 2 e 3.

prassi, senza dimenticare il quadro di instabilità più generale nel quale l'Unione si trova a dover agire, e le implicazioni sistemiche che da esso derivano. L'obiettivo è quello di comprendere se – e in che misura – il diritto dell'Unione possa effettivamente contribuire oggi alla risoluzione di controversie territoriali tra Stati membri (par. 2) e tra Stati membri e Stati terzi (par. 3).

Un'ultima precisazione si rende necessaria. Nel trattare il tema appena delineato non si può prescindere da un vincolo per così dire “costituzionale” che l'Unione europea è chiamata a rispettare: la tutela dell'integrità territoriale degli Stati membri e di quella degli altri Stati della Comunità internazionale. Quanto agli Stati membri, è l'art. 4, par. 2, TUE a rammentare che l'Unione deve rispettare «le funzioni essenziali dello Stato, in particolare l[a] funzion[e] di salvaguardia dell'integrità territoriale». La posizione assunta dai vertici dell'Organizzazione nel contesto del tentativo di secessione operato dalla Catalogna (2017), pur non essendo – quest'ultima vicenda – riconducibile ad un'ipotesi di controversia territoriale tra Stati, ben dimostra come il vincolo in questione, che è associato dal Trattato alla dimensione identitaria degli Stati membri, sia considerato con particolare riguardo da parte dall'Unione¹⁹. Rispetto agli altri Stati, invece, è direttamente il diritto internazionale generale ad imporre all'Unione un siffatto obbligo, da essa più volte richiamato – a titolo meramente esemplificativo – nelle vicende relative alla guerra di aggressione contro l'Ucraina²⁰. Quanto appena detto risulta perfettamente in linea con la ricostruzione dell'Unione europea nei termini di un'“Unione di diritto”, chiamata a rispettare gli elementi identitari dei propri Stati membri e i principi generali del diritto internazionale. E, inevitabilmente, come si vedrà a seguire, incide sull'approccio da essa tenuto in relazione alle controversie territoriali interstatali oggetto di questo studio.

¹⁹ Come noto, i rappresentanti delle principali istituzioni UE hanno espresso il proprio supporto al Regno di Spagna, riconoscendo che la questione fosse da ricondurre nell'alveo dell'ordinamento costituzionale dello Stato membro. V. A. MANGAS, *The European Union's Response to the Catalan Secessionist Process*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 16, n. 1, 2024, p. 63 ss., anche in relazione agli ulteriori elementi di prassi citati dall'Autrice.

²⁰ V. le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022, doc. EUCO 18/22. Sull'importanza del principio internazionalistico dell'integrità territoriale per la gestione di controversie territoriali che possono sorgere tra Stati, v., per tutti, M. KOHEN, M. HÉBIÉ, *Territorial Conflicts and Their International Framework*, in M. KOHEN, M. HÉBIÉ (eds), *Research Handbook on Territorial Disputes in International Law*, Cheltenham-Norhampton, 2018, p. 5 ss., spec. p. 21.

2. *Il (potenziale) ruolo del diritto dell'Unione nelle controversie territoriali in essere tra Stati membri*

In questo paragrafo si esamina il ruolo che il diritto dell'Unione può svolgere in caso di controversie territoriali tra gli Stati attualmente membri. Dati i limiti di spazio, l'analisi si sofferma sulle sole controversie esistenti rispetto alle quali siano occorsi sviluppi significativi riconducibili temporalmente al periodo di partecipazione degli Stati interessati al processo di integrazione europea. Sulla base dei parametri individuati, due sono le situazioni che appaiono rilevanti: la prima riguarda la controversia tra Italia e Francia sulla sovranità territoriale esercitabile sulla vetta del Monte Bianco; la seconda ha ad oggetto la controversia tra Croazia e Slovenia sul tracciato della frontiera marittima e terrestre²¹. Quella che segue è un'analisi congiunta (non diacronica) dei due casi, che mira a mettere in luce il contributo – effettivo e potenziale – che il diritto UE può fornire alla loro soluzione e, più in generale, alla soluzione di dispute tra Stati membri.

²¹ In base alla lista delle controversie disponibile su Wikipedia (v. *supra*, nota 15), che risulta esser utilizzata anche dalla Commissione europea (v. <https://data.europa.eu/apps/data-visualisation-guide/disputed-territories>), l'unica altra disputa irrisolta riguarderebbe l'occupazione, da parte del Regno di Spagna, del territorio nel quale insiste il Comune di Olivença, risalente alla Guerra delle Arance. Il Trattato di Badajoz (1801), che pose termine al conflitto tra i due Regni, dispose la cessione del territorio conteso alla Spagna. L'esito del Congresso di Vienna, consacrato nell'omonimo Trattato (1815), aveva tuttavia previsto che l'area dovesse ritornare al Portogallo (art. CV), circostanza quest'ultima a cui la Spagna non ha mai dato seguito. Diverso ragionamento vale per la disputa tra Germania e Paesi Bassi riguardo alla sovranità territoriale sulla Baia costiera di Dollard, oggetto di numerosi trattati conclusi tra i due Paesi (rispettivamente nel 1960, 1962, 1964, 1980, e 2014). Benché gli Stati in lite abbiano concordato di... non concordare su una soluzione definitiva alla controversia, essi hanno stabilito una gestione pragmatica congiunta dell'area, consegnata nel testo dei trattati sopra richiamati, allo scopo di proteggere gli interessi condivisi e di fornire un quadro giuridico certo che definisca diritti e doveri reciproci. La soluzione individuata, che in qualche modo rimanda all'ipotesi di un condominio di Stati (così H.H. POST, *Dutch-German Boundary Relations in the Eems-Dollars (Ems-Dollart) Estuary: An Implicit Condominium?*, in F. PALERMO, J. MARKO, E. MILANO (eds), *Law, Territory and Conflict Resolution. Law as a Problem and Law as a Solution*, Leiden-Boston, 2016, p. 346 ss.), è simile a quella individuata per l'Isola dei Fagiani, o Ile de la Conférence, un piccolo isolotto collocato nel mezzo del fiume Bidasoa, che divide la Spagna dalla Francia. L'Isola, che ospitò nel 1660 Luigi XIV di Francia e Maria Teresa D'Austria per la ratifica del Trattato dei Pirenei, che avrebbe posto termine al conflitto scoppiato tra i due Stati nel 1635, è oggi un condominio franco-spagnolo, essendo amministrata per sei mesi l'anno dalla Municipalità francese di Hendaye e per i restanti sei mesi dal Comune spagnolo di Irun.

Il punto di partenza da cui muovere è rappresentato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella pronuncia relativa alla procedura di infrazione attivata dalla Slovenia nei confronti della Croazia, avente ad oggetto, per l'appunto, la controversia territoriale tra i due Paesi membri²². Si tratta, peraltro, della prima pronuncia in cui la Corte di giustizia è stata investita direttamente di una controversia territoriale tra due Stati membri. Il contesto è noto e può essere brevemente descritto come segue: la Repubblica slovena, agendo contro la Repubblica croata *ex art. 259 TFUE*, sosteneva che il mancato rispetto, da parte di quest'ultima, del lodo arbitrale reso da un tribunale istituito sulla base di una Convenzione di arbitrato conclusa nel 2009 per la risoluzione della controversia frontaliere avesse di fatto determinato l'impossibilità, per lo Stato ricorrente, di garantire l'effettività del diritto UE nell'area ad esso attribuita in base al predetto lodo²³. Altrettanto noto è l'esito cui sono giunti i giudici di Lussemburgo: la Grande Sezione della Corte di giustizia ha ritenuto di doversi astenere dall'esercitare la propria giurisdizione nel caso di specie. Tale (sorprendente) conclusione è stata motivata sulla base di due argomenti tra loro correlati. Da un lato, la Corte ha sostenuto che la controversia aveva come oggetto principale il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione di arbitrato conclusa dai due Paesi. In quanto tale, dunque, essa doveva intendersi come una controversia prevalentemente di diritto internazionale, il diritto dell'Unione risultando, di fatto, del tutto ancillare. Ne deriva, secondo la Corte, che il tema della controversia dovesse considerarsi esterno all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea²⁴. D'altro lato, la Corte ha tenuto a ribadire le prerogative che ciascuno Stato membro può esercitare nella determinazione dell'ampiezza e dei limiti del proprio territorio. È in

²² Corte giust. 31 gennaio 2020, C-457/18, *Slovenia/Croazia*. Su di essa, v., tra gli altri, E. CANNIZZARO, *Inter-Member State International Law in the EU Legal Order: Some Thoughts on Slovenia v. Croatia*, in *CMLR*, vol. 58, n. 5, 2021, p. 1473 ss.; F. CASOLARI, *Il (possibile) ruolo del diritto dell'Unione europea nella soluzione delle controversie tra Stati membri: alcune considerazioni sistemiche a partire dal caso Slovenia c. Croazia*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future*. Liber Amicorum in onore di Edoardo Greppi, Napoli, 2023, p. 143 ss.; E. PAGANO, *Sulla rilevanza dei trattati stipulati dagli Stati membri nel diritto dell'Unione. Considerazioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso Slovenia c. Croazia*, in *DUE*, n. 3, 2020, p. 647 ss.

²³ Per una più puntuale ricostruzione del contesto giuridico e fattuale si rinvia a F. CASOLARI, *Il (possibile) ruolo del diritto dell'Unione europea nella soluzione delle controversie tra Stati membri*, cit., p. 144 ss.

²⁴ *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punti 101-107.

particolare in base a tale determinazione – da esercitarsi, ricorda sempre la Corte, conformemente al diritto internazionale pubblico – che, in virtù delle regole di diritto primario contenute nei Trattati istitutivi, può definirsi l'ambito di applicazione di questi ultimi²⁵. Anche rispetto a questo ulteriore profilo, insomma, il diritto UE non avrebbe avuto molto da dire nella disputa tra i due Paesi membri.

Come si può notare, la posizione assunta dalla Corte nel caso in commento ridimensiona significativamente la portata sovranazionale della lite in corso tra Slovenia e Croazia. È semmai la dimensione internazionale a prevalere. Ciò, nonostante la stessa Convenzione di arbitrato, conclusa tramite i buoni uffici dell'Unione europea, avesse chiaramente delineato la connessione strutturale tra la soluzione della controversia e i negoziati di adesione della Croazia, allora Paese candidato²⁶. Peraltro, anche il Tribunale arbitrale aveva chiarito nel suo *Partial Award* come «the Agreement is intimately tied to the process of Croatia's accession to the European Union»²⁷. Ed invero è del tutto evidente l'obiettivo strategico perseguito dalla Convenzione: consentire un'adesione ordinata della Croazia all'Unione, in grado di garantire l'effettività del diritto UE anche nelle aree contese.

Tali elementi sono stati nella sostanza ignorati dalla Corte di giustizia, che ha ricondotto l'ordinamento UE ad uno (sfuocato) elemento di contesto. Addirittura, secondo l'Avv. gen. Pikamäe, l'ambito di applicazione territoriale del diritto UE sarebbe stato da considerarsi, nel caso in esame, come «un fatto oggettivo», che si impone all'Unione, senza che essa possa in alcun modo contribuire alla sua determinazione²⁸.

La pronuncia nel caso *Slovenia/Croazia* sembra restituire un'immagine del processo di integrazione molto diversa rispetto a quella richiamata nel paragrafo precedente. Lungi dall'essere in grado di esprimere una forza normalizzatrice – o perturbatrice della territorialità tradizionalmente intesa –, esso continuerebbe, nei fatti, a dipendere da una concezione tradizionale della sovranità territoriale degli Stati membri²⁹. Con la conseguenza che lo

²⁵ *Ivi*, punto 105.

²⁶ V. in particolare l'art. 9. Il testo della Convenzione è disponibile al seguente indirizzo: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2165>.

²⁷ Tribunale arbitrale 30 giugno 2016, n. 2012-04, *Partial Award*, punto 220; testo disponibile al seguente indirizzo: <https://pcacases.com/web/sendAttach/1787>.

²⁸ Conclusioni dell'Avv. gen. Pikamäe, dell'11 dicembre 2019, C-457/18, *Slovenia/Croazia*, par. 111.

²⁹ V. S. BLOCKMANS, B. BERISHA, *From Stalemate to Solution*, cit., p. 23, secondo i quali «[t]he [*Slovenia v Croatia*] case [...] reveals the limits of the EU integration process's intrinsic

spazio di cooperazione sovranazionale sembrerebbe degradare fino a ridursi a una mera somma dei territori degli Stati membri³⁰, da un lato; e, dall'altro, che le possibili controversie territoriali insorte tra detti Stati dovrebbero essenzialmente trovare soluzione nell'alveo del diritto internazionale. Tale conclusione pare, peraltro, incontrare il favore della Commissione europea, che ha avuto modo di esprimersi sulla controversia tra Francia e Italia in merito al confine tra i due Stati nella zona del Monte Bianco poco dopo la pronuncia della Corte³¹. Rispondendo ad un'interrogazione parlamentare presentata da Antonio Tajani, nella quale si chiedeva quali iniziative avrebbe potuto intraprendere la Commissione per mediare tra i due Paesi, evitando così azioni unilaterali, l'allora Commissaria per gli Affari Interni, Ylva Johansson, aveva precisato che: «l'UE agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri. A tal proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato [in *Slovenia/Croazia*] che spetta a ciascuno di essi determinare l'ampiezza ed i limiti del proprio territorio, in conformità con le regole del diritto internazionale pubblico. *Dal momento che si tratta di una questione di competenza nazionale, la Commissione non ha competenza ad agire*»³².

Prima di trarre conclusioni definitive dagli elementi di prassi appena richiamati, occorre, però, considerare un *obiter* presente nella pronuncia della Corte e collocato subito dopo il punto in cui quest'ultima si dichiara incompetente a decidere sulla procedura di inadempimento. Vi si legge quanto segue: «[t]ale conclusione lascia impregiudicato qualsiasi obbligo scaturente, per ciascuno dei due Stati membri interessati, nelle loro relazioni reciproche ma anche verso l'Unione e gli altri Stati membri, dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE per adoperarsi lealmente ai fini della realizzazione di una soluzione giuridica definitiva conforme al diritto internazionale, quale

dispute resolution qualities». Questa ricostruzione ha come corollario l'assenza, nei Trattati istitutivi, di un'esplicita competenza in materia di controversie territoriali tra Stati membri: N. SKOUTARIS, *Problematising the Role of the EU in Territorial Sovereignty Conflicts*, cit.

³⁰ W. W. GEURSEN, *Mapping the Territorial Scope of EU Law*, The Hague, 2024, pp. 343-344.

³¹ Per una ricostruzione approfondita della controversia frontaliera, v. G. LE FLOCH, G. MINERVINI, *Il tracciamento del confine sul Monte Bianco: Profili attuali di diritto internazionale dal versante italiano e da quello francese*, in R. LOUVIN, M. VELLANO (a cura di), *Monte Bianco. La montagna senza confini*, Milano, 2024, p. 27 ss.

³² Risposta di Ylva Johansson a nome della Commissione europea, 29 marzo 2021, interrogazione parlamentare E-005844/2020(ASW), disponibile al link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005844-ASW_IT.html (corsivo aggiunto).

auspicata nell'Atto di adesione, la quale assicuri l'applicazione effettiva e senza ostacoli del diritto dell'Unione nelle zone in questione e per porre fine alla loro disputa utilizzando l'uno o l'altro mezzo per la composizione di quest'ultima, ivi compresa, se del caso, la sottoposizione di tale disputa alla Corte in virtù di un compromesso ai sensi dell'articolo 273 TFUE»³³.

Non è facile attribuire un significato univoco a questo passaggio. O, per meglio dire, se si volesse aderire alla lettura appena richiamata della pronuncia, si dovrebbe forse concludere che la Corte abbia voluto fare proprie alcune delle conclusioni tratte dalla Corte internazionale di giustizia nella nota controversia relativa al *Progetto di chiuse Gabčíkovo-Nagymaros*, disciplinato in un Trattato concluso nel 1977 tra Ungheria e Cecoslovacchia, che vedeva contrapposta la Repubblica magiara alla Slovacchia³⁴. Nella relativa pronuncia, la Corte concludeva, tra l'altro, che «Hungary and Slovakia must negotiate in good faith in the light of the prevailing situation, and must take all necessary measures to ensure the achievement of the objectives of the Treaty»³⁵.

Detto questo, ed al netto di alcune ambiguità dell'*obiter* che questa lettura non aiuta a sciogliere³⁶, si può davvero ritenere che il principio di leale cooperazione sia stato richiamato (o possa essere richiamato) al solo fine di evocare generici obblighi di condotta in capo agli Stati membri, essenzialmente riconducibili al paradigma internazionalistico della buona fede? Ci pare che questa sia un'interpretazione minimalista del principio, certamente non in linea con l'approccio generale adottato dalla Corte di giustizia in relazione al carattere precettivo della leale cooperazione nel diritto UE.

Anzitutto, è bene ricordare che la Corte ha da tempo valorizzato il ruolo che il principio in parola può svolgere in ambiti in cui insistono prerogative sovrane degli Stati membri³⁷. Sorprendentemente, è proprio nel caso in esame che tale valorizzazione ha portato all'identificazione di una vera e

³³ *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 106.

³⁴ Benché non rappresenti una controversia territoriale in senso stretto, la disputa in questione riguardava la realizzazione di un sistema di chiuse su di un tratto di circa 200 km del Danubio, in una zona a cavallo tra i due Stati.

³⁵ Corte int. giust. 25 settembre 1997, in *ICJ Reports*, 1997, p. 7 ss., p. 80.

³⁶ Su tutte, il fatto che la Corte evochi la possibilità per i due Stati di ricorrere alla sua giurisdizione *ex art.* 273 TFUE, circostanza che dovrebbe, però, portare a presumere che la controversia non sia estranea o eccessivamente lontana dall'oggetto dei Trattati. V. E. CANIZZARO, *Inter-Member State International Law in the EU Legal Order*, cit., p. 1485 ss.

³⁷ V. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025, p. 361 ss.

propria “teoria” giurisprudenziale, che prende il nome di “teoria della limitazione”. Nelle proprie conclusioni, infatti, l’Avv. gen. Pikamäe rammenta che, «[s]econdo tale teoria, l’esercizio della competenza riservata agli Stati membri viene limitato in nome della realizzazione degli obiettivi dell’Unione»³⁸. La teoria della limitazione si fonda, in sostanza, sugli obblighi negativi che ricadono in capo agli Stati membri in base al principio di leale cooperazione e che richiedono loro, come menzionato nell’art. 4, par. 3 TUE, di astenersi da «qualsiasi misura» che rischi di compromettere gli obiettivi dell’Unione. Sfortunatamente, subito dopo averla menzionata, l’Avv. gen. ha ritenuto di dover concludere che, «a differenza dei casi in cui la Corte ha applicato la limitazione delle competenze, nella fattispecie il comportamento contestato, vale a dire la mancata esecuzione del lodo arbitrale, *non presenta alcun nesso con le norme dell’Unione*»³⁹. Come si è detto sopra, si tratta di una conclusione assai discutibile in relazione alla controversia tra Croazia e Slovenia. A ben vedere, analoghe conclusioni possono valere anche per la controversia tra Italia e Francia, tenuto conto dell’impatto che essa può produrre – e ha prodotto – sull’effettività del diritto UE, segnatamente delle norme sulla libera circolazione delle persone, nella zona della cima del Monte Bianco⁴⁰.

È dunque opportuno cercare di comprendere se vi siano margini per valorizzare la teoria in parola anche riguardo ad ipotesi di controversie territoriali tra Stati membri che possano avere un impatto sulla corretta applicazione del diritto UE nelle aree controverse. D’altra parte, se la Grande Sezione della Corte ha ritenuto di poter limitare le prerogative sovrane degli Stati membri in materia di acquisto della cittadinanza, giungendo addirittura ad escludere che essi possano adottare meccanismi di naturalizzazione

³⁸ Conclusioni dell’Avv. gen. Pikamäe, dell’11 dicembre 2019, sopra citate, par. 138.

³⁹ *Ibidem* (corsivo aggiunto). In questo senso, la posizione dell’Avv. gen. appare in linea con quella espressa dall’Avv. gen. Mengozzi nel caso *Austria/Germania*, avente ad oggetto una controversia sorta tra i due Paesi UE sull’interpretazione di una convenzione bilaterale diretta a evitare la doppia imposizione. Secondo l’Avv. gen. Mengozzi, infatti, «lo strumento dell’articolo 273 TFUE non può essere impiegato per definire controversie tra Stati che siano estranee o eccessivamente lontane dall’oggetto dei Trattati. Così, la scelta di due Stati membri di ricorrere alla suddetta disposizione per risolvere una disputa relativa alla loro rispettiva sovranità territoriale, marittima o insulare ben difficilmente, a mio avviso, potrebbe soddisfare il presupposto della connessione con l’oggetto dei Trattati» (conclusioni dell’Avv. gen. Mengozzi, del 27 aprile 2017, C-648/15, *Austria/Germania*, punto 44).

⁴⁰ M. VELLANO, L. GROSSIO, *Per una soluzione della controversia territoriale tra Italia e Francia relativa alla vetta del Monte Bianco: il duplice contributo del diritto dell’Unione europea*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 463 ss., spec. pp. 467-468.

fondati sullo *ius pecuniae*⁴¹, non si capisce per quale motivo non sia possibile applicare la stessa linea argomentativa ad un'altra funzione particolarmente rappresentativa della sovranità statale, quale è, appunto, quella relativa alla delimitazione territoriale⁴².

Ora, è vero che finora la valorizzazione degli obblighi di leale cooperazione non ha mai comportato il riconoscimento di obblighi in capo agli Stati membri relativi alla conclusione di accordi internazionali funzionali al perseguimento degli obblighi di diritto UE. Obblighi in tal senso sono stati semmai ricondotti all'esistenza di vincoli preesistenti assunti dagli Stati in connessione con il diritto UE⁴³. Negli altri casi, come ricordato dall'Avv. gen. Sharpston nelle conclusioni presentate nel procedimento di parere relativo alla *Conclusione dell'Accordo di libero scambio con Singapore*, il tema della competenza soggettiva a concludere l'accordo risulta prevalente sull'interesse sovranazionale⁴⁴. Sembrerebbe, pertanto, doversi affermare che la teoria della limitazione non sia invocabile nel caso di una controversia territoriale tra Stati membri nel senso di imporre loro l'obbligo di concludere un accordo per la soluzione definitiva della stessa, eventualmente nella forma di un compromesso che rimetta la decisione finale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 273 TFUE.

Ciò detto, non è tuttavia da escludere una diversa valorizzazione degli obblighi di lealtà. A venire in aiuto sono le considerazioni formulate in un

⁴¹ Corte giust. 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*.

⁴² L'analisi tra le due fattispecie è tutt'altro che azzardata, se si considera il fatto che per entrambe le ipotesi (definizione delle modalità di acquisto della cittadinanza, da un lato, e determinazione dell'estensione territoriale, dall'altro) la Corte di giustizia muove il proprio ragionamento dalla circostanza che esistono prerogative degli Stati membri da esercitare in conformità con il diritto internazionale.

⁴³ Corte giust. 19 marzo 2002, C-13/00, *Commissione/Irlanda*. Nella sentenza, la Corte ha riconosciuto un'infrazione del diritto UE da parte irlandese per la mancata adesione alla Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche. Secondo la Corte, infatti, la Convenzione in parola definisce diritti ed obblighi in materie disciplinate dal diritto UE, circostanza che prefigura un «interesse comunitario» all'adesione ad essa da parte del Paese membro (*ibid.*, punto 19).

⁴⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Sharpston, del 21 dicembre 2016, parere 2/15, *Conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, par. 566: «la necessità di un'unità e rapidità dell'azione esterna dell'Unione nonché le difficoltà che potrebbero emergere in caso di partecipazione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri alla conclusione e all'attuazione di un accordo internazionale non possono incidere sulla questione di chi abbia la competenza a concluderlo. Tale questione deve essere risolta esclusivamente in base ai Trattati».

caso relativo ad un'altra controversia interstatale portata all'attenzione della Corte di giustizia sulla base dell'art. 259 TFUE. In *Ungheria/Slovacchia*, procedimento avente ad oggetto l'asserita violazione, da parte slovacca, delle norme sulla libera circolazione dei cittadini UE nei confronti del Presidente ungherese (cui era stato negato l'ingresso nel territorio dello Stato), l'Avv. gen. Bot ha riconosciuto anzitutto l'esistenza di una competenza statale esclusiva, da esercitarsi in conformità alle norme di diritto internazionale (a partire dal principio di uguaglianza sovrana degli Stati), in materia di visite dei capi di Stato nel Paese ospitante⁴⁵. Ciò precisato, però, l'Avv. gen. ha anche chiarito che, «*come per qualsiasi competenza esclusiva degli Stati membri*, questi ultimi non dovrebbero esercitare le loro competenze in materia diplomatica in un modo che possa condurre ad una rottura prolungata delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri. Siffatta rottura sarebbe infatti incompatibile con il processo di integrazione diretto a creare, secondo il tenore del preambolo del Trattato UE, "un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa" e costituirebbe un ostacolo al conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione, compreso quello di promuovere la pace»⁴⁶. Secondo l'Avv. gen., tuttavia, solo una situazione di qualificata gravità, come una «persistente paralisi delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri, contraria all'impegno assunto dagli stessi di intrattenere relazioni di buon vicinato che è inerente alla loro decisione di aderire all'Unione, rientrerebbe nel diritto dell'Unione»⁴⁷.

Ora, è senz'altro vero che né la controversia tra Slovenia e Croazia né quella tra Italia e Francia hanno portato a un'*escalation* tale da prefigurare una paralisi delle relazioni diplomatiche tra i Paesi in lite⁴⁸. Tuttavia, non può escludersi che un simile scenario si verifichi un domani a causa di una controversia territoriale tra Stati membri. In questo caso, dunque, si potrebbe invocare una violazione degli obblighi derivanti dal principio di leale

⁴⁵ Conclusioni dell'Avv. gen. Bot, del 6 marzo 2012, C-364/10, *Ungheria/Slovacchia*, par. 57.

⁴⁶ *Ivi*, par. 58 (corsivo aggiunto).

⁴⁷ *Ivi*, par. 59.

⁴⁸ Le relazioni italo-francesi sono state semmai segnate da una rinnovata convergenza in occasione della conclusione del c.d. «Trattato del Quirinale», ossia il Trattato per una cooperazione bilaterale rafforzata, firmato il 26 novembre 2021. Nel Preambolo del Trattato si auspica una stretta cooperazione tra le Parti nella gestione dell'Arco alpino. Inoltre, l'art. 10 istituisce un Comitato di cooperazione frontaliere con il compito di favorire l'interconnessione della zona terrestre di frontiera italo-francese. Il testo del Trattato è disponibile al seguente indirizzo: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf.

cooperazione. Più in generale, vi è da chiedersi se comportamenti unilaterali assunti da Stati membri, che ostacolano in modo del tutto arbitrario o ingiustificato l'individuazione di una soluzione alla controversia, siano da considerarsi compatibili con la lealtà comunitaria⁴⁹ e con l'idea di *mutual membership* che costituisce, al fondo, la *ratio* della teoria della limitazione⁵⁰. La traiettoria dell'integrazione tracciata dalla *membership* all'Unione richiede, infatti, agli Stati membri un esercizio delle rispettive prerogative orientato secondo un'ottica sovranazionale, che tenga conto delle conseguenze che possono determinarsi sugli altri Paesi membri e, più in generale, sulla cooperazione a livello UE. In quest'ottica, azioni cooperative promosse dagli Stati in lite, volte ad una cogestione delle aree controverse, risultano senz'altro in linea con la dimensione di *mutual membership* delineata dal principio di leale cooperazione⁵¹.

Come visto, il fatto che l'Unione non presenti una competenza espressa sul tema di cui ci si occupa non esclude che la partecipazione degli Stati membri al processo di integrazione imponga loro – nell'ottica del *constitutional alignment* prefigurato da Koen Lenaerts e José Gutiérrez-Fons⁵² – degli obblighi di lealtà (questi sì derivanti dai Trattati!) che possono contribuire alla soluzione delle dispute territoriali che li contrappongono.

D'altro canto, non vi è dubbio che anche alcune competenze specifiche dell'Unione – e gli strumenti giuridici adottati in base ad esse – possono contribuire a creare le condizioni per attenuare gli elementi di contrapposizione tra gli Stati membri in lite, valorizzando profili di gestione condivisa delle aree contese. Delle potenzialità intrinseche alla realizzazione del

⁴⁹ M. VELLANO, L. GROSSIO, *Per una soluzione della controversia territoriale tra Italia e Francia relativa alla vetta del Monte Bianco*, cit., p. 471, ritengono, ad esempio, che, «nonostante il carattere facoltativo della giurisdizione della Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 273 TFUE, il principio di leale cooperazione osti ad un rifiuto totalmente pretestuoso di un'offerta di compromesso nell'ambito di una disputa come quella in esame».

⁵⁰ V. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, pp. 198-202.

⁵¹ V. G. CATALDI, *Prospects for the Judicial Settlement of the Dispute Between Croatia and Slovenia Over Piran Bay*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds), *International Courts and Development of International Law. Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, p. 257 ss., spec. p. 266, che si riferisce in proposito alla possibilità di dare vita a una «form of "condominium" or a regime of strengthened cooperation».

⁵² L'espressione è utilizzata per indicare l'allineamento del modello costituzionale dei Paesi membri ai valori su cui l'Unione si fonda e, dunque, all'identità dell'ordinamento giuridico comune ad essi. V. K. LENAERTS, J.A. GUTÉRREZ-FONS, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in EP, vol. 8, n. 3, 2024, p. 1495 ss., spec. p. 1510.

mercato interno e dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si è già detto⁵³. Michele Vellano e Lorenzo Grossio richiamano poi, in relazione alla controversia tra Italia e Francia, il possibile ricorso al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), istituito quest'ultimo che ha l'obiettivo, tra l'altro, di promuovere la cooperazione transfrontaliera tra Stati membri⁵⁴. Ad esso si aggiunge il più recente regolamento (UE) 2025/925 del Parlamento e del Consiglio, del 7 maggio 2025, relativo a uno strumento per lo sviluppo e la crescita delle regioni transfrontaliere (BRIDGEforEU), che mira a contrastare gli ostacoli per la realizzazione di infrastrutture utili allo svolgimento di attività di natura transfrontaliera. Più in generale, la politica di coesione economica, sociale e territoriale – competenza UE su cui si fondano i regolamenti sul GECT e su BRIDGEforEU – ed il suo obiettivo di promuovere «uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» contribuiscono all'affermazione di una visione transnazionale della dimensione territoriale⁵⁵, funzionale alla tutela degli interessi comuni e dei valori dell'Unione⁵⁶, a partire dal valore della solidarietà⁵⁷. Non solo. Tale politica contribuisce anche a rafforzare gli elementi transnazionali della c.d. «società europea», che, secondo una lettura particolarmente in voga in questo periodo, fonderebbe la propria ragion d'essere proprio sui valori fondamentali dell'Unione europea⁵⁸. Si tratta di una sottolineatura

⁵³ *Supra*, par. 1.

⁵⁴ M. VELLANO, L. GROSSIO, *Per una soluzione della controversia territoriale tra Italia e Francia relativa alla vetta del Monte Bianco*, cit., p. 471 ss.

⁵⁵ È del resto significativo che con il Trattato di Lisbona si sia inteso valorizzare nominalmente la dimensione territoriale di tale politica, aggiungendola a quelle economica e sociale già presenti nelle precedenti versioni dei Trattati istitutivi. V. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 81 ss. Pure significativo è il fatto che la coesione economica, sociale e territoriale costituisca essa stessa un obiettivo dell'Unione (art. 3, par. 3, TUE), potendo pertanto essere perseguita anche per il tramite degli obblighi (positivi e negativi) derivanti dal principio di leale cooperazione. Ma v. anche il contributo di R. FAMA, in questo volume, ove si evidenziano sviluppi volti al contenimento della dimensione territoriale della politica in parola. Cfr. anche il contributo di I. OTTAVIANO, in questo volume.

⁵⁶ D. CHARLES-LE BIHAN, *La diversité territoriale nationale et le principe d'égalité dans l'Union européennes*, in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et les territoires*, cit., p. 115 ss.

⁵⁷ M. PETRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in DUE, n. 3, 2024, p. 509 ss.

⁵⁸ V. ARMIN VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law*.

rilevante, considerato il ruolo che la dimensione sociale può avere nella trasformazione ed evoluzione dei conflitti di natura territoriale⁵⁹.

Un ragionamento simile a quello fatto per la politica di coesione vale anche, sempre a titolo esemplificativo, per le iniziative assunte dall'Unione nell'esercizio della sua competenza sulle reti transeuropee, intese a «consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne»⁶⁰. Da ultimo, vale la pena richiamare quegli strumenti basati per lo più sulla politica ambientale⁶¹ – ma non mancano elementi di prassi relativi alla tutela della diversità culturale europea⁶² – che, promuovendo la nozione di «patrimonio comune europeo», tendono di fatto ad attenuare la delimitazione territoriale riconducibile agli Stati membri⁶³ e favoriscono uno spazio di tutela che, per usare

A Hegelian and Anti-Schmittian Approach, Oxford, 2024. Benché la nozione di «società europea» rimanga piuttosto “fumosa” e la sua recente valorizzazione sia frutto di un approccio che pare eccessivamente orientato in prospettiva *top-down*, la connessione tra tale nozione e la base valoriale dell'Unione è stata evidenziata sia dalla Corte di giustizia che da alcune Corti costituzionali. V., rispettivamente, Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22, *Commissione/Ungheria*, punto 554 e Corte Cost. 12 maggio 2026, n. 71.

⁵⁹ Tale ruolo è ben evidenziato nella nozione di «amalgamated security-community» coniata da K.W. DEUTSCH, S. A. BURREL, R. A. KANN, M. LEE, M. LICHTENNAN, R. E. LINDGREN, F. L. LOEWENHEIM, R. W. VAN WAGENEN, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, 1957.

⁶⁰ Così l'art. 170, par. 1, TFUE. La disposizione è l'unica del TFUE, assieme all'art. 26, par. 2 (relativo alla nozione di mercato interno), a menzionare esplicitamente l'esistenza di uno spazio sovranazionale senza frontiere interne. La stessa espressione si rinviene poi nell'art. 3, par. 2, TUE in relazione all'obiettivo della realizzazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁶¹ È il caso, in particolare, della c.d. «Rete Natura 2000», che si fonda sulla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. «direttiva Habitat») e sulla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (c.d. «direttiva Uccelli»).

⁶² Decisione n. 2011/1194/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo.

⁶³ Cfr. M. VELLANO, L. GROSSIO, *Per una soluzione della controversia territoriale tra Italia e Francia relativa alla vetta del Monte Bianco*, cit., p. 472 ss. e F. CASOLARI, *Il contributo dell'Unione europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2023, p. 359 ss., spec. p. 367 ss.

un'espressione coniata dalla Corte di giustizia, «non presenta limiti o frontiere»⁶⁴.

3. *Il diritto dell'Unione e le controversie tra Stati membri e Stati terzi*

Resta ora da valutare quale possa essere il contributo fornito dal diritto UE alla soluzione o, comunque, alla gestione delle controversie territoriali esistenti tra Stati membri e Stati terzi. Ancora una volta, occorre compiere alcune scelte, motivate essenzialmente da esigenze di spazio. In particolare, non vengono considerate in questa sede le situazioni relative a Paesi e territori d'oltremare. È questo il caso, per fare un solo esempio di controversia ancora in essere, dello scontro tra l'Argentina e il Regno Unito in merito alla sovranità sulle Isole Falkland/Malvinas, sfociato, come noto, in un vero e proprio conflitto armato nella primavera del 1982. Rilevante, in prospettiva, è poi la possibile contesa tra Stati Uniti e Danimarca rispetto alla sovranità territoriale sulla Groenlandia, alimentata dalle affermazioni rese in più occasioni dal Presidente Trump, che non ha escluso il ricorso alla forza armata per annettere l'isola. Tali situazioni sono analizzate in altro contributo⁶⁵. Se si escludono le ipotesi appena richiamate, in larga parte derivanti dal processo di decolonizzazione del secolo scorso, sono essenzialmente due gli scenari che occorre qui prendere in considerazione. Il primo di essi riguarda le controversie in essere tra Paesi membri e Stati che hanno abbracciato la c.d. «prospettiva europea», avviando la procedura di adesione all'Unione. Il secondo scenario riguarda, invece, i rapporti tra gli Stati membri e uno Stato non più membro, il Regno Unito.

Veniamo al primo scenario. Come ricordato nell'introduzione di questo lavoro, il processo di allargamento presenta un potenziale di per sé assai rilevante quanto alla stabilizzazione dei rapporti tra Paesi membri e Stati del vicinato. Si tratta, peraltro, di un potenziale che si muove necessariamente lungo traiettorie differenti (almeno in parte) da quelle considerate nel paragrafo che precede, non fosse altro che per il motivo che gli obblighi di lealtà sopra discussi sono espressione del *Membership Law* e, pertanto, non sono

⁶⁴ Corte giust. 11 giugno 2020, C-88/19, *Asociația "Alianța pentru combaterea abuzurilor"*, punto 39. La Corte utilizza l'espressione richiamata in testo per qualificare la protezione riconosciuta dall'art. 12, par. 1, della direttiva Habitat.

⁶⁵ V. il lavoro di J. ZILLER, in questo volume.

applicabili nei confronti degli Stati candidati o degli Stati del vicinato⁶⁶. Ciò detto, se si guarda ad alcune recenti situazioni relative a controversie territoriali pendenti, sembrerebbe doversi concludere che il potenziale del processo di adesione sia oggi, nella sostanza, largamente inespresso.

La controversia tra Slovenia e Croazia, sviluppatasi come disputa tra uno Stato UE ed uno Stato candidato e poi proseguita nella forma di una controversia tra due membri della medesima Organizzazione, offre una chiara illustrazione di ciò⁶⁷. Un analogo ragionamento vale, *mutatis mutandis*, anche per la questione cipriota: basti richiamare in questa sede un unico elemento di prassi della complessa vicenda che interessa l'isola del Mediterraneo⁶⁸. Il fatto che, dopo alcune iniziali ritorsioni ricondotte al quadro normativo del processo di allargamento⁶⁹, l'Unione abbia deciso di reagire a una campagna di trivellazione avviata unilateralmente nel 2019 dalla Turchia nelle acque territoriali cipriote attraverso l'adozione di sanzioni PESC⁷⁰ dice molto dell'inefficacia dei meccanismi di condizionalità preadesione. Ad essi,

⁶⁶ Sottolinea in particolare la distinzione tra «Membership Law» e «EU Neighbourhood Law» A. PETTI, *EU Neighbourhood Law: Wider Europe and the Extended EU's Legal Space*, Oxford, 2024.

⁶⁷ Purtroppo, risultano oggi eccessivamente ottimistiche le considerazioni svolte da Giuseppe Cataldi in corrispondenza dell'adesione della Croazia all'Unione. L'A. osservava quanto segue: «At a particularly unhappy historical moment for European integration, it is encouraging to note that membership of the Union, or the aspiration to membership, is a fundamental element in bringing together two nations and encouraging a positive solution to an ongoing dispute». V. G. CATALDI, *Prospects for the Judicial Settlement*, cit., p. 259. V. anche T. BICKL, *The Border Dispute Between Croatia and Slovenia. The Stages of a Protracted Conflict and Its Implications for EU Enlargement*, Cham, 2021.

⁶⁸ Sulla quale v., per tutti, S. LAULHÉ SHALEOU, *The EU and Cyprus. Principles and Strategies of Full Integration*, Leiden-Boston, 2010; N. SKOUTARIS, *The Cyprus Issue: The Four Freedoms in a Member State under Siege*, Oxford-Portland, 2011.

⁶⁹ E consistenti essenzialmente nell'adozione della proposta della Commissione di ridurre il finanziamento preadesione alla Turchia: Council, *Turkey's Illegal Drilling Activities in the Eastern Mediterranean: Council Adopts Framework for Sanctions*, Press Release 709/19, 11 novembre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/11/turkey-s-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-framework-for-sanctions/pdf/>.

⁷⁰ Decisione (PESC) 2019/1894 del Consiglio, dell'11 novembre 2019, e regolamento (UE) 2019/1890 del Consiglio, dell'11 novembre 2019, concernenti misure restrittive in considerazione delle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale. Il sistema di sanzioni è stato prorogato nel 2025 fino al 30 novembre 2026 con un elenco vuoto (decisione (PESC) 2025/2395 del Consiglio, del 24 novembre 2025, che modifica la decisione (PESC) 2019/1894).

invero, è stato preferito uno strumento volto a sancire non solo sul piano UE, ma anche a livello internazionale, la violazione, da parte dello Stato candidato all'adesione, di un principio di riferimento della Comunità internazionale – quello relativo all'integrità territoriale degli Stati⁷¹. Come efficacemente evidenziato in dottrina, il ricorso allo strumento della sanzione, benché formalmente non rivolto contro lo Stato turco (le misure restrittive sono state, infatti, adottate nei confronti delle persone che hanno contribuito alla realizzazione delle attività di trivellazione), è da ritenersi «ontologicamente incompatibile con la prospettiva dell'allargamento alla Turchia»⁷². La decisione, insomma, è stata quella di muoversi su di un terreno diverso da quello delineato dal processo di allargamento, un terreno nel quale la dimensione internazionale appare, ancora una volta, assumere particolare rilievo.

Diverse ombre emergono anche rispetto al contributo offerto dal processo di adesione per la stabilizzazione dei Balcani occidentali, caratterizzati da una situazione particolarmente “ingarbugliata” sul piano delle contese territoriali (che non riguardano solo le relazioni con Paesi membri ma anche quelle tra gli stessi Paesi candidati). Nella comunicazione adottata con il pacchetto allargamento 2024, la Commissione europea, riferendosi allo *status* dei negoziati in corso, ha riconosciuto che diverse importanti questioni bilaterali risultavano ancora in sospeso⁷³. La situazione non pare cambiata per il 2025, dato che la comunicazione sul pacchetto allargamento di quell'anno contiene la medesima osservazione⁷⁴. A dire il vero, già nel 2018 la Commissione aveva evidenziato la permanenza di importanti controversie bilaterali

⁷¹ È interessante notare come nella parte preambolare della decisione PESC i richiami al rispetto della sovranità e dei diritti sovrani di cui Cipro deve poter godere in conformità al diritto internazionale sono integrati da plurimi riferimenti al principio sovranazionale delle relazioni di buon vicinato e alla solidarietà tra Stati membri. Peraltro, il riferimento alla solidarietà sovranazionale vale a ricordare il possibile ricorso alla clausola di mutua assistenza di cui all'art. 42, par. 7, TUE, nei casi in cui le controversie sfocino in vere e proprie forme di aggressione armata.

⁷² S. POLI, A. PAU, *La reazione dell'Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale: tra misure restrittive e la proposizione di “un'agenda politica positiva” alla Turchia*, in EP, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1511 ss., spec. p. 1526.

⁷³ Comunicazione della Commissione, *Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2024) 690 final, p. 15.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione, *Comunicazione 2025 sulla politica di allargamento dell'UE*, cit., p. 19. A tale osservazione viene fatto seguire un ulteriore passaggio, che appare poco più di una petizione di principio: «[i]l quadro dell'allargamento offre un contesto politico globale in cui affrontare in buona fede le questioni bilaterali in sospeso per trovare soluzioni accettabili per entrambe le parti, che la Commissione può facilitare».

tra i Paesi della regione⁷⁵. In quasi dieci anni, pochi sembrano essere i passi avanti compiuti per una stabilizzazione dell'area. Di certo, non è stato di aiuto il fatto che le questioni relative alla delimitazione territoriale e ad eventuali controversie risultano collocate – nella cornice dei negoziati di adesione – all'interno del capitolo 35 dell'*acquis* (dedicato alle c.d. «other issues») e che questo sia, per stessa ammissione della Commissione europea, preso in considerazione solo al termine del processo di negoziato⁷⁶. È di tutta evidenza che simili questioni dovrebbero essere considerate semmai nella fase preliminare dei negoziati, ed eventualmente approfondite nei differenti capitoli, a seconda dell'impatto che possono generare sulla corretta implementazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Nella medesima ottica anticipatoria, sarebbe forse opportuno che la ricerca di una soluzione alle controversie territoriali venisse intrapresa con decisione fin da subito, utilizzando gli strumenti di stabilizzazione e associazione, di regola prodromici all'avvio del percorso di adesione. D'altra parte, nella misura in cui detti strumenti convenzionali consentono di anticipare una parziale integrazione ed attuazione dell'*acquis* UE negli ordinamenti dei Paesi terzi contraenti, può applicarsi alle controversie che questi ultimi hanno con Paesi membri dell'Unione quanto si è detto nel paragrafo che precede a proposito della funzione di attenuazione dei conflitti esercitata dal diritto UE.

Al di là delle specifiche soluzioni o proposte da mettere in campo per una più efficace gestione delle controversie territoriali nel contesto del processo di allargamento⁷⁷, non vi è dubbio che esso stesso richieda oggi – nel difficile quadro di instabilità globale – un ripensamento complessivo. In vista dei Summit sulle relazioni UE-Balcani occidentali e UE-Moldova, calendarizzati nel mese di giugno 2026, Francia e Germania hanno presentato un *Non Paper*, significativamente intitolato *A New Momentum for Enlargement*, nel quale si ipotizza l'implementazione, a diritto primario costante, di una serie di iniziative volte ad accelerare i negoziati e a rendere più tangibile la

⁷⁵ Comunicazione della Commissione, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, COM(2018) 65 final, p. 3.

⁷⁶ V. Commission, *Chapters of the acquis*, disponibile all'indirizzo: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

⁷⁷ S. BLOCKMANS, B. BERISHA, *From Stalemate to Solution*, cit., p. 29 ss., suggeriscono, per esempio, l'adozione – sotto la guida del Servizio europeo per l'azione esterna – di Linee guida per la risoluzione delle controversie bilaterali nell'ambito del processo di allargamento, un più significativo ricorso a meccanismi decisionali a maggioranza qualificata nei passaggi endoprocedimentali dell'*iter* di adesione (che consentano di limitare la portata dei poteri di veto dei singoli Stati) e l'introduzione di forme di condizionalità finanziaria più marcate.

graduale integrazione dei Paesi candidati nell'ordinamento UE⁷⁸. Tali iniziative, qualificate nel documento come *Building Blocks* del processo di adesione, includono: la partecipazione a comitati del (e alla discussione di specifici punti trattati dal) Consiglio; lo sviluppo di forme di cooperazione rafforzata in ambito PESC; la partecipazione a programmi UE e la piena partecipazione al mercato interno secondo una logica ispirata allo Spazio economico europeo. Per ognuna di queste iniziative si individuano requisiti specifici che gli Stati candidati debbono rispettare. È del tutto evidente, però, che la risoluzione delle controversie territoriali esistenti, che non viene menzionata nel *Non Paper*, costituisce un prerequisito ineludibile per la realizzazione di un simile cambio di paradigma⁷⁹.

Un discorso a parte merita, come anticipato, il caso del Regno Unito. Per esso, infatti, la fuoriuscita dal processo di integrazione ha determinato il riacuirsi di alcune tensioni con Stati dell'Unione riguardo alla delimitazione della sovranità territoriale. In questa sede ci si limita a richiamare i due casi più evidenti di tale fenomeno⁸⁰, che, per certi versi, confermano in negativo la forza stabilizzatrice che la cornice sovranazionale è di per sé in grado di sprigionare.

Il primo caso riguarda la già citata controversia con il Regno di Spagna rispetto a Gibilterra, il cui territorio era rimasto fuori dall'ambito di applicazione dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione (2021)⁸¹. Rispetto ad

⁷⁸ Il testo del documento è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2026/06/04/Document-A-New-Momentum-for-Enlargement.pdf>.

⁷⁹ In effetti, già E. FOUÉRE, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, cit., p. 7, individuava nello «staged accession process» uno strumento per promuovere una concreta soluzione delle controversie in essere.

⁸⁰ I casi non analizzati in questa sede hanno ad oggetto la sovranità sulle basi militari di Akrotiri e Dhekelia presenti nell'Isola di Cipro e la sovranità sull'isolotto roccioso di Rockall, contesa tra Regno Unito e Irlanda.

⁸¹ Art. 774, par. 3, dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione. L'unica disciplina di rilievo UE era pertanto rinvenibile nell'Accordo di recesso e nel Protocollo ad esso allegato relativo a Gibilterra (2020), che tuttavia si limitavano a regolamentare un'ordinata fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione. Il Protocollo ha cessato di applicarsi a Gibilterra dopo la fine del periodo di transizione (31 dicembre 2020), con la sola eccezione dell'art. 1. Benché l'Accordo sugli scambi e la cooperazione non si occupi di Gibilterra, in linea con la dichiarazione del Consiglio europeo e della Commissione europea sull'ambito di applicazione territoriale degli accordi futuri messa a verbale della riunione del Consiglio europeo del 25 novembre 2018, non è stata preclusa la possibilità di conclusione di accordi separati su di essa. La nota precisa inoltre che, «[f]atte salve le competenze dell'Unione e nel pieno rispetto dell'integrità

essa si è giunti ad una soluzione che è stata di recente consacrata nel testo dell'Accordo su Gibilterra tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito, dall'altra (2026)⁸². Scopo di quest'ultimo è definire le basi per l'eliminazione di tutte le barriere fisiche tra il territorio dell'Unione e Gibilterra, al fine di creare – secondo la formula che si rinviene nell'art. 8 TUE – uno «spazio di prosperità» condivisa nei confronti di Gibilterra e del territorio adiacente della Spagna, in particolare del territorio dei comuni che compongono la Mancomunidad de Municipios del Campo di Gibilterra, delineato per il tramite di parti significative dell'*acquis* sovranazionale⁸³.

L'Accordo, le cui statuizioni iniziali richiamano in parte le analoghe previsioni dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione, contiene una disposizione assai significativa, rubricata «sovranità», che precisa quanto segue: «Il presente Accordo, eventuali accordi integrativi di cui all'art. 3, eventuali intese amministrative o di altro tipo connesse al presente Accordo ed eventuali misure, strumenti o comportamenti adottati in applicazione o per effetto o a norma degli stessi non pregiudicano né minano in altro modo le rispettive posizioni giuridiche del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord o del Regno di Spagna rispetto alla sovranità e alla giurisdizione e non costituiscono la base per alcuna affermazione o diniego di sovranità, anche in procedimenti giudiziari o in altro modo»⁸⁴. Si tratta di una precisazione importante: si chiarisce in tal modo che l'Accordo non chiude definitivamente la controversia tra i due Paesi, ma per certi versi la “congela”, dando vita ad una soluzione cooperativa la cui gestione è affidata – lato UE – all'Unione stessa.

territoriale dei suoi Stati membri, sancita dall'[art. 4, par. 2], del Trattato sull'Unione europea, detti accordi separati saranno subordinati al previo accordo del Regno di Spagna».

⁸² Il testo dell'Accordo è allegato alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla sua firma e applicazione provvisoria e alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla sua conclusione, rispettivamente COM(2026) 91 final e COM(2026) 92 final. In data 1° aprile 2026, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato i testi dell'Accordo e delle decisioni relative alla sua firma e applicazione provvisoria. V. Consiglio, *Relazioni UE-Regno Unito: via libera degli Stati membri all'Accordo UE-Regno Unito su Gibilterra*, comunicato stampa 251/26, 1° aprile 2026, disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2026/04/01/eu-uk-relations-member-states-greenlight-eu-uk-deal-on-gibraltar/>. Per un primo commento, v. P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Free Movement of Persons in the Agreement between the EU and the United Kingdom in Respect of Gibraltar. Special Status of Military Personnel*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2026, p. 21 ss.

⁸³ Art. 1 dell'Accordo.

⁸⁴ Art. 2 dell'Accordo.

Analogo schema sul piano soggettivo è stato, come noto, seguito per il secondo caso di controversia che occorre richiamare in questa sede e che riguarda i rapporti tra Irlanda e Irlanda del Nord. Il Protocollo concluso, per l'appunto, tra l'Unione e il Regno Unito su Irlanda e Irlanda del Nord, e che risulta allegato all'Accordo di recesso (2020), esprime quattro importanti premesse: 1) la cooperazione tra le due entità costituisce un elemento centrale dell'Accordo del Venerdì Santo; 2) tale cooperazione non può metter in discussione lo *status* costituzionale dell'Irlanda del Nord come esso risulta richiamato nell'Accordo predetto né le funzioni essenziali del Regno Unito e la sua integrità territoriale; 3) più in generale, la cooperazione stabilita tra l'Unione europea e il Regno Unito non può pregiudicare in alcun modo tale Accordo; e 4) il diritto UE ha fornito un «quadro di sostegno» fondamentale per l'implementazione delle disposizioni dell'Accordo del Venerdì Santo in materia di diritti, salvaguardie e pari opportunità⁸⁵. Ne emerge, da un lato, un'evidente valorizzazione della dimensione di diritto internazionale, evocata nei riferimenti alla tutela dell'integrità territoriale del Regno Unito e al Trattato del Venerdì Santo, nella gestione della disputa; e, dall'altro, il riconoscimento (postumo) del contributo offerto dal diritto UE alla soluzione della controversia, che è declinato in termini di assoluta complementarietà rispetto a quello fornito dal diritto internazionale rilevante.

Date tali premesse, e tenuto conto delle sfide sostanziali poste dal recesso del Regno Unito per il mantenimento della cooperazione nell'isola, il Protocollo introduce una serie di previsioni volte essenzialmente a evitare il ripristino di una frontiera fisica tra nord e sud dell'Isola, consentendo al solo territorio dell'Irlanda del Nord di rimanere soggetto alla disciplina dell'unione doganale e del mercato interno⁸⁶. Le travagliate vicende che hanno accompagnato l'implementazione del Protocollo⁸⁷, anche a motivo della presenza nello stesso di una clausola di salvaguardia (art. 16), che consente l'adozione unilaterale di misure di tutela in presenza di gravi difficoltà economiche, sociali, ambientali o di diversione degli scambi⁸⁸, e della sua

⁸⁵ V. Preambolo e art. 1 del Protocollo.

⁸⁶ Su tale disciplina v. l'analisi di dettaglio presente in T. LIEFLÄNDER, D. DENMAN, *The Withdrawal Agreement, Protocol on Ireland/Northern Ireland*, in T. LIEFLÄNDER, M. KELLERBAUER, E. DUMITRIU-SEGNANA (eds), *The EU-UK Withdrawal Agreement*, Oxford, 2021, p. 407 ss.

⁸⁷ E. SPAVENTA, *Il Protocollo sull'Irlanda del Nord fra "grazie" e disgrazie*, in *EJ*, n. 4, 2021, p. 111 ss.

⁸⁸ B. MELO ARAUJO, *A Contextual Analysis of Article 16 of the Ireland-Northern Ireland Protocol*, in *ICLQ*, vol. 71, n. 3, 2022, p. 531 ss.

inevitabile (e complessa) interazione con l'Accordo sugli scambi e la cooperazione⁸⁹, evidenziano, tuttavia, la difficoltà di mantenere all'interno di una cornice unitaria e coerente tutti gli elementi che caratterizzano il carattere «unico e eccezionale» della posizione del Regno Unito rispetto al processo di integrazione⁹⁰.

4. *Conclusioni*

L'analisi svolta nelle pagine che precedono restituisce un quadro piuttosto articolato del contributo offerto dal diritto UE per la risoluzione di controversie territoriali. Si tratta di un quadro percorso da traiettorie frutto di una costante interazione tra il diritto UE e il diritto internazionale, che tuttavia sembrano svilupparsi in modo differente e divergente. Le considerazioni svolte in questo lavoro, così come, più in generale, nell'opera scientifica del presente autore, suggeriscono di sviluppare semmai traiettorie complementari.

Quanto alle controversie tra Stati membri, si è visto come alla netta prevalenza formalmente riconosciuta dalle istituzioni UE al contributo del diritto internazionale debba in realtà affiancarsi un duplice ruolo esercitato dal diritto sovranazionale. Da un lato, esso può contribuire, in virtù degli obblighi di *membership* degli Stati UE – da leggersi attraverso il prisma del principio di leale cooperazione –, a limitare le prerogative sovrane degli Stati membri in materia di delimitazione territoriale. Dall'altro, esso è in grado di produrre una pressione sistemica capillare, che sollecita anche l'intervento dei singoli e, pertanto, la dimensione sociale sovranazionale, al fine di attenuare la rigidità derivante dalla tutela della sovranità territoriale degli Stati membri a favore di modelli cooperativi e di co-gestione transfrontaliera.

Il diritto internazionale costituisce chiaramente (e comprensibilmente) lo strumento privilegiato per la risoluzione delle controversie territoriali tra Stati membri e Stati terzi. In simili casi, peraltro, l'Unione ben può operare – come dimostrano diversi elementi di prassi – in qualità di ente terzo

⁸⁹ B. MELO ARAUJO, *Protocol on Ireland/Northern Ireland and the Trade and Cooperation Agreement: silos and Symbiosis*, in CMLR, vol. 61, n. 3, 2024, p. 727 ss.

⁹⁰ Considerando n. 3 decisione (UE) 2021/689 del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativa alla conclusione dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione e F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 1, 2024, p. 267 ss., spec. pp. 293-294.

chiamato a favorire l'individuazione di una soluzione definitiva tra i soggetti in lite. Ciò detto, si è pure visto come la prevalenza della dimensione internazionale non impedisca affatto al diritto UE di esercitare (in un'ottica, appunto, di complementarità) un proprio ruolo.

Nel contesto delle relazioni tra Stati membri e Stati candidati all'adesione, è anzitutto la capacità di attrazione dell'integrazione europea a poter contribuire – anche attraverso idonei strumenti di condizionalità – alla soluzione delle controversie. Benché l'*enlargement fatigue* attuale metta in evidenza una crescente difficoltà a valorizzare tale forza attrattiva, essa rimane una potente leva a disposizione dell'Unione, come ben dimostrano le più recenti richieste di adesione notificate al Consiglio, che andrebbe meglio utilizzata a partire dalla messa a punto degli strumenti di stabilizzazione e associazione. Vale poi anche per le controversie con Stati terzi quanto detto a proposito della pressione sistemica che l'*acquis* sovranazionale può produrre nell'attenuare eventuali dispute territoriali tra i membri dell'Organizzazione, nella misura in cui, evidentemente, esso risulta incorporato nell'ordinamento giuridico dello Stato terzo interessato per il tramite degli strumenti di stabilizzazione e associazione.

Se si vuole avere un'idea piuttosto precisa dell'entità di tale pressione e del suo potenziale, è sufficiente guardare alle principali controversie in corso tra Stati membri e Regno Unito. Riacutizzate dalla fuoriuscita del Paese dal processo di integrazione, esse stanno ora ritrovando nuovamente una composizione – seppur con equilibri complessi e non del tutto stabili – per il tramite dell'Unione e proprio attraverso l'estensione dell'applicazione di parti dell'*acquis* sovranazionale.

ELENCO DEGLI AUTORI E DELLE AUTRICI

ADELINA ADINOLFI

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Firenze

CAMILLA BURELLI

Ricercatrice *tenure-track* di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Milano

FEDERICO CASOLARI

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Alma Mater Studiorum – Università degli Studi di Bologna

CHIARA CELLERINO

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Genova

FRANCESCO COSTAMAGNA

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Torino

LUIGI DANIELE

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

ROSALBA FAMÀ

Contrattista di ricerca di Diritto dell'Unione europea,
Università Commerciale “Luigi Bocconi”

CHIARA FAVILLI

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Firenze

COSTANZA HONORATI

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Milano-Bicocca

KOEN LENAERTS

Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea
Professore di Diritto dell'Unione europea,
KU Leuven

FRANCESCO MARTUCCI

Professore di Diritto dell'Unione europea,
Université 2 Paris Panthéon-Assas

MICHELE MESSINA

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Messina

BENEDETTA MINUCCI

Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Napoli Federico II

MASSIMILIANO MONTINI

Professore associato di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Siena

ILARIA OTTAVIANO

Professore associato di Diritto dell'Unione europea,
Università G. d'Annunzio di Chieti-Pescara

PAOLO PALCHETTI

Professore di Diritto internazionale,
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

ANDREA PATRONI GRIFFI

Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Napoli Federico II

SARA POLI

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea,
Università di Pisa

ORNELLA PORCHIA

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Torino

GIULIA ROSSOLILLO

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Pavia

ANTONIO TIZZANO

Presidente dell' AISDUE
Professore emerito di Diritto dell'Unione europea,
Sapienza Università di Roma

MICHELE VELLANO

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Torino

DANIELA VITIELLO

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi della Tuscia

JACQUES ZILLER

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Pavia

Finito di stampare nel mese di settembre 2026
dalla *Grafica Elettronica* – Napoli

IN COPERTINA: CAMPUS LUIGI EINAUDI DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO

euro 24,00

ISBN 979-12-235-0812-1



9 791223 508121