

Studi sull'integrazione europea

numero 2 • 2025 | anno XX



Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI



Consiglio Regionale della Puglia

Teca del Mediterraneo

Biblioteca Multimediale & Centro di documentazione

NON SOLO LIBRI

dvd, video, periodici, documenti, archivi sui temi giuridico-economici, quali: pubblica amministrazione, diritto, economia e finanza, organizzazione e management, politiche pubbliche. Altre Sezioni: Cultura dell'Ambiente, Genere, Archivio storico documentale (in collaborazione con l'Ipsaic), Ragazzi, Arte e spettacolo, Multiculturale, Identità pugliese, Edizioni di Pregio, Medicina di Genere, Scienze Sociali e Biblioteconomia

SPAZI

per studiare o consultare libri, riviste, quotidiani, dvd e banche dati,
per socializzare e condividere

CORSI

sull'uso delle risorse bibliografiche per le tue ricerche e tesine

INTERNET

wifi per il proprio Pc o tablet, computer disponibili nelle sale

PRESTITO E PRESTITO INTERBIBLIOTECARIO

Puoi portare a casa i libri per leggerli con tranquillità oppure richiederci un libro che si trova presso un'altra biblioteca

Vieni a trovarci e scopri le opportunità che la biblioteca ti offre

dal lunedì al venerdì dalle 9 alle 18 (nel periodo estivo fino alle 19.30)

Tutti i servizi sono gratuiti

Contatti: tel. 080.540.2770 e-mail: biblioteca@consiglio.puglia.it

via Giovanni Gentile, 52 – 70126 Bari

Sito web: www.consiglio.puglia.it | <http://biblioteca.consiglio.puglia.it>

Facebook: Consiglio Reg Puglia | Biblioteca Consiglio Reg Puglia Teca del Mediterraneo

Instagram @consiglio.regionale.puglia @teca_del_mediterraneo

Carissimi lettori,

le sfide globali oggi richiedono processi decisionali che aiutino a fare “massa critica”, sintetizzando le istanze territoriali condivise e veicolandole verso entità sovranazionali, come l’Unione europea, in grado di far valere il loro peso in scenari sempre più complessi, interconnessi ed estesi.

Il Comitato Europeo delle Regioni (CoR) riunisce rappresentanti regionali e locali dell’Unione europea ed è uno degli strumenti destinati all’attuazione di questi processi. Qui le Regioni e le città europee portano la propria voce, qui possono far valere le proprie istanze. Il CoR è un organismo politico consultivo, di cui mi onoro di far parte, composto da 329 membri titolari, ed altrettanti supplenti, provenienti dai 27 Stati membri dell’UE. Esprime posizioni in merito a nuove iniziative, strategiche o legislative, che hanno un impatto sulle regioni e sulle città.

Si stima che il 70% di tutta la legislazione dell’UE si riverberi direttamente sulle realtà locali, questo fornisce un’idea dell’importanza della rappresentanza di tali realtà che, attraverso il Comitato, contribuiscono al policy-making comunitario in modo diretto e strutturato.

Le attività del CoR si ripartiscono su sei commissioni specializzate, che operano su progetti di parere e di risoluzione afferenti alle iniziative pubblicate dalla Commissione europea. Il CoR, inoltre, può adottare posizioni in merito a un determinato tema, sotto forma di parere d’iniziativa. Tali atti, una volta approvati in Commissione, vengono sottoposti all’approvazione del Comitato in seduta plenaria.

Il CoR, tra le diverse iniziative del 2024, ha elaborato un parere sul tema “Il ruolo degli enti locali e regionali nella transizione verso un’economia circolare” (titolo originale “The role of local and regional authorities in the transition towards a circular economy”) di cui sono orgogliosa di essere stata relatrice. Durante le fasi di redazione del parere si sono effettuate consultazioni con stakeholder di settore ed il testo è stato successivamente emendato, presentato, discusso ed approvato all’unanimità - risultato di grande rilievo - nella sessione plenaria del 19 e 20 giugno 2024. Il Parere approvato è stato quindi inviato a tutte le istituzioni dell’UE che hanno in tal modo acquisito la posizione delle realtà locali su un tema che condizionerà lo sviluppo del tessuto socio-economico europeo per i prossimi decenni.

Nel 2025, invece, ho avuto il privilegio di essere nominata relatrice del parere sulle proposte legislative della Commissione europea volte a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare e a migliorare l'applicazione transfrontaliera delle misure contro le pratiche commerciali sleali (UTP). Anche in questo caso è stata ascoltata la posizione dei portatori di interesse europei, ma si sono anche raccolte le voci del mondo agroalimentare pugliese, attraverso consultazioni online ed un evento locale di presentazione degli elementi di contesto e di interesse del parere. Il parere, approvato nella sessione plenaria del 14 e 15 maggio 2025, ha contribuito a formare la posizione del Parlamento europeo che ne ha raccolto gli elementi caratterizzanti nelle proprie iniziative. Si è così fatto un passo avanti verso una filiera agroalimentare più giusta e trasparente, con efficaci tutele nei confronti delle componenti più deboli di un settore strategico per la sicurezza alimentare europea.

Sono solo due esempi che porto in ragione della mia esperienza personale diretta, ma rendono chiara ed evidente l'esigenza di un'Europa in grado di ascoltare e valorizzare gli approcci locali, facendone un punto distintivo di vantaggio e resilienza nella competizione globale.

Il “modello europeo” attuale richiede interventi coraggiosi per restare saldo nonostante le crisi interne ed esterne all'Unione, come ribadito ad esempio dai Rapporti Draghi e Letta, e il nodo fondamentale attorno al quale questo modello deve ruotare è l'affermazione del principio *Leave no one behind* (LNOB) dell'Agenda 2030: ogni politica, ogni riforma, deve essere inclusiva per essere efficace. Non lasciare nessuno indietro non è solo un principio di equità e giustizia della nostra società contemporanea, ma anche un elemento di garanzia della riuscita delle iniziative politiche. In questo contesto è essenziale che l'Unione europea diventi più forte, avendo come faro il manifesto di Ventotene, che dettò i principi ispiratori della Ue, tra questi la solidarietà tra gli Stati, essenziale per governare i cambiamenti in atto e migliorare la vita dei cittadini europei.

Loredana Capone
Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Studi sull'integrazione europea

numero 2 • 2025 | anno XX

Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Rivista fondata nel 2006 da Ennio Triggiani e Ugo Villani

Direzione

Giandonato Caggiano – Ivan Ingravallo – Ennio Triggiani – Ugo Villani

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguera, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato di redazione: Giuseppe Morgese (coordinatore), Marco Borraccetti, Claudia Candelmo, Federico Ceci, Francesco Cherubini, Micaela Falcone, Mirko Forti, Cristina Grieco, Pieralberto Mengozzi, Teresa Maria Moschetta, Criseide Novi, Ilaria Ottaviano, Giuseppina Pizzolante, Sara Pugliese, Daniela Vitiello

Revisione abstracts a cura di Denise Milizia

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Chiara Cellerino, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Mada D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marini, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Egeria Nalin, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Ila Sabbatelli, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanolotti

Il 21 marzo 2019 a Roma, presso la Corte costituzionale, Studi sull'integrazione europea è stata insignita del XXV Premio "Eugenio Selvaggi" per la stampa storico-giuridica.



Direzione e Redazione: c/o Cacucci Editore – Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – e-mail: rivistastudi@gmail.com

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

La Direzione della Rivista comunica che i contributi in essa pubblicati sono sottoposti a referaggio in conformità del codice etico consultabile sul sito web della rivista: www.studisullintegrazioneeuropea.eu.

Studi sull'integrazione europea è indicizzata in banche dati giuridiche italiane e straniere.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari
del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile:
ENNIO TRIGGIANI

Atti del Convegno di Studi in onore di Ennio Triggiani
(Università degli Studi di Bari Aldo Moro – 26 settembre 2024)

L'Unione europea come comunità di valori



Comitato scientifico

Ugo Villani, Giovanni Cellamare, Giandonato Caggiano, Valeria Di Comite

Comitato di redazione: Francesco Cherubini, Micaela Falcone, Chiara Gambino, Giuseppe Morgese, Criseide Novi, Sara Pugliese, Giuseppina Pizzolante, Angela Maria Romito, con il coordinamento di Valeria Di Comite

Revisione abstracts a cura di Denise Milizia

Sommario



Antonio TIZZANO Saluto dell' AISDUE	207
Ugo VILLANI Presentazione del Convegno (I)	209
Giandonato CAGGIANO Presentazione del Convegno (II)	219
PRIMA SESSIONE	
Paolo MENGOZZI L'evoluzione che, secondo Ennio Triggiani, l'attenzione prestata ai valori dell'Unione europea dalla Corte di giustizia nella sentenza <i>Günter Fuss</i> del 2010 era destinata a determinare	231
Claudio ZANGHÌ Interconnessione nei valori dei diritti umani tra Unione europea e Consiglio d'Europa	239
Lina PANELLA Sviluppi della difficile adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	249
Bruno NASCIMBENE Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia	265
Roberto MASTROIANNI I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea (per Ennio Triggiani)	273
Giovanni CELLAMARE Note minime su sicurezza interna e sicurezza internazionale nell'UE	291

SECONDA SESSIONE

Angela Di STASI Il c.d. “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea tra vecchie e nuove “frontiere”	307
Pietro GARGIULO Valori e cittadinanza dell’Unione come strumenti di affermazione dell’identità europea	319
Patrizia DE PASQUALE I diritti delle minoranze sessuali: un valore in bilico nell’Unione europea	329
Maria Caterina BARUFFI Il diritto di famiglia transnazionale alla luce dei valori dell’Unione europea	345
Mario CALOGERO <i>Status</i> dei figli nati attraverso la G.p.A.: tra Carte, Corti e tentativi vari di disciplina, alla ricerca del <i>best interest</i> del minore. Notazioni sparse	361
Maria Luisa TUFANO Il significato della coesione alla luce delle crisi sistemiche	383
Paola MORI I valori fondamentali comuni come limite alla revisione dei Trattati istitutivi dell’Unione europea	399
Ruggiero CAFARI PANICO Il senso dell’integrazione europea e il suo futuro	409
Valeria DI COMITE Saluto a nome degli allievi	423
Ennio TRIGGIANI Ringraziamenti	427
Indice degli autori	429

Summary



Antonio TIZZANO Greetings on behalf of AISDUE	207
Ugo VILLANI Introduction to the Conference (I)	209
Giandonato CAGGIANO Introduction to the Conference (I)	219
FIRST SESSION	
Paolo MENGOZZI Ennio Triggiani's Foresight in Stressing the Evolution that the Care for the EU Values, Given by the Court of Justice in the <i>Günter Fuss</i> Ruling, Was Meant to Determine	231
Claudio ZANGHÌ Interconnection in the Human Rights Values between the Eu- ropean Union and the Council of Europe	239
Lina PANELLA Developments in the Difficult Accession of the European Union to the Istanbul Convention on Preventing and Combating Vio- lence against Women and Domestic Violence	249
Bruno NASCIMBENE Considerations on the Common Values of the Member States of the Union and on the Contribution of the Court of Justice	265
Roberto MASTROIANNI The New Boundaries of Freedom of Information in European Union Law (in honour of Ennio Triggiani)	273
Giovanni CELLAMARE A Few Essential Notes on Internal and International Security in the EU	291

SECOND SESSION

Angela DI STASI The so-called “Dynamism” of the Notion of European Citizenship between Old and New “Frontiers”	307
Pietro GARGIULO EU Values and Citizenship as Tools for Affirming European Identity	319
Patrizia DE PASQUALE The Rights of LGBTIQ People in the European Union: A Value on the Rock	329
Maria Caterina BARUFFI Transnational Family Law and the European Union Values	345
Mario CALOGERO Status of Children Born through Surrogate Motherhood: Between National Law, International Law, Various Attempts at Discipline, in Search of the Best Interest of the Child. A Few Notes	361
Maria Luisa TUFANO The Meaning of Cohesion in View of Systemic Crises	383
Paola MORI The Common Fundamental Values as a Limit to the Revision of the Treaties of the European Union	399
Ruggiero CAFARI PANICO The Intimate Meaning of the European Union and its Future	409
Valeria DI COMITE Greetings on behalf of Ennio Triggiani’s alumni	423
Ennio TRIGGIANI Acknowledgments	427
List of contributors	429

Antonio Tizzano*

Saluto dell'AISDUE

Caro Ennio, Cari Amici e Colleghi, Signore e Signori,
mi scuso anzitutto per non essere presente di persona a questa bella cerimonia e desidero comunque ringraziarvi per avermi invitato a portarvi il mio saluto.

Un saluto che porto ovviamente a nome dell'Associazione italiana degli studiosi di diritto dell'Unione europea, che ho l'onore di presiedere, ma – se permettete – anche e soprattutto a titolo personale. E ciò in nome di un'amicizia che mi lega ad Ennio Triggiani da tempo immemorabile e nata tanti, ma davvero tanti anni fa, tra Napoli e Bari, all'epoca in cui entrambi eravamo nelle prime fasi della nostra carriera.

Quando ho avuto il piacere di conoscere Ennio di persona, a Napoli, inutile dirlo, era insieme all'inseparabile e fraterno sodale, Ugo Villani, cioè con un amico altrettanto caro e sincero al quale, quando lo incontravi, non potevi non chiedere di Ennio e viceversa.

Fu un incontro occasionale, di quelli che si verificano spesso nella nostra carriera, che passa da un convegno a un seminario, a una lezione. Ma io rimasi impressionato dalla dolcezza e dalla solarità, ma anche dalla serietà e dal rigore di questo giovane studioso.

E queste doti sono poi state confermate dal seguito della sua carriera, durante la quale abbiamo poi avuto moltissime occasioni di piacevoli incontri, tra i quali mi limito a ricordare quello di qualche anno fa, nella sede della Corte costituzionale, in occasione della cerimonia di conferimento di un premio alla rivista, di cui Ennio è direttore, la rivista "Studi sull'integrazione europea", cerimonia nel corso della quale fece in qualche modo da *chaperon* il nostro comune e compianto Amico Bepi Tesaro.

Ma desidero portare ad Ennio – in ragione della mia posizione nell'Associazione – anche il saluto come presidente dell'AISDUE, dell'Associazione cui Egli ha partecipato fin dall'inizio, non solo come socio tra i tanti soci, ma anche come autorevole membro di un'area accademica e culturale, quella barese, sempre attiva e presente nei nostri lavori, nonché come coordinatore di un Forum assai partecipato relativo al "Futuro dell'Europa", nel quale ha avviato iniziative molto interessanti.

¹ Presidente dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE).
Email: antonio.tizzano@gmail.com.

Devo dirti, caro Ennio, che sei un membro esemplare della nostra Associazione, e non ti sarò mai abbastanza grato per il contributo che, insieme anche con i tuoi allievi, dai alla nostra vita associativa e alle varie iniziative che promuoviamo. Grazie davvero di cuore!

Oggi noi festeggiamo Ennio al termine del suo percorso accademico e, in tale contesto, credo che meriti di essere ricordato anzitutto per il contributo che ha dato alla sua Università e agli studi della disciplina che ha impartito per tanti anni, anche insegnando ai giovani la passione per la ricerca e l'amore per l'integrazione europea.

Sotto questo profilo, che è a mio avviso molto qualificante, Ennio è uno studioso vero, un autentico, appassionato e instancabile ricercatore.

Chi non ricorda le sue ricerche, i suoi scritti, i suoi interventi, specie nelle varie occasioni di conferenze di revisione dei trattati comunitari, in relazione alle quali – quando convocate – tutti ci attendevamo un intervento corposo e propositivo di Ennio?

Le sue lucide analisi hanno sempre suscitato interesse e anche vivaci reazioni, di solito favorevoli, ma a volte anche oggetto di discussione, perché non tutti sembravano e sembrano condividere i suoi giudizi sul processo d'integrazione e sulle proposte di revisione.

Ma vivaddio cosa sarebbe lo studio dell'Unione senza l'entusiasmo e la fiducia di quelli che hanno avuto ed hanno a questo riguardo un atteggiamento più costruttivo? Bisogna pure che qualcuno innalzi il vessillo della speranza e delle grandi costruzioni storiche, se non si vuole ridurre tutto a questioni di bilancio, imposte, polli e anatre o anche, per essere più alla moda, di intelligenza artificiale e simili.

Bisogna che qualcuno creda e si batta per il processo in generale con l'entusiasmo ancora giovanile, con la passione con la quale Egli si batte perché la fiamma resti accesa.

In questo Ennio è – se posso usare un'espressione gergale – un usato sicuro, un'autentica bandiera dietro cui, anche se si è scettici, bisogna stringere perché la fiamma non si spenga.

Di questo ti siamo tutti riconoscenti, caro Ennio, e ti auguriamo di continuare a battersi per i tuoi ideali per molti anni ancora, con la passione e l'entusiasmo che tutti noi ben conosciamo!

E per tutti questi motivi, meriti un caro e affettuoso grazie e un forte abbraccio.

Ugo Villani*

Presentazione del Convegno (I)



SOMMARIO: 1. La scelta del tema e la personalità di Ennio Triggiani. – 2. I valori dell'Unione. – 3. I procedimenti di controllo sulla loro osservanza. – 4. La proiezione esterna dei valori dell'Unione. – 5. Il valore della pace.

1. La scelta del tema del Convegno di studi dedicato a Ennio Triggiani – l'Unione europea come comunità di valori – non è casuale, ma corrisponde al modo, proprio dell'onorato, di interpretare e di svolgere il ruolo di giurista: un ruolo non meramente tecnico, ma volto a indagare i contenuti, la sostanza del diritto, considerato quale fenomeno sociale, di definizione di contrapposti interessi, di mediazione tra divergenti esigenze e bisogni, di promozione e di sviluppo di valori condivisi.

La sensibilità di Ennio Triggiani per la realtà sociale, nella quale s'innesta la regolamentazione giuridica, traspare già dalla scelta della tesi di laurea, avente ad oggetto la politica sociale comunitaria, con la duplice relazione di Luigi Ferrari Bravo e di Gino Giugni. Essa trova costante conferma nella sua intera attività universitaria, densa di impegni e di incarichi di responsabilità, ricca di importanti risultati, di concrete realizzazioni e di meritate soddisfazioni; attività mai intesa come gestione burocratica ripetitiva, né tanto meno come esercizio di potere, ma come intensa dedizione, in un autentico spirito di servizio, alla crescita culturale, scientifica, didattica della propria Università: in una parola, a ciò che costituisce il vero “bene comune” nel mondo dell'accademia.

Volendo ricordare solo alcune delle sue iniziative e degli incarichi ricoperti, vanno menzionate la fondazione, e la successiva direzione, dell'Istituto di Studi internazionali ed europei dell'Università di Messina, la Direzione dell'Istituto (poi Dipartimento) di Diritto internazionale e dell'Unione europea dell'Università di Bari e, nella stessa Università, la Presidenza della Facoltà di Scienze Politiche, quindi la Direzione dell'omonimo Dipartimento, nonché la Vicepresidenza della Società Italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea e la partecipazione al Collegio dei garanti dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea. A lui si deve anche l'apertura di *Europe Direct Puglia*.

* Emerito di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Email: ugo.villani@uniba.it.

Tra le più importanti realizzazioni scientifiche va particolarmente segnalata la fondazione delle riviste *Sud in Europa* e, assieme al sottoscritto, *Studi sull'integrazione europea*, nata nel 2006 e assunta ben presto tra le più prestigiose nel panorama sia italiano che internazionale.

L'intesa e feconda partecipazione di Ennio Triggiani alla *governance* universitaria si è svolta, beninteso, senza mai sacrificare la ricerca scientifica, come attesta la sua vasta ed eccellente produzione, né la sua attività didattica. Egli, infatti, ha sempre professato il proprio magistero con grande efficacia e viva passione, ricevendo costantemente l'apprezzamento di coloro che sono i più competenti e ... severi giudici in materia: le varie generazioni di studenti che, nel corso degli anni, hanno seguito con profondo interesse i suoi corsi, percependo non solo la capacità comunicativa, ma anche la profonda umanità del docente.

La personalità culturale e accademica di Ennio Triggiani trova un coerente riscontro nelle sue molteplici esperienze sindacali, politiche e amministrative, dalla Vicepresidenza e dall'Assessorato alla cultura della Provincia di Bari, alla Presidenza dell'Accademia di Belle Arti di Bari, a quella del Movimento Federalista Europeo della Puglia, la fede e l'impegno europeista essendo una componente essenziale della sua formazione.

Il pensionamento – accompagnato, peraltro, dal conferimento del prestigioso titolo di Professore emerito –, se ha esonerato Ennio Triggiani dagli impegni universitari ufficiali (nonché da quelli burocratici che, purtroppo, da vari anni soffocano l'Università italiana e snaturano e impoveriscono la sua essenziale funzione scientifica e formativa), non ha certo ridotto la sua operosità. Così, oltre a proseguire nella ricerca scientifica e nella cura della rivista *Studi sull'integrazione europea*, egli è tornato al suo “primo amore”, il giornalismo (nel cui mondo entrò nel lontano 1971), svolgendo attività di editorialista, specialmente su *La Gazzetta del Mezzogiorno*. I suoi interventi, sempre acuti e brillanti, gli consentono così di raggiungere un più vasto pubblico di lettori, arricchendoli della sua dottrina e delle sue riflessioni.

In conclusione, il suo *status* di ... “quiescenza” credo possa definirsi come “*Non inertia neque desidia, sed otium moderatum atque honestum*”.

2. I valori dell'Unione europea, oggetto del presente Convegno, sono quelli, elencati nell'art. 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani. Il loro inserimento nel diritto dell'Unione a opera del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (anticipato da quello di Amsterdam del 2 ottobre 1997) segna una sorta di mutazione genetica della costruzione europea. Essa, avente in origine un carattere essenzialmente economico e commerciale (il MEC, mercato comune europeo, com'era designata generalmente la Comunità economica europea), viene a trasformarsi in una realtà di più ampie ed elevate dimensioni, di natura culturale, sociale, politica, di civiltà. A questa corrisponde, per altro verso, l'istituzione, già con il Trattato

di Maastricht del 7 febbraio 1992, della cittadinanza europea, che esprime la centralità della persona in quanto tale, non più come mero fattore di produzione, nel processo d'integrazione europea.

I valori suddetti sono designati, nell'art. 2 TUE, quali comuni agli Stati membri e si arricchiscono ulteriormente con i caratteri del pluralismo, della non discriminazione, della tolleranza, della giustizia, della solidarietà e della parità tra donne e uomini. Essi derivano dalle “eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa”, come dichiara il Preambolo del TUE. La loro presentazione quali “comuni agli Stati membri” significa che sono il risultato di un processo circolare, che ha origine dalle radici e dal patrimonio di civiltà culturale, politica e giuridica di tali Stati, i quali si arricchiscono nel loro incontro e nella reciproca “contaminazione”. Essi assurgono, quindi, a valori europei condivisi che, in quanto tali, si riversano nella società degli Stati membri, orientano la condotta degli stessi e li vincolano alla loro osservanza.

La Corte di giustizia, nelle due sentenze del 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, ha solennemente affermato che i valori contemplati dall'art. 2 TUE “definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune”. Tale carattere identitario si manifesta, anzitutto, nella necessità del loro rispetto e dell'impegno a promuoverli quale condizione per l'ammissione di uno Stato all'Unione (art. 49 TUE); in secondo luogo, nella possibilità, da parte delle istituzioni europee, di verificare la loro osservanza a opera degli Stati membri e di adottare sanzioni in caso di violazioni (art. 7 TUE).

L'osservanza dei valori dell'Unione non va intesa come adesione pedissequa a un ipotetico, rigido modello costituzionale europeo, al quale debbano omologarsi i sistemi degli Stati membri. La stessa Corte di giustizia, ricordando che, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, ha negato che l'art. 2 TUE, o altre disposizioni del diritto dell'Unione europea, “impongono agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi” (sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21). D'altra parte, chi potrebbe escludere che un presunto modello costituzionale europeo nasconda, in realtà, un modello “nazionale”, che Stati “forti” o politicamente “maggioritari” intendano imporre a Stati più deboli o politicamente “minoritari” o “marginali”? Tuttavia non vi è dubbio che i valori dell'Unione siano costituiti da taluni elementi indefettibili e irrinunciabili; così, per quanto riguarda la democrazia, è essenziale che i pubblici poteri si fondino sulla volontà popolare e da essa abbiano origine; e che, nell'ambito dello Stato di diritto (la *rule of law*), sia garantita l'indipendenza della magistratura.

3. Il procedimento di carattere generale sull'osservanza dei valori dell'Unione, istituito dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 e modificato da quelli di Nizza del 26 febbraio 2001 e di Lisbona del 13 dicembre 2007, è regolato dall'art. 7 TUE. Esso, denominato, per la sua gravità nei confronti dello Stato autore di una violazione, come l'opzione nucleare dal Presidente della Commissione José Barroso, non è privo di aspetti problematici. Ricordiamo, nei suoi termini essenziali, che tale procedimento prevede che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2, dopo averlo invitato a presentare osservazioni. A seguito di tale constatazione il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può sospendere alcuni dei diritti del suddetto Stato derivanti dai Trattati. È stabilita anche una competenza della Corte di giustizia; ma questa, ai sensi dell'art. 269 TFUE, è limitata al rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale e non si estende al merito per quanto riguarda la violazione dei valori.

L'inconveniente che, a prima vista, presenta il procedimento in esame consiste nella estrema difficoltà di raggiungere l'unanimità nel Consiglio europeo, con possibile conseguente paralisi dello stesso. Ma non meno preoccupante è la circostanza che esso è interamente demandato a istituzioni di carattere politico, quali il Consiglio europeo, il Parlamento europeo e il Consiglio. Esse, come tali, non sembrano, infatti, le più idonee a formulare un "giudizio", per di più inappellabile e sottratto a un pieno controllo giurisdizionale, concernente la violazione dell'obbligo giuridico di rispettare i valori enunciati dall'art. 2 TUE. Inoltre vi è il rischio che abusino dei poteri attribuiti dall'art. 7 TUE per finalità politiche "di parte", cioè per isolare o discreditarne governi "emarginati" presenti in singoli Stati. Va osservato che il primo testo che prevedeva un analogo procedimento di controllo, il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 e noto come "Trattato Spinelli", affidava alla Corte di giustizia la constatazione di una violazione grave e persistente (pur attribuendo al Consiglio europeo e al Parlamento europeo il potere di adottare sanzioni contro lo Stato membro in questione).

Una connotazione politica presenta anche il procedimento istituito dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, il quale, sebbene sia diretto a garantire la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari, nella sostanza intende sanzionare le violazioni dello Stato di diritto (in un'accezione alquanto ampia), purché compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto tali gestione e interessi finanziari. Esso attribuisce al Consiglio, su proposta della Commissione, il potere di adottare

misure di natura essenzialmente finanziaria contro lo Stato responsabile della violazione. È vero che, per quanto riguarda la Commissione, il regolamento non fa che ribadire il suo ruolo di “guardiana dei Trattati”; ma, sotto questo profilo, esso evoca un problema di ben più ampia portata. Dinanzi alla sua sempre più intensa ed evidente politicizzazione, confermata anche dalla recente elezione nella presidenza di Ursula von der Leyen, non è forse tempo di rimettere in discussione tale suo ruolo, che richiede assoluta obiettività e dedizione esclusiva all’interesse generale dell’Unione?

Un controllo imparziale e obiettivo sull’osservanza dei valori di cui all’art. 2 TUE può essere assicurato, invece, dalla Corte di giustizia. Questa, emarginata dal procedimento generale regolato dall’art. 7 TUE, è riuscita a ritagliarsi e ad affermare nella sua costante giurisprudenza una competenza in merito alla violazione di un aspetto di fondamentale importanza dello Stato di diritto, cioè l’indipendenza della magistratura. Essa ha giustificato tale competenza sulla base dell’art. 19, par. 1, co. 2, TUE, ai sensi del quale gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione. La stessa possibilità che il giudice nazionale interpreti o applichi tale diritto – ha ripetutamente affermato la Corte di giustizia – comporta che l’organizzazione, la disciplina e la prassi nazionale relative alla giustizia debbano conformarsi ai precetti di tale diritto, in particolare al principio della indipendenza del giudice (confermato dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali). La soggezione al diritto dell’Unione della normativa e della prassi statale concernenti la giustizia ha per conseguenza che la Corte sia competente a verificare che queste siano rispettose di tale diritto e, in particolare, che garantiscano l’indipendenza dei giudici nazionali.

Nell’esercizio di tale competenza la Corte di giustizia ha prodotto una vasta e penetrante giurisprudenza, sia a seguito di procedure d’infrazione promosse dalla Commissione contro uno Stato membro, che nell’ambito di una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale. Va sottolineato che, in questo secondo caso, la sentenza della Corte di giustizia che accerti la violazione dell’indipendenza della magistratura impone al giudice nazionale *a quo* la disapplicazione della normativa o della prassi statale in questione. Si determina, così, una sorta di “alleanza” tra il giudice interno e la Corte di giustizia, il cui risultato consiste, in definitiva, nella automatica neutralizzazione della legge o della prassi lesive dell’indipendenza del giudice.

4. I valori di cui all’art. 2 TUE hanno anche una proiezione esterna. L’Unione europea, infatti, ai sensi dell’art. 3, par. 5, TUE, nelle relazioni con il resto del mondo afferma e promuove i suoi valori (nonché i suoi interessi). A tale norma fa eco, in apertura delle disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione, l’art. 21 TUE, il quale, sia pure con un linguaggio non del tutto corrispondente a quello impiegato nei citati articoli 2 e 3, par. 5, TUE, ribadisce che “l’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi

che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

L'intento dell'Unione protesa a "esportare", mediante una benefica contaminazione, i propri valori più profondi evoca l'immagine di una "*normative power*", che si fa portatrice, appunto, di tali valori, idonei, in qualche misura, ad affermarsi a livello universale. Si tratta, peraltro, di valori che, per loro stessa natura, possono essere sostenuti e condivisi attraverso il dialogo con Paesi di differenti culture e tradizioni, mediante una cooperazione orientata alla loro promozione e presentando l'Unione come un modello credibile; il che richiede una rigorosa coerenza nel loro rispetto all'interno della stessa e una loro difesa all'esterno di carattere obiettivo, uniforme e non selettivo.

In concreto, peraltro, l'azione esterna dell'Unione assume spesso una connotazione fortemente politica, se non politicizzata, talvolta "di parte" e consistente in azioni "punitive", piuttosto che di confronto e di persuasione, nei confronti di Stati, enti o persone straniere. Le iniziative dell'Unione europea si fondano, generalmente, sull'art. 29 TUE, il quale prevede che il Consiglio, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Tali decisioni possono contenere misure sia contro Stati che nei riguardi di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali. Alla decisione PESC fa seguito un atto ulteriore, solitamente un regolamento ai sensi dell'art. 215 TFUE, il quale ha la funzione di garantire l'applicazione uniforme all'interno degli Stati membri delle misure contemplate dalla suddetta decisione. Nella prassi le misure contro Stati terzi sono generalmente denominate sanzioni, quelle a carico di persone o di entità non statali misure restrittive.

La connotazione politica delle misure in esame risulta già dalla procedura prevista per la loro adozione. Questa, infatti, non è quella ordinaria, consistente nella codecisione del Consiglio e del Parlamento europeo, ma è concentrata nel primo, cioè nell'istituzione dominata dai governi, dalle loro valutazioni e dai loro interessi. Ai sensi dell'art. 215 TFUE, infatti, sia le sanzioni contro Stati terzi che le misure restrittive verso persone o entità non statali sono deliberate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, mentre il Parlamento europeo ne è solo informato. La circostanza che le suddette misure siano decise da istituzioni politiche, in particolare dal Consiglio, si riflette spesso in un atteggiamento di parte e a doppio standard dello stesso Consiglio, alla luce dei rapporti e degli interessi con i Paesi terzi coinvolti. Colpisce, per esempio, il silenzio dell'Unione europea in merito alla decisione dell'Ucraina, il 20

agosto 2024, di mettere al bando la Chiesa ortodossa, in palese violazione del diritto alla libertà religiosa.

Le misure adottate in base all'art. 29 TUE e all'art. 215 TFUE, inoltre, sollevano dubbi sulla loro conformità al diritto internazionale, al cui rispetto l'Unione, ovviamente, è tenuta. Quelle nei confronti di Stati terzi, infatti, sono lecite solo se consistano in atti di ritorsione, cioè se, per quanto ostili o inamichevoli, non ledano alcun diritto di tali Stati; oppure se possano qualificarsi come contromisure, quindi se possano giustificarsi quali reazioni ad atti illeciti commessi a danno dell'Unione o in violazione di obblighi *erga omnes* derivanti da norme di diritto internazionale generale (o, eventualmente, da accordi internazionali di cui l'Unione sia parte). Ora, sarebbe azzardato sostenere che le violazioni dei valori europei da parte di Stati terzi presentino normalmente tali caratteri.

Quanto alle misure restrittive nei confronti di individui, va notato che, qualora si tratti di organi di uno Stato terzo, la loro condotta va imputata a tale Stato, per cui (salvo, se del caso, che essa costituisca un crimine internazionale anche dell'individuo-organo) una misura sanzionatoria contro di loro non appare giustificata. Inoltre, sia quelle dirette a tali individui che a persone private possono pregiudicare seriamente i loro diritti, riconosciuti pure dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sino a comportare non semplici limitazioni di tali diritti, giustificabili, per ipotesi, per un interesse generale a salvaguardare i valori enunciati nell'art. 2 TUE, ma una loro soppressione, anche in violazione del principio di proporzionalità.

Perplexità suscita anche il regime globale di sanzioni contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, istituito dalla decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, adottata in base al ricordato art. 29 TUE, nonché dal regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, anch'esso del 7 dicembre 2020, fondato sul predetto art. 215 TFUE.

Le misure previste da tale regime (palesamente ispirato al *Magnitsky Act* del 2012 e al *Global Magnitsky Act* del 2016 statunitensi) sono mirate nei confronti di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che possono comprendere soggetti statali, altri soggetti che esercitino un controllo o un'autorità effettivi su un territorio e altri soggetti non statali in caso di gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo. Un elenco estremamente ampio di tali violazioni e abusi va dal genocidio, ai crimini contro l'umanità, ad altre violazioni particolarmente gravi, come la tortura, sino a violazioni o abusi, certo deprecabili, ma di ben minore gravità, come arresti o detenzioni arbitrarie, violazioni o abusi dei diritti di riunione pacifica e di associazione, della libertà di opinione e di espressione, della libertà di religione o di credo. La decisione di colpire dei soggetti con le consuete, gravi misure restrittive (divieto di ingresso o transito nel territorio degli Stati membri, congelamento dei fondi e delle risorse economiche, divieto di mettere a loro disposizione

alcun fondo o risorsa economica) è presa dal Consiglio all'unanimità su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante.

Rispetto a tale regime, che pure è stato salutato come un notevole progresso nella protezione dei diritti umani a livello mondiale, sono lecite varie riserve. Colpisce, anzitutto, l'ampiezza dei diritti contemplati, le cui violazioni o abusi non sempre appaiono tali da giustificare misure extra-territoriali di estrema severità. In secondo luogo desta preoccupazione la definizione, vaga e potenzialmente larghissima, delle persone suscettibili di essere sanzionate, che non sono solo quelle responsabili delle violazioni o degli abusi, ma anche coloro che forniscono sostegno di vario genere o "che sono altrimenti coinvolte in tali atti", o "che sono associate" ai responsabili o ai sostenitori o a quelli altrimenti coinvolti. Giornalisti, opinionisti, politologi, giuristi possono agevolmente ricadere in tale regime se ritenuti autori di disinformazione o di propaganda; il che appare in conflitto con il rispetto delle libertà di pensiero e di espressione che pure il regime intende tutelare. Infine – ed è questo un vizio di fondo di tutta l'azione esterna dell'Unione di promozione dei suoi valori – la decisione è interamente nelle mani dei governi che deliberano nel Consiglio, con tutti i rischi, quindi, di atteggiamenti contraddittori e di strumentalizzazioni politiche.

5. In conclusione vorrei tornare all'odierno Convegno per segnalare l'immagine che campeggia nella locandina: è la *Bambina con la colomba*, di Pablo Picasso, scelta dallo stesso Ennio Triggiani e già da noi utilizzata come copertina del volume, scritto insieme pochi anni fa, *Comprendere l'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 2022, che ha suggellato la nostra antica consuetudine di collaborazione scientifica.

Essa, invero, è emblema di pace, del valore fondamentale sotteso all'intera costruzione europea, che ne rappresenta, storicamente, la stessa ragion d'essere. Basti ricordare la celebre dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, data non a caso divenuta quella della Festa dell'Unione europea, con la quale il Ministro degli esteri francese, nel proporre anzitutto alla Germania di mettere in comune, sotto un'Alta Autorità, l'insieme della produzione di carbone e di acciaio, motivava il suo invito sottolineando che la fusione di tali produzioni "cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime"; e che "la solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile". E, a distanza di vari decenni, la pace torna a essere evocata come il futuro dell'Europa, legata ai valori dell'Unione, in apertura del Preambolo della Carta dei diritti fondamentali: "I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni".

La pace va difesa anche contro pericolose tendenze belliciste presenti persino nelle istituzioni europee, dove l'uso della forza viene talvolta celato dietro un ingannevole e snaturato appellativo di pace. Si pensi al vero e proprio imbroglio semantico, di ispirazione (ritengo inconsapevole) orwelliana, con il quale è presentato lo *European Peace Facility*, istituito con la decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, diretto a finanziare operazioni militari e usato largamente per la fornitura alle forze armate ucraine di materiali e armamenti concepiti per l'uso letale della forza, che semmai si dovrebbe denominare *European "War" Facility*!

La tentazione bellicista, purtroppo, non si limita alle istituzioni governative, ma investe persino il Parlamento europeo. Basti ricordare, tra le risoluzioni più violente, quella del 19 settembre 2024 sul sostegno finanziario e militare all'Ucraina. Essa "considerando che l'assistenza militare continua a essere scarsa, sia in termini di qualità che di quantità" (*sic!*), "invita gli Stati membri a revocare immediatamente le restrizioni all'uso dei sistemi d'arma occidentali forniti all'Ucraina contro legittimi obiettivi militari sul territorio russo". Chissà se i parlamentari europei che hanno votato questa risoluzione si sono resi conto che la stessa costituisce una forte e tragica spinta all'*escalation* del conflitto e al diretto coinvolgimento dell'Unione europea; e se si sono chiesti se ciò corrisponde minimamente alla volontà dei cittadini europei, che pure essi dovrebbero rappresentare.

A fronte delle spinte a snaturare il progetto dell'integrazione europea va ribadito che esso è, e deve restare, un progetto di pace; e che questa, in primo luogo, l'Unione deve incoraggiare e promuovere anche all'esterno, sulla scena mondiale, nella consapevolezza che solo nella pace possono realizzarsi quei valori che costituiscono la sua essenza e la sua identità.

Giandonato Caggiano*

Presentazione del Convegno (II)

SOMMARIO: 1. Principali ruoli e attività di Ennio Triggiani. – 2. Dalla scelta di dedicare il Convegno all'Unione europea come Comunità di valori alla pubblicazione dei contributi nella Rivista Studi sull'integrazione europea. – 3. Il riferimento principale della sua riflessione scientifica e del suo impegno politico-accademico. – 4. La cittadinanza europea. – 5. Il valore della pace.

1. Il rapporto di collaborazione e fraterna amicizia mi porta a scrivere questa breve presentazione degli Studi in onore di Ennio Triggiani. A partire dal ricordo del contesto universitario da cui abbiamo preso entrambi le mosse, sotto la guida scientifica di Luigi Ferrari Bravo¹. Al comune Maestro siamo sempre rimasti legati da stima personale e ammirazione per la qualità e l'originalità dei suoi scritti, oltre che per la vastità della sua cultura generale².

Nel corso dell'impegno accademico, Ennio Triggiani ha svolto un'ampia attività di ricerca e di insegnamento nelle materie del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea. Nei diversi incarichi in ambito universitario³

* Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università Roma Tre.

¹ Dopo la prima conoscenza da studenti liceali, abbiamo iniziato a collaborare a partire dalla Laurea in Giurisprudenza dell'Università di Bari nella stessa sessione. In quel periodo, nell'Istituto di Diritto internazionale e di Scienze politiche dell'Università di Bari (diretto prima da Luigi Ferrari Bravo e, poi, da Vincenzo Starace) erano impegnati oltre ad Ugo Villani, sin da allora interlocutore privilegiato per entrambi, molti altri giovani professori (Paolo Picone, Giorgio Sacerdoti, Massimo Panebianco) e giovani che sarebbero presto diventati professori: Luciano Garofalo, Giovanni Cellamare e Andrea Cannone. C'erano altresì colleghi che ci hanno precocemente lasciato: Angela Bonifazi, Antonio Filippo Panzera, Sandro Rottola.

² Sui principali risultati della sua ricerca scientifica e sulle sue poliedriche attività internazionali, v. G. CAGGIANO, E. TRIGGIANI, *In ricordo di Luigi Ferrari Bravo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 7 ss. Un quadro completo sulla sua prestigiosa figura di insigne studioso, giurista-diplomatico e giudice internazionale e delle sue attività risulta negli atti del Convegno di Trento del 2015 a lui dedicato. Cfr. G. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Quaderni dell'Università di Trento, Napoli, 2015, reperibile online, p. XIII ss.

³ Preside della Facoltà e Direttore del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Bari dove è stato prima incaricato e poi ordinario di diritto dell'Unione europea, nonché professore associato di diritto del commercio internazionale; professore di diritto internazionale privato e di diritto delle Comunità europee nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università "l'Orientale" di Napoli; Direttore dell'Istituto di studi internazionali e comunitari nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Messina dove è stato pro-

e in altre istituzioni pubbliche⁴, egli ha sempre operato con efficacia e autorevolezza.

Un aspetto rilevante della ricerca e della sua attività diplomatica riguarda la politica sociale e il diritto del lavoro dell'Unione europea⁵. In sintesi egli afferma: "È (...) lento e complesso il superamento progressivo del *deficit* sociale diretto alla costruzione di un vero e proprio *modello sociale europeo* quale circostanza identitaria basata sullo sviluppo della politica sociale e l'insieme dei diritti sociali cui la stessa fa riferimento"⁶. Sulla portata dei diritti sociali nella *Carta dei diritti fondamentali*: "Questo insieme di disposizioni si muove quindi nella medesima logica del perseguimento delle finalità di progresso e coesione sociale su cui afferma di fondarsi l'intero processo d'integrazione europea"⁷.

Nell'ambito di Europe Direct Puglia⁸, ha diretto e gestito iniziative di informazione e formazione, classificabili come attività di "terza missione" per il rilevante impatto della ricerca svolta a livello universitario sulle istituzioni territoriali e sul pubblico generale. Nello stesso contesto, i suoi Editoriali per la rivista *Sud in Europa*, da lui fondata e diretta, hanno analizzato con puntualità e profondità l'evoluzione dello scenario giuridico-istituzionale europeo.

Ai medesimi obiettivi, si può ascrivere anche la pubblicazione dei testi del Trattato-costituzione e del Trattato di Lisbona, accompagnati da corposi commenti monografici (la stampa in un numero rilevante di copie consentiva una diffusione rivolta ad un pubblico generale)⁹. In relazione al suo impegno per una conoscenza allargata anche al di fuori dell'università si collocano,

fessore straordinario di diritto delle Comunità europee. Ennio Triggiani ha trascorso periodi di ricerca presso l'Institute of Legal Advanced Studies a Londra e alla Columbia University a New York.

⁴ Tra gli altri ruoli istituzionali: Consigliere del Comune di Bari, Vice-presidente ed Assessore alla cultura ed alla tutela dei beni culturali della Provincia di Bari; Presidente dell'Accademia di Belle arti di Bari.

⁵ Membro della delegazione italiana presso il Consiglio di amministrazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (O.I.L.) e componente del Comitato ristretto per la riforma dello Statuto del Tribunale amministrativo della stessa Organizzazione; rappresentante dell'Italia nel Consiglio d'amministrazione dell'Istituto Internazionale degli Studi Sociali (Ginevra).

⁶ E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 9 ss., p. 11.

⁷ *Ivi*, p. 16.

⁸ La rivista è stata pubblicata per ventiquattro anni con il sostegno di Europe Direct Puglia, Centro di comunicazione dell'UE, gestito dall'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, in partenariato con il Dipartimento di Scienze Politiche, il Consiglio Regionale della Puglia, la Giunta Regionale e numerosi enti provinciali e comunali. Europe Direct Puglia ha sostenuto anche questo convegno, che ha richiesto l'impegno organizzativo dei suoi allievi/colleghi, in primis Valeria Di Comite, attuale responsabile scientifico del Centro.

⁹ E. TRIGGIANI, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bari, 2004; *Id.*, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011.

infine, il saggio/manuale *Spunti e riflessioni*¹⁰, ed il volume *Comprendere l'Unione europea* (scritto con Ugo Villani)¹¹.

Sin da giovane, egli ha profuso le sue energie anche nell'attività di giornalista-pubblicista. Al riguardo, si possono ricordare i numerosi articoli su *La Gazzetta del Mezzogiorno* dedicati soprattutto (ma non solo) alle questioni europee¹².

A livello dei settori scientifico-disciplinari che raggruppano le materie giuridiche insegnate nelle università italiane (area giuridica), Triggiani era stato fra i primi a proporre il riconoscimento dell'autonomia dell'insegnamento e della ricerca del diritto dell'Unione europea. Allorché venne determinato lo specifico settore scientifico-disciplinare del diritto dell'Unione europea (IUS/14)¹³, vi aveva chiesto la collocazione, insieme a Giuseppe Tesauro e Antonio Tizzano. Restava prioritario il rapporto con il raggruppamento di diritto internazionale, pur nella rete di collaborazioni con i docenti di diritto costituzionale e pubblico e degli altri settori giuridici progressivamente coinvolti dal diritto materiale dell'Unione e dal funzionamento dell'integrazione europea.

Triggiani è stato membro del Consiglio direttivo della Società italiana di diritto internazionale (SIDI), nonché suo vicepresidente responsabile dell'organizzazione del XIV Convegno di Bari¹⁴. In questo ambito proponeva una rappresentanza specifica per i soci iscritti nel raggruppamento di diritto dell'Unione europea.

Successivamente, è stato fra i proponenti dell'Associazione italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), di cui è membro del Collegio dei garanti, nonché impegnato in varie iniziative, da ultimo in qualità di coordinatore del Forum sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa (COFE).

2. Al Convegno in onore di Ennio Triggiani hanno partecipato studiosi legati dalla consuetudine di collaborazione in progetti scientifici e attività

¹⁰ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2021, III ed.

¹¹ E. TRIGGIANI, U. VILLANI, *Comprendere l'Unione Europea*, Bari, 2022.

¹² Da più di 50 anni, Ennio Triggiani è iscritto all'Albo dei giornalisti pubblicisti. Secondo la l. 3 febbraio 1963, n. 69, Ordinamento della professione di giornalista, all'Albo è iscritto "chi svolge attività giornalistica non occasionale anche se esercita altre professioni o impieghi".

¹³ Settore scientifico-disciplinare (SSD) IUS/14 ex D.M. 4 ottobre 2000, Rideterminazione e aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari e definizione delle relative declaratorie, ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 23 dicembre 1999; settore concorsuale 12/E4 ex D.M. 30 ottobre 2015, n. 855, Rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali. Ora SSD GIUR-10/A ex D.M. 2 maggio 2024, n. 639, Determinazione dei gruppi scientifico-disciplinari e delle relative declaratorie, nonché la razionalizzazione e l'aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari e la riconduzione di questi ultimi ai gruppi scientifico-disciplinari.

¹⁴ XIV Convegno annuale SIDI, "Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata", Bari 18-19 giugno 2009.

accademiche, nonché da solidi rapporti personali e da un forte senso di stima e rispetto professionale. Pur tra tali ricercatori *like-minded* (convergenti sulla natura del diritto dell'Unione europea e sostenitori di un'impostazione simile della disciplina) è evidente che non sarebbe stato utile dibattere sui vari "approdi sistematici" della produzione scientifica dell'Onorato¹⁵.

Pertanto, il "prisma dei valori dell'Unione" è apparso, agli organizzatori del Convegno, l'ambito di discussione prioritario da proporre al dibattito. In particolare, tale ambito tematico è apparso il più idoneo a disvelare il "filo rosso" del metodo scientifico seguito da Ennio Triggiani che potremmo definire come quello della "valorizzazione costituzionale dei valori" nell'integrazione europea¹⁶. A livello politico-istituzionale si accompagna una valutazione positiva della fenomenologia della società europea che si costruisce su una struttura omogenea di valori pur in presenza di popoli nazionali.

I relatori del Convegno hanno accettato di "consolidare" i propri interventi in articoli che vengono raccolti nel presente fascicolo di *Studi sull'integrazione europea*, anziché in uno dei tradizionali "studi in onore" che vengono acquisiti quasi soltanto dalle biblioteche universitarie (e non da tutte). Per la pubblicazione degli Atti del Convegno, la *Rivista Studi* è apparsa la sede "naturale", con il suo stratificato patrimonio di contributi, raccolti in ormai quasi vent'anni di vita dalla sua fondazione, da parte di Ennio Triggiani e Ugo Villani. Infatti, sulle migliaia di pagine della *Rivista* (disponibili anche *online*) è ormai possibile approfondire una parte rilevante dell'evoluzione giuridico-istituzionale dell'Unione europea¹⁷. Ciò si deve all'*imprimatur* sulla qualità scientifica e alla selezione dei lavori da parte della Direzione, nonché dei Referee e del Comitato scientifico, oltre che all'accuratezza ed omogeneità editoriale garantita dalla Redazione.

¹⁵ Mi permetto di usare una volta sola, un po' per celia, questo "termine di nicchia", ancorché riferito correttamente proprio ai beneficiari di Studi in onore in ambito accademico.

¹⁶ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 23: "L'approfondimento del processo d'integrazione, peraltro, non può che avvenire nella ricerca di una comune identità rintracciabile nei valori propri dell'Unione che l'art. 2 TUE individua nella dignità umana, nella libertà, nella democrazia, nello Stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani. Si tratta cioè del "collante" che lega indissolubilmente in un progetto strategico comune Paesi che, pur dotati di storia e cultura diversi, hanno deciso di interpretare tali differenze come 'valori' unificanti ben sintetizzati nel motto 'Unita nella diversità' nonostante la retrocessione dalla sua ufficialità". Per una discussione complessiva, v. B. NASCIMBENE, *Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia*, in questo fascicolo di *Studi sull'integrazione europea*, 2025, p. 265.

¹⁷ Per una attenta disamina del contributo scientifico della Rivista, v. G. TESAURO, *Relazione presentata il 21 marzo 2019 a Roma, presso la Corte costituzionale, in occasione del conferimento a Studi sull'integrazione europea del XXV Premio "Eugenio Selvaggi" per la stampa storico-giuridica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 251 ss. Per una più agevole consultazione degli articoli classificati per autore e per argomento nei primi quindici anni, v. G. M. RUOTOLO (a cura di), *Studi sull'integrazione europea, Indici 2016-2020*, Bari, 2021.

3. La scelta dei valori nell'Unione europea quale tema del dibattito si è confermata opportuna perché basata sul loro carattere strutturale e fondamentale nell'Unione, che hanno assunto carattere giuridico/giustiziabile (e non più solo politico) per effetto dell'approccio innovativo della Corte di giustizia sugli articoli 2 e 19 TUE.

Anche nella trattazione degli aspetti più tecnico-giuridici, il tratto distintivo della Sua impostazione scientifica riguarda la visione del carattere sociale e collettivo del processo di integrazione europea e la profonda convinzione nell'irreversibilità dell'Europa unita¹⁸. Pertanto, il riferimento principale della sua riflessione scientifica e dell'azione politico-accademica è alla tendenza, che è certamente ancora maggioritaria, anche se “vacilla” in una parte dell'opinione pubblica: la formazione di una “coscienza sociale europea”, concetto di segno opposto al nazionalismo delle “piccole patrie” di antica memoria, ma riemergente in questi ultimi anni¹⁹. Proprio il sentimento di appartenenza ad una sfera comune di diritti e opportunità è sempre più effettivo e diffuso nella vita quotidiana dei cittadini europei, soprattutto tra le nuove generazioni²⁰.

Al riguardo, Paola Mori scrive: “(...) come ripetutamente sottolineato dalla Corte di giustizia, l'art. 2 TUE esprime valori comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri. E dunque di tali valori dovrebbero, auspicabilmente, essere custodi e garanti non solo la Corte di giustizia ma anche

¹⁸ Secondo Triggiani: “La democrazia dei diritti e delle istituzioni, insieme con lo Stato di diritto e la legalità internazionale, costituisce, quindi, la vera natura del patto di civiltà che lega l'Europa, che si sta costruendo attraverso il necessario rafforzamento della cittadinanza dell'Unione (...); esso dovrebbe sempre più esprimere, per quanto a livello embrionale, un popolo europeo unificato, (...) non più dai tradizionali criteri distintivi di quello nazionale – via via più flebili nel mondo globalizzato – ma dal comune sentire dei valori fondamentali. Si diventa, cioè, parti di un sistema composito di diritti, doveri e lealtà politiche quale presupposto decisivo per la democratizzazione dell'Europa, uno spazio in cui poter vivere e lavorare, studiare e fare acquisti senza ostacoli burocratici o discriminazioni diffondendo quindi un senso di appartenenza reciproca certamente sempre più diffuso nelle giovani generazioni.”, E. TRIGGIANI, *Futuro dell'Unione e coscienza politica europea*, in B. CORTESE (a cura di), *Rivista Quaderni AISDUE. Fascicolo speciale n. 1/2024. Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità. Atti del V Convegno nazionale, Padova, 2-3 novembre 2023*, Napoli, 2024, p. 613 ss., p. 619.

¹⁹ Tra i suoi contributi recenti più significativi in argomento, v. anche E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 9 ss.; Id., *La codificazione nell'Unione europea attraverso i principi di democrazia, efficacia e trasparenza*, ivi, p. 557 ss.; Id., *Editoriale, L'Europa nell'età della sua maturità*, in *Papers di diritto europeo*, n. 2/2022, p. 1 ss.

²⁰ Non v'è dubbio che le ultime generazioni hanno superato, anche grazie a Programmi per l'istruzione superiore o Erasmus, gli ostacoli derivanti dalla diversità delle lingue e delle tradizioni culturali. Su questo aspetto dell'integrazione, v. V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018.

le corti costituzionali nazionali, ciascuna nella sfera di propria competenza, in quello che dovrebbe essere uno spirito di reciproca collaborazione”²¹.

Quale esempio puntuale rispetto alla sensibilità per i diritti umani e i valori nell’Unione, Paolo Mengozzi evidenzia²²: “(...) molti anni prima che le sentenze della Corte di giustizia affermassero che i valori dell’art. 2 TUE comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri²³, Ennio Triggiani aveva evidenziato il riferimento a quei valori fatto dalla Corte per ritenere accoglibile la richiesta sottoposta ed in particolare al principio della tutela giurisdizionale effettiva compiuto dalla Commissione”²⁴. Pur motivata dalla necessità di garantire l’effetto utile della direttiva in parola, la decisione presa dalla Corte di giustizia avrebbe potuto e dovuto determinare un’auspicabile evoluzione in relazione al rilievo da darsi ai valori dell’Unione di cui all’art. 2 TUE. Com’è noto, il processo evolutivo al riguardo si è puntualmente sviluppato molti anni dopo.

4. Il pilastro della sua visione è l’affermazione della nozione di cittadinanza europea, anche nella progressiva estensione ad una forma di cittadinanza civile ai cittadini degli Stati terzi²⁵.

Sulla cittadinanza europea, Triggiani afferma: “Per comprendere significato e portata di tale figura giuridica non ci si può quindi limitare ad analizzarla come mera sommatoria di diritti (soprattutto) e di doveri, ma appare imprescindibile individuarne la potenziale ‘centralità’, sotto un profilo non solo simbolico ma sostanziale, nell’evoluzione dell’intero processo di integrazione europea. Infatti, la complessa realtà che si tenta tra mille difficoltà

²¹ P. MORI, *I valori fondamentali comuni come limite alla revisione dei Trattati istitutivi dell’Unione europea*, in questo fascicolo di *Studi sull’integrazione europea*, 2025, p. 399.

²² P. MENGOZZI, *L’evoluzione che, secondo Ennio Triggiani, l’attenzione prestata ai valori dell’Unione europea dalla Corte di giustizia nella sentenza Günter Fuss del 2010 era destinata a determinare*, in questo fascicolo di *Studi sull’integrazione europea*, 2025, p. 231.

²³ Sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo* e *Consiglio dell’Unione europea*; causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo* e *Consiglio dell’Unione europea*.

²⁴ La Corte di giustizia ha ritenuto che l’invocazione da parte di un lavoratore della diretta applicabilità di una direttiva e la sua rivendicazione del diritto a non subire un provvedimento di trasferimento coatto trovava fondamento nel diritto dell’Unione europea. Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 2010, causa C-243/09, *Günter Fuß c. Stadt Halle*. Al riguardo Mengozzi, specifica: “Dopo essersi espressa in tal senso, ha aggiunto che, ‘come giustamente fatto valere dalla Commissione, il diritto fondamentale, garantito dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (...), sarebbe sostanzialmente compromesso qualora un datore di lavoro (...) fosse legittimato ad adottare un [tale] provvedimento’. La Commissione aveva, però, aggiunto che ad esso ci si dovesse opporre, non per effetto di una violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, ma per non compromettere gravemente la realizzazione dell’obiettivo perseguito dalla direttiva.”, P. MENGOZZI, *op. cit.*, p. 232.

²⁵ Cito qui soltanto il suo ruolo di Coordinatore nazionale di un PRIN 2007 in materia di “Cittadinanza europea e diritti fondamentali nell’attuale fase del processo d’integrazione”, che portò come risultato all’importante lavoro collettivo E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.

di costruire non può certamente essere la riedizione, su scala più vasta, dello Stato come l'abbiamo concepito e vissuto fino ad oggi e che, fra l'altro, ha prodotto anche disastri enormi"²⁶.

Al riguardo di tali considerazioni, Giuseppe Tesauo ha scritto: "Molto interessante il lavoro sulla cittadinanza, nel quale – a giusta ragione – viene sottolineato che quella europea deve per sua stessa natura qualificarsi come il più possibile coerente con la tutela dei diritti, perché è ad essi che si ispira ed è con tali diritti che si propone di concretizzare un insieme di valori comuni, primo fra tutti quella pace che era l'obiettivo principale già della prima Comunità (leggi la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950)"²⁷.

Per quanto riguarda la cittadinanza "civile" degli stranieri residenti nell'Unione europea, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità si è affermato come un principio generale del diritto internazionale ed europeo dei diritti umani, con la conseguente emersione di una nozione di cittadinanza universale o plurale in cui le persone, anche se stranieri, acquisiscono un *corpus* sempre più significativo di diritti esercitabili anche al di fuori degli Stati di appartenenza "anagrafica"²⁸.

Ennio Triggiani afferma che: "La cittadinanza dell'Unione può [pertanto] divenire, acquisendo piena autonomia rispetto a quella dei singoli Stati membri, uno *status* giuridico alternativo che, fondato su criteri e regole fissati direttamente dal sistema dell'Unione, potrebbe estendersi agli immigrati 'extracomunitari' in possesso di determinati requisiti. D'altronde la Corte sembra prefigurare questa prospettiva quando afferma più volte che 'lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri'."²⁹.

È comunque indubbio che l'istituto della cittadinanza europea abbia consentito significative "infiltrazioni" (per così dire) di diritti in precedenza in esclusivo appannaggio della cittadinanza nazionale a favore degli stranieri "extracomunitari" in particolare lungo-residenti. Il diritto dell'Unione così

²⁶ E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 435 ss., anche in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, 2008, p. 1255 ss.

²⁷ G. TESAURO, *Relazione*, cit., p. 252.

²⁸ In riferimento a questa nuova figura Triggiani scrive: "È stato così elaborato un concetto di 'cittadinanza civica' per promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Si tratta, in altri termini, di valorizzare, attraverso la residenza, l'acquisizione di un *surplus* di garanzie a favore degli immigrati di lungo periodo che costituisca un 'fattore compensativo' dell'impossibilità per essi di giovare della cittadinanza europea. Si contempererebbe, così, il soddisfacimento delle istanze universalistiche di rispetto dei diritti fondamentali della persona con il pragmatismo caratteristico dello Stato contemporaneo basato sulla comunità stabilmente residente ed operante sul suo territorio", E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2017, p. 52 ss., p. 61.

²⁹ Così E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, cit., p. 63.

prevede una serie di *status* a volte sovrapposti per i “non cittadini dell’Unione”, formando un’altamente sofisticata rete di diritti e obblighi.

L’art. 34 della Carta sancisce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale in termini universalistici senza riferimenti alla cittadinanza dell’Unione. Alcune importanti direttive dell’Unione sono volte a proteggere i cittadini dei paesi terzi che si trovino a soggiornare regolarmente sul territorio degli Stati membri. In relazione all’accesso alle prestazioni sociali, tali direttive contengono clausole che impongono la parità di trattamento tra alcune categorie di cittadini dei paesi terzi (i titolari di permesso unico di lavoro, i soggiornanti di lungo periodo e i beneficiari di protezione internazionale) e i cittadini dello Stato membro ospitante³⁰. La parità di trattamento costituisce la regola generale mentre le deroghe consentite, tramite eccezioni soggettive o limitazioni di accesso alle sole prestazioni essenziali, rappresentano l’eccezione da interpretare pertanto restrittivamente³¹.

5. In conclusione, Ennio Triggiani ha sempre affermato che il cammino di integrazione sin qui realizzato ha garantito la pace nel continente europeo dalla Dichiarazione Schuman in poi³².

Tuttavia, il mancato completamento e perfezionamento delle politiche degli affari esteri e della difesa dell’Unione mette in discussione il mantenimento della pace e non solo alla frontiera orientale nei difficili rapporti con la Russia. Quale che sia l’assetto futuro dell’ordine internazionale (attuale o neo-imperiale), solo l’ordinamento dell’Unione europea ha assunto nella Comunità internazionale un autentico carattere sovranazionale tramite l’affermazione dei principi del primato e di leale cooperazione. In ogni caso, le opportunità per la costruzione europea delle crisi epocali degli ultimi anni sono ormai condizionate all’abolizione del diritto di veto insito nelle decisioni da prendere con il voto all’unanimità del Consiglio dell’Unione europea.

Del resto, egli ha sostenuto che è impossibile un’evoluzione graduale dell’Unione europea in senso federale sulla base degli attuali meccanismi

³⁰ V., in particolare, la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) c. WS*, punto 38.

³² E. TRIGGIANI, *La “nostra” Europa contro la guerra*, in *BlogDUE*, 20 aprile 2022.

previsti dai Trattati³³. Del resto già Altiero Spinelli aveva scritto che “l’Europa non cade dal cielo” e gli attuali limiti di funzionamento³⁴ impongono un salto di qualità per cominciare a costruire una realtà pre-federale³⁵, superando i residui meccanismi attuali di cooperazione intergovernativa.

Nella estrema sintesi del suo pensiero, bisognerebbe orientarsi verso un’ulteriore cessione di sovranità nazionale in nome del vantaggio strategico su settori chiave, costruendo una effettiva sovranità europea, che non sostituirebbe anzi rafforzerebbe quella italiana rendendola effettiva nella compartecipazione dei livelli di governo.

“Ma la carta d’identità dell’Europa si determina sempre con la pace, valore inestimabile come è costretto a ricordare in continuazione Papa Francesco, e con l’integrazione nella solidarietà, valori da proporre al resto del mondo. Allora, come responsabili cittadini, europei oltre che italiani, evitiamo che si determini il sicuro declino dell’Europa e degli Stati che ne fanno parte. Un’Europa sempre più unita e priva di barriere mentali e culturali, è l’utopia necessaria, incrociando il corso della storia, per evitare il furto del futuro ai nostri giovani.”³⁶.

³³ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 35.

³⁴ *Ivi*, p. 11.

³⁵ E. TRIGGIANI, *Editoriale, L’Europa nell’età della sua maturità*, cit., p. 3.

³⁶ E. TRIGGIANI, *Dibattito fuorviante per buon senso e Costituzione. Occorre invece un’ulteriore cessione di sovranità*, in *Avvenire*, 8 novembre 2024.



Prima sessione

Paolo Mengozzi*

L'evoluzione che, secondo Ennio Triggiani, l'attenzione prestata ai valori dell'Unione europea dalla Corte di giustizia nella sentenza *Günter Fuss* del 2010 era destinata a determinare

SOMMARIO: 1. L'attenzione prestata da Ennio Triggiani alla sentenza *Günter Fuß* in un saggio del 2014. – 2. Le due direzioni assunte dalla promozione da parte dell'Unione dei valori UE nel resto del mondo. – 3. Il rilievo ai valori di cui agli articoli 2 e 21 TUE dato dal Tribunale dell'Unione nella causa *RT France c. Consiglio*. – 4. Il modo in cui il Tribunale ha confutato la pretesa di RT France. – 5. La distinzione di misure restrittive previste dal secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE rispetto a quelle adottate in materia economica e finanziaria. – 6. L'applicazione concreta della distinzione fatta dal Tribunale e le quattro condizioni al cui rispetto ha ritenuto debba essere subordinata l'applicazione del secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE. – 7. L'importanza delle precisazioni compiute dal Tribunale per l'applicazione del secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE e per le condizioni che questa deve rispettare.

1. Otto anni prima che le sentenze “gemelle” del 16 febbraio 2022 avessero affermato che i valori dell'art. 2 TUE comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, Ennio Triggiani aveva prestato attenzione ad un riferimento a quei valori ed in particolare al principio della tutela giurisdizionale effettiva compiuto dalla Commissione nel quadro del caso che ha portato alla pronuncia del 14 ottobre 2010, nella causa *Günter Fuß c. Stadt Halle*¹. In quel caso la Corte di giustizia era stata richiesta in via pregiu-

* Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università di Bologna e *Ancien membre* della Corte di giustizia dell'Unione europea. Email: paolo.mengozzi@unibo.it.

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 2010, causa C-243/09, *Günter Fuß c. Stadt Halle*.

diziale da giudici tedeschi d'interpretare la direttiva 2003/88/CE², relativa alla tutela della sicurezza ed alla salute dei lavoratori dipendenti per stabilire il darsi di loro diritti. In quella occasione Egli, con la sensibilità che l'ha sempre caratterizzato in quanto studioso attento alla promozione ed alla tutela dei diritti umani, ha rilevantemente evidenziato il riferimento a quei valori fatto dalla Corte per ritenere accoglibile la richiesta sottoposta alla sua attenzione. Nel caso che ha portato alla pronuncia del 2010 si trattava di un'invocazione da parte di un lavoratore della diretta applicabilità di detta direttiva e di una sua rivendicazione di un diritto a non subire un provvedimento costituente un trasferimento coatto a seguito della sua richiesta di vedersi riconosciuta una riduzione a 48 ore settimanali nel suo posto di lavoro come previsto da quella direttiva. La Corte ha ritenuto che tale invocazione e tale rivendicazione trovassero un fondamento nel diritto dell'Unione europea. Dopo essersi espressa in tal senso, ha aggiunto che, "come giustamente fatto valere dalla Commissione, il diritto fondamentale, garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...), sarebbe sostanzialmente compromesso qualora un datore di lavoro (...) fosse legittimato ad adottare un [tale] provvedimento". La Commissione aveva, però, aggiunto che ad esso ci si dovesse opporre, non per effetto di una violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, ma per non compromettere gravemente la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla direttiva. Ennio Triggiani, anticipando gli sviluppi ben più radicali successivamente posti in essere dalla Corte, in un saggio in onore di Giuseppe Tesauro³, ha, invece, con lungimiranza, indicato che l'atteggiamento da questa preso doveva considerarsi atto a determinare ben più interessanti evoluzioni in relazione al rilievo da darsi ai valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE.

2. I valori che sono sanciti da detto articolo e che l'azione dell'Unione, secondo l'art. 21, par. 2, lett c), TUE, si prefigge di promuovere nel resto del mondo (democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale) hanno, di fatto, acquisito rilevante importanza in due distinte direzioni: in una prima direzione perché invocati dall'Unione per provocare modifiche degli orientamenti politici di un determinato Paese o del comportamento di determinati individui e in una seconda direzione perché dalla stessa Unione invocati per giustificare iniziative volte a tutelare la pace e la sicurezza internazionale⁴.

² Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

³ E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, I, Napoli, 2014, p. 718.

⁴ Cfr. R. MASTROIANNI, C. CINNIRELLA, *Note in tema di applicazione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali*, in K. GROMECK-BROC, A. MONICA (a cura di), *Quo vadis ius*

Nel quadro di un'azione del primo tipo si collocano l'atteggiamento che l'Unione ha assunto con un regolamento adottato nei confronti del Venezuela⁵ e quello con cui essa ha aderito alla richiesta di Tunisia⁶, Egitto⁷ ed Ucraina⁸ di cooperare per il recupero di fondi pubblici distratti da ex membri della loro classe politica.

Nel quadro di un'azione del secondo tipo si pongono le decisioni adottate dall'Unione relativamente ad attività iraniane nel campo della proliferazione nucleare e a quelle adottate a carico di persone fisiche o giuridiche per il contributo che hanno dato o stanno dando ad azioni russe che compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Le prime azioni⁹ non sono in alcun modo legate ad un accordo di cooperazione giudiziaria e costituiscono soltanto la manifestazione di uno spirito di coesistenza non ostile con Paesi terzi e di un desiderio di contribuire in modo amichevole a un positivo sviluppo della loro vita interna. Le seconde sono, invece, ispirate ad un atteggiamento del tutto diverso, legato al convincimento che le misure da esse implicate possano costituire strumenti utili a difendere i principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

3. In questo mio intervento mi limito a riferirmi a recenti misure che il Consiglio ha adottato con la Decisione 2014/512, come modificata dalla Decisione (PESC) 2022/327 del Consiglio, del 25 febbraio 2022¹⁰, inizialmente applicabile fino al 31 luglio 2022, modificabile e prorogabile ulteriormente qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti. Queste misure sono state poste in essere in relazione al sostegno dato dall'emittente RT France alle c.d. "operazioni militari speciali" della Russia in Ucraina, considerate "propaganda di guerra" ai sensi dell'art. 20

publicum europeum, Liber amicorum in onore del Professor Jacques Ziller, Napoli, 2024, p. 39 s.

⁵ Regolamento (UE) n. 2017/2063, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela.

⁶ Regolamento (UE) n. 101/2011 del Consiglio, del 4 febbraio 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia.

⁷ Regolamento (UE) n. 270/2011 del Consiglio, del 21 marzo 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Egitto.

⁸ Decisione 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina.

⁹ Cfr. R. Cfr. R. MASTROIANNI, C. CINNIRELLA, *op. cit.*, secondo i quali il Consiglio sembrerebbe essere stato chiamato ad operare, di fatto, un'applicazione indiretta ed extraterritoriale dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

¹⁰ Decisione (PESC) 2022/327 del Consiglio del 25 febbraio 2022 che modifica la Decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici. Contro di esse quell'emittente ha fatto un ricorso al Tribunale dell'Unione europea su cui questo si è espresso il 27 luglio 2022¹¹.

Vale la pena di considerare il caso che ne è derivato per due ragioni. Innanzitutto, perché la ricorrente ha sostenuto l'inesistenza di una norma dell'Unione che impedisca agli enti di informazione audiovisiva costituenti emanazione di Paesi terzi di avvalersi della tutela e delle garanzie dei propri diritti fondamentali e che solo le autorità nazionali di regolamentazione possono intervenire per sanzionare un organo per un suo comportamento inappropriato. In secondo luogo, e soprattutto, è interessante perché quelle misure concernono la libertà di espressione e di informazione e l'attenzione che la giurisprudenza dell'Unione sta loro prestando concreta, senza dubbio, una di quelle evoluzioni che secondo Ennio Triggiani la pronuncia *Günter Fuß* doveva considerarsi atta a determinare.

4. Sotto il primo profilo, la pretesa della ricorrente secondo cui la competenza dell'Autorità di regolamentazione francese deve considerarsi "esclusiva" concerne il problema più generale dell'incidenza di decisioni dell'Unione sul grado di competenza di autorità di quel tipo ad operare in settori interessati dal diritto UE. Il Tribunale non si è detto d'accordo. L'ha fatto dopo avere osservato che le misure in questione sono funzionali a far fronte ad un'esigenza che trascende il funzionamento ordinario dell'Unione e a soddisfare esigenze proprie della politica estera e di sicurezza comune. Ha affermato, però, che queste competenze dell'Unione e quelle stabilite "ai sensi di altre disposizioni del Trattato FUE rientranti nella parte terza di quest'ultimo, relativa alle politiche e alle azioni interne dell'Unione (...) si completano, in quanto ciascuna ha il proprio ambito di applicazione e mira a conseguire obiettivi diversi"¹².

Ci si deve domandare come quest'idea si possa conciliare con due dati. Innanzitutto con il fatto che, ai sensi dell'art. 29 TUE, il Consiglio ha il potere di adottare "decisioni che definiscono le posizioni dell'Unione" e detto articolo, secondo il Tribunale, "si presta ad un'interpretazione ampia" di modo che sul suo fondamento possono essere adottate anche misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli¹³. Tale idea si può, inoltre, conciliare con il fatto che dette misure, pur essendo temporanee, possono essere prorogate o modificate dal Consiglio qualora, a suo giudizio, i loro obiettivi non siano stati raggiunti.

La realtà è che, stante l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto a quello degli Stati membri e l'autolimitazione che l'ordinamento di questi ultimi è tenuto a conoscere per far fronte all'esigenza di cooperazione con

¹¹ Sentenza del Tribunale (Grande Sezione) del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France* c. *Consiglio*.

¹² Sentenza *RT France*, punto 61.

¹³ *Ivi*, punto 51.

il primo quando atti di quest'ultimo siano legittimamente posti in essere, si pone necessariamente un fenomeno di ritrazione delle competenze delle autorità interne di quegli Stati, autorità di autoregolamentazione comprese. Il fatto che la competenza dell'Unione sia una competenza puramente funzionale alla soddisfazione di esigenze di politica estera e di sicurezza comune determinate secondo regole predeterminate non cambia le cose. Non comporta che le competenze dell'Unione completino le competenze degli Stati membri e viceversa. Questo implica semplicemente che la ritrazione degli ordinamenti degli Stati membri e delle loro autorità di autoregolamentazione cessi nella misura determinata da quell'Istituzione dell'Unione per effetto della diretta applicabilità delle sue norme.

5. Per quanto riguarda il fatto che i ricorrenti contestino la legittimità delle misure entranti in linea di conto nel caso *RT France* sostenendo che esse non importano l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con Stati terzi ai sensi del primo comma dell'art. 215 TFUE, il Consiglio respinge questo argomento rilevando che ai sensi del secondo comma di tale articolo il Consiglio può adottare, secondo la procedura prevista dal suo primo comma, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. Il Tribunale ha condiviso questa ricostruzione dell'art. 215 TFUE rilevando che la prassi dell'UE ha dimostrato che le misure previste da questo articolo devono essere interpretate in modo ampio e in modo da coprire diversi tipi di misure, comprendendo, ad esempio, misure che colpiscono beni di individui. In ragione di ciò si è rilevato che il Tribunale ha accettato di estendere la nozione di misure economiche e finanziarie "per consentire l'inclusione di misure di ordine pubblico e di sicurezza"¹⁴. Ora, è vero che il Consiglio ha mostrato chiaramente di tenere presente esigenze di quel tipo; ma desumere da ciò solo che esso abbia inteso la nozione di dette misure in tal senso tradisce il significato forte per cui il secondo comma è stato inserito nell'art. 215 TFUE: significato che è stato ben evidenziato dalla Corte di giustizia nella pronuncia che ha reso il 19 luglio 2012 nel caso *Parlamento c. Consiglio*¹⁵. Al punto 57 di questa pronuncia essa ha evidenziato che detto comma prevede l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche senza limitarle a quelle concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti. Quel comma, infatti, è stato introdotto in detta disposizione come un'importante innovazione per aggiungere, a quanto precedentemente previsto dagli artt. 301 e seguenti TCE, misure atte a permettere all'Unione di meglio perseguire gli

¹⁴ Cfr. V. SZÉP, R. WESSEL, *Balancing Restrictive Measures and Media Freedom*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1384 ss.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*.

obiettivi della PESC¹⁶. Il fatto che la nuova disposizione non ribadisca l'abilitazione del Consiglio ad adottare misure restrittive in materia economica e finanziaria espressa nel precedente primo comma, ma solo la sua abilitazione ad adottare misure restrittive, non può non costituirne un segno inequivoco.

6. Passando all'applicazione nel caso concreto di questa ricostruzione dei nuovi poteri attribuiti dal Trattato di Lisbona all'azione PESC dell'Unione, con riferimento alla libertà di espressione intervenuta con le misure restrittive davanti ad esso impugnate, il Tribunale ha ritenuto di dovere verificare la soddisfazione di quattro condizioni secondo cui la limitazione della libertà di espressione: 1) deve essere prevista dalla legge, 2) deve rispettare il contenuto essenziale di detta libertà, 3) deve rispondere a un obiettivo d'interesse generale riconosciuto dall'Unione come tale e 4) deve essere proporzionata.

Ritenuto che le limitazioni in questione erano state disposte sulla base di una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del Trattato sull'Unione europea, il Tribunale si è concentrato particolarmente sulla seconda e sulla terza condizione.

Con riferimento alla seconda condizione il Tribunale, richiamando quanto già affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁷, ha sottolineato che la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e che a sue violazioni si deve reagire quando offendano, sciocchino o turbino le esigenze del pluralismo, della tolleranza e dello spirito di apertura senza le quali non esiste una tale società¹⁸. Ha precisato che il diritto dei giornalisti a quella libertà non costituisce una prerogativa assoluta e può, di conseguenza, essere soggetto a limitazioni¹⁹. In particolare esso è tutelato a condizione che i giornalisti agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni "affidabili e precise" in conformità con l'etica giornalistica²⁰. Ed ha aggiunto che ciò risulta particolarmente importante ai giorni nostri tenuto conto del potere che gli organi d'informazione esercitano nella società moderna, in quanto essi non solo informano, ma possono al tempo stesso suggerire, in base al modo in cui lo fanno, come i destinatari devono intendere le notizie che sono a loro fornite²¹.

Con riferimento alla terza condizione il Tribunale non ha accolto il ricorso ritenendo che il Consiglio abbia giustamente inteso proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione in quanto la sistematica campagna di propaganda e di disinformazione, che era stata posta in essere dalla Russia

¹⁶ Sul punto cfr. M. E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1761 s.

¹⁷ Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 1976, appl. no. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*.

¹⁸ Sentenza *Handyside*, par. 133.

¹⁹ *Ivi*, par. 134.

²⁰ *Ivi*, par. 136.

²¹ *Ivi*, par. 137.

attraverso RT France e costituiva una parte integrante del suo armamentario bellico, li minacciava e poteva mettere in discussione le fondamenta delle società democratiche europee. A questo riguardo il Tribunale ha, da un lato, reputato che le misure impugnate sono conformi alla strategia dell'Unione che mira ad esercitare la massima pressione possibile sulle autorità russe affinché pongano fine alle loro azioni di destabilizzazione dell'Ucraina; e, d'altro lato, ha rilevato che esse perseguono l'obiettivo dell'art. 21, paragrafo 2, lettera c) TUE.

Alla luce di tale risultato e delle motivazioni sulla base delle quali vi è pervenuto non è possibile sostenere che il Tribunale abbia respinto il ricorso sottopostogli estendendo la nozione di misure economiche e finanziarie per includere in esse misure di ordine pubblico e di sicurezza. Con ciò, invece, si è concretamente allineato a quanto la Corte aveva affermato in via generale con la pronuncia del 2010 nella causa *Günter Fuß*. Ha, con ciò, affermato la necessità di tutelare i valori dell'Unione prescindendo dal darsi di esigenze economiche e finanziarie.

7. Le precisazioni a cui, in questo modo, il Tribunale è pervenuto sono molto importanti. Esse, infatti, aprono ad un'applicazione del secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE che potrà essere ampia. Dalla sua pronuncia (la cui impugnazione, per desistenza della ricorrente, è stata radiata dal registro della Corte con Ordinanza del suo Presidente del 28 luglio 2023) si potranno evincere le condizioni a cui, in sintonia con quelle riportate sopra nel precedente paragrafo, eventuali nuove restrizioni potranno essere stabilite.

Certamente non potranno essere trascurate la seconda e la terza condizione secondo cui il bene o il principio che si tratta di tutelare deve corrispondere ad un valore UE e la reazione alla violazione di questo che l'Unione intenda porre in essere dovrà essere conforme ad un obiettivo d'interesse generale perseguito nel quadro dell'azione esterna dell'Unione e più precisamente in quello della PESC. Al Tribunale non è risultato difficile farlo in detto caso *RT France* dato che erano in gioco la preservazione dell'ordine pubblico e la sicurezza e dati i gravi fatti concretati dalla cosiddetta "operazione militare speciale" attuata dalla Russia contro l'Ucraina. In relazione all'adozione di misure restrittive per far fronte ad esigenze diverse ai sensi del secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE, i giudici dell'Unione dovranno svolgere un compito molto delicato che non potrà non implicare un'attenzione da tenere adeguatamente in conto le competenze degli Stati membri. Questi ultimi dovranno verificare che una situazione soggetta ad una misura restrittiva non si presenti in un contrasto con i valori dell'Unione meno forte di quello verificatosi nel caso *RT France* con riferimento alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza comune.

Abstract ENG

Ennio Triggiani's Foresight in Stressing the Evolution that the Care for the EU Values, Given by the Court of Justice in the *Günter Fuss* Ruling, Was Meant to Determine

According to Ennio Triggiani, the attention given to the EU values by the Court of Justice in 2010, in the *Günter Fuss* ruling, will determine a relevant evolution for the future. His prediction found a confirmation in the EU General Court *RT France* ruling which led to an application of the second paragraph of Art. 215 TFEU. This will allow for the application of such Article not only to adopt public order and security measures, but also, more generally, in order to enable the Union to pursue the CFSP objectives for the best.

Abstract ITA

Secondo Ennio Triggiani, l'attenzione data ai valori dell'Unione europea dalla Corte di giustizia nel 2010, nella sentenza *Günter Fuss*, potrà determinare una rilevante evoluzione per il futuro. La sua previsione ha trovato conferma nella sentenza *RT France* del Tribunale che applica il secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE. Ciò consentirà l'applicazione di tale disposizione non solo per misure di ordine pubblico e di sicurezza, ma anche, con carattere più generale, al fine di consentire all'Unione di perseguire al meglio obiettivi in ambito PESC.

Keywords: restrictive measures; European Union values; CFSP objectives; economic and financial measures; public order and security.

Parole chiave: misure restrittive; valori dell'Unione europea; obiettivi PESC; misure economiche e finanziarie; ordine pubblico e sicurezza.

Claudio Zanghì*

Interconnessione nei valori dei diritti umani tra Unione europea e Consiglio d'Europa**



SOMMARIO: 1. Evoluzione nei “valori” riconosciuti nei Trattati istitutivi dell’Unione e interconnessione con i diritti fondamentali della CEDU. – 2. Adozione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e la questione dell’adesione dell’UE alla CEDU. – 3. Considerazioni conclusive.

1. L’espressione “valori” sui quali si fonda l’agire dell’Unione europea, viene utilizzata per la prima volta nel Preambolo del Trattato di Maastricht. In precedenza, bisogna risalire all’Atto unico del 1986 e quindi alla Comunità europea per leggere, nel Preambolo, che le Parti contraenti sono decise a “promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”. Non si cita espressamente la nozione di valori ma questi ultimi, essendo alla base dell’obiettivo di promuovere la democrazia, possono facilmente intendersi quali valori essenziali della Comunità.

La stessa frase del Preambolo specifica che tali elementi sono i diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. È implicito, quindi, che nella volontà dei contraenti i diritti dell’uomo sanciti dalla Convenzione europea rappresentano un elemento fondamentale su cui si basa la realizzazione degli obiettivi dell’Atto unico e quindi della Comunità.

Il riferimento alle Costituzioni ed alle leggi degli Stati membri è certamente utile per ampliare la nozione di diritti fondamentali ma è in gran parte assorbito dalla citazione della Convenzione europea che rispecchia certamente principi basilari delle Costituzioni europee e delle leggi degli Stati membri.

* Emerito di Diritto internazionale dell’Università Sapienza di Roma. Email: claudio.zanghi@uniroma1.it.

** Trascrizione dell’intervento pronunciato in occasione del Convegno di Bari del 26 settembre 2024.

L'espressione "valori", come ho appena richiamato, compare invece nel Preambolo del Trattato di Maastricht (1992) nel quale le Parti contraenti richiamano esplicitamente: "i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto" confermando il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto".

È pur vero che viene meno il richiamo esplicito alla Convenzione europea ma i valori richiamati (*diritti inviolabili e inalienabili della persona, libertà, democrazia, uguaglianza e Stato di diritto*) possono agevolmente ricondursi tutti nella Convenzione di Roma e ritenere, pertanto, che l'interconnessione fra i diritti fondamentali della persona, contenuti nella Convenzione europea del 1950, e quindi i valori fondamentali su cui si basa il processo di integrazione europea con la nascita dell'Unione europea che, con il Trattato di Maastricht, sostituisce la precedente Comunità.

Il successivo Trattato di Lisbona, ancora oggi vigente, assume particolare rilevanza al riguardo per due ragioni fondamentali: la prima risiede nella circostanza che il richiamo ai valori, precedentemente sempre confinato nei Preamboli dei diversi Trattati, assume questa volta il rango di un esplicito articolo del Trattato (art. 1 bis); ma oltre a questa diversità di *status* giuridico, la seconda ragione, quella più rilevante, consiste nell'aver esplicitamente dichiarato: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze"; aggiungendovi, peraltro, che: "Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

È bensì vero che manca l'esplicito riferimento alla Convenzione europea ma la più ampia descrizione dei predetti valori fondanti riproduce chiaramente nozioni già presenti nella Convenzione stessa, quali, tra tanti, il principio di non discriminazione, ovvero quello della parità tra uomini e donne.

Quanto precede permette di concludere questa premessa che consente di identificare quando e come sono sorti i valori fondamentali dell'Unione europea, e come il contenuto di tali valori sia essenzialmente da individuarsi nei diritti fondamentali e inalienabili della persona umana.

Che la tutela dei diritti umani sia il più rilevante dei valori fondanti dell'Unione europea, non può certamente sorprendere dal momento che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un valore essenziale non soltanto per l'ordinamento internazionale ma anche per la nostra Costituzione; è altrettanto noto, ad esempio, che la stessa Corte costituzionale, invocando tali inviolabili valori, ha rifiutato di dar seguito ad una sentenza della Corte internazionale di giustizia ed ha anche ritenuto incostituzionale la legge di ratifica

dello Statuto delle Nazioni Unite limitatamente all'art. 94-1 che obbliga gli Stati membri a rispettare le sentenze della CIG¹. Ma quando si tratta di tutela di diritti fondamentali il problema basilare è quello di individuare quali siano tali diritti, a meno di non volersi accontentare di un vago riferimento ad una nozione ormai largamente in uso da decenni di cui però non è agevole individuarne esattamente il contenuto, specie quando ci si muove da un continente all'altro.

È altrettanto noto che nel contesto dell'Unione europea questa peculiarità dei diritti umani non è certo sorta fin dalle origini: i Trattati istitutivi delle Comunità europee, sia quello di Parigi come pure i successivi di Roma, coerentemente con l'approccio economico del processo di integrazione, non contenevano alcun riferimento al problema dei diritti umani. Successivamente, con l'affermarsi della diretta applicabilità del diritto comunitario nell'ordinamento interno degli Stati membri, ci si è resi conto che disposizioni di tale diritto avrebbero potuto interferire con i diritti fondamentali riconosciuti nell'ambito degli Stati membri. È stata quindi la Corte di giustizia che, a partire dalla prima sentenza in materia, nel caso *Stauder*², ha affrontato il problema, riferendosi anche alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri³ ed agli strumenti internazionali sottoscritti dagli Stati membri, affermando chiaramente che: "i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa garantisce l'osservanza"⁴. Considerato, per altro, che il contenuto degli accennati diritti fondamentali non può essere individuato nello stesso ordinamento comunitario, la Corte aggiunge che: "nel garantire la tutela di tali diritti essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati hanno cooperato o aderito e possono del pari fornire elementi di cui occorre tener conto nell'ambito del diritto comunitario"⁵.

Nell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria al riguardo, è significativo come, dalla sentenza *Rutili* in avanti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo sia stata considerata fonte di principi generali del diritto⁶.

Come abbiamo detto è soltanto con l'adozione dell'Atto Unico del 1986 che i diritti umani fanno il loro ingresso ufficiale nel sistema comunitario, mentre, con l'istituzione dell'Unione europea a Maastricht nel 1992, i diritti umani, già evocati nel Preambolo e reiteratamente affermati nella giurisprudenza della Corte, vengono completati da una norma che, pur non riconducendoli ai valori, pone un esplicito onere a carico dell'Unione questa

¹ Sentenza della Corte costituzionale del 22 ottobre 2014 n. 238.

² Sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Günther Henck*.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*.

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*.

volta citando esplicitamente la Convenzione europea: “l’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre del 1950” (art. 6, par. 2, TUE). Tralascio al momento ogni commento sulla frase evocata perché avrò modo di ritornare sulla caratteristica giuridica di questo proclamato impegno.

Dopo la conferma del rispetto dei diritti umani, quali principi generali del diritto comunitario, la modifica più rilevante in materia è quella dell’art. 49 TUE che, attraverso il rinvio alla norma richiamata, eleva il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali a condizione necessaria per aderire al Trattato.

Non può certo sottacersi però che con l’affermazione del Trattato di Maastricht viene incrinato in maniera inarrestabile quel riparto di competenze implicito, che inizialmente era stato previsto nell’ambito dell’integrazione europea: un sistema per occuparsi dell’integrazione economica (leggi Comunità europee), un sistema per occuparsi di difesa comune (leggi NATO e UEO), un sistema per la cooperazione economica di più ampio respiro (leggi OCSE) ed uno specifico meccanismo di tutela dei diritti umani (Convenzione di Roma) nell’ambito di una istituzione di cooperazione politica e giuridica (leggi Consiglio d’Europa).

2. Questo equilibrio, realizzato mediante un’implicita ripartizione di competenze, viene certamente incrinato dal momento che i diritti umani, prima appannaggio esclusivo della Convenzione europea e quindi del Consiglio d’Europa, diventano a loro volta parte integrante della integrazione europea ampiamente sviluppata, anche sotto il profilo delle competenze, in quasi 50 anni di attività. Ed in tale contesto la proposta da tempo avanzata dal Parlamento europeo e condivisa da alcune Istituzioni, relativa alla codificazione dei diritti degli individui, non ha tardato ad evolversi. Nel 1999 il Vertice di Colonia del 3-4 giugno decise di elaborare una “*Carta sui diritti fondamentali dell’Unione*”. La storia è ben nota: attraverso un anomalo meccanismo detto “*Convenzione*” viene adottata, nel dicembre del 2000, la Carta di Nizza il cui significato e valore è rimasto per qualche anno del tutto incerto.

Il problema del valore giuridico da attribuire alla Carta è stato, infatti, rinviato alla Conferenza intergovernativa, prevista per il 2004. La nuova *Convention*, istituita a seguito del Consiglio di Laeken, che si è proposta di elaborare un progetto di Costituzione per l’Europa, ha tuttavia, affrontato il problema, non solo per dare un seguito giuridico alla Carta, ma anche perché il suo contenuto — i diritti fondamentali — richiedeva di essere incluso in un testo di natura costituzionale. L’obiettivo della *Convention* era quello di dare alla Carta un valore giuridico vincolante; le modalità erano, tuttavia, differenti: si poteva incorporare la Carta nel contesto del nuovo atto, si poteva

allegare la Carta alla Costituzione, ad esempio, sotto forma di Protocollo, ma *è ben noto il fallimento dell'iniziativa* per parlarne oltre.

Già a quel tempo alcuni autori, ed il sottoscritto fra questi, avevano più volte scritto e ribadito che in tema di diritti fondamentali non era certo utile spendere energie per elaborare ulteriori documenti, inevitabilmente ripetitivi, almeno in gran parte di quelli già esistenti, ma sarebbe stato molto più proficuo, per i diritti stessi, dedicarsi alla loro puntuale applicazione.

È ovvio che tali rilievi non riguardavano certo quei continenti quali le Americhe, l'Africa e i Paesi arabi che ambivano giustamente a dotarsi di un documento proprio, ma essenzialmente il continente europeo o meglio quello più specifico dell'Europa occidentale che aveva già elaborato, fin dal 1950, un'adeguata Convenzione in proposito e che, pur dividendosi in diversi agglomerati geografici (ad esempio Consiglio d'Europa e Unione europea), non aveva certo bisogno di un nuovo documento, inevitabilmente ripetitivo del precedente, e per il quale gli stessi Stati avevano dimostrato e dimostreranno un limitato interesse.

È ben noto, infatti, che soltanto con la “Spiegazione aggiornata relativa al testo della Carta dei diritti fondamentali” del 18 luglio 2003 la Carta viene ritenuta parte integrante del Trattato ma che, dopo il fallito tentativo della Costituzione europea del 2004, occorre attendere il Trattato di Lisbona perché formalmente l'Unione riconosca che “i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, hanno lo stesso valore giuridico dei trattati”. Che i diritti umani fondamentali abbiano una radice comune è troppo noto per doverlo richiamare. Peraltro, se così non fosse, verrebbe anche meno il loro carattere universale.

Senza ripercorrere la storia e limitandoci all'epoca moderna è facile ricordare che la matrice comune è la Dichiarazione universale del 1948 i cui contenuti fondamentali sono stati poi ripresi dalle varie organizzazioni regionali che hanno voluto codificare i diritti ivi compreso il continente europeo di cui parliamo. Pertanto, finché si tratta di parlare di valori fondamentali non vi sono particolari difficoltà a riferirli a nozioni unitarie proprio perché si tratta di valori sui quali si fonda una società umana. Diverso è il problema quando questi valori vengono codificati in norme giuridiche perché, in tal caso, l'aspetto corrente della norma che deve essere interpretata ed applicata prevale sulla nozione stessa di valori nel senso che i predetti possono costituire limite o criterio interpretativo, come è stato ad esempio ricordato dalla nostra Corte costituzionale, mentre le norme scritte, come ho detto, vanno interpretate ed applicate per il loro contenuto normativo.

Ritornando al tema dell'Unione europea che qui ci occupa è sufficiente richiamare l'evoluzione storica che ho appena accennato per giungere alla conclusione che vi è una stretta interconnessione tra la Convenzione europea

dei diritti dell'uomo, così come si è evoluta con i suoi Protocolli aggiuntivi, e la corrispondente normativa di riferimento dell'Unione europea.

Fintanto che quest'ultima si limitava a richiamare la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e a volte anche esplicitamente la Convenzione di Roma, quale fonte di principi generali del diritto europeo, vedi ad esempio le prime sentenze dell'allora Corte di giustizia delle Comunità europee, non sorgeva alcuna duplicazione né tantomeno problematica di confronto perché la Convenzione europea rappresentava l'unico elemento comune ai Paesi europei membri delle Comunità ed anche del Consiglio d'Europa nel cui ambito la Convenzione era stata conclusa ed era quindi agevole riconoscere una identità di valori.

Dal momento però che l'Unione europea si è dotata di un proprio documento scritto (vedi la richiamata Carta dei diritti fondamentali) il problema è radicalmente mutato: indubbiamente i valori, nel senso di principi generali sulla tutela dei diritti umani, sono certamente comuni, ma dal momento che tali valori sono normativizzati in due diversi documenti internazionali, la Convenzione da una parte e la Carta dall'altra, è indubbio che occorre far riferimento a questi ultimi per identificare i valori di riferimento, dal momento che, come ha appena evocato, quando i valori vengono codificati sono queste specifiche norme che devono essere interpretate ed applicate per dare concreta attuazione ai valori.

Ed a questo punto è imprescindibile continuare il discorso avendo a fronte i due testi appena evocati. È certamente pacifico che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia figlia della Convenzione di Roma di cui riproduce la totalità dei diritti. Basta leggere il Preambolo della stessa Carta nel quale si dichiara esplicitamente; la Carta non vuole inventare nulla di nuovo ma vuole soltanto ribadire diritti fondamentali che si trovano in particolare, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aggiungendovi, pur tuttavia, disposizioni di cui, alcune aventi valori di principi generali (libertà di impresa, libertà delle arti e delle scienze) altre, norme di comportamento, quali ad esempio l'art. 22, nel quale si legge che l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica. Costituendo così un complesso di norme che, come più volte richiamato, vanno interpretate ed applicate, non può certo sfuggire che si tratta di due strumenti internazionali, ciascuno con la propria autonomia, situazione che si riverbera inevitabilmente anche nella interpretazione delle norme e ciò, nonostante sia stato scritto in premessa, che nella Carta non si vogliono introdurre nuovi diritti ma ribadire quelli già esistenti nella Convenzione europea.

Ciò non toglie che i due complessi di norme, certamente interconnessi, sono soggetti ad un diverso sistema di organi e procedure per l'interpretazione e l'applicazione delle stesse. È ben noto a tutti che da una parte abbiamo la Corte europea dei diritti dell'uomo e le sue procedure di ricorso interstatali e individuali e dall'altra la Corte di giustizia dell'Unione europea con le pro-

prie procedure. L'identità o quasi della materia e la duplicità dei due organi competenti all'interpretazione ed all'applicazione delle norme è ancora più stridente se si richiama la competenza di natura esclusiva che è stata attribuita alle due giurisdizioni: la Corte di Strasburgo sulla Convenzione europea ed i suoi protocolli, la Corte di Lussemburgo sul diritto dell'Unione.

3. Tale interconnessione, che, come ho richiamato, riguarda non soltanto i valori fondamentali ma anche le normative elaborate nei due contesti, è stata chiaramente avvertita dall'Unione europea che già nello stesso testo della Carta afferma che, qualora un diritto sia garantito anche dalla Convenzione europea, il significato e la portata dello stesso è uguale a quello conferito dalla Convenzione, a meno che la Carta non offra una garanzia maggiore (art. 52, par. 3).

Non soddisfatti di tale richiamo si è poi cercato di porvi rimedio mediante la richiamata "Spiegazione aggiornata relativa al testo della Carta dei diritti fondamentali" del 18 luglio 2003. Lo stesso articolo 6 del Trattato di Lisbona, mediante il quale alla Carta viene riconosciuto lo stesso valore del Trattato, aggiunge esplicitamente che i diritti, le libertà ed i principi della Carta sono interpretati: "... tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta che indicano le fonti di tali disposizioni".

Il documento in esame potrebbe risolvere i dubbi giacché ogni disposizione, la cui formulazione poteva determinare contrasti con le norme della Convenzione europea, è accompagnata da una "spiegazione" che rinvia, in maniera esplicita, alla norma della predetta Convenzione: ad evitare ogni possibile dubbio o conflitto, tutti gli articoli della Carta, formulati in maniera diversa delle corrispondenti norme della CEDU e che avrebbero, quindi, potuto generare dubbi interpretativi, sono completati da una "spiegazione" che riproduce fedelmente il testo della norma CEDU considerandola come interpretativa e/o integrativa della disposizione della Carta. Certo, *"col senno di poi"*, sarebbe stato più opportuno procedere ad una profonda revisione del testo, riscrivere o completare gli articoli lacunosi o di dubbia interpretazione e pervenire al medesimo risultato, col vantaggio di un'agevole lettura del testo.

E ben noto, tuttavia, che quanto precede non ha risolto il problema fondamentale che non è a questo punto quello dei valori fondamentali dei diritti umani ma essenzialmente quello dei predetti diritti come codificati nella Convenzione europea da una parte e nell'Unione europea dall'altra. Tale problema non è teorico ma si traduce concretamente nella diversità di interpretazione che le due Corti prima ricordate, ciascuna con competenza esclusiva nel proprio ambito, possono dare della corrispondente codificazione contenuta in un documento ma anche nell'altro. E se la Corte dell'Unione europea si trova quanto meno guidata dalla richiamata disposizione della Carta che tende ad equiparare la disposizione relativa ad un preciso diritto contenuto anche nella Convenzione europea, ed a limitare così la libertà di

interpretazione che la Corte dell'Unione avrebbe, non altrettanto si verifica per la Corte di Strasburgo che non incontra alcun limite corrispondente nella sua competenza esclusiva per l'interpretazione e l'applicazione delle norme convenzionali. È pertanto inevitabile che si possano produrre, come già si è verificato in passato, contrasti interpretativi tra l'una e l'altra Corte concernenti il medesimo diritto quando questo si trova codificato nei due testi sui diritti umani più volte ricordati.

E ciò mi riporta ad un problema, evocato all'inizio, derivante dall'affermazione, prima ricordata del Trattato di Maastricht, nel quale si afferma inequivocabilmente "il rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. 6, par. 2). Ma tale disposizione rappresenta soltanto l'impegno dell'Unione, sia pure solennemente manifestato, ma sottratto a qualunque controllo dal momento che l'Unione, non essendo Parte contraente della Convenzione europea non è giuridicamente tenuta a rispettarne i contenuti, e non potrebbe essere citata per una ipotetica violazione della Convenzione o di un Protocollo. È ben noto, infatti, che l'Unione non è, né può essere, sottoposta al controllo esercitato dalla Corte. Gli Stati membri dell'Unione, Parti contraenti della Convenzione, sono, invece, certamente tenuti a rispettare le disposizioni della stessa anche quando sono obbligati ad applicare normative decise in ambito Unione europea, realizzando così il paradosso di un soggetto che potrebbe essere considerato responsabile (lo Stato membro dell'Unione) per aver applicato (peraltro obbligatoriamente) una disposizione proveniente da una fonte esterna (l'Unione) totalmente svincolata dall'obbligo di rispettare la Convenzione.

È noto che per risolvere tale paradosso si è ipotizzata l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La storia al riguardo è ben nota: una iniziale richiesta di parere alla Corte europea sull'ipotesi della predetta adesione, non suffragata da alcun documento propositivo, è stata agevolmente respinta dalla Corte⁷, con l'affermazione che le Comunità europee non avevano competenza in materia di diritti umani.

Successivamente, colmata questa incompetenza, prima con il Trattato di Maastricht poi con quello di Lisbona ed accompagnata anche dalla precisa promessa che "l'Unione aderisce alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo" (art. 6, par. 2, TUE) e superati anche i limiti che impedivano a soggetti non Stati di essere Parti contraenti della Convenzione europea, sono stati avviati lunghi e complessi negoziati che hanno portato ad un progetto di protocollo di adesione sottoposto per il parere alla Corte di giustizia. Ma anche in questo caso la Corte, con il parere 2/13⁸, ha puntualmente criticato tutte le soluzioni di compromesso raggiunte nel prospettato protocollo ed ha concluso, anche in questo caso, con un parere negativo sia pure articolato con

⁷ Parere 2/94 della Corte di giustizia del 28 marzo 1996.

⁸ Parere 2/13 della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014.

una serie di condizioni, praticamente impossibili da soddisfare, per l'accennata l'adesione.

La situazione è rimasta dormiente per quasi 10 anni perché solo recentemente l'Unione europea ha auspicato la ripresa dei negoziati con il Consiglio d'Europa per realizzare un nuovo progetto di protocollo di adesione.

A prescindere dagli aspetti tecnici più volte esaminati in diverse sedi e quindi dell'intero protocollo che meriterebbe, anche se ormai fuori tempo, un convegno a sé, mi limito a ribadire, come già ho avuto occasione di sostenere anche in sede di negoziati ai quali ho potuto partecipare, che tutte le soluzioni di compromesso a suo tempo individuate e quant'altre eventualmente potranno ancora esserlo, si urtano contro uno spiccato sentimento di gelosia o di autonomia, se vogliamo essere più corretti, da parte di ambedue le giurisdizioni ciascuna delle quali fa leva sulla esclusività di competenza ad interpretare le norme alla stessa attribuita dal relativo Trattato o Convenzione.

È chiaro, a mio avviso, che questa insanabile posizione potrà essere risolta solo ritornando alla situazione simile a quella degli anni '60, quando le Comunità europee non avevano alcuna competenza in materia di diritti umani, questi essendo prerogativa esclusiva del Consiglio d'Europa, attraverso la Convenzione di Roma. So bene che non si possono ignorare i sessant'anni trascorsi e l'evoluzione che si è verificata durante gli stessi ma, in mancanza di un intervento politico da parte degli Stati, mediante un'ulteriore modifica del Trattato di Lisbona o di quello che sarà, non credo sia possibile sanare l'inevitabile contrapposizione di due competenze esclusive aventi, come ormai si è dimostrato, identità di oggetti.

Non si può, peraltro, ignorare, e con questo concludo sull'argomento, che la saggezza delle due Corti, ben consapevoli della problematica evocata, ha sempre cercato di evitare stridenti contrasti nell'interpretazione di norme corrispondenti appartenenti all'uno e all'altro sistema giuridico. Con questa consapevolezza spero che alla fine si troverà la soluzione per superare quello che è essenzialmente un problema di "principio" con assai scarse ricadute concrete.

Abstract ENG

Interconnection in the Human Rights Values between the European Union and the Council of Europe

The concept of values in the context of European integration appears formally for the first time in the preamble to the Maastricht Treaty, subsequently taken up by other agreements until the current Lisbon Treaty. These values are explicitly referred to, *inter alia*, the protection of human rights and fundamental freedoms. It is therefore easy to draw a comparison with the 1950 European Convention on Human Rights, and it is easy to see a continuous convergence between the values

of the Union and the fundamental rights enshrined in that Convention. This approach reached its peak with the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Nice Charter) and subsequent interventions which have substantially equated, where they coincide, the rights recognised in the European Convention and likewise in the European Charter, and therefore the set of values which makes the interrelationship between the two systems evident. But this interconnection is hampered by the duplicity of the control systems, on the one hand the Court of Justice of the European Union and on the other the European Court of Human Rights. The problem has been addressed several times through the hypothesis of the accession of the European Union to the Rome Convention, but it has not yet been solved because of the irredeemable conflict between the exclusive competence attributed to both Courts. Thus, it seems that the problem is unlikely to be solved, despite the many attempts, unless a political decision is taken to avoid the overlapping of exclusive competences.

Abstract ITA


Il concetto dei valori nell'ambito dell'integrazione europea appare formalmente per la prima volta nel preambolo del Trattato di Maastricht; successivamente ripreso dagli altri accordi fino al vigente Trattato di Lisbona. Tali valori sono esplicitamente ricondotti, fra l'altro, alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. È facile quindi effettuare un accostamento con la Convenzione europea diritti dell'uomo del 1950 ed è agevole verificare un continuo accostamento tra i valori dell'Unione e i diritti fondamentali sanciti nella predetta Convenzione. Tale accostamento raggiunge l'apice con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta di Nizza) ed i successivi interventi che hanno sostanzialmente equiparato, laddove coincidono, i diritti riconosciuti nella Convenzione europea ed analogamente nella Carta europea, e quindi l'insieme dei valori che rende palese l'interconnessione esistente fra i due sistemi. Ma tale interconnessione è ostacolata dalla duplicità dei sistemi di controllo, da un lato la Corte dell'Unione europea dall'altro quella della Convenzione europea. Il problema è stato più volte affrontato attraverso l'ipotesi della adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Roma ma non è stato fino ad oggi risolto per l'irrimediabile contrasto fra la competenza esclusiva attribuita all'una e all'altra Corte. Problema irrisolvibile, nonostante i tentativi, a meno che non intervenga una decisione politica ad evitare la sovrapposizione delle competenze esclusive.

Keywords: EU founding values; human rights; Council of Europe. ECHR, Charter of fundamental rights of the EU.

Parole chiave: valori fondanti dell'UE, diritti umani, Consiglio d'Europa, CEDU, Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Lina Panella*

Sviluppi della difficile adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica



SOMMARIO: 1. Una necessaria precisazione. – 2. Considerazioni introduttive e brevi note sulla Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011. – 3. Il difficile percorso per la ratifica da parte dell'Unione europea della Convenzione di Istanbul: il parere della Corte di giustizia 1/19 del 2021. – 4. Unione europea e Convenzione di Istanbul: una risposta coordinata alla violenza di genere. – 5. La direttiva 2024/1385: un altro (piccolo) passo avanti contro la violenza di genere. – 6. Struttura della direttiva. – 7. La novità della direttiva: la previsione dei reati informatici. – 8. La mancata criminalizzazione del reato di stupro. – 9. Ulteriori lacune della direttiva e l'intervento della Corte di giustizia. – 10. Brevi riflessioni conclusive.

1. Le pagine seguenti sono il testo, rielaborato, della relazione svolta a Bari in occasione del convegno in onore di Ennio Triggiani, dal titolo *L'Unione Europea come comunità di valori*, al quale ho avuto l'onore di partecipare.

Conoscevo già Ennio Triggiani da molti anni, e quindi sono stata particolarmente lieta quando nel 1990 è stato chiamato come professore straordinario di diritto delle Comunità europee presso l'allora Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Messina, dove ha insegnato fino al 1993. Il prof. Triggiani è stato il primo professore di ruolo di diritto delle Comunità europee dell'Università di Messina. Sono stati anni molto importanti e significativi per me e per tutti "i giovani" che si affacciavano allo studio del diritto europeo, e

* Ordinaria f.r. di Diritto internazionale dell'Univeristà degli Studi di Messina. Email: cpanella@unime.it.

i rapporti tra gli studiosi di diritto europeo (e di diritto internazionale) della Facoltà di Scienze politiche di Messina e di quella di Bari sono continuati nel tempo e proseguono ancora oggi. Ovviamente non posso non ricordare che al paziente lavoro del prof. Triggiani si deve la costituzione dell'Istituto di studi internazionali e comunitari dell'Università di Messina, del quale è stato il primo direttore, così come alla sua tenacia e al suo impegno si deve la costituzione del Centro di documentazione europea (CDE) presso la stessa Facoltà di Scienze politiche. Gli anni del prof. Triggiani a Messina sono stati importanti per la vivacità culturale e scientifica che ha caratterizzato la sua attività, ma anche per i rapporti umani che è riuscito a instaurare e che continuano nel tempo.

2. L'argomento affrontato nelle pagine seguenti, arricchisce di un importante tassello l'attività legislativa svolta dall'Unione in difesa dei valori, in particolare della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, come proclamati nell'art. 2 TUE e ribaditi dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali. Infatti solo di recente l'Unione europea si è dotata di un *corpus iuris* per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, malgrado questo fosse uno degli obiettivi previsti dalla strategia per la parità di genere 2020-2025, approvata dalla Commissione il 25 marzo 2020¹.

Dato il breve lasso di tempo trascorso dall'approvazione di queste norme, al momento in cui si scrive è difficile, se non impossibile, tracciare un bilancio dell'efficacia o meno della legislazione adottata. Ci limiteremo quindi a esaminare quanto è stato fatto sul piano legislativo, cercando di metterne in evidenza gli aspetti positivi, ma anche gli altrettanto incontestabili ritardi e lacune.

L'atto giuridico di riferimento per le norme internazionali in materia di violenza contro le donne è ovviamente la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito Convenzione di Istanbul) dell'11 maggio 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014². Com'è noto, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione è stata firmata da quasi tutti gli Stati membri di questa

¹ Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2020, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, COM(2020)152 final. A p. 3 si legge: "La violenza di genere, vale a dire qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale o che colpisce le donne in modo sproporzionato, rimane una delle maggiori sfide delle nostre società ed è profondamente radicata nella disparità di genere. Sulla violenza di genere, in tutte le sue forme, si continua a tacere e a chiudere gli occhi, sia all'interno che all'esterno dell'UE. L'UE farà tutto il possibile per impedire e combattere la violenza di genere, sostenere e proteggere le vittime di questi reati e far sì che i responsabili rispondano del loro comportamento violento".

² Sulla Convenzione di Istanbul cfr. *ex multis* S. DE VIDO, M. FRULLI (eds.), *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham-Northampton, 2024.

organizzazione; l'unico Stato a non aver firmato è l'Arzebaigian, mentre Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Slovacchia e Armenia non hanno ancora proceduto alla sua ratifica³.

Questa Convenzione rappresenta il primo strumento internazionale vincolante, e crea un quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, definendo e sanzionando per la prima volta la violenza domestica, proteggendo la vittima e perseguendo i trasgressori. Il carattere innovativo della Convenzione traspare non solo per lo specifico riferimento alla violenza domestica, ma anche per la valutazione politica, oltre che giuridica, del fenomeno. Significativo a tal proposito è il preambolo in cui si dichiara che “la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali fra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne ed alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro emancipazione”.

È la prima volta che un atto giuridico internazionale disciplina come fattispecie particolare la violenza che avviene all'interno della famiglia o nella relazione di coppia.

La Convenzione prevede anche un meccanismo di controllo del rispetto degli obblighi previsti da parte degli Stati contraenti, incentrato sulla cooperazione tra due organismi: Il *Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne (GREVIO, Group of Experts on Violence)* e il *Comitato delle Parti*, composto dai rappresentanti degli Stati. In breve, il GREVIO esamina i rapporti periodici nazionali che tutti gli Stati contraenti elaborano sulla base di specifici questionari, in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione. Pur non avendo quest'organo di controllo alcun potere di informazione diretta, essendo gli stessi Stati la cui condotta è oggetto di indagine a redigere i rapporti, il dialogo continuo con le Parti sottoposte a verifica, congiuntamente al rilievo attribuito alle informazioni fornite dagli attori non statali, permette al GREVIO di avere una conoscenza dei fatti più completa. A ciò bisogna aggiungere che quest'organo, per adottare le sue conclusioni, deve tenere in debita considerazione ogni elemento che emerga dai rapporti già presentati in sedi diverse, così da favorire il confronto con altri organi di controllo internazionali. Il meccanismo di controllo predisposto dalla Convenzione di Istanbul prevede anche il coinvolgimento dei parlamenti nazionali (art. 70, par. 1). Il ruolo che questi ultimi sono chiamati a svolgere, però, non è definito. Il rapporto esplicativo che accompagna la Convenzione si limita ad affermare che i governi devono far pervenire ai parlamenti le conclusioni del GREVIO (che in ogni caso sono pubbliche), affinché possano essere avviate delle consultazioni. Di conseguenza, ai parlamenti nazionali non è richiesto di svolgere una parte attiva nelle procedure di controllo ma, certamente, spetta a loro dare un seguito ai

³ Dall'originario gruppo di Stati “dissidenti” si è staccata la Lettonia che ha ratificato la Convenzione, nel gennaio 2024. L'Italia l'ha resa esecutiva con la legge del 23 giugno 2013, n. 77.

documenti conclusivi del GREVIO, ponendo in essere gli interventi legislativi sollecitati, anche per evitare la possibilità di ricorsi ad altri organi giurisdizionali.

Queste brevi note, certo non esaustive, sulla Convenzione di Istanbul fanno comprendere come fosse necessario che l'Unione europea si ponesse l'obiettivo di eliminare la disuguaglianza tra uomo e donna anche tramite la lotta alla violenza di genere e alle discriminazioni sessuali, introducendo norme minime comuni *ad hoc*, per colmare una lacuna esistente sul piano normativo europeo, non esistendo uno strumento espressamente dedicato alla protezione della donna, ma solo alla vittima in quanto tale⁴.

3. Sebbene l'adesione dell'Unione sia espressamente prevista dall'art. 75, co. 1, della Convenzione stessa⁵, la procedura è stata lunga e travagliata, ed è importante ripercorrere le varie fasi.

Nel 2017 il Consiglio ha adottato due decisioni relative alla firma della Convenzione riguardanti, rispettivamente, la cooperazione in materia penale⁶ e l'asilo e il non respingimento⁷. In tal modo l'Irlanda e la Danimarca, secondo le disposizioni dei protocolli numeri 21 e 22 allegati al Trattato di Lisbona, potevano essere esentate dalle disposizioni pertinenti. L'Unione europea ha firmato la Convenzione il 13 giugno 2017. Subito dopo, la procedura di ratifica si è arenata, poiché gli Stati, soprattutto quelli che non hanno ratificato la Convenzione, hanno manifestato delle perplessità su due aspetti cruciali: la procedura legislativa da seguire per la ratifica e la portata dell'adesione dell'UE, in quanto l'Unione europea, si sosteneva, poteva aderire solo alle parti della Convenzione che riguardassero settori di sua competenza concorrente o esclusiva.

Con la risoluzione del 4 aprile 2019, il Parlamento europeo ha deciso di chiedere un parere alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, ponendo tre diverse questioni: la prima riguarda l'individuazione dell'idonea base giuridica per la conclusione della Convenzione; la seconda, si riferisce alla scissione dell'atto di autorizzazione alla firma e dell'even-

⁴ Il riferimento è alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁵ Si legge nell'art. 75, co. 1: "La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione europea".

⁶ Decisione 2017/865 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale.

⁷ Decisione 2017/866 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento.

tuale futuro atto di conclusione in due diverse decisioni del Consiglio, in funzione degli ambiti regolati dalla Convenzione; la terza, infine, attiene alla compatibilità con i trattati della prassi, relativa agli accordi conclusi in forma mista, di ricercare un “comune accordo” tra gli Stati membri prima di adottare la decisione del Consiglio.

La Grande sezione della Corte ha emesso il parere 1/19 il 6 ottobre 2021. In sintesi, la Corte ha confermato quanto già espresso dall'Avvocato generale Hogan, nel senso che i protocolli numeri 21 e 22 allegati al Trattato di Lisbona giustificano la scissione in due distinte decisioni dell'atto relativo alla ratifica della Convenzione di Istanbul, motivate dalla non partecipazione sul piano interno di Irlanda e Danimarca alle misure adottate a titolo della conclusione di detto accordo e che rientrano nel campo di applicazione di tali protocolli, considerate nel loro insieme⁸. Per quanto riguarda la portata dell'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul, la Corte, dopo aver condotto un'attenta analisi comparata tra le diverse disposizioni già adottate a livello di Unione nelle stesse materie della Convenzione e il contenuto della stessa, ha constatato che “la base giuridica sostanziale appropriata per l'adozione dell'atto del Consiglio recante conclusione, da parte dell'Unione, delle parti della Convenzione di Istanbul oggetto dell'accordo previsto ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, è costituita dall'articolo 78, paragrafo 2, dall'articolo 82, paragrafo 2, nonché dagli articoli 84 e 336 TFUE” (punto 2 del dispositivo).

In altri termini, la Grande sezione chiarisce che l'unanimità non è necessaria (poiché il campo di applicazione della Convenzione rientra nella procedura legislativa ordinaria) e che l'Unione non deve attendere la ratifica da parte di tutti i suoi Stati membri per procedere alla propria, sebbene in pratica il Consiglio possa rinviare la sua decisione per cercare un consenso⁹. A tale riguardo, la Corte ha confermato la libertà del Consiglio di scegliere una base

⁸ Secondo la Corte: “Il protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato UE e al trattato FUE, e il protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato UE e al trattato FUE, giustificano la scissione in due distinte decisioni dell'atto del Consiglio recante conclusione, da parte dell'Unione, delle parti della Convenzione di Istanbul oggetto dell'accordo previsto, unicamente nella misura in cui tale scissione è volta a tener conto del fatto che l'Irlanda o il Regno di Danimarca non partecipano alle misure adottate a titolo della conclusione di detto accordo e che rientrano nel campo di applicazione di tali protocolli, considerate nel loro insieme” (punto 3 del dispositivo).

⁹ Si legge nel parere: “Fermo restando il pieno rispetto, in ogni momento, delle prescrizioni di cui all'articolo 218, paragrafi 2, 6 e 8, TFUE, i trattati non vietano al Consiglio dell'Unione europea, agendo conformemente al suo regolamento interno, di attendere, prima di adottare la decisione recante conclusione, da parte dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), il ‘comune accordo’ degli Stati membri a essere vincolati da tale convenzione nelle materie della stessa che rientrano nelle loro competenze. Viceversa, essi gli vietano di aggiungere una fase supplementare alla procedura di conclusione prevista da tale articolo, subordinando l'adozione della decisione sulla

giuridica ristretta che limiterebbe l'adesione dell'Unione alla sua competenza esterna esclusiva (quale definita all'art. 3, par. 2, TFUE), anziché optare per una adesione ampia, come richiesto dal Parlamento nelle sue risoluzioni del 2017 e del 2019¹⁰.

4. Il parere della Corte ha permesso di concludere il processo di adesione con l'adozione di due decisioni del Consiglio il 1° giugno del 2023: la 1075, riguardante l'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione e la 1076, riguardante la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo ed il respingimento. La Convenzione è entrata in vigore per l'Unione il 1° ottobre 2023.

L'adesione della Unione alla Convenzione di Istanbul, dal punto di vista giuridico, comporta l'obbligo di attuarne le disposizioni in capo all'Unione e ai suoi Stati membri, dovendo adeguare, nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati, la propria normativa alla Convenzione stessa. Gli Stati che non sono parte della Convenzione non avranno alcun obbligo giuridico, ma certamente a prescindere dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, per tutti i membri dell'Unione tale atto costituirà uno strumento interpretativo del diritto europeo già in vigore. In tal senso si è già pronunciata la Corte di giustizia nella sentenza del 16 gennaio 2024, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo della città di Sofia, Bulgaria, nel procedimento WS contro l'ufficio delle udienze dell'agenzia nazionale per i rifugiati presso il Consiglio dei ministri bulgaro, in merito a una decisione recante rifiuto di riavviare una procedura di riconoscimento di protezione internazionale a seguito di una domanda ulteriore presentata dal soggetto interessato¹¹. Non essendo questa la sede per approfondire le argomentazioni della Corte, sulle quali si ritornerà brevemente in seguito, si sottolinea che la Corte di giustizia ha ritenuto che l'art. 10, par. 1, lett. d) della direttiva 2011/95/UE – che include tra i motivi di persecuzione l'appartenenza ad

conclusione di detta convenzione al previo accertamento di un tale 'comune accordo'”(punto 1 del dispositivo)

¹⁰ Il parere della Corte è stato ampiamente esaminato dalla dottrina, cfr. fra gli altri, C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security and Justice*, 3/2021, p. 136 ss.; V. DI COMITE, *Il parere 1/19 sulla conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2022, p. 241 ss.

¹¹ Sentenza della Corte del 16 gennaio 2024, causa C-621/21, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Donne vittima di violenza domestica)*. La domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione del considerando 17, dell'art. 6, lett. c), dell'art. 9, par. 2, lettere a) e f), dell'art. 9, par. 3, dell'art. 10, par. 1, lett. d), nonché dell'art. 15, lettere a) e b), della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

un “particolare gruppo sociale” in linea con la Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951 – debba essere interpretato “nel rispetto della Convenzione di Istanbul, anche se taluni Stati membri, tra cui la Repubblica di Bulgaria, non hanno ratificato detta Convenzione”¹².

A seguito dell’adesione, l’Unione sarà soggetta a valutazione da parte del GREVIO, l’organo di controllo istituito dalla Convenzione di cui si è detto in precedenza. A questi fini l’Unione si è dotata nel giugno 2023 di un codice di condotta¹³, che coordina la rappresentanza dell’Unione e dei suoi Stati membri e ne disciplina la cooperazione sui vari aspetti relativi all’attuazione della Convenzione. Il codice è concepito come strumento di lavoro interno che consente all’Unione e agli Stati membri di pervenire a una rappresentanza esterna coerente, globale e unitaria per quanto concerne la Convenzione (art. 1). Le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri agiranno in stretta cooperazione ai fini della sua attuazione, tenendo conto dei principi di leale cooperazione reciproca e di sussidiarietà nonché della necessità di rispettare le rispettive competenze a norma dell’art. 5, par. 1, TUE (art. 3, par. 1).

Innanzitutto al GREVIO, la Commissione europea svolgerà il ruolo di organismo di coordinamento, mentre gli Stati membri dell’Unione, che sono anche parte della Convenzione di Istanbul, continueranno ad avere un proprio organismo di coordinamento, comunicando alla Commissione il punto di contatto a livello nazionale. Così come per gli Stati, anche l’Unione sarà tenuta alla presentazione al GREVIO di rapporti periodici, sempre nel quadro delle proprie competenze (art. 8).

5. Il processo di attuazione della Convenzione di Istanbul non poteva dirsi concluso con l’adesione dell’UE, e una ulteriore tappa per un effettivo contrasto alla violenza di genere in ambito UE, anche se non del tutto soddisfacente come si cercherà di mettere in evidenza nelle pagine seguenti, è stata l’approvazione della direttiva 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 14 giugno 2027¹⁴. Con l’approvazione di questo

¹² Sentenza *Donne vittima di violenza domestica*, punto 47. Sulla sentenza cfr., fra gli altri, E. BELARDO, *Protezione internazionale e tutela delle donne: profili evolutivi della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia alla luce della Convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, p. 536 ss.

¹³ Codice di condotta che stabilisce le disposizioni interne relative all’esercizio dei diritti e l’adempimento degli obblighi dell’Unione europea e degli Stati membri ai sensi della convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, del 2 giugno 2023, 2023/C194/03.

¹⁴ Per una analisi degli strumenti giuridici proposti o adottati in ambito UE in precedenza, cfr. A. PITRONE, *Il lungo (ed incidentato) percorso della lotta alla violenza contro le donne nell’Unione Europea. Dalla questione dell’adesione alla Convenzione di Istanbul alla proposta di una direttiva ad hoc*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 681 ss.

ulteriore strumento giuridico, oltre a colmare una lacuna legislativa dell'ordinamento dell'Unione¹⁵, l'azione degli Stati membri sarà soggetta al controllo della Commissione per il tramite della procedura di infrazione. L'obiettivo della direttiva è quello di fissare norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni, nonché di garantire i diritti delle vittime per un congruo periodo prima, durante e dopo il procedimento penale, di proteggere e assistere le vittime anche attraverso interventi preventivi (art. 1).

La direttiva trova fondamento nel combinato disposto degli articoli 82, par. 2 e 83, par. 1, TFUE. Mentre per quanto riguarda l'art. 82, par. 2 TFUE, si è ritenuto che la maggiore fiducia reciproca tra gli Stati membri derivante dall'armonizzazione dei diritti sanciti nella direttiva, potesse soddisfare il requisito della "dimensione transnazionale", maggiori criticità ha destato l'art. 83, par. 1, TFUE.

In particolare, sono emersi dubbi sulla connotazione di "sfruttamento sessuale" come "eurocrimine" autonomo o intrinsecamente correlato alla "tratta degli esseri umani"¹⁶. Il problema nasce dal fatto che l'elenco dei reati incluso nel secondo paragrafo dell'art. 83, par. 1 TFUE può essere modificato solo se "in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio [adotta] una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri del presente paragrafo". In questo caso il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento. Senza una decisione unanime del Consiglio, come nel caso della direttiva in esame, alcuni Stati hanno sostenuto che la lista degli eurocrimini dovesse essere considerata fissa e immodificabile, non potendo quindi prevedere lo sfruttamento sessuale come crimine autonomo.

A nostro parere, il Consiglio e il Parlamento nell'approvare la nuova direttiva hanno correttamente interpretato in senso lato, utilizzando gli strumenti giuridici internazionali esistenti, la dicitura "sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini" di cui all'art. 83, par. 1, TFUE, non ravvisando

¹⁵ Nel considerando 5 della direttiva si afferma espressamente "Le disposizioni vigenti a livello dell'Unione e nazionale si sono rivelate insufficienti a combattere e prevenire efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica. In particolare, mentre le direttive 2011/36/UE e 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che vertono essenzialmente su forme specifiche di tale violenza, e la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro generale per le vittime di reato contemplano alcune garanzie per le vittime, intese, ai fini della presente direttiva, come vittime di violenza contro le donne o violenza domestica, esse non sono state concepite per affrontare le esigenze specifiche".

¹⁶ Secondo l'art. 83, par. 1, TFUE, le sfere di criminalità individuate, ai fini della competenza del Parlamento e del Consiglio, sono terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

quindi la necessità di ampliare l'elenco delle “sfere di criminalità” espressamente previste¹⁷.

6. La direttiva, dopo aver individuato definizioni comuni di reati, configura disposizioni relative alle sanzioni, alle circostanze aggravanti, alla giurisdizione e ai termini di prescrizione. Il testo contiene norme dettagliate rivolte a potenziare l'accesso alla giustizia, ad assicurare una protezione adeguata alle vittime prima, durante e dopo il procedimento penale e a offrire loro un'assistenza specialistica. Gli Stati membri sono tenuti a disporre di canali accessibili e prontamente disponibili per denunciare atti di violenza, compresa la possibilità di sporgere denuncia e di presentare prove *online*, almeno per i reati informatici, nonché di dotarsi di strumenti investigativi efficienti. Attenzione è poi dedicata alla valutazione individuale delle esigenze di protezione e assistenza delle vittime, mediante la predisposizione di appositi servizi di supporto, includendo la possibilità di emettere ordini urgenti di allontanamento e di protezione. Particolare priorità è stata conferita alle attività di prevenzione della violenza contro le donne. In tal senso gli Stati sono tenuti ad impegnarsi, mediante campagne o programmi educativi e di sensibilizzazione, a migliorare la consapevolezza e la comprensione del pubblico verso le diverse manifestazioni di violenza, le cause e le conseguenze di tali atti, a contrastare gli stereotipi di genere e a promuovere una parità di genere e di rispetto reciproco.

7. Oltre a ribadire gli obiettivi della Convenzione di Istanbul, la direttiva in esame si occupa di ulteriori fattispecie della violenza di genere, che non sono oggetto delle norme convenzionali.

In tal senso, un aspetto innovativo della direttiva riguarda l'inserimento di un catalogo di reati connessi alla violenza *online* che non sono contemplati nella Convenzione di Istanbul. In tal modo, la direttiva integra gli atti di diritto europeo già esistenti che riguardano in generale le donne vittime di violenza, senza fare riferimento specifico alla dimensione digitale¹⁸, e inoltre si adegua alle posizioni assunte in questa materia da alcuni organismi inter-

¹⁷ E. BERGAMINI, *Combating Violence against Women and Domestic Violence from the Istanbul Convention to the EU Framework: The Proposal for an EU Directive*, in *Freedom Security and Justice*, 2/2023, p. 30 ss.

¹⁸ Le donne vittime di violenza *online* continueranno a beneficiare delle disposizioni di carattere generale previste, *inter alia*, nella direttiva 2012/29/UE; nella direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo; nel regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile; nella direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

nazionali che già in precedenza avevano considerato la violenza *online* come corollario della violenza subito dalle donne nella vita reale¹⁹.

La direttiva prevede, infatti, norme minime per alcuni tipi di reati informatici, in particolare la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato (art. 5), lo *stalking online* (art. 6), le molestie *online* (art. 7) e l'istigazione alla violenza o all'odio *online* (art. 10). A tale riguardo, gli Stati membri provvedono affinché rientrino nella loro giurisdizione i casi in cui uno di questi reati sia stato commesso tramite TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) cui l'autore ha avuto accesso dal loro territorio, a prescindere dal fatto che il prestatore di servizi intermediari sia basato o meno sul loro territorio (art.12, par. 3).

Inoltre gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire che il materiale *online* accessibile al pubblico sia prontamente rimosso o che l'accesso a tale materiale sia disattivato.

Tali misure includono la possibilità per le autorità competenti di emanare ordini giuridici vincolanti per la rimozione o per la disabilitazione dell'accesso.

Qualora la rimozione non sia fattibile, le autorità competenti possono anche rivolgere gli ordini di disabilitazione dell'accesso al materiale in questione a pertinenti prestatori di servizi intermediari diversi dai prestatori di servizi di *hosting* che dispongono della capacità tecnica e operativa sul materiale incriminato. Nel caso in cui il procedimento penale relativo ai reati informatici individuati si concluda senza l'accertamento della commissione di un reato, gli ordini di disabilitazione sono revocati, dandone comunicazione ai destinatari.

In ogni caso, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori di servizi di *hosting*, gli altri pertinenti prestatori di servizi intermediari e i fornitori di contenuti interessati da un ordine giuridico vincolante, oltre a essere informati dei motivi della rimozione del materiale o della disabilitazione dell'accesso, abbiano diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, che comprenda il diritto di impugnare tale ordine dinanzi agli organi giurisdizionali dello Stato membro dell'autorità competente che lo ha emesso (art. 23)²⁰.

¹⁹ Solo a titolo di esempio si ricordano la sentenza della Corte EDU sulla cyberviolenza dell'11 febbraio 2020, appl. no. 56867/15, *Buturugă c. Romania*, in cui la Corte precisa che tra le forme di violenza domestica rientrano anche i casi di cyberviolenza, come l'accesso a dati sensibili e l'utilizzo abusivo dell'*account* del coniuge, ancora la *General Recommendation* del GREVIO sulla dimensione digitale della violenza contro le donne, del 20 ottobre 2021, nonché la risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza di genere: violenza online, 14 dicembre 2021, doc. P9_TA(2021)0489.

²⁰ Per un esame delle norme sulla violenza *online*, anche se ancora in fase di proposta di direttiva, A. IERMANO, *Violenza digitale e Convenzione di Istanbul: una dimensione distinta ma non separata dalla violenza contro le donne*, in *Freedom, Security and Justice*, 1/2024, p. 84 ss.

Indubbiamente, la previsione dei reati informatici contro le donne in un atto vincolante che “completa” l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione di Istanbul è un riconoscimento significativo che tale forma di violenza è un ulteriore aspetto che la violenza di genere assume, sempre più frequentemente e in modo sempre più incisivo. Probabilmente, piuttosto che prevedere delle norme minime comuni per fattispecie così diverse come “reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica”, come previste nel capo 2 della direttiva 2024/1385, sarebbe stato preferibile, tenendo conto delle particolarità che la violenza *online* presenta (solo a titolo di esempio: difficoltà di individuazione dello Stato in cui il reato viene commesso e dello stesso autore dell’atto, delle diverse forme che può assumere), dedicare ad essa delle norme più dettagliate e puntuali.

Si può affermare che questa mancanza di approfondimento, che si riscontra a proposito delle norme sulla violenza *online*, in modo più a meno grave, si riscontra in tutte le norme di diritto materiale della direttiva, come si cercherà di mettere in evidenza nelle pagine seguenti.

8. Uno degli aspetti che ha suscitato maggiori critiche alla direttiva è la mancata criminalizzazione, a livello europeo, del reato di stupro.

La definizione comune di stupro come proposta dalla Commissione ha costituito uno degli aspetti maggiormente controversi tra gli Stati membri in seno al Consiglio. La Commissione aveva inviato una proposta di direttiva al Parlamento già nel 2022, che nella prima lettura aveva votato una bozza che includeva 297 emendamenti, al fine di rafforzare le tutele previste. All’interno della bozza come modificata dal Parlamento, lo stupro veniva definito, all’art. 5, come “sesso non consensuale” senza che le vittime dovessero necessariamente fornire prove della violenza subita, minacce o coercizioni, riprendendo il testo dell’art. 36 della Convenzione di Istanbul²¹. La disposizione della proposta di direttiva si basava sul principio *only yes means yes approach*, in base al quale molti Stati membri, tra i quali la Spagna, hanno adottato le loro legislazioni nazionali in merito, ma non ha trovato l’accordo nel Consiglio.

Diverse le motivazioni alla base di tale opposizione. Per alcuni Paesi, tra cui Ungheria, Repubblica ceca, Bulgaria, Slovacchia, Lettonia e Lituania, che non hanno ratificato la Convenzione, il dissenso che si è manifestato in Consiglio, non fa altro che confermare la mancata condivisione dei valori e principi enunciati dalla Convenzione di Istanbul. Per altri, tra cui Portogallo, Malta, Estonia, Francia e Germania, l’opposizione è stata di carattere “tec-

²¹ Nel rapporto esplicativo dell’art. 36 – rubricato violenza sessuale, compreso lo stupro – si afferma espressamente “Cet article établit l’infraction pénale de violence sexuelle, y compris le viol. Le paragraphe 1 couvre toutes les formes d’actes sexuels imposés intentionnellement à un tiers sans son libre consentement. L’interprétation du terme ‘intentionnellement’ est laissée à l’appréciation du droit interne, mais l’exigence d’une conduite intentionnelle porte sur tous les éléments de l’infraction” (par. 189).

nico”, poiché la violenza sessuale non rientra tra le competenze dell’Unione europea, sulla base di un’interpretazione letterale del termine “sfruttamento sessuale” dell’art. 83 TFUE. In particolare la Francia ha giustificato il suo voto negativo manifestando la preoccupazione che l’espresso riferimento al reato di stupro avrebbe spinto gli Stati contrari all’adesione ad adire la Corte di giustizia per chiedere l’annullamento della direttiva contestandone la base giuridica. Per comporre il contrasto tra Parlamento e Consiglio è stato necessario coinvolgere il Comitato di conciliazione. La non espressa criminalizzazione autonoma del reato di stupro appare comunque come un compromesso, non scevro da evidenti contraddizioni: infatti se da un lato tale fattispecie non viene espressamente indicata tra i reati di sfruttamento sessuale e minorile di cui al capo 2²², consentendo agli Stati dell’Unione che adottano l’approccio tradizionale di mantenere le norme in tema di stupro già in vigore, dall’altro, nel corpo della direttiva il legislatore europeo richiama più volte questa fattispecie. Tale affermazione trova conferma nella previsione di una possibile procedura d’ufficio per il reato di stupro (considerando 37)²³ e dalla disposizione dell’art. 35 – rubricato misure specifiche per prevenire lo stupro e promuovere il ruolo centrale del consenso nelle relazioni sessuali – in cui è stata inserita una disposizione dove si afferma che “le campagne e i programmi di sensibilizzazione di cui al par. 1, terzo comma, mirano in particolare a diffondere una maggiore consapevolezza del fatto che il sesso non consensuale è considerato reato” (par. 35, co. 2). Si potrebbe affermare che le disposizioni citate reintroducono, quasi *incidenter tantum*, l’interpretazione secondo cui il sesso non consensuale costituisce uno stupro che è di per sé reato, senza bisogno di minacce espresse, e ciò in considerazione dello stato di possibile soggezione psicologica della vittima.

Sarebbe stato importante che la definizione del reato di stupro fosse stata basata sull’elemento del consenso e fosse stata prevista come reato autonomo, come più volte affermato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, che non ha mancato di sottolineare che nel caso della violenza di genere la vera sfida concerne l’effettività della tutela²⁴.

Se il problema non fosse molto grave e attuale, avrebbe maggiore senso quanto previsto dall’art. 45 della direttiva, secondo cui: “entro il 14 giugno 2032 la Commissione effettua una valutazione per determinare l’impatto

²² Oltre i reati informatici di cui agli articoli 5, 6, 7, e 8 di cui si è detto nel paragrafo precedente, gli ulteriori reati previsti sono le mutilazioni genitali femminili (art. 3) e il matrimonio forzato (art. 4).

²³ Si legge, infatti, al considerando 37: “Le indagini o l’azione penale in relazione agli atti di stupro non dovrebbero essere subordinate alla querela o alla denuncia da parte della vittima o del suo rappresentante. Analogamente, il procedimento penale dovrebbe proseguire anche nel caso in cui la vittima ritiri la denuncia. Ciò non pregiudica la facoltà delle autorità responsabili dell’azione penale di interrompere il procedimento penale per altri motivi, ad esempio qualora concludano che non esistono prove sufficienti per portarlo avanti”.

²⁴ Si richiama, a fini esemplificativi, Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2014, appl. no. 72964/10, *Rumor c. Italia*.

della presente direttiva e se l'obiettivo di prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione è stato conseguito, e presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale relazione valuta, in particolare, la necessità di ampliare l'ambito di applicazione della presente direttiva e di introdurre nuovi reati. Tale relazione è corredata, se del caso, di una proposta legislativa”.

9. Nel testo finale della direttiva è stato altresì eliminato l'obbligo di criminalizzare le “molestie sessuali nel mondo del lavoro” e i riferimenti al “genere” e alla “intersezionalità”. L'art. 28 della direttiva parla infatti, genericamente, di assistenza specialistica alle vittime di molestie sessuali sul lavoro, nel caso in cui queste “costituiscono reato ai sensi del diritto nazionale”, prevedendo servizi di consulenza per le vittime e per i datori di lavoro. Sinceramente poco ci conforta, e non ne comprendiamo il senso, che secondo l'art. 45, par. 3 “entro il 14 giugno 2032 la Commissione valuta la necessità di ulteriori misure a livello dell'Unione per contrastare efficacemente le molestie e le violenze sessuali sul luogo di lavoro, tenendo conto delle Convenzioni internazionali applicabili, del quadro giuridico dell'Unione sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, e del quadro giuridico in materia di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro”.

Per quanto riguarda gli aspetti della direttiva che sono stati maggiormente oggetto di critica, bisogna segnalare, inoltre, la mancanza di qualsiasi riferimento all'attuazione del capitolo della Convenzione di Istanbul che si occupa delle donne che fuggono dalla persecuzione nel loro Paese di origine *in quanto donne*. A tale proposito bisogna tenere presente che non avendo l'Unione europea apposto riserve all'art. 59 della Convenzione, che nell'ambito del cap. VII – migrazione ed asilo – si occupa dello *status* di residente, l'Unione dovrà adeguare la propria normativa in materia migratoria alle disposizioni convenzionali²⁵. In questo senso ci sembra importante un breve riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 16 gennaio 2024 nel caso C-621/21, di cui si è già detto in precedenza²⁶.

Il problema riguarda le donne vittime di violenza di genere nel loro Paese di origine, che presentano domanda di protezione internazionale nel Paese (europeo) di destinazione, invocando il timore di persecuzione *in quanto donne*. I quesiti non sono nuovi: può essere riconosciuto lo *status* di rifugiata a una donna che teme di essere vittima o è stata vittima di violenza di genere contro le donne nel Paese di origine? Come trattare situazioni di rischio di mutilazioni genitali femminili o comportamenti che vengono ancora considerati in molti paesi alla stregua di “delitti d'onore”?

²⁵ Sul problema delle donne migranti v. A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023.

²⁶ V. *supra*, par. 4.

La Corte di giustizia ha osservato che l'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2011/95 debba essere effettuata alla luce tanto delle finalità della direttiva stessa quanto della Convenzione di Ginevra del 1951 e degli "altri trattati pertinenti" di cui all'art. 78, par. 1, TFUE. La Corte ha argomentato, in particolare, che la direttiva deve essere interpretata alla luce della Convenzione di Istanbul, che vincola l'Unione dal 1° ottobre 2023, in quanto lo strumento giuridico del Consiglio d'Europa contiene obblighi rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 78, par. 1, TFUE (punto 46). Ne consegue che, nei limiti in cui presenta un collegamento con l'asilo e il *non-refoulement*, la Convenzione stessa "fa parte dei trattati pertinenti di cui all'articolo 78, par. 1, TFUE". Ciò è confermato anche con riferimento alla Bulgaria, Paese che non ha ancora ratificato la Convenzione.

Il riconoscimento della Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo di una direttiva dell'Unione serve certamente a rafforzare l'attuazione dello strumento giuridico del Consiglio d'Europa da parte dell'Unione europea.

10. Pur non essendo uno strumento perfetto, non si può non notare che la direttiva 2024/1385 predispone un apparato normativo parzialmente coincidente con quello della Convenzione di Istanbul, dimostrandosi quindi adempiente ai nuovi obblighi derivanti dalla recente adesione dell'Unione. Essa inoltre include una gamma di reati informatici, sinora assenti nel diritto dell'Unione, così superando anche il dettato convenzionale. Con riferimento all'omessa definizione comune di stupro come atto non consensuale, e le altre lacune che si è cercato di mettere in evidenza si può dire che per quanto riguarda gli Stati che non sono ancora parte contraente della Convenzione, la recente adesione dell'Unione può rappresentare uno stimolo verso la ratifica, come avvenuto per la Lettonia, così favorendo un processo di adeguamento delle loro legislazioni.

Forse è troppo presto per fare delle valutazioni sulla direttiva, dovendo vedere come essa sarà attuata negli ordinamenti interni, sperando che la clausola di non regressione prevista dall'art. 48, formulata in termini non del tutto chiari, sia interpretata dagli Stati per aumentare la tutela delle donne vittime di violenza, reato che, proprio in questo periodo sembra avere un incremento esponenziale e che soprattutto la possibilità di riesame, anche se nel 2032, malgrado i venti politici non proprio positivi che soffiano in Europa, possa portare ad un miglioramento delle sue disposizioni.

Abstract ENG

Developments in the Difficult Accession of the European Union to the Istanbul Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence

The accession of the European Union to the Istanbul Convention has had a long and troubled path. The paper examines the various stages of this path and the recent developments that led to the adoption of Directive 2024/1385. While the directive is certainly appreciable for providing for some online crimes that were not included in the conventional text, certainly some criticisms concern the failure to provide for the crime of rape as an autonomous offence, as well as that regarding harassment in the workplace. The directive certainly represents a further step to combat gender violence, but perhaps a greater commitment by the Union would have been desirable.

Abstract ITA

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul ha avuto un percorso lungo e travagliato. Il lavoro esamina le varie tappe di questo percorso e i recenti sviluppi che hanno portato all'adozione della direttiva 2024/1385. Se la direttiva è sicuramente apprezzabile prevedendo alcuni reati informatici che non erano contenuti nel testo convenzionale, certamente alcune critiche riguardano la mancata previsione del reato di stupro come fattispecie autonoma, così come quello riguardante le molestie sul luogo di lavoro. La direttiva rappresenta certamente un ulteriore passo per combattere la violenza di genere, ma forse un maggiore impegno da parte dell'Unione sarebbe stato auspicabile.

Keywords: European Union; Istanbul Convention; accession; online crimes; rape.

Parole chiave: Unione Europea; Convenzione di Istanbul; adesione; reati informatici; stupro.

Bruno Nascimbene*

Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. Esistono davvero dei valori comuni? – 2. I valori come “collante”. – 3. L'esistenza di un patrimonio comune. La CEDU e la Carta. – 4. Le norme rilevanti del TUE e della Carta. – 5. Stato di diritto. I mezzi di tutela, in particolare il regolamento sulla condizionalità. – 6. La giurisprudenza della Corte. Rinvii pregiudiziali e procedure di infrazione. – 7. Le più recenti affermazioni. Il ruolo della Corte, i valori nel futuro.

1. Nel presentare questa relazione al convegno “L'Unione europea come comunità di valori” sottolineavo la rilevanza, sotto più profili, del contributo scientifico ed accademico della persona onorata, Ennio Triggiani, che in questo scritto desidero ribadire. Un contributo di grande spessore¹.

Le riflessioni che seguono riguardano un tema che è appassionante e, per così dire, intrigante. La domanda che ci si pone è se esistono davvero dei valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e se questi valori possono essere comuni ad altri Paesi, membri di quell'altra organizzazione internazionale europea rappresentata dal Consiglio d'Europa. Due Europe, che per quanto abbiano, almeno in parte, Stati membri diversi (27, 46), finalità diverse, istituzioni diverse, condividono tuttavia un patrimonio comune, giuridico e storico-politico².

2. Desidero ricordare un volume, che è alla terza edizione (2021, ampliata e aggiornata rispetto alle precedenti del 2015 e del 2019) dal titolo *Spunti e riflessioni sull'Europa* (autore Ennio Triggiani), ove si affrontano vari temi

* Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Milano. Email: b.nascimbene@unimi.it.

¹ Il Convegno è del 26 settembre 2024; la relazione tenuta in quell'occasione è stata oggetto di revisione e aggiornamento. I riferimenti bibliografici, considerata la materia del presente lavoro, sono di carattere essenziale.

² Cfr. sulle differenze fra Consiglio d'Europa e Unione europea, e relativi atti istitutivi, le c.d. sentenze gemelle della Corte costituzionale, del 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349, spec. i punti 3.3. e 4.6. del “Considerato in diritto” della sentenza 348.

sull'integrazione europea³. Pur presentandosi, nella forma, come un complesso di riflessioni, appunto, su temi vari, è sostanzialmente un manuale di diritto dell'Unione europea, articolato in nove capitoli. Vi sono alcune pagine, che in particolare ricordo, dedicate ai valori comuni. Questi emergono e rappresentano, anzi, un "collante" quando vengono esaminati il processo di integrazione e il contributo che vi ha portato il Trattato di Lisbona (in vigore ormai da oltre quindici anni, dal 1° dicembre 2009), ultima riforma intervenuta in tale processo.

Un "collante" "che lega indissolubilmente in un progetto strategico comune Paesi che, pur dotati di storia e cultura diverse, hanno deciso di interpretare tali differenze come 'valori' unificanti", quelli cioè "propri" dell'Unione, previsti dall'art. 2 TUE, che sono "ben sintetizzati nel motto 'Unita nella diversità' nonostante la retrocessione della sua ufficialità"⁴. Retrocessione rispetto al Trattato di Lisbona, che non contiene una norma, quale era l'art. I-8 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, intitolato "I simboli dell'Unione" uno dei quali era, appunto, il "motto".

Nello studio di questo argomento, e nelle riflessioni che qui di seguito propongo, mi sono chiesto quale (sia) la rilevanza di tale "comunanza" e dove venga affermata: nei testi, nelle norme, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, il cui ruolo di creatore del diritto è riconosciuto a livello interno e internazionale. Fra i valori comuni, ricordati sempre più frequentemente negli atti delle istituzioni e nella giurisprudenza, come si dirà oltre, lo "Stato di diritto" ha un carattere preminente⁵.

3. Prima, tuttavia, mi sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sull'effettiva esistenza di un patrimonio comune.

³ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2021, III ed.

⁴ *Ivi*, p. 25.

⁵ Sul tema dei valori comuni ci si limita a ricordare l'ampio scritto di L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 19/2020, p. iv ss. (e riferimenti *ivi*); P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, p. 73 ss.; L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2023, IV ed., p. 29 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, IV ed., p. 434 ss. Sul tema dello Stato di diritto, ci si limita, parimenti, a ricordare A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Napoli, 2023; le relazioni presentate in occasione del convegno promosso dal Parlamento europeo, 7-8 settembre 2023, su "Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato", in https://ep-events.secure.europarl.europa.eu/client/eprs/_upload/files/VII-ForumDroitCompare_Programme_IT1.pdf, specialmente quelle di V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*; e di J. ZILLER, *L'État de droit, une perspective de droit comparé. Conseil de l'Europe*, reperibili online; la relazione del Parlamento europeo, del 28 febbraio 2024, sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione doc. P9 TA(2024)0108, reperibile online.

Patrimonio comune è espressione che ricorre nello Statuto del Consiglio d'Europa (art. 1) e nella CEDU (preambolo). Gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono anche parti della CEDU, che risponde alla necessità di fornire una garanzia collettiva di diritti fondamentali, alcuni enunciati nella Dichiarazione universale, cui la Convenzione si ispira.

Questi Stati che, come si è detto, sono anche (in parte) Stati membri della UE, sono animati dallo stesso spirito e (preambolo CEDU) sono “forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto”.

La realizzazione di una “unione più stretta” è ricordata nel preambolo della CEDU. Come pure nel preambolo del TUE (nonché in quello della Carta dei diritti fondamentali) ove si afferma la volontà degli Stati di “portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa”, “in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà”.

La tutela dei diritti fondamentali, che è oggetto della Carta, appartiene al patrimonio comune, Carta e CEDU avendo obiettivi comuni e l'una (la Carta) essendo conforme all'altra (la CEDU), poiché (art. 52, par. 3, Carta) in tutti i casi in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, “il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti” dalla CEDU.

4. I valori, dato fondamentale e caratterizzante il TUE e la Carta, sono espressamente previsti da una norma, l'art. 2 TUE, nonché dalla Carta che nel preambolo richiama l'obiettivo di “condividere un futuro di pace fondato su valori comuni”.

L'art. 2, come si dirà poco oltre, va letto insieme agli articoli 7 e 49 del TUE ed è elemento essenziale del regolamento sulla condizionalità (di cui si dirà poco oltre): una “rivisitazione” più recente di questi valori, che ha assunto un rilievo importante nell'orientamento e nelle decisioni delle istituzioni e nella giurisprudenza della Corte di giustizia (di cui pure si dirà).

I sei valori su cui si fonda l'Unione, previsti dall'art. 2 (“rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone che appartengono alle minoranze”) sono comuni agli Stati che compongono la società europea, la quale ha una identità caratterizzata da sei elementi, pure previsti dall'art. 2 (“una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne”).

Sono talmente importanti, tali valori, che rappresentano il requisito essenziale per diventare membri dell'Unione: gli Stati devono non solo rispettarli, ma impegnarsi “a promuoverli”, a svilupparli (art. 49 TUE). Se non vengono rispettati, gli Stati possono essere destinatari di sanzioni *ex art.* 7 TUE. La norma prevede due fasi: la prima (par. 1) consiste nella constatazione, da

parte del Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti) dell'evidente rischio di violazione grave di uno di tali valori. Un'iniziativa era stata avviata dalla Commissione contro la Polonia il 20 dicembre 2017 – con specifico riferimento allo Stato di diritto –, ma in epoca recente, il 29 maggio 2024, è stata archiviata poiché erano state adottate misure importanti per ripristinare lo Stato di diritto (e quindi i fondi della politica di coesione e del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono stati sbloccati)⁶. Altra iniziativa avviata dal Parlamento europeo contro l'Ungheria il 12 settembre 2018 – con riferimento, in generale, ai valori su cui si fonda l'Europa – è pendente; una risoluzione del 24 aprile 2024 chiede a Stati membri e Commissione di avviare la procedura *ex art. 7*, par. 2⁷.

La seconda fase (par. 2) consiste nella constatazione da parte del Consiglio europeo (all'unanimità) dell'esistenza di una violazione (non più solo il rischio) grave e (inoltre) persistente di uno di quei valori. Dopo la constatazione il Consiglio (a maggioranza qualificata, par. 3) può sospendere alcuni dei diritti derivanti dai Trattati, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio stesso.

5. Quanto allo Stato di diritto (*État de droit*, *rule of law*, *ex art. 2 TUE*; l'espressione nello Statuto del Consiglio d'Europa e nella CEDU è preminenza del diritto, *prééminence de droit*, *rule of law*) si osserva che esso è il valore (presuntivamente violato) che ha determinato le iniziative ricordate *ex art. 7*, contro Polonia e Ungheria, ma anche varie procedure di infrazione *ex art. 258 TFUE*. Strumenti specifici per tutelare tale valore, di competenza della Commissione sono: a) il “meccanismo europeo per lo Stato di diritto” (che consiste in una relazione di carattere generale e in una di carattere particolare, Paese per Paese); b) il “quadro per lo Stato di diritto” (ha la funzione di allarme preventivo nei confronti di uno Stato, la Commissione cercando di impedire che le condizioni si aggravino fino al punto da far avviare la procedura *ex art. 7*); c) il ricorso alla procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità di bilancio (regolamento 2020/2092 che consente all'Unione

⁶ Cfr. il comunicato stampa della Commissione del 29 febbraio 2024, “Gli sforzi della Polonia per ripristinare lo Stato di diritto spianano la strada all'accesso a fondi dell'UE fino a 137 milioni di Euro”; a seguito dello sblocco di 10,2 milioni di euro di fondi di coesione da parte della Commissione a favore dell'Ungheria, il Parlamento europeo ha chiesto alla Corte di giustizia, con ricorso del 25 marzo 2024, causa C-225/24, l'annullamento della decisione della Commissione. La procedura *ex art. 7*, par. 1, TUE è stata chiusa: v. comunicato stampa della Commissione del 29 maggio 2024 (“Commission decides to close Article 7 (1) TEU procedure for Poland”). Il procedimento era iniziato con la proposta della Commissione, del 20 dicembre 2017, di decisione del Consiglio sulla contestazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto, COM(2017)835 final.

⁷ La procedura promossa dal Parlamento europeo contro l'Ungheria è pendente (cfr. sulle audizioni in corso *ex art. 7*, par. 1, la risoluzione del PE del 24 aprile 2024, P9_TA (2024) 0367 (il procedimento aveva avuto inizio con la risoluzione del PE del 12 settembre 2018), e in particolare l'invito espresso al punto 4 della risoluzione.

di sospendere, ridurre, limitare l'accesso ai finanziamenti in caso di violazione dello Stato di diritto)⁸.

Il regolamento prima ricordato definisce la nozione di Stato di diritto (art. 2, lett. a) sulla base di sei elementi: a) il principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico; b) la certezza del diritto; c) il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; d) la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia assicurata da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; e) la separazione dei poteri; f) la non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge. Conferma, dunque, in particolare, la necessità che sia assicurata nei Paesi membri la tutela giurisdizionale effettiva, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, un equo processo, come prevedono l'art. 47 Carta nonché l'art. 6 CEDU (l'art. 3 precisa una varietà di elementi indicativi di "violazioni dei principi dello Stato di diritto"). Si tratta di un valore connesso agli altri valori e, come afferma l'art. 2 del regolamento (lett. a), "è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE".

Non vi è una gerarchia fra i valori, e anche se può suscitare qualche perplessità il collegamento fra valori e protezione degli interessi finanziari, ciò che rileva è l'obbligo di stretta, leale cooperazione, di solidarietà fra gli Stati che giustifica la condizionalità dell'erogazione delle risorse.

Lo Stato di diritto è un valore (a mio avviso) del tutto particolare, ove vengono in evidenza, come si è detto, l'indipendenza dei giudici e la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva e di un equo processo. La Corte sottolinea il legame essenziale fra art. 2 TUE e art. 19, par. 1, secondo comma, TUE perché l'art. 19, precisamente, "concretizza" il valore dello Stato di diritto", affidando "l'onere di garantire il controllo giurisdizionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte ma anche agli organi giurisdizionali nazionali"⁹.

Il principio di leale cooperazione, il ruolo dei giudici nazionali e l'integrazione fra Stati membri sono sottolineati nel volume di Triggiani prima ricordato quando affronta il tema delle funzioni della Corte di giustizia dopo il Trattato di Lisbona: una Corte con vere e proprie funzioni "neo-pretorie", che assicura, insieme ai giudici nazionali, una tutela giurisdizionale effettiva¹⁰.

⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione. Sul regolamento si permette rinviare al nostro *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 3/2021, reperibile online, p. 172 ss., e ivi riferimenti.

⁹ Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 32; sentenza dell'11 maggio 2023, causa C-817/21, *R.I.*, punto 39.

¹⁰ Cfr. E. TRIGGIANI, *op. cit.*, p. 33.

6. La giurisprudenza della Corte ha un ruolo di assoluto rilievo nel tema qui esaminato. Ruolo creativo, come sempre, ma forse ancor più quando, nella disamina delle violazioni del diritto dell'Unione contestate ad alcuni Stati, Polonia e Ungheria in primo luogo, definisce i valori comuni e, fra questi, lo Stato di diritto.

La Corte fornisce il suo contributo sia in via pregiudiziale, sia in via contenziosa nell'ambito di procedure di infrazione.

Si ricordano, per esempio, la questione dell'indipendenza dei giudici polacchi che è stata oggetto di una pregiudiziale¹¹ sull'indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sezione priva delle caratteristiche di un organo giurisdizionale, *ex art. 19 TUE e art. 47 Carta*), ma anche di una sentenza nell'ambito di una procedura di infrazione¹². Veniva imposto un "bavaglio" o "museruola" ai magistrati in materia di riforma del sistema giudiziario, prevedendo ipotesi di illecito disciplinare di contenuto assai ampio e vago, che pregiudicavano l'indipendenza dei magistrati.

Si ricorda inoltre il contrasto diritto polacco-diritto UE, che è emerso nel confronto-scontro sul primato del diritto UE, negato dal Tribunale costituzionale polacco con riguardo alla legge istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici, il giudice costituzionale contrastando, e quindi opponendosi, alla Corte di giustizia che, in via cautelare, ordinava l'immediata sospensione della legge¹³.

La Corte di giustizia, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale¹⁴, ma soprattutto di una procedura di infrazione¹⁵, contestò la tesi polacca ritenendo sussistente l'infrazione perché il regime disciplinare non garantiva l'indipendenza dei giudici rispetto al potere politico.

Il tema del primato e dell'indipendenza dei giudici venne messo in discussione, e quindi oggetto di decisione da parte della Corte, anche in Romania (con riguardo alle norme sui procedimenti disciplinari e promozione dei giudici nazionali)¹⁶, e in Ungheria (qui venendo consentito alla Corte suprema di annullare un'ordinanza di rinvio pregiudiziale per non pertinenza del rinvio e

¹¹ Cfr. sentenza del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*

¹² Cfr. sentenza del 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*.

¹³ Cfr. la decisione del giudice costituzionale polacco del 14 luglio 2021 e la sentenza della Corte dell'8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*: secondo il giudice polacco, la Corte aveva agito *ultra vires*, in contrasto con la Costituzione del proprio Paese.

¹⁴ Cfr. sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a.*

¹⁵ Cfr. sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*.

¹⁶ Cfr. sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*; ordinanza del 7 novembre 2022, cause riunite C-859/19, C-926/19, C-929/19, *FX e a.*; sentenza *R.I.*; sentenza del 7 settembre 2023, causa C-216/21, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*; più recentemente sul principio del primato, anche rispetto a decisioni della Corte costituzionale di un Paese membro, nella specie la Romania, sentenza del 26 settembre 2024, causa C-792/22, *Energotehnica*.

di avviare un procedimento disciplinare contro il giudice che aveva disposto il rinvio, disconoscendo quindi il primato del diritto UE)¹⁷.

7. Anche in epoca più recente la Corte ha sottolineato l'importanza, il carattere essenziale dello Stato di diritto, rispetto a norme croate che consentivano a un soggetto estraneo al collegio giudicante (giudice della registrazione) di impartire istruzioni al predetto collegio, obbligandolo anche a modificare il contenuto della decisione già adottata¹⁸.

Il Parlamento europeo ha assunto e mantiene un atteggiamento estremamente critico sulla violazione dello Stato di diritto e, in genere, dei valori fondamentali dell'Unione. Non solo, come si è detto, l'azione *ex art. 7*, par. 1, TUE contro l'Ungheria è pendente, ma il PE ha convenuto in giudizio la Commissione¹⁹ per avere sbloccato dei fondi (10,2 milioni di euro) congelati a favore dell'Ungheria giudicando positive le riforme giudiziarie (con particolare riguardo all'indipendenza della magistratura) intraprese da questo Paese. La Commissione avrebbe sbloccato i fondi in cambio della revoca del veto ungherese su alcune urgenti decisioni riguardanti l'Ucraina che richiedevano l'unanimità in seno al Consiglio europeo.

Il dialogo e, pure, il contrasto fra istituzioni sottolineano, una volta di più, l'importanza dei valori dell'Unione e dello Stato di diritto in particolare che, come afferma la Commissione nella quinta relazione annuale sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea²⁰, nel trarre le conclusioni e indicare le prossime tappe evidenzia che, proprio lo Stato di diritto sarà al centro dell'agenda politica dell'Unione nei prossimi cinque anni, “fulcro del successo” futuro della stessa Unione²¹.

Guardando al futuro e a prossime adesioni all'Unione (che la predetta relazione, pure, affronta, con riguardo ad Albania, Macedonia settentrionale, Montenegro, Serbia) sembra significativo ricordare quanto la Corte di giustizia ebbe ad affermare circa il rispetto dei criteri di Copenaghen (Consiglio europeo del 21-22 giugno 1993) ai fini dell'adesione di nuovi Stati all'Unione (nove sono i candidati ufficiali, uno – il Kosovo – è potenziale). Nella sentenza sulla “legge bavaglio” prima ricordata la Corte afferma, quanto ai valori in generale, che l'Unione riunisce “Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni enunciati all'articolo 2 TUE, li rispettano e si impegnano a promuoverli”; “la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente i loro giudici, si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono tali valori comuni”. Il rispetto dei valori comuni vale non solo per gli Stati che sono membri, ma per quelli che

¹⁷ Cfr. sentenza del 23 gennaio 2021, causa C-564/19, *IS*.

¹⁸ Cfr. sentenza dell'11 luglio 2024, cause riunite C-554/21, C-622/21, C-727/21, *Hann-Invest*, procedimento pregiudiziale avviato dalla Corte d'appello di commercio croata.

¹⁹ Cfr. il ricorso del 25 marzo 2024, causa C-225/24, sopra citato.

²⁰ Cfr. il doc. del 24 luglio 2024, COM(2024)800 final.

²¹ *Ivi*, par. 4.

lo diventeranno: una volta che lo Stato ha aderito, “non può più sottrarsi”. L’impegno a rispettare e a dare esecuzione all’art. 2 TUE non è programmatico: “non costituisce”, afferma la Corte, “una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri”²².

In uno scritto di alcuni anni fa, ma del tutto attuale, dal titolo *Il Paese che trascura lo Stato di diritto*, Giuseppe Tesauro, esprimendo perplessità sulla situazione italiana, affermava: “Teniamocelo stretto lo Stato di diritto [che è] ineliminabile ancoraggio della nostra democrazia”, oltre che di quella degli altri Paesi membri. Un suggerimento che permane attuale, del tutto condivisibile²³.

Abstract ENG

Considerations on the Common Values of the Member States of the Union and on the Contribution of the Court of Justice

The paper starts by questioning the very existence of values in European Union law, examining the common elements of the European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The relevant provisions and the most significant case law of the Court of Justice are examined, with particular attention to the rule of law and questions raised by national courts. The infringement proceedings initiated by the Commission are also reviewed, and proposals for future perspectives are made.

Abstract ITA

La domanda che l’autore pone, all’inizio del contributo, riguarda l’esistenza effettiva di valori nel diritto dell’Unione europea, prendendo in esame gli elementi comuni alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Vengono esaminate le norme rilevanti e la giurisprudenza più significativa della Corte di giustizia, con particolare riguardo allo Stato di diritto e alle questioni sollevate da giudici nazionali. Si ricordano anche le procedure di infrazione promosse dalla Commissione e si formulano proposte circa prospettive future.

Keywords: Common Values; ECHR and Charter; Case Law of EU Court of Justice; Rule of Law; Future Perspectives.

Parole chiave: valori comuni; CEDU e Carta; giurisprudenza della Corte di giustizia; Stato di diritto; prospettive future.

²² Cfr. i punti 66-68 della sentenza del 5 giugno 2023, *Commissione c. Polonia*.

²³ *Il Mattino*, 1° agosto 2020, reperibile *online*.

Roberto Mastroianni*

I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea (per Ennio Triggiani)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La competenza dell'Unione europea ad occuparsi della libertà di informazione. – 3. Le tre fasi dell'intervento dell'Unione alla luce dell'incidenza dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione: la fase del mercato interno. – 3.1. *Segue*: la fase della contaminazione. – 3.2. *Segue*: la fase dell'intervento diretto. – 4. Uno sguardo ad alcuni arresti significativi nella giurisprudenza recente delle Corti dell'Unione.

1. Come più volte emerge dall'insegnamento di Ennio Triggiani, al quale mi onoro di dedicare queste pagine, l'impatto del diritto dell'Unione europea sulla disciplina giuridica di materie strettamente legate al cuore della sovranità nazionale non è certo una novità. In tema di diritti fondamentali, l'intervento delle istituzioni europee, legislative e giudiziarie, è tuttavia molto peculiare, dovendo fare i conti con le limitazioni delle competenze dell'Unione (governate, tuttora, dal principio di attribuzione) quali codificate nelle regole di base dei Trattati istitutivi. L'espansione delle competenze alla materia dei diritti fondamentali attraverso l'utilizzo – a volte molto generoso – delle basi giuridiche contemplate dai Trattati, ma sempre con il consenso (unanime o maggioritario, a seconda delle basi giuridiche applicabili) degli Stati membri e del Parlamento europeo nel corso della procedura legislativa, è un fenomeno che da sempre stimola l'interesse degli studiosi¹, potendo essere qualificato come uno dei tratti identitari, una delle caratteristiche peculiari di quell'ordinamento giuridico di nuovo genere di cui parla la Corte di giustizia sin dalla sentenza *Van Gend en Loos*². Lo stesso vale per la

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Napoli Federico II e giudice del Tribunale dell'Unione europea. Le opinioni espresse sono del tutto personali e non impegnano l'istituzione di appartenenza. Email: roberto.mastroianni@unina.it.

¹ Per una presentazione ancora attuale del problema dell'espansione delle competenze dell'Unione v. J. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.

² Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*.

giurisprudenza della Corte di giustizia, essendo quest'ultima stata investita dai Trattati istitutivi (art. 19 TUE) della responsabilità ultima di garantire il rispetto del diritto nell'ordinamento dell'Unione, in particolare attraverso il potere, attribuito dall'art. 267 TFUE, di fornire un'interpretazione vincolante delle norme del diritto dell'Unione e di giudicare sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni.

Questo fenomeno espansivo è strettamente legato a, e nella sostanza direttamente determinato da, esigenze di intervento normativo, provocate dall'emergere di nuove sensibilità e di nuovi valori, che difficilmente potrebbero avere una risposta efficace attraverso una disciplina parcellizzata adottata dai singoli Paesi dell'Unione. Il fenomeno si riscontra in molti settori che sono successivamente entrati nel bagaglio delle competenze della Comunità prima e dell'Unione poi. Non fa eccezione la materia oggetto di questo contributo, la libertà di informazione, che anzi, come cercherò di evidenziare, può essere intesa come un *case study* ottimale per comprendere le modalità di espansione delle competenze dell'Unione a materie non espressamente trasferite dai Trattati istitutivi.

Ciò premesso, anticipo che dividerò il mio intervento in due parti. Nella prima, più lunga, mi occuperò della competenza dell'Unione ad occuparsi di libertà di informazione, e lo farò attraverso un rapido viaggio nel tempo. Un viaggio che a mio modo di vedere dimostra un'evoluzione significativa, una trasformazione della natura stessa dell'Unione e della sua capacità di incidere su nozioni e principi di natura tipicamente costituzionale all'interno degli Stati membri. Nella seconda, più breve, darò conto di alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione, la Corte di giustizia ed il Tribunale, in merito alla portata della libertà di cui discutiamo ed al suo rapporto con altri principi e diritti protetti dall'ordinamento europeo.

2. Qual è il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e la libertà di informazione? Sulla base di quale titolo di competenza la Comunità europea prima e l'Unione poi si occupano di disciplinare le attività dei fornitori dei servizi di informazione, in maniera da determinare le regole con cui dette attività si svolgono negli Stati membri?

Per rispondere brevemente a questa domanda, vorrei partire da un'affermazione che può apparire ovvia ma che è a mio parere necessaria: l'Unione europea è un soggetto di diritto internazionale, tecnicamente un'organizzazione internazionale, che nonostante le peculiarità a tutti note che lo rendono un *unicum* nel pur variegato panorama di dette organizzazioni, agisce su volere degli Stati che lo hanno creato con un atto comune di volontà (peraltro, come sappiamo, revocabile) che si realizza con la firma e la ratifica dei Trattati costitutivi³. Ciò vale soprattutto per quel che concerne i limiti delle

³ Per un'analisi critica delle varie teorie sulla natura dell'Unione v. di recente L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pan-*

sue competenze, in quanto, per espressa (e reiterata) indicazione nel testo dei due Trattati oggi vigenti, dette competenze sono determinate e limitate dal principio di attribuzione, e qualsiasi competenza non attribuita appartiene agli Stati membri (cfr. articoli 4 e 5 TUE)⁴.

Ora, rispetto alla disciplina delle attività dei *media*, in quanto soggetti coinvolti nella diffusione di informazioni, non si rinviene nei Trattati istitutivi, oggi come nel passato, un titolo (“base giuridica”, nel linguaggio europeo) che attribuisca formalmente all’Unione il potere di legiferare in questo settore. Tuttavia, e questa è precisamente una delle peculiarità a cui mi riferivo pocanzi, i Trattati istitutivi attribuiscono competenze normative all’Unione non solo in ragione delle *materie* trasferite, in maniera esclusiva o concorrente, ma anche in ragione degli *obiettivi* (di integrazione) che gli Stati membri intendono perseguire attraverso di essa. Da qui l’inserimento nei Trattati di basi giuridiche di tipo “orizzontale” e “funzionale” che consentono alle istituzioni dell’Unione un intervento legislativo sulla base di una valutazione, espressa dalle istituzioni stesse nel contesto della procedura legislativa disciplinata dai Trattati, della necessità di *armonizzare* le regole nazionali per raggiungere alcuni degli obiettivi primari dell’Unione⁵: nel caso che qui interessa, si tratta di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi (si veda ad es. l’art. 59 TFUE in tema di libera circolazione dei servizi), ovvero di garantire il corretto funzionamento del mercato comune, come nel caso dell’art. 114 TFUE. Come è evidente, il ricorso a queste basi giuridiche consente all’Unione di dettare una disciplina uniforme o armonizzata, quindi sostitutiva o aggiuntiva rispetto a quella degli Stati membri, in materie non previamente stabilite: con l’avvertenza, tuttavia, che detti interventi, in primo luogo, non riguardino materie espressamente escluse dai Trattati e, in secondo luogo, rivestano le caratteristiche appena ricordate, siano cioè funzionali alla libera circolazione dei fattori produttivi eliminando reali o potenziali ostacoli al funzionamento del mercato comune⁶.

demia, Bari, 2021. V. anche K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2022, p. 13 ss.

⁴ *Ex multis*, R. MASTROIANNI, *Le competenze dell’Unione*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI, *Una Costituzione per l’Unione europea*, Torino, 2006, p. 131 ss.; T. KONSTADINIDES, *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States*, The Hague, 2009; R. BARATTA, *Le competenze interne dell’Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2010, p. 517 ss.; L. AZOULAI (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014; O. PORCHIA, *Competenze dell’Unione europea*, 2017, in *Treccani online*, 2017; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2024, p. 475 ss.; M. DOUGAN, *EU Competences in an Age of Complexity and Crisis: Challenges and Tensions in the System of Attributed Powers*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 93 ss.

⁵ Sulle peculiarità dell’attività dell’Unione intese al ravvicinamento delle legislazioni nazionali sia consentito un rinvio a R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1996, p. 456.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio* (“Direttiva sul Tabacco II”). Nella giurisprudenza della Corte di

Inoltre, nell'esercizio delle competenze all'Unione è richiesto di rispettare altre prescrizioni del diritto primario, *in primis* i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5 TUE), l'eguaglianza tra gli Stati membri e la loro identità nazionale (art. 4, par. 2, TUE) ed ovviamente i diritti, le libertà e i principi codificati nella Carta dei diritti fondamentali (art. 6, par. 1, TUE).

È esattamente questo il meccanismo con il quale il diritto comunitario (e poi dell'Unione) è riuscito a diventare oggi la principale fonte di disciplina delle regole in tema di diffusione delle informazioni⁷, che si tratti di regolare l'attività di operatori "tradizionali" come i fornitori di servizi audiovisivi⁸ o di più recente comparsa nello scenario dei *media* come i fornitori di piattaforme *online*⁹, oppure di armonizzare le regole nazionali in tema di pubblicità politica¹⁰ o di porre le basi per garantire la libertà degli operatori dell'informazione, in particolare quelli di servizio pubblico¹¹. Tutti questi interventi

giustizia si legge che le misure comunitarie di armonizzazione delle legislazioni nazionali devono essere *effettivamente* volte a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno, non essendo sufficiente la semplice constatazione di disparità nei contenuti delle medesime. In altri termini, le divergenze tra le normative nazionali giustificano il ricorso all'armonizzazione se queste siano tali da costituire ostacolo alle libertà fondamentali ed incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno. Parimenti, il ricorso all'armonizzazione è possibile al fine di prevenire l'insorgere di ostacoli dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali. Tuttavia, il loro insorgere deve essere probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto la loro prevenzione (v. sentenza della Corte di giustizia dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*, punti 32 ss.). V. anche la sentenza del 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e 155/04, *Alliance for Natural Health e a.*, e la giurisprudenza ivi citata.

⁷ Per uno sguardo di insieme v. J. OSTER, *European and International Media Law*, Cambridge, 2016; L. PARCU, E. BROGI, *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham, 2021. Per un'analisi dei principali strumenti normativi di recente adottati dal legislatore europeo cfr. R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea, Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, 2022.

⁸ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivi (direttiva sui servizi di *media* audiovisivi), più volte modificata, da ultimo dal regolamento (UE) n. 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di *media* nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei *media*).

⁹ Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

¹⁰ Regolamento (UE) n. 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica.

¹¹ Regolamento 2024/1083. Per commenti cfr. Y. CITINO, *Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva de iure condendo*, in *Media Laws*, 1/2022, p. 1 e ss.; G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, *ivi*, 3/2022, p. 209 e ss.; V. IAIA, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, *ivi*, 1/2023, p. 221 ss.; F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi*

hanno in comune, come giustificazione dell'esercizio delle competenze normative dell'Unione europea, la volontà di evitare il mantenimento o la potenziale creazione di nuove barriere alla libera circolazione dei servizi¹².

Per concludere sul punto, è il caso di aggiungere che la presenza nella Carta dei diritti dei diritti fondamentali di un articolo dedicato alla libertà di espressione e di informazione (art. 11)¹³ non modifica il quadro ora descritto, non avendo la Carta, come è noto, l'obiettivo o la funzione di attribuire nuove competenze all'Unione¹⁴. Ciò ovviamente non significa che la Carta, come detto punto di riferimento obbligatorio per l'attività legislativa delle istituzioni, non abbia avuto e non abbia un impatto decisivo sulle scelte delle misure da adottare e sui contenuti dell'intervento normativo in questa materia, nonché sull'interpretazione delle disposizioni adottate dal legislatore dell'Unione e, più in generale, sull'interpretazione del diritto fondamentale alla libertà di informazione ed ai suoi corollari (libertà e pluralismo dei *media*, libertà di ricevere le informazioni, e così via). Su ciò avremo modo di soffermarci più volte nel contesto di questo lavoro.

3. Premesso che la disciplina dei mezzi di informazione è rientrata, nel modo prima indicato, nella sfera di competenza dell'Unione, con il corredo di questioni tipicamente “costituzionali” che questa disciplina comporta, vediamo ora come questa competenza è stata di fatto esercitata dal punto di vista dell'attività legislativa. Ho parlato in precedenza di un cammino che si sviluppa seguendo un percorso inteso ad incrementare progressivamente

di informazione nella proposta di Media Freedom Act, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione*, cit., p. 73 ss.

¹² Diverso è il caso della direttiva c.d. “SLAPP”, direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi (“azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica”), la cui base giuridica si rinviene nell'art. 81, par. 2, lett. f), inserito nel titolo V del TFUE (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e inteso a fornire la base giuridica per l'adozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni volte a garantire “l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili”. V. per approfondimenti M. CASTELLANETA, *Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. MASTROIANNI e F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione*, cit., p. 31 ss.

¹³ Per un'analisi di carattere generale dell'art. 11 della Carta v. R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Articolo 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI, F. PAPPALARDO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 217; P. WACHSMANN, *Article 11*, in F. PICOD et AL. (eds.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Commentaire article par article*, 2020, II ed., p. 293 ss.; L. WOODS, *Article 11: Freedom of expression and information*, in S. PEERS et AL. (eds.), *Charter of fundamental rights of the European Union*, Oxford, 2021, II ed., p. 354.

¹⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 51 (*Campo di applicazione*), par. 2: “La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati”.

l'impatto sulle scelte legislative dei valori fondanti l'integrazione europea, in primo luogo la più ampia protezione dei diritti fondamentali.

Volendo quindi seguire questo approccio “diacronico”, può essere individuata una prima fase che chiameremo “fase del mercato interno”. Siamo negli ultimi decenni del secolo scorso, quando l'attività della Comunità europea era motivata e caratterizzata soprattutto dall'esigenza di progredire nella realizzazione del mercato interno, inteso come uno spazio in cui i fattori produttivi (merci, servizi, capitali) potessero circolare liberamente.

Come è noto, queste libertà economiche fondamentali sono da sempre riconosciute e tutelate dai Trattati istitutivi, con il corollario, frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, dell'efficacia diretta delle relative norme dinanzi ai giudici nazionali¹⁵. Tuttavia, come già indicato nei Trattati ed ulteriormente precisato dalla Corte, queste libertà non sono da intendersi come assolute, nel senso che gli Stati membri possono invocare esigenze “imperative”, fondate su aspetti peculiari del proprio ordinamento, incluso il rispetto dei diritti fondamentali, per restringerne la portata. In concreto, per riferirci direttamente alla nostra materia, il diritto dell'Unione riconosce agli Stati membri il potere di adottare o mantenere misure statali che vietano o limitano la diffusione, sul territorio dello Stato che le adotta, di attività dei *media* originate da imprese stabilite in altri Paesi membri. In questa prima fase, dunque, dalla giurisprudenza comunitaria emerge che valori come il pluralismo dei *media*, la tutela degli utenti o delle fonti di finanziamento di settori più deboli del mercato delle informazioni potevano porsi come legittimi “ostacoli” al funzionamento del mercato interno, qualora uno Stato attribuisse a detti valori un significato diverso e più protettivo rispetto alle soluzioni proprie dell'ordinamento di origine delle attività, a condizione che le misure adottate fossero necessarie e proporzionate per il raggiungimento dello scopo perseguito¹⁶. Ne derivava che, non essendo sufficiente l'armonizzazione “negativa” (in sostanza, la disapplicazione delle regole nazionali capaci di provocare gli ostacoli su indicati, in applicazione del principio dell'*home country control*), per assicurare il buon funzionamento del mercato interno risultava indispensabile intervenire ricorrendo all'armonizzazione “positiva”: in sostanza, con un atto di ravvicinamento delle legislazioni

¹⁵ Per una ricostruzione di carattere generale v. M. L. ÖBERG, *The Boundaries of the EU Internal Market*, Cambridge, 2020.

¹⁶ In particolare, nel contesto di fattispecie relative alla giustificazione di misure nazionali contrarie alle libertà economiche garantite dai Trattati, la Corte di giustizia non ha esitato a qualificare il pluralismo dei *media* come una ragione imperativa di interesse generale, la cui tutela può giustificare l'adozione di misure nazionali che limitano la libertà di stabilimento (e altre libertà del mercato interno): cfr. ad es. la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* e quella del 3 febbraio 1993, causa C-148/91, *Veronica Omroep Organisatie*. V. sul punto J. CUNHA RODRIGUES, *Le droit de l'Union et le pluralisme des médias*, in *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (20032015): Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, 2015, p. 187 ss.

nazionali, capace di rimuovere o almeno attenuare le differenze tra le regole applicabili nei vari Stati membri e garantire così il pieno operare del principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni di altri Paesi membri da cui l'attività degli operatori di *media* (ad esempio, un'emittente televisiva) aveva origine.

Fu questa la strada seguita, quindi, con il primo atto normativo totalmente dedicato alla disciplina dell'attività dei *media*, vale a dire la nota direttiva "televisione senza frontiere", adottata nel 1989¹⁷ e sostituita più di recente dalla già citata direttiva sui servizi di *media* audiovisivi. Nel suo testo originario, per le materie oggetto di intervento di ravvicinamento delle legislazioni nazionali – ad esempio la tutela dei minori, le regole in tema di diffusione di comunicazioni commerciali, il diritto di rettifica – veniva quindi a superarsi l'ostacolo prima indicato, in quanto a seguito dell'adozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni uno Stato membro perdeva la possibilità di invocare norme più severe del proprio ordinamento per limitare la libertà di circolazione delle trasmissioni originate da un altro Stato membro. È utile precisare che questi interventi di armonizzazione non erano necessariamente motivati dalla effettiva constatazione di specifici ostacoli alle libertà economiche fondamentali dovuti alle disparità tra le misure nazionali applicabili, essendo sufficiente la convinzione, condivisa dalle istituzioni coinvolte nel processo legislativo, che detti ostacoli fossero almeno potenziali¹⁸.

Quanto appena esposto portava a due importanti conseguenze che mi sembra utile evidenziare nel contesto proprio di questa analisi: in primo luogo, l'apertura alla circolazione delle trasmissioni televisive al di là delle frontiere, stimolando l'apertura dei mercati nazionali ed un grado più elevato di concorrenza, aveva di per sé un impatto positivo per la libertà ed il pluralismo dei *media*, e quindi sul diritto fondamentale di diffondere e di ricevere informazioni. In secondo luogo, era di fatto inevitabile che, nell'affrontare con disposizioni di rango legislativo la disciplina delle attività dei *media*, il legislatore europeo dovesse occuparsi di diritti fondamentali, incidendo su

¹⁷ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, su cui mi permetto di rinviare a R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Torino, 2011.

¹⁸ Nella giurisprudenza della Corte detti ostacoli erano apparsi evidenti, ad esempio, in tema di diffusione della pubblicità televisiva, e la Corte aveva a più riprese sottolineato che gli Stati membri potessero invocare la tutela degli utenti contro eccessi di pubblicità o la necessità di un equo bilanciamento delle risorse pubblicitarie (e quindi il pluralismo dei *media*) come "esigenze imperative" tali da giustificare l'adozione o il mantenimento di misure restrittive delle libertà del mercato interno. Nella sentenza del 18 maggio 1980, causa 52/79, *Debauxe*, ad esempio, la Corte ha precisato che in mancanza di armonizzazione delle norme nazionali vigenti in materia di radiodiffusione e di televisione, ciascuno Stato membro è competente a disciplinare, restringere o anche vietare del tutto la pubblicità televisiva nel suo territorio per motivi d'interesse pubblico, purché tratti in maniera identica ogni prestazione in detto settore qualunque siano l'origine, la nazionalità o il luogo di stabilimento del prestatore.

questioni cruciali come il diritto di rettifica a fronte di affermazioni non vere diffuse attraverso il mezzo televisivo¹⁹, oppure, nelle revisioni successive della direttiva, il contrasto ai discorsi di odio²⁰ o la limitazione dei diritti di esclusiva per consentire l'accesso del pubblico agli eventi di maggiore interesse²¹. Veniva, quindi, per la prima volta consolidato, nella materia oggetto di questo contributo, il legame tra competenze dell'Unione per il buon funzionamento del mercato interno, da un lato, e la tutela dei diritti fondamentali, dall'altro, ponendo in essere un tipico fenomeno di espansione delle competenze nella misura in cui la legislazione dell'Unione riusciva ad intervenire, con misure intese a far funzionare il mercato interno, su principi e diritti di portata costituzionale.

In un contesto diverso, che riguarda non i contenuti ma le reti per la diffusione delle informazioni, un fenomeno non dissimile si riscontrava negli anni successivi con l'adozione delle direttive c.d. “telecoms”, del 1999, poi modificate nel 2002 e poi confluite nel c.d. codice delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2018/1972)²², le quali, occupandosi, tra le altre cose, di attribuzione dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive, fornivano – sia pure in maniera indiretta – un banco di prova per la valutazione del comportamento degli Stati membri rispetto all'apertura dei mercati dell'informazione ed alla garanzia di un'offerta di informazione pluralistica. L'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia alle direttive in questione (penso soprattutto alla nota sentenza *Centro Europa 7* del 2008)²³ conferma l'impatto prima indicato, svolgendo la Corte un'analisi che, pur incentrandosi esclusivamente sull'interpretazione delle direttive “quadro” e “autorizzazioni” e dell'art. 49 del Trattato CE e ponendo in luce le criticità di alcune scelte adottate in Italia in tema di attribuzione delle frequenze, era nella sostanza ispirata a dare alle regole di armonizzazione una portata tale da promuovere la libertà di accesso

¹⁹ Art. 23, par. 1, direttiva 89/552: “Fatte salve le altre disposizioni civili, amministrative e penali adottate dagli Stati membri, ogni persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla nazionalità, i cui legittimi interessi, in particolare l'onore e la reputazione, siano stati lesi a seguito di un'asserzione di fatto non conforme al vero contenuta in un programma, deve poter fruire di un diritto di rettifica o di misure equivalenti”. Le regole sul diritto di rettifica si rinviengono oggi all'art. 28 della direttiva SMAV (direttiva 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivi (direttiva sui servizi di *media* audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato).

²⁰ Art. 6 direttiva 2018/1808 (direttiva SMAV): “Gli Stati membri assicurano, con misure adeguate, che i servizi di *media* audiovisivi forniti dai fornitori di servizi di *media* soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”.

²¹ Direttiva 2018/1808 (direttiva SMAV), capo V, dedicato a “Disposizioni relative ai diritti esclusivi e ai brevi estratti di cronaca nella radiodiffusione televisiva”.

²² Direttiva 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione).

²³ Sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2008, causa C-380/05, *Centro Europa 7*.

al mercato e di riflesso la tutela del diritto dei cittadini ad un'informazione pluralistica.

3.1. La seconda fase, che chiameremo “fase della contaminazione”, si distingue per l'avvento del diritto primario e quindi per un coinvolgimento più diretto ed immediato, nell'esercizio delle competenze dell'Unione, dei valori che la fondano, *in primis* la tutela dei diritti fondamentali.

Nel nostro contesto, la prima manifestazione si rinviene con l'adozione di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam (protocollo n. 29 sulla radio-diffusione pubblica, 1999), che ha certo come obiettivo primario, a fronte di diverse procedure avviate nei confronti degli Stati membri per violazione delle regole sugli aiuti di Stato, quello di orientare un'interpretazione delle norme in tema di aiuti di Stato in maniera da rispettare le peculiarità dei sistemi di radiodiffusione pubblica, ma che assume importanza per il nostro discorso in quanto contiene il riconoscimento del legame tra i *media* di servizio pubblico e le “esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dell'informazione”.

Ma il principale passo verso la contaminazione, nel senso prima ricordato, è certamente l'entrata in vigore, come testo vincolante, della Carta dei diritti fondamentali, ed in particolare, per quello che oggi interessa, dell'art. 11. Detta disposizione ha un campo di applicazione vasto. Non si limita cioè, come fanno altri strumenti internazionali, *in primis* la CEDU, a codificare tra i diritti fondamentali la libertà di ricevere e di comunicare informazioni, ma aggiunge al secondo paragrafo una precisazione, del tutto originale, riferita al rispetto della libertà e del pluralismo dei *media*.

Se è vero che la Carta dei diritti propone, con il beneficio di un testo scritto, un catalogo di diritti fondamentali che in buona parte facevano già parte dell'ordinamento dell'Unione come principi generali del diritto, non sorprende che la sua stesura e poi la sua promozione a testo vincolante con il Trattato di Lisbona ha avuto come effetto che l'attività delle istituzioni dell'Unione sia stata profondamente condizionata dalla tutela dei diritti fondamentali in maniera ancora più incisiva rispetto alla fase precedente. Ad esempio, la revisione, avvenuta nel 2007, della direttiva SMAV è significativa in quanto aggiunge al testo sino a quel momento vigente una maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, mentre le esigenze di funzionamento del mercato interno, pur indicate come formale giustificazione delle misure adottate in assenza di altre basi giuridiche nei Trattati, rimangono decisamente sullo sfondo. Ne è prova, tra le altre, l'inserimento nella direttiva SMAV di norme che impongono trasparenza delle informazioni relative al controllo dei fornitori di *media* audiovisivi (art. 3 *bis* direttiva 2007/65), che richiedono agli Stati membri di assicurare che i servizi di *media* audiovisivi soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità (art. 3 *ter*)

o infine che richiedono l'indipendenza delle autorità di regolamentazione e controllo (art. 23 *ter*).

Rimaneva invece non esaudita la richiesta, pur formulata reiteratamente dal Parlamento europeo²⁴, di estendere l'intervento normativo di armonizzazione anche a disposizioni intese a garantire il pluralismo e la libertà e l'indipendenza dei fornitori di servizi di *media*, in particolare quelli del servizio pubblico, al fine di assicurare ad un tempo sia l'accesso al mercato di un numero di operatori il più ampio possibile, sia il diritto dei cittadini ad una informazione il più possibile libera ed indipendente e non condizionata dalla presenza di posizioni dominanti o di situazioni di commistione tra il potere politico e quello mediatico ("conflitto di interessi"). La Commissione europea, facendo leva sul suo monopolio di iniziativa legislativa ed invocando problemi di ordine *costituzionale* (la pretesa difficoltà di rinvenire la necessaria base giuridica nel testo dei Trattati istitutivi), non ha mai inteso affrontare in maniera costruttiva il problema, probabilmente condizionata dalle posizioni negative assunte da alcuni Stati membri in merito alla competenza dell'Unione ad intervenire in un settore in cui le tradizioni nazionali non sono facilmente conciliabili e che, come è noto, è strettamente legato all'esercizio del potere politico.

Posizione, questa, da un lato tutt'altro che lungimirante, se letta alla luce delle note e diffuse difficoltà che — come risulta da una nutrita serie di documenti sia interni, sia esterni, al contesto istituzionale dell'Unione europea — il diritto dei cittadini ad un'informazione pluralistica ha incontrato ed incontra in alcuni Stati membri, anche a causa di ostacoli frapposti all'accesso nel mercato nazionale dei servizi audiovisivi provenienti da altri Paesi membri; dall'altro, smentita di recente dalla stessa Commissione con

²⁴ V. *ex multis* le risoluzioni del Parlamento europeo, del 10 marzo 2011, sulla legge ungherese sui *media* e, del 21 maggio 2013, sulla Carta dell'UE: stabilire norme per la libertà dei mezzi d'informazione in tutta l'UE. Nella prima risoluzione il Parlamento europeo chiedeva alla Commissione di "agire in base all'art. 265 TFUE presentando, entro la fine dell'anno, una proposta legislativa a norma dell'art. 225 TFUE, in materia di libertà, pluralismo e indipendenza della *governance* dei *media*, al fine di colmare le lacune del quadro normativo dell'UE sui *media*, utilizzando le sue competenze nei settori del mercato interno, della politica audiovisiva, della concorrenza, delle telecomunicazioni, degli aiuti di Stato, dell'obbligo di servizio pubblico e dei diritti fondamentali di tutti i cittadini residenti nel territorio dell'UE, nella prospettiva di definire almeno i requisiti minimi essenziali che tutti gli Stati membri sono tenuti a soddisfare e a rispettare, nell'ambito della legislazione nazionale, per assicurare, garantire e promuovere la libertà di informazione, un adeguato livello di pluralismo dei *media* e l'indipendenza della *governance* dei *media*". Si vedano anche le risoluzioni, del 22 aprile 2004, sui rischi di violazione della libertà di espressione e di informazione nell'Unione europea e in particolare in Italia; del 25 settembre 2008, sulla concentrazione e il pluralismo dei *media* nell'Unione europea; del 7 settembre 2010, sul giornalismo e i nuovi *media*, per creare una sfera pubblica in Europa; del 3 maggio 2018, sul pluralismo e la libertà dei *media* nell'Unione europea; del 25 novembre 2020, sul rafforzamento della libertà dei *media*, la protezione dei giornalisti in Europa, l'incitamento all'odio, la disinformazione e il ruolo delle piattaforme.

la presentazione di una proposta di regolamento dedicata alla libertà ed al pluralismo dei *media*, poi approvata dal legislatore dell'Unione con il citato regolamento 2024/1083 sulla libertà dei *media*.

3.2. Infine, la terza fase, quella attuale, che potremmo definire “fase dell'intervento diretto”. Essa è caratterizzata, appunto, dell'incidenza diretta dell'azione dell'Unione per la tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione come valori propri dell'Unione. Da questo punto di vista, un ruolo determinante sta giocando anche la valorizzazione dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, nella parte in cui vengono elencati i valori sui quali l'Unione si fonda. Tra essi, il principio democratico, intimamente collegato alla libertà di espressione e di informazione come pilastro di una società democratica, ed il principio del pluralismo, esposto in maniera generale nella seconda parte della disposizione richiamata. Le tracce di questa fase – e siamo quindi arrivati alle “nuove frontiere” della libertà di informazione – sono molteplici, per cui qui mi limito solo a ricordare le più significative.

Innanzitutto, il *controllo del comportamento degli Stati membri* attraverso le procedure di infrazione, promosse dalla Commissione ed intese a far accertare alla Corte di giustizia l'asserita violazione delle regole codificate all'art. 11 della Carta, anche in collegamento con l'art. 2 TUE. Segnalo a questo proposito le tre procedure di infrazione attualmente pendenti contro l'Ungheria e che concernono, la prima, la c.d. *legge sulla sovranità nazionale*, adottata nel dicembre 2023, accusata dalla Commissione di contemplare un sistema di stringenti controlli nei confronti di media che utilizzano finanziamenti esteri (C-829/24)²⁵; la seconda, concernente una asserita violazione (tra le altre regole di diritto dell'Unione) del principio della libertà dei *media* commessa dalle autorità ungheresi competenti in tema di assegnazione delle frequenze radio, in ragione del trattamento discriminatorio e sproporzionato riservato alla emittente indipendente *Klubradio* (C-92/23)²⁶; la terza riguarda la c.d. *legge sulla pedofilia*, a causa dei numerosi divieti imposti alle emittenti ungheresi di diffondere contenuti che presentano o promuovono la deviazione dell'identità di genere rispetto a quella della nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità (C-769/22)²⁷.

²⁵ Procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia, causa C-829/24 *Commissione c. Ungheria*. Con ordinanza del 12 febbraio 2025, il Presidente della Corte ha disposto che la causa venga decisa con il procedimento accelerato previsto all'art. 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'art. 133 del regolamento di procedura della Corte.

²⁶ Procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*. La causa è tuttora pendente al momento di redigere queste pagine. Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos del 3 aprile 2025, nelle quali tuttavia, pur arrivando per altri motivi a confermare la presenza di un inadempimento del diritto dell'Unione, non si prende posizione sull'asserita violazione dell'art. 11 della Carta in assenza di sufficienti argomenti addotti dalla Commissione.

²⁷ Procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*. In questa procedura, le conclusioni dell'Avvocato generale *Ćapeta* saranno pro-

In secondo luogo, viene in rilievo *l'attività normativa* dell'Unione, che a sua volta si è mossa in due direzioni: da un lato, l'adozione di atti legislativi che hanno come obiettivo esplicito il funzionamento del mercato interno ma che includono, come parte qualificante della normativa, disposizioni intese ad incrementare la tutela della libertà di informazione nel contesto delle nuove tecnologie. Mi limito a citare forse il più significativo di questi interventi, vale a dire il regolamento 2022/2065, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali (c.d. "*Digital Services Act*")²⁸. Con base giuridica nell'art. 114 TFUE (dunque ravvicinamento delle legislazioni per il funzionamento del mercato interno), il regolamento contiene una serie di disposizioni che, rivolgendosi alle c.d. piattaforme *online* e motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi, come definiti all'art. 33, impongono loro obblighi di monitoraggio intesi a prevenire ed eventualmente a rispondere a crisi sistemiche derivanti dal funzionamento dei loro servizi, inclusi gli effetti negativi, attuali o prevedibili, per l'esercizio dei diritti fondamentali tra cui la libertà di espressione, compresa la libertà ed il pluralismo dei *media* (articoli 34 ss.).

Dall'altro lato, con un passo in avanti ulteriore che credo sia molto rilevante per il nostro discorso, l'Unione europea ha adottato una serie di atti che, ricompresi sotto l'ambizioso quanto significativo ombrello di un "piano d'azione per la democrazia europea", lanciato dalla Commissione nel 2020²⁹, hanno come *obiettivo diretto* disciplinare l'attività dei *media* e tutelare la libertà di informazione, pur inevitabilmente mantenendo, ma lasciando in realtà sullo sfondo, la base giuridica "mercato interno". In effetti, gli obiettivi dichiarati di questo piano d'azione sono la promozione di elezioni libere e regolari, il rafforzamento della libertà e dell'indipendenza dei *media*, la lotta contro la disinformazione.

In tema di libertà ed indipendenza dei *media*, non potendo entrare nei dettagli di ogni singolo intervento, è necessario ricordare almeno il già citato regolamento 2024/1083, c.d. regolamento europeo sulla libertà dei *media* o *Media Freedom Act*. Di certo, anche questo regolamento viene adottato ricorrendo all'art. 114 TFUE, e in più occasioni il Preambolo dell'atto ricorda l'importanza di una disciplina del settore per sostenere il mercato interno e per rimediare ai suoi fallimenti, sottolineando altresì la necessità che l'Unione "sostenga il settore dei *media* affinché possa cogliere le opportunità presenti nel mercato interno". Ribadisce inoltre che "la presenza di norme e approcci nazionali diversi in merito al pluralismo dei *media* e all'indipendenza editoriale, l'insufficiente cooperazione tra le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione, così come modalità non trasparenti e inique

nunciate il 5 giugno 2025.

²⁸ Per un commento articolo per articolo del DSA v. F. WILMAN, S. L. KALÈDA, P. J. LOEWENTHAL, *The EU Digital Services Act*, Oxford, 2024.

²⁹ Comunicazione della Commissione, del 3 dicembre 2020, sul piano d'azione per la democrazia europea, COM(2020)790 final.

di allocazione delle risorse economiche pubbliche e private, rendono difficile per gli operatori del mercato dei *media* operare ed espandersi a livello transfrontaliero e provocano disparità di condizioni nell'Unione”.

Tuttavia, da un lato, è lo stesso Preambolo a chiarire che, considerato il ruolo unico dei *media* come fattore indispensabile per la formazione della pubblica opinione, la promozione del mercato interno in questo settore non può prescindere da una forte tutela della libertà e dell'indipendenza dei *media*: in sostanza, come prima anticipato, sarebbe illusorio parlare di apertura dei mercati senza una solida garanzia di tutela di questi valori comuni all'Unione e ai suoi Stati membri, e questa garanzia non potrebbe realizzarsi senza un ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Dall'altro, appare evidente, anche nella scelta del tipo di atto (un regolamento invece che una direttiva), che la prospettiva da cui muove il legislatore dell'Unione è quella di proporre un sostrato di regole comuni – che gli Stati membri possono comunque integrare nella direzione di un più elevato livello di protezione del pluralismo dei *media* o dell'indipendenza editoriale (art. 1, par. 3) – che intendono di fatto incidere sulle scelte nazionali in merito a questioni di importanza costituzionale. Mi riferisco, in primo luogo, alla richiesta, la cui portata vincolante peraltro non è chiarissima, agli Stati membri di rispettare il diritto dei destinatari dei servizi di *media* di avere accesso ad una pluralità di contenuti editorialmente indipendenti, diritti dei destinatari dei servizi di *media* (art. 3); in secondo luogo, alla disposizione dedicata ai diritti dei fornitori di servizi di *media* (art. 4); inoltre, alle garanzie richieste agli Stati membri per il funzionamento indipendente dei fornitori di *media* di servizio pubblico (art. 5).

È tuttavia da segnalare, anche se questo punto meriterebbe un più approfondito esame, quello che *non* si rinviene nel regolamento, in particolare una compiuta disciplina in tema di limiti al controllo dei *media*, nonché un divieto di commistione tra proprietà dei *media*, da un lato, ed attività politica, dall'altro. Un emendamento in tal senso, sia pure per alcuni versi insoddisfacente, è stato presentato dal Parlamento europeo in corso di negoziato, ma senza esito. Si tratta di una lacuna difficile da giustificare, in ragione delle situazioni di criticità che si rinvergono in alcuni Stati membri e che – senza dubbio – possono essere qualificate come restrizioni nazionali all'accesso ai mercati da parte di operatori di altri Paesi membri.

Per concludere questo rapido, e certamente incompleto, *excursus* dedicato all'intervento normativo dell'Unione europea in tema di libertà di informazione, credo sia utile sottolineare che l'evoluzione della legislazione dell'Unione nel senso di un sempre maggiore coinvolgimento dei valori su cui l'Unione si fonda va vista, a mio parere, come una esigenza strutturale ed ineludibile del cammino dell'integrazione europea. Un'esigenza, cioè, propria di un ente con ambizioni “sovrnazionali” che è, per così dire, *costretto* ad adeguare il proprio intervento normativo alle novità imposte non solo

dallo sviluppo tecnologico, ma anche dell'emergere nella "base sociale" di nuove sensibilità rispetto all'interpretazione di valori e principi codificati nei Trattati e nella Carta. Facendo leva sulle basi giuridiche previste dai Trattati, l'Unione tende ad accompagnare gli Stati membri – e a volte anche a sostituirsi a loro – nell'adozione di scelte che richiedono, per essere efficaci in funzione degli obiettivi della normativa, un approccio (almeno) continentale. Se formalmente l'elasticità delle basi giuridiche "mercato interno" consente questo percorso, è anche evidente che, in tema di libertà di informazione, le scelte operate a livello europeo incidono in maniera significativa sulla portata e sull'interpretazione di valori e principi di natura prettamente costituzionale (la libertà di diffondere e ricevere informazioni, il pluralismo e la libertà dei *media*), che sono alla base anche del sistema giuridico dell'Unione e che quindi assumono, con l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, a loro volta una portata continentale.

4. Vorrei infine, in coda a questo contributo, segnalare alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione che hanno affrontato questioni di estrema attualità e che mi sembra possano essere ritenute un ulteriore segnale dell'impatto determinante che il diritto dell'Unione – e, nella specie, la giurisprudenza europea – può avere e di fatto ha nella definizione della portata e dei confini del diritto all'informazione. La prima è una sentenza che concerne la libertà di informazione in tempi di guerra (*RT France*³⁰); la seconda il modo in cui la Corte effettua il bilanciamento dei valori, entrambi "costituzionali" per l'ordinamento dell'Unione, dell'indipendenza dei *media*, da un lato, e del riconoscimento automatico in uno Stato membro delle sentenze emesse da giudici di altri Stati membri, dall'altro (sentenza *Real Madrid*³¹).

Nella causa *RT France* il Tribunale è stato investito di un ricorso inteso all'annullamento di una decisione del Consiglio dell'Unione con la quale si provvedeva, nel contesto delle misure restrittive adottate in seguito all'invasione dell'Ucraina, a sanzionare con la sospensione temporanea delle trasmissioni alcune emittenti stabilite nel territorio dell'Unione ma di fatto controllate dal Governo russo. La sospensione veniva giustificata dal comportamento di dette emittenti, ritenute responsabili di diffondere trasmissioni intese a giustificare ed a promuovere le operazioni belliche in maniera tale da essere qualificate come propaganda di guerra. Nella sentenza pronunciata

³⁰ Sentenza del Tribunale del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *X, Y e i loro 6 figli minorenni c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Per commenti cfr. *ex multis* L. LONARDO, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, in *European Law Review*, 2023, p. 707 ss.; V. SZÉP, R. WESSEL, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1384 ss.; J.-P. JACQUÉ, *Liberté d'information et mesures restrictives*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2024, p. 719 ss.

³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-633/22, *Real Madrid Club de Fútbol*. Cfr. C. MASSA, *L'arrêt Real Madrid et d'autres avancées pour protéger la liberté de la presse et la démocratie européenne*, in *Eurojus*, 2/2025.

nel luglio 2022 il Tribunale ha dovuto svolgere una delicata operazione di bilanciamento tra la libertà di informazione e le esigenze proprie della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, arrivando, sulla scorta della giurisprudenza della CEDU e di altre convenzioni internazionali che vincolano gli Stati membri tra cui il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici³², alla conclusione che, in casi estremi, la prima debba cedere il passo per garantire la tutela dell'ordine pubblico nella stessa Unione, minacciato da fenomeni di guerre ibrida che comportano l'uso strumentale degli operatori dell'informazione³³. Nella causa *Real Madrid*, decisa il 4 ottobre 2024, la Corte di giustizia è stata chiamata a interpretare il regolamento c.d. Bruxelles I nel contesto del riconoscimento e dell'esecuzione in Francia di una sentenza spagnola. Tale sentenza imponeva al quotidiano francese *Le Monde* e ad uno dei suoi giornalisti di versare una somma a titolo di risarcimento danni a una società di calcio professionistica, il Real Madrid, in quanto entrambi ritenuti responsabili della pubblicazione di un articolo che sosteneva che i giocatori del Real Madrid facessero uso di sostanze dopanti, insinuazione che si è rivelata falsa. Il tribunale spagnolo condannava, dunque, *Le Monde* e il giornalista a pagare rispettivamente 300.000 e 30.000 euro a titolo di risarcimento del danno morale subito dal Real Madrid. Nel procedimento di esecuzione della sentenza, la *Cour de cassation* chiedeva alla Corte di giustizia se fosse corretto invocare l'eccezione di ordine pubblico prevista dal regolamento Bruxelles I per negare il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza spagnola in questione, in quanto suscettibile di imporre una restrizione ingiustificata alla libertà di stampa.

In risposta ai quesiti pregiudiziali, la Corte di giustizia ha precisato che il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza spagnola in Francia non debba provocare un *chilling effect*, tale da dissuadere la stampa dall'informare il pubblico su questioni di interesse pubblico o che implicano un discorso politico. A parere della Corte, sebbene gli articoli di stampa che ledono la reputazione o i diritti altrui non possano rimanere impuniti, la sanzione che ne consegue non deve produrre un tale effetto negativo per la libertà di informazione ed un giornalista non deve temere il licenziamento a causa dell'obbligo di pagare un compenso superiore ai danni materiali e/o morali effettivamente subiti dai soggetti interessati dall'articolo in questione. Al di là del risultato finale, che può essere o meno condiviso, la sentenza *Real Madrid* rappresenta un contributo importante allo sviluppo del valore del rispetto della democrazia nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, in primo luogo perché afferma che “qualora si tratti di giornalisti e/o editori e organi di stampa a motivo di una pubblicazione di un articolo di stampa, la libertà di espressione e di informazione è specificamente tutelata dall'articolo 11, paragrafo 2, della Carta, in forza del

³² In particolare l'art. 20 del Patto, che vieta la propaganda di guerra.

³³ Nella stessa direzione si muove la più recente sentenza del Tribunale del 26 marzo 2025, causa T-307/22, *A2B Connect e a. c. Consiglio*.

quale devono essere rispettate la libertà dei *media* e il loro pluralismo”, e in secondo luogo perché afferma in modo netto il collegamento tra la libertà di espressione e i valori che fondano l’Unione, là dove sostiene che “l’articolo 11 della Carta costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell’articolo 2 TUE, l’Unione è fondata”, per cui “le ingerenze nei diritti e nelle libertà garantiti da tale articolo 11 devono quindi, in un simile contesto, essere limitate allo stretto necessario”.

Quest’ultima affermazione mi pare molto significativa anche in una prospettiva futura: dimostra in sostanza che non sono state ancora esplorate tutte le potenzialità dell’art. 2 TUE, sinora oggetto di una prassi costante (della Commissione e della Corte) per quel che concerne la tutela del valore dello Stato di diritto negli Stati membri, in particolare rispetto all’indipendenza della magistratura, ma non per quel che concerne il principio democratico ed il suo rapporto con la libertà di informazione. Ad esempio, meriterebbe di essere oggetto di riflessione il collegamento tra la libertà di informazione ed il diritto alle libere elezioni, codificato all’art. 39 della Carta ed all’art. 3 del primo protocollo CEDU³⁴. E non è escluso che la prassi possa orientarsi presto in questa direzione.

Abstract ENG

The New Boundaries of Freedom of Information in European Union Law (in honour of Ennio Triggiani)

This contribution is dedicated to the European Union’s policy on the freedom of expression. It is divided into two parts. The first examines the question of the Union’s competence to deal with that freedom, through a journey over time that follows the various stages of the evolution of the Union’s fundamental rights policy: a journey which shows a significant transformation of the very nature of the Union and its ability to impact on values and principles that have a typically constitutional rank in the Member States. In the second part of the present research, attention is focused on recent judgments of the Courts of the Union, the Court of Justice and the General Court, on the scope of the freedom in question and its relationship with other principles and rights protected by the European legal order.

Abstract ITA

Il presente contributo è dedicato alla politica dell’Unione europea della libertà di espressione. Esso è diviso in due parti. Nella prima viene analizzata la questione

³⁴ Per ulteriori approfondimenti rinvio a R. MASTROIANNI, *Libertà e pluralismo dei media: un valore europeo ancora da scoprire?*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione*, cit., p. IX-XXIII.

della competenza dell'Unione ad occuparsi di detta libertà, attraverso un viaggio nel tempo che percorre le varie fasi dell'evoluzione della politica dell'Unione in tema di diritti fondamentali; un viaggio che dimostra un'evoluzione significativa, una trasformazione della natura stessa dell'Unione e della sua capacità di incidere su nozioni e principi di natura tipicamente costituzionale all'interno degli Stati membri. Nella seconda, si concentra l'attenzione su alcune recenti pronunce delle Corti dell'Unione, la Corte di giustizia ed il Tribunale, in merito alla portata della libertà in discorso ed al suo rapporto con altri principi e diritti protetti dall'ordinamento europeo.

Keywords: freedom on information; fundamental rights; EU values; EU competences; case law of CJEU.

Parole chiave: libertà di informazione; diritti fondamentali; valori dell'UE, competenza dell'UE; giurisprudenza della Corte di giustizia.

Giovanni Cellamare*

Note minime su sicurezza interna e sicurezza internazionale nell'UE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La percezione dei movimenti di persone come minaccia alla sicurezza dell'Unione desumibile dal concetto di stabilizzazione di alcune missioni della PSDC. – 3. *Segue*: e dai pertinenti svolgimenti operativi in contesti conflittuali di grande rilievo geo-strategico. – 4. La dimensione securitaria nel quadro finanziario pluriennale in corso.

1. Intendo richiamare l'attenzione su alcune misure normative e operative dell'UE che incidono sul contenuto dei concetti di sicurezza interna e internazionale della stessa Unione. Avrò riguardo, anzitutto, a operazioni della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) i cui mandati e modalità di azione denotano una percezione dei movimenti di persone (potenzialmente diretti verso l'Unione o tra Stati terzi) come minaccia alla sicurezza interna¹. Siffatto approccio, nella gestione del fenomeno migratorio, si svolge in senso contrario all'apertura dell'UE a culture e tradizioni diverse².

Si ha riguardo a esperienze indicative dell'estensione della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui la PSDC è parte integrante³, a settori

* Ordinario f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Email: giovanni.cellamare1@uniba.it.

¹ Ampia la bibliografia in materia; tra gli altri, anche per altre indicazioni, v. L. RAINERI, F. STRAZZARI, *(B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel*, in *Ethnopolitics*, 2019, p. 544 ss.; A. MOLNÁR, M. VECSEY, *The EU's Missions and Operations from the Central Mediterranean to West Africa in the Context of the Migration Crisis*, in *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 2022, p. 55 ss.; gli scritti raccolti nel volume di V. BELLO, S. LÉONARD (eds.), *The Spiralling of the Securitisation of Migration in the European Union*, London, 2023; J. R. GUTIERREZ ALVAREZ, *Questioning the Legality of Border Walls under International and Regional Human Rights Law*, in *European Human Rights Law Review*, 2024, p. 493 ss.

² Tra gli scritti dell'Amico che qui si onora, cfr. E. TRIGGIANI, *Le regole per la costruzione di una società integrata*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (il volume reca gli atti del XIV Convegno della Società italiana di diritto internazionale), Napoli, 2010, p. 21 ss.

³ Pertinente, tra gli altri atti, la bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE, approvata il 21 marzo 2022 dal Consiglio e adottata il 25 marzo 2022 dal Consiglio europeo.

delle politiche interne con proiezione esterna⁴. In tal senso possono essere richiamati alcuni atti adottati nel corso degli ultimi anni: così, ad es., nella materia di cui tratta, l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 e, in tempi più recenti, le conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 ottobre 2024⁵.

Successivamente si avrà riguardo ai fondi che operano nei settori della sicurezza interna e internazionale o la difesa e alla destinazione delle spese pertinenti. In effetti, queste costituiscono una indubbia indicazione degli obiettivi che gli organi competenti dell'Unione intendano perseguire in quei settori, e quindi del loro contenuto effettivo.

In vista degli svolgimenti che seguono, è appena il caso di osservare che le operazioni della PSDC vanno prese in considerazione anzitutto alla luce della centralità riconosciuta nell'Unione alla promozione della pace (art. 3, par. 1, TUE)⁶. Coerentemente con le nobili proclamazioni che accompagnano la nascita dell'esperienza comunitaria, il riferimento alla promozione della pace richiama la Carta dell'ONU e, fermo restando il diritto di legittima difesa (art. 51 della Carta menzionato dall'art. 42, par. 7, co. 2, TUE) è incompatibile con attività militari offensive e va esercitata unitamente alla promozione dei valori (art. 3, par. 1) indicati dall'art. 2 di tale Trattato. I medesimi costituiscono parametri di riferimento dell'azione dell'Unione per la sicurezza interna (art. 3, par. 2) e con il resto del mondo (articoli 3, par. 5, e 21, par. 2)⁷. In effetti, giusta l'art. 21, par. 1, "l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale". Siffatta azione di diffusione dei principi e valori elencati richiede coerenza con gli stessi delle scelte politiche interne ed esterne dell'Unione⁸.

D'altro canto, il combinato disposto degli articoli 3 e 21 mostra l'accoglimento nel TUE di una nozione qualificata di pace, già presente nella Carta dell'ONU⁹, ai cui principi lo stesso Trattato si ispira (art. 21, par. 1) e che

⁴ Si veda in proposito C. MORVIDUCCI, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, in R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, E. SCISO (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 53 ss.

⁵ V. pure la comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final, p. 18 ss.

⁶ Obiettivo ribadito dall'art. 2, par. 2, lett. c): cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio*, punto 49.

⁷ In proposito v. M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, E. SCISO (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.; U. VILLANI, *Il cammino europeo tra crisi e sviluppi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, p. 9 ss., in specie p. 26 ss.

⁸ *Ivi*, p. 31 ss.

⁹ Pertinente la Dichiarazione su una cultura della pace adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con risoluzione, del 13 settembre 1999, n. 52/24. In materia esiste un'ampia

l'Unione è tenuta a rispettare nelle sue azioni esterne¹⁰, garantendo la coerenza interna di queste e tra queste e altre scelte politiche (par. 3).

2. L'art. 43, par. 1, TUE prevede la creazione di missioni e operazioni civili e militari al di là dei confini dell'Unione, con compiti di prevenzione e gestione dei conflitti, mantenimento della pace, disarmo e stabilizzazione dei conflitti, nonché aiuti umanitari o assistenza militare. La maggior parte delle attività della PSDC si è svolta nel continente africano, con operazioni militari (EUFOR, come quelle nella Repubblica democratica del Congo, in Ciad o nella Repubblica centroafricana); missioni di formazione, addestramento (EUTM) o assistenza (EUMAM); e militari, nonché missioni civili, con compiti di rafforzamento delle capacità delle forze di sicurezza dello Stato ospite (EUCAP) o di assistenza alla gestione integrata delle frontiere (EUBAM)¹¹.

Inoltre, data la presenza di più missioni in una stessa regione, così nell'Africa francofona, possono aversi strutture di coordinamento delle attività della PESC in uno stesso ambito regionale (come l'EU RACC-Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel)¹².

Tra le operazioni e missioni sinteticamente richiamate, vale la pena di concentrare l'attenzione su alcune esperienze che – sebbene caratterizzate originariamente da mandati e obiettivi di diversa natura – hanno condiviso un approccio di stabilizzazione della pace, a noi pare, scarsamente congruente con la configurazione dell'Unione che emerge dall'art. 21 citato: quale entità, cioè, che abbia la capacità di diffondere i valori indicati, invero tra loro indissolubilmente collegati da un rapporto di rinvio e di presupposizione reciproca¹³.

Il concetto operativo di stabilizzazione è noto nell'esperienza di *peacekeeping* dell'ONU; dove è variamente inteso e diffusamente dibattuto¹⁴;

bibliografia: anche per altre indicazioni, v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 2023, XIII ed., p. 422 ss.; T. KLEINLEIN, *Art. 1*, in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2024, IV ed., p. 164 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, VII ed., p. 29 ss.

¹⁰ Cfr. R. MASTROIANNI, *Le garanzie dei valori esterni nell'azione esterna e il ruolo della Corte di giustizia*, in R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, E. SCISO (a cura di), *op. cit.*, p. 215 ss., in specie p. 240.

¹¹ Indicazioni in https://www.eeas.europa.eu/node/410425_fr.

¹² V. la decisione (PESC) 2019/762 del Consiglio, del 13 maggio 2019, che modifica la decisione 2014/219/PESC relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), par. 1 (3).

¹³ V. H. LARSEN, *The EU as a Normative Power and the Research on External Perceptions: The Missing Link*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, p. 896 ss.; con riguardo ai rapporti esterni, M. CREMONA, *op. cit.*; U. VILLANI, *Il cammino*, cit., p. 31.

¹⁴ V. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, allegato a UN Doc. A/70/95S/2015/446, del 17 giugno 2015, in specie par. 109 ss. Con riferimento a casi concreti v., ad es., UN Doc. S/PV.9413, del 7 settembre 2023; sulla sicurezza, quale effetto della stabilizzazione, gli atti indicati in <https://www.securitycouncilreport.org>. Sul concetto di stabilizzazione e la

inoltre ha trovato riscontro pratico nella NATO, a iniziare dalle attività della Stabilisation Force – collegate all’Accordo di Dayton che pose fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina – con un approccio militare robusto volto a perseguire obiettivi di stabilità e sicurezza nei territori operativi nei tempi indicati¹⁵.

Nella stessa Organizzazione quel concetto ha ricevuto una sistemazione politico-operativa sin dal 2011¹⁶.

Al medesimo concetto – che trova riscontri anche nell’esperienza dell’Unione africana¹⁷ – ha avuto riguardo nell’UE, anzitutto, il noto “Concept for EU-led Military Operations and Missions”, del 19 dicembre 2014¹⁸, dove è delineato, insieme alle attività di ricostruzione, come fase operativa – si noti – post-conflittuale, funzionale allo sviluppo a lungo termine dello Stato ospite interessato al processo di pace¹⁹. Il concetto di stabilizzazione ha trovato spazio in altri atti dell’UE, assumendo la posizione di componente centrale delle attività operative della PSDC per l’affermazione della sicurezza. Degna di nota, in tal senso, la creazione della Divisione del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), funzionale, in stretto contatto con la Commissione, alla prevenzione dei conflitti, alla riforma dei settori della sicurezza e della giustizia, alla stabilizzazione e alla mediazione (Prevention of conflict, Rule of Law/Security Sector Reform/Integrated Approach, Stabilisation and Mediation – PRISM)²⁰. La centralità nella PSDC delle attività di stabilizzazione riecheggia l’importanza riconosciuta alle stesse nella NATO, rispetto alla quale l’Unione è complementare. In effetti, atti e dichiarazioni delle due Entità definiscono con tale espressione la posizione dell’UE rispetto all’altra

sua definizione alla luce della prassi e nei rapporti con i principi classici del *peacekeeping*, v. A. GORUR, *Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions*, 2016, reperibile *online* (pubblicazione dello Stimson Center); C. H. DE CONING, *Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peacekeeping operations*, in P. NADIN (ed.), *The Use of Force in UN Peacekeeping*, London, 2018, p. 85 ss.; A. GILDER, *The Effect of ‘Stabilization’ in the Mandates and Practice of UN Peace Operations*, in *Netherlands International Law Review*, 2019, p. 47 ss.; G. R. DUARTE, M. SOUZA, *Illiberal Peacebuilding in UN Stabilization Peace Operations and Peace Agreements in the CAR, the DRC and Mali*, in *International Peacekeeping*, 2024, p. 157 ss.

¹⁵ L. RAINERI, F. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 1.

¹⁶ V. Political guidance on ways to improve NATO’s involvement in stabilisation and reconstruction, del 23 settembre 2011, reperibile *online*; Stability Policing Framework Concept for Community Policing in NATO Stabilization and Reconstruction operations, del 22 marzo 2016, reperibile *online*. Inoltre, i rapporti (Stability Policing Centre of Excellence) pubblicati in <https://www.nspcoe.org>.

¹⁷ V. già le operazioni esaminate nel mio *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015.

¹⁸ Sul quale v. *ivi*, p. 26 ss.

¹⁹ Par. 58 del Concept for EU-led Military Operations and Missions, reperibile *online*.

²⁰ V. Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, del 22 maggio 2023; e cfr. ampiamente L. RAINERI, F. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 5 s.

Organizzazione; peraltro, quest'ultima è qualificata come soggetto fondamentale per la sicurezza collettiva ed euro-atlantica²¹.

Sviluppando alcuni aspetti della “strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea”, del 28 giugno 2016²², atti del SEAE recano i parametri del concetto in parola, con indicazioni sui processi di stabilizzazione²³. In particolare, rilevato che si hanno “different circumstances in which a stabilisation approach will be relevant”²⁴, in quegli atti si legge che “The stabilisation process should be seen as a transitory or bridging period, where there is a *critical need for intensive action* to move from violence to generate sufficient conditions for improved human security and the establishment of a more stable political settlement”²⁵; e, soprattutto, che le attività di stabilizzazione sono volte a fornire “a *rapid crisis response*” (corsi aggiunti). Pertanto, le missioni civili e militari possono affrontare “new challenges identified in the Global Strategy”; e vale a dire: le migrazioni irregolari, le minacce ibride, la sicurezza informatica, il terrorismo e la radicalizzazione, la criminalità organizzata, la gestione delle frontiere e la sicurezza marittima²⁶. In effetti, da contesti in cui hanno operato mandati di stabilizzazione dell'UE è rilevabile la centralità che, per l'affermazione della sicurezza e difesa degli Stati interessati, è riconosciuta dall'Unione al controllo dei movimenti di persone insieme ai controlli alle frontiere delle attività di reti criminose e alla lotta al terrorismo. Tale accostamento delle migrazioni

²¹ V. la bussola strategica, cit. (già nella sua introduzione); la Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO, del 10 gennaio 2023; Ninth Progress Report on the Implementation of the Common set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, del 3 giugno 2024, reperibili *online*. Per la considerazione che tale complementarità si traduce in subordinazione dell'UE alla NATO, v. U. VILLANI, *Il cammino*, cit., p. 26 s.

²² “The EU will act at all stages of the conflict cycle, acting promptly on prevention, responding responsibly and decisively to crises, investing in stabilization” (cfr. di seguito, nel testo); In particolare: “The EU must be able to respond rapidly, responsibly and decisively to crises, especially to help fight terrorism. (...) It must be able to provide security when peace agreements are reached and transition governments established or in the making. When they are not, the EU should be ready to support and help consolidating local ceasefires, paving the way for capacity building”. Da notare che la presenza delle riferite condizioni per le attività di stabilizzazione non sempre ha trovato riscontro nelle aree di crisi (così in Libia e in Mali) considerate successivamente, nel testo.

²³ V. i seguenti documenti dello European External Action Service (EEAS), reperibili *online*: European Union Global Strategy, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, del giugno 2016; EEAS/Commission services' issues paper suggesting parameters for a concept on Stabilisation as part of the EU Integrated Approach to external conflicts and crises, dell' 8 dicembre 2017; Military Advice on EEAS/Commission services' issues paper suggesting parameters for a concept on Stabilisation as part of the EU Integrated Approach to external conflicts and crises, del 9 gennaio 2018 (ad accesso limitato).

²⁴ EEAS/Commission services', cit. p. 3. (Ne sono citati vari, a quale ti riferisci?)

²⁵ *Ivi*, p. 2; nonché le Conclusions, cit. *supra*, nota 20.

²⁶ EEAS/Commission services', cit., p. 6.

a temibili e destabilizzanti fenomeni criminosi, talvolta cause delle stesse, è ribadito nel Patto sulla dimensione civile della PSDC, uno degli obiettivi della Bussola strategica del marzo 2022²⁷. Lo stesso accostamento denota una logica securitaria nella gestione dei movimenti di persone, giacché percepiti come minaccia per la stessa Unione; ciò ancorché nei medesimi vengano in gioco i diritti, il trattamento e la dignità di individui in cerca di protezione internazionale o in posizione di bisogno²⁸.

Dunque, data la destinazione europea di molti movimenti di persone, a mezzo delle attività di stabilizzazione si realizza una delocalizzazione operativa del loro controllo negli interessi dell'Unione e dei suoi Stati Membri; e cioè un trasferimento di quegli interessi in zone conflittuali.

Tale “eurocentrismo” è stato posto in luce nell’ambito dell’UA; inoltre, non si è mancato di qualificare come “neocoloniale” un siffatto approccio plasmato sugli interessi dell’Unione²⁹.

Invero, come è possibile desumere dai casi tra breve considerati, si tratta di un approccio operativo parziale per la stabilità immediata – a mezzo per l’appunto di una “rapid crisis response” – non idoneo a incidere su aspetti strutturali delle cause dei conflitti, né a proiettare altrove i valori dell’Unione (articoli 2 e 21 TUE).

Nel senso indicato depongono i seguenti svolgimenti operativi sinteticamente richiamati.

3. Dopo, l’adozione della strategia per la sicurezza e lo sviluppo nel Sahel, Mali, Mauritania e Niger, il Consiglio affari esteri ha elaborato il Piano d’azione regionale per il Sahel³⁰, avente ad oggetto essenzialmente lo sviluppo e la sicurezza della medesima regione, prevedendo a quest’ultimo scopo il controllo delle frontiere e dei movimenti migratori.

Ora, l’inclusione del controllo delle migrazioni nel mandato di una missione costituisce fattore di attrazione del sostegno e aiuti dell’UE e dei suoi

²⁷ V. il settimo obiettivo indicato nelle Conclusions, cit., *supra*, nota 20.

²⁸ In proposito non è privo di rilievo ricordare il ricorso, da parte di Frontex, all’uso di droni militari per il controllo dei movimenti di persone nel Mare Mediterraneo in sostituzione di mezzi navali, la cui presenza, invero, comporterebbe l’obbligo di soccorso in mare delle persone interessate e del loro sbarco in un luogo sicuro. Indicazioni su tale attività in <https://www.hrw.org/>; <https://www.theguardian.com> (del 6 agosto 2019 e, rispettivamente, del 20 ottobre 2020).

²⁹ A. MEDINILLA, C. TEEVAN, *Beyond Good Intentions: The New EU Africa Partnership*, ECDPM Discussion Papers, 267/2020, reperibile online; B. VENTURI, *La paix et la sécurité dans les relations UA-UE*, in *FEPS Policy Briefs*, ottobre 2021, p. 3 ss.; C. BUCHET-COUZY, avec la collaboration de M. VERRIER, *L’Union européenne et les enjeux de paix et sécurité en Afrique - Bilan et perspectives*, GRIP, Note infographique, 30 gennaio 2024; U. VILLANI, *Il cammino*, cit., p. 33 s.

³⁰ V. Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel; conclusioni del Consiglio, del 16 aprile 2021, sulla Strategia integrata dell’Unione europea nel Sahel; altre indicazioni sulle politiche seguite nel continente africano sono in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-africa>. Per una panoramica delle attività pertinenti, v. C. BUCHET-COUZY, avec la collaboration de M. VERRIER, *op. cit.*

Stati membri a favore del governo dello Stato ospite³¹. Inoltre, il consenso di questo a una missione con siffatto mandato manifesta il suo interesse allo svolgimento di quel controllo, così avendosi coincidenza di interessi con l'UE. Peraltro, un mandato di stabilizzazione comprensivo di controlli migratori, ancorché funzionale agli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri, potrebbe risultare non rispondente a quelli dello Stato ospite.

In tal senso può ricordarsi l'opposizione del governo del Mali all'inclusione nel mandato dell'EUCAP Sahel Mali di quei controlli e di altri obiettivi da perseguire in materia migratoria, trattandosi di un Paese di origine, transito e arrivo di migranti³². Quanto ricordato, oltre a essere indicativo della possibile esistenza di un contrasto di interessi tra lo Stato ospite e l'Unione nel definire i compiti di stabilizzazione, denota un approccio della stessa Unione che tende a identificare con i propri interessi quelli di detto Stato.

Peraltro, l'UE ha inciso indirettamente sul controllo delle migrazioni attraverso il controllo delle frontiere di quei Paesi.

Invero, ampliando l'azione di stabilizzazione nel Mopti e Segou³³ e dislocata a integrazione dell'EUTM, la Missione si è sviluppata in varie fasi, con una maggiore incidenza nel settore in esame – consigliando la formulazione di leggi sul traffico di essere umani e sul traffico di migranti –, allorché il mandato è stato ampliato a sostegno delle capacità del governo del Mali nel controllo dei suoi confini e nel settore della giustizia³⁴.

Siffatte modifiche del mandato operativo hanno caratterizzato anche altre operazioni. In altri termini, queste ultime, ancorché prive di funzioni esecutive, presentano il tratto comune di aver subito progressivi ampliamenti nei

³¹ European Commission, EU Emergency Trust Fund for Africa – 2018 Annual Report, marzo 2019; EEAS, EU actions along the Western Mediterranean Route, 16 ottobre 2019; Oxfam International, *Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Tiraillé entre la politique d'aide et les politiques migratoires*, 2020, reperibile *online*.

³² Ministère des Maliens de l'Exterieur, Document de Politique National de Migration, 2014, reperibile *online*.

³³ Decisione (PESC) 2017/1425 del Consiglio, del 4 agosto 2017, relativa a un'azione dell'Unione europea di stabilizzazione nel Mopti e Segou.

³⁴ La missione dell'UE in ambito PSDC in Mali è stata creata con la decisione del Consiglio 2014/219/PESC, del 15 aprile 2014 (con l'obiettivo generale di consentire alle autorità del Mali di ripristinare e mantenere l'ordine costituzionale e democratico e le condizioni per una pace duratura, e ripristinare e mantenere l'autorità dello Stato in tutto il territorio del Mali attraverso un'efficace redistribuzione della sua amministrazione: art. 1); i successivi atti di proroga, con integrazioni del mandato originario, sono elencati nella recente decisione (PESC) 2025/166 del Consiglio, del 27 gennaio 2025, che modifica la decisione del 2014. I mandati delle missioni dell'Unione e le attività dalle stesse sono riportate in European Union, Common Security and Defence Policy Missions and Operations, Annual Report (avendo riguardo all'anno pertinente). A tali rapporti si rinvia anche per le missioni, di seguito, considerate, nel testo. Sulle attività in Mali e Niger si rinvia pure a J. VAN DER LYN, G. BALDWIN, R. MALEJACQ, A. SANDOR, P. POUPART, M. B. OUMAROU, S. O. MAHAMANE, *Assessing the Effectiveness of European Union Civilian CSPD Missions Involved in Security Sector Reform. The Cases of Afghanistan, Mali and Niger*, Stockholm, 2024.

loro mandati, assegnando via via importanza alla gestione delle frontiere e delle migrazioni, con scarsa influenza sui cambiamenti istituzionali³⁵.

Così l'EUCAP Sahel Niger.

Avviata nel luglio 2012 – allo scopo di migliorare le capacità delle forze di sicurezza nigerine nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata e per contribuire a migliorare la stabilità politica, la sicurezza e la *governance* nello Stato ospite – ed estintasi dopo la denuncia da parte del Governo di quello Stato dell'Accordo che aveva posto le basi giuridiche per il dispiegamento della missione³⁶, il mandato dell'EUCAP ha subito progressive modifiche nei suoi obiettivi. Dal 2015 la missione ha fornito assistenza per il controllo e la migliore gestione dei flussi migratori irregolari, obiettivo incluso nella lotta contro la criminalità associata a quei flussi³⁷. Successivamente ha fornito formazione negli stessi settori³⁸.

Passando alle attività in Libia, a parte le operazioni EUNAVFOR MED Sofia e Irini – volte, come è noto, a neutralizzare le rotte della tratta dei migranti e, rispettivamente, a svolgere ispezioni al largo delle coste libiche sulle imbarcazioni sospettate di trasportare armi³⁹ –, vale la pena di ricordare gli obiettivi dell'operazione EUBAM. La decisione 2013/233/PESC del Consiglio, del 22 maggio 2013 – sulla missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia) – ha previsto l'assistenza alle “autorità” libiche (considerate legittime) in materia di sicurezza delle frontiere e al fine di predisporre, a quello scopo, una strategia integrata a lungo termine. Successivamente, con una decisione dell'11 luglio 2017, il Consiglio ha rivisto il mandato dell'operazione consultiva assegnando alla stessa funzioni di assistenza alle autorità libiche per ciò che concerne il funzionamento del sistema penale, nonché dei controlli alle frontiere, attività essenziale della missione al confine meridionale terrestre⁴⁰.

Da quanto precede risulta, quindi, una rappresentazione del concetto di stabilizzazione comprensiva di attività di controllo delle frontiere e dei

³⁵ *Ibidem*; L. RAINERI, F. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 11 s.

³⁶ V. la lettera del 4 dicembre 2024 pubblicata in <https://www.analisidifesa.it>.

³⁷ Per gli atti pertinenti, v. la versione consolidata della decisione 2012/392/PESC del Consiglio, del 16 luglio 2012, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Niger (EUCAP Sahel Niger).

³⁸ V. Annual Report, *cit.* (relativo alle attività dell'anno) 2017, p. 18 s.

³⁹ Per gli atti rilevanti si rinvia a www.operationsophia.eu; www.operationirini.eu. In argomento, anche per le iniziali pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, v. il nostro *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Bari, 2021, II ed., p. 33 ss.

⁴⁰ La decisione 2013/233/PESC è stata successivamente modificata con i seguenti atti: decisione (PESC) 2016/207 del Consiglio, del 15 febbraio 2016; decisione (PESC) 2016/1339 del Consiglio, del 4 agosto 2016, recante modifica e proroga della decisione 2013/233/PESC; infine, decisione (PESC) 2023/1305 del Consiglio, del 26 giugno 2023. In argomento v. V. A. MOLNAR, M. VECSEY, *The EU's Missions and Operations from the Central Mediterranean to West Africa in the Context of the Migration Crisis*, in *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 1/2022, p. 55 ss., in specie p. 61 ss.

movimenti di persone, settori di particolare interesse dell'UE e dei suoi Stati membri, anche a mezzo del rafforzamento delle forze di sicurezza contro attività criminose.

Peraltro, le misure sulla gestione dei movimenti di persone non incidono sulle cause degli stessi, tra le quali i conflitti; né possono incidere sulla stabilizzazione, in assenza, come in effetti è accaduto, dell'effettivo operare delle componenti operative (in specie, disarmo, smobilitazione e reintegrazione) cui è ricollegata tradizionalmente la realizzazione della sicurezza⁴¹.

D'altro canto, come risulta da rapporti elaborati nell'ambito dell'ONU⁴², spesso i sostegni ai governi interessati non sono da soli sufficienti a realizzare progressi per la stabilizzazione, così lasciando terreno fertile, nei contesti di cui si tratta, a violazioni dei diritti individuali in presenza di missioni dell'Unione. In particolare, quegli aiuti sono suscettibili di facilitare, indirettamente, i rapporti tra reti criminali e settori governativi e militari, nei quali le prime risultino integrate, come manifestazione di stabilità e sicurezza nei territori operativi. In altri termini, si stabiliscono rapporti di adiacenza tra organizzazioni criminali e apparati governativi, anche nel controllo dei traffici di persone e dell'immigrazione irregolare; una confusione tra milizie e forze militari, così oscurando gravi violazioni dei diritti individuali delle persone interessate ai movimenti migratori o in cerca di protezione internazionale⁴³.

Ne consegue che l'approccio in parola, nella gestione securitaria dei fenomeni migratori, inserita in mandati di stabilizzazione, oltre ad apparire talora inidoneo a indirizzare il comportamento delle forze di sicurezza dello Stato ospite, in senso conforme al rispetto di diritti umani fondamentali, può essere causa indiretta di effetti destabilizzanti, che si svolgono in senso contrario ai valori dell'Unione⁴⁴.

4. Rispetto all'oggetto della giornata di studio in cui questo contributo si inserisce, non è privo di rilievo ricordare che il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 è caratterizzato da una dotazione economica dei settori sicurezza e difesa che, nel suo complesso, non trova precedenti nei bilanci dell'Unione

⁴¹ Cfr la pubblicazione dell'ONU, *Strengthening guidance support for SSR components in peace operations*, in www.peacekeeping.un.org. Per alcune esperienze operative dell'ONU, nel senso considerato, nel testo, v. L. SPRIK, J. GIBLIN, A. GILDER, *The Role of UN Peace Operations in Security Sector Reform and the Relationship with the Protection of Civilians*, in *Journal of International Peacekeeping*, aprile 2022, p. 33 ss.

⁴² Cfr, rispettivamente, i rapporti sul Mali, in <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/2374/panel-experts/reports>; e sulla, Libia, in <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1970/panel-experts/reports>.

⁴³ Cfr. L. RAINERI, F. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 8 s.

⁴⁴ Cfr., rispettivamente, i rapporti allegati a UN doc. S/2023/578, del 3 agosto 2023 (sul Mali), e a UN doc. S/2023/673, del 15 settembre 2023 (sulla Libia; nonché, sulla stessa, la dichiarazione degli *Experts* dell'ONU, del 4 settembre 2023, reperibile *online*). Inoltre, B. VENTURI, *op. cit.*, p. 12 s.

e che risulta essere di gran lunga più consistente rispetto a quella assegnata al Programma cittadinanza, uguaglianza, diritti e valori (CERV).

Ora, l'approccio securitario del controllo altrove delle migrazioni è ulteriormente attestato dalla circostanza che quel controllo risulti finanziato anche a mezzo di fondi destinati ai settori concernenti la sicurezza⁴⁵. In effetti, a parte i finanziamenti provenienti da fondi destinati per definizione al settore migratorio (Fondo asilo e migrazione⁴⁶; Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF)⁴⁷); nonché quelli a favore di agenzie come Frontex, cui contribuisce anche l'IBMF), ai controlli alle proprie frontiere da parte di Stati terzi sono stati destinando anche quote del Fondo europeo di sviluppo e del Fondo fiduciario per l'Africa. Allo stesso scopo sono utilizzati lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), funzionale alla politica estera nei settori della pace e sicurezza; nonché il Fondo per gli affari interni⁴⁸.

Da notare che siffatto approccio è seguito indipendentemente dalla considerazione degli effetti negativi che il controllo altrove dei movimenti di persone possa avere sulle economie di regioni mete di movimenti migratori già inseriti in dinamiche economiche e sociali di quegli stessi Stati. Si pensi

⁴⁵ C. JONES, J. KILPATRICK, Y. MACCANICO, *At What Cost? Funding the EU's Security, Defence, and Border Policies. A Guide for Civil Society on How EU Budgets Work*, 2022, reperibile online.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁴⁸ Per gli atti istitutivi dei Fondi indicati (anche di seguito), nel testo, v. la decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace; il regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce Orizzonte Europa - il Programma quadro di Ricerca e Innovazione, fissandone le regole per la partecipazione e la diffusione; il regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa; la decisione (UE) 2021/764 del Consiglio, del 10 maggio 2021, che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE (Testo rilevante ai fini del SEE); il regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale; il regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti; il regolamento (UE) 2021/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo sicurezza.

all'esperienza nella regione del Sahel, nonché ai contributi a favore dei controlli alle frontiere di alcuni Stati nord africani⁴⁹.

Dunque, l'incremento dei finanziamenti per una gestione securitaria esterna del fenomeno migratorio è parte del rilevato aumento complessivo dei fondi destinati ai settori della sicurezza interna e internazionale.

Siffatto incremento, che ha favorito spese militari e contributi alla sicurezza industriale, appare ancor più evidente alla luce dell'entrata in funzione *fuori bilancio* dello strumento finanziario posto dal noto European Peace Facility (EPF). Sebbene sostituisca Athena e l'African Peace Facility, modificando la loro destinazione, proprio perché fuori bilancio, l'EPF è (stato) ampiamente utilizzato, con modifiche rispetto alla destinazione degli altri due fondi, nel conflitto tra Russia e Ucraina, per fornire attrezzature militari al secondo Stato⁵⁰. Viene a porsi un nesso tra quel conflitto e la militarizzazione dell'Unione attestata dal rafforzamento dell'industria della difesa dell'UE, invero già sostenuto dalla Commissione nel 2013 e fortemente ribadito di recente⁵¹. Sicurezza, difesa e attrezzature militari sono finanziati anche a mezzo del Programma europeo di ricerca e innovazione in materia di sicurezza e del Fondo europeo per la difesa.

Lo strumento indicato e il Fondo per la difesa orientano l'Unione verso obiettivi militari, con un cambio di visione rispetto all'Unione che operi con una *soft power* per affermare i propri valori e in funzione dell'obiettivo dell'art. 3 TUE qui inizialmente richiamato⁵².

In conclusione, il "realismo" che caratterizza le operazioni considerate e le destinazioni di spese dei fondi del quadro finanziario attuale – nel quale trova spazio il finanziamento della gestione securitaria del fenomeno migratorio, nel senso riferito – induce a ridimensionare la rappresentazione, *ex*

⁴⁹ V. le pubblicazioni, reperibili *online*, della International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (elaborazione di Y. GHORPADE, A. COUDOUÉL), *Population Mobility in the Sahel. Implications for Social Protection Programs and Systems*, 2024, in specie p. 1 s.; della Commissione, EU Emergency Trust Fund for Africa – 2018 Annual Report, marzo 2019; nonché dell'EEAS, EU Actions along the Western Mediterranean Route', 16 ottobre 2019.

⁵⁰ V. il testo consolidato della decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528; la pubblicazione del PE dal titolo *Ukraine, the European Peace Facility and Additional Financing Ukraine, the European Peace Facility and Additional Financing*, 2024, reperibile *online*. Siffatti finanziamenti sono stati forniti anche alle forze armate nigerine.

⁵¹ V. il regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA); la comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2013, Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente, COM(2013)542 final; il Ninth progress report, cit.; lo Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme, del 26 novembre 2024, reperibile *online*.

⁵² V. EEAS, *Embracing Europe's Power*; P. HIGGINS, *EU Soft Power Illusion*, 1° giugno 2021, reperibile *online*.

articoli 2 e 21 TUE, di una Unione che operi, come poteva desumersi dalla Strategia di sicurezza europea del 2003⁵³, con strumenti di *power* normativo e *soft* per diffondere e affermare anche all'esterno i propri valori⁵⁴.

Gli svolgimenti futuri chiariranno se sia o no in atto un progetto politico che, sebbene sorretto da ragioni economiche⁵⁵, comporti una modifica di quella rappresentazione, progressivamente sostituita dalla prospettiva di una UE che agisca con un *hard power* e obiettivi militarizzati, prescindendo dal parametro di riferimento normativo posto da quelle disposizioni, unitamente all'art. 3, paragrafi 1 e 5, TUE⁵⁶.

Abstract ENG

A Few Essential Notes on Internal and International Security in the EU

From contexts in which CSDP missions have operated, it is worth noting the centrality that the EU recognizes in the control of the movement of people, together with border controls of the activities of criminal networks and the fight against terrorism. This juxtaposition of migration with criminal phenomena denotes a security logic in the management of the movement of people, perceived as a threat to the Union itself. The increase in funding for the security management of the migratory phenomenon is in line with the overall increase in Funds allocated to the sectors of internal and international security. The allocation of expenditure from the Funds of the current financial framework leads to a reduction in the configuration, ex Articles 2 and 21 TEU, of a Union that operates with a normative and soft power to spread and affirm its values within the Union as well as outside.

Abstract ITA

Da contesti in cui hanno operato missioni dell'UE è rilevabile la centralità che è riconosciuta da questa al controllo dei movimenti di persone insieme ai controlli alle frontiere delle attività di reti criminali e alla lotta al terrorismo. Tale accostamento delle migrazioni a fenomeni criminali denota una logica securitaria nella

⁵³ Consiglio UE, Strategia europea in materia di sicurezza - Un'Europa sicura in un mondo migliore, 2003.

⁵⁴ V. gli scritti in *Journal of European Public Policy*, 2/2006, concernenti il tema *What Kind of Power?*; nel senso accolto, nel testo, le osservazioni critiche di U. VILLANI, *Il cammino*, cit., p. 31. In una prospettiva esterna più ampia, N. KUNNAMAS, B. VENTURI, *Normative Power Europe at a Crossroads? The Normative Dimensions of the EU's Relations with ASEAN and ECOWAS*, IAI Papers, 9 aprile 2024, reperibile online.

⁵⁵ Il riferimento è al report di M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, del settembre 2024, reperibile online, p. 60.

⁵⁶ Cfr., in tal senso, la dichiarazione dell'Alto rappresentante nel corso della conferenza annuale della European Defence Agency (*Adnkronos*, del 22 gennaio 2025); la posizione del Commissario per gli affari interni e la migrazione riportata in *Euobserver*, del 2 febbraio 2025 ("EU Commission declares 'security centric' focus on migration"). Il presente contributo è aggiornato a .

gestione dei movimenti di persone, percepiti come minaccia per la stessa Unione. L'incremento dei finanziamenti per una gestione securitaria del fenomeno migratorio è in linea con l'incremento complessivo dei fondi destinati ai settori della sicurezza interna e internazionale. La destinazione di spese dei fondi del quadro finanziario attuale induce a ridimensionare la configurazione, ex articoli 2 e 21 TUE, di una Unione che operi con un *power* normativo e *soft* per diffondere e affermare anche all'esterno i propri valori.

Keywords: migrations, internal security, multiannual financial framework, international security.

Parole chiave: migrazioni, sicurezza interna, quadro finanziario pluriennale, sicurezza internazionale.



Seconda sessione

Angela Di Stasi*

Il c.d. “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea tra vecchie e nuove “frontiere”

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il c.d. “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea. – 3. Le c.d. vecchie e nuove “frontiere” della stessa. – 4. Alla ricerca di possibili direttrici di sviluppo della nozione di cittadinanza tra utopia sovranazionale e cauto pragmatismo.

1. La partecipazione a questa importante iniziativa scientifica si connota per un plusvalore rappresentato dal costituire un tributo allo studioso, al collega, all'amico Ennio Triggiani, al convinto europeista capace di coltivare, con sano realismo, la c.d. utopia sovranazionale. Tale plusvalore è all'origine della scelta del tema proposto e si riverbera sulla sua declinazione, condotta per così dire “in dialogo” con l'Onorato e con alcune sue pubblicazioni.

Qualcuno dei miei studi recenti sul tema della cittadinanza ha trovato preziosa fonte di ispirazione in un bellissimo lavoro di Ennio del 2006 intitolato *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*¹, mentre nel 2011 sarebbe uscita la sua curatela *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*².

Orbene, a diciannove anni dalla pubblicazione di quel primo saggio, pur nel mutato contesto in cui si sviluppa, nell'attualità, il processo di integrazione europea, esso conserva intatta la sua forza di impatto.

Circoscriverò le mie stringate riflessioni a due *volet* di riflessione strettamente interconnessi: il c.d. “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea e le c.d. vecchie e nuove “frontiere” della stessa.

2. Il decorso di più di trenta anni dalla consacrazione normativa – mediante il Trattato di Maastricht – della cittadinanza dell'Unione europea costituisce sicuramente un arco temporale suscettibile di farne registrare lo spiccato dina-

* Ordinaria di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Salerno. Email: adistas@unisa.it.

¹ Pubblicato su *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 435 ss., e destinato anche agli *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Napoli, 2008, p. 1255 ss.

² Pubblicata a Bari. Non mancano altri saggi e contributi dedicati alla disamina di vari aspetti della cittadinanza europea.

mismo anche rispetto ai processi evolutivi che parimenti connotano la (coesistente) cittadinanza nazionale, alle prese con nuove o rinnovate questioni.

Nel citato lavoro del 2006, Ennio Triggiani guarda alla cittadinanza europea come a una “figura giuridica dinamica”³ e, collocando la previsione normativa di Maastricht “nel quadro delle profonde modifiche prodotte nel concetto di cittadinanza nell’era della globalizzazione”, sottolinea la progressiva separazione dei concetti di nazionalità e cittadinanza, mentre inserisce la stessa novella nel quadro di un significativo percorso giurisprudenziale di cui sottolinea gli snodi fondamentali.

È ben noto che, ancor prima della consacrazione della cittadinanza europea nel diritto primario dell’UE, la giurisprudenza della Corte di giustizia aveva consentito di individuare embrionali situazioni giuridiche riconducibili ad una “incipiente” forma di cittadinanza europea⁴, mentre la stessa giurisprudenza avrebbe poi svolto un ruolo costante nello sviluppo del perimetro e dei contenuti di tale cittadinanza anche oltre le previsioni delle suddette norme⁵.

Orbene il saggio di Ennio Triggiani, come ricordato *supra*, fu pubblicato in un momento relativamente prossimo all’avvenuta (mera) proclamazione nel 2000 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE con il suo Capo V dedicato ai diritti di cittadinanza: un capo declinato con contenuti ampiamente, anche se non esclusivamente, – basti pensare al valore aggiunto di certe previsioni nuove – ricognitivi della disciplina contenuta nei Trattati e nel diritto derivato, ma anche di cristallizzazione delle molteplici soluzioni delineate tanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia quanto in quella di una giurisdizione “specializzata” nella tutela dei diritti umani quale costituisce la Corte europea dei diritti dell’uomo⁶, per varie ragioni destinata a produrre qualche ricaduta anche nell’ordinamento dell’UE.

³ Richiamando D. O’KEEFFE, *Union Citizenship*, in D. O’KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 87 ss., p. 106. Già dal parere consultivo della Corte permanente di giustizia internazionale del 7 febbraio 1923, n. 4, *Decreti di nazionalità promulgati in Tunisia e Marocco*, emergeva la consapevolezza che la tradizionale competenza esclusiva dello Stato nella definizione dei criteri di attribuzione (e perdita) della cittadinanza era accompagnata dal riferimento “allo stato attuale del diritto internazionale”.

⁴ V. in particolare R. PLENDER, *An Incipient Form of European Citizenship*, in F. G. JACOBS (ed.), *European Law and the Individual*, Amsterdam-New York, 1976, p. 39 ss., ma anche O. GARNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2018, p. 116 ss., p. 118, che ne sottolinea una “incipient essence”.

⁵ Per la considerazione delle norme sulla cittadinanza europea “as constitutional rights norms” v. A. WESEMANN, *Citizenship in the European Union*, Cheltenham, 2020, p. 113. V. tra tutti A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2010, p. 1031 ss.

⁶ Cfr. A. YONG, *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, Oxford, 2019, p. 1 ss. Sulla cittadinanza europea come “ponte” verso la più ampia tematica dei diritti umani v. U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra Diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 19 ss., p. 20.

Esso fu edito, peraltro, in un momento molto vicino a quello della firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in cui “la figura del cittadino europeo” acquistava sicuramente maggiore risalto almeno dal punto di vista simbolico mentre, come ricordiamo, all'art. I-10, par. 1 dello stesso, si prevedeva che “La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale”.

Ora a me pare che, a distanza di tanti anni dalla comparsa di quell'articolo, il dinamismo di cui parlava il Prof. Triggiani, trovi rinnovate conferme facendo emergere, da un lato, i segni di una cittadinanza europea che, divenuta da tempo molto più di una *market citizenship*, appare talora *under stress*; dall'altra, i segni di una cittadinanza nazionale permanentemente *under evolution*.

Il tutto alla ricerca di un equilibrio, sempre più fluido e instabile, tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea⁷.

L'anno successivo a quella pubblicazione di Ennio Triggiani il Trattato di Lisbona (con le modifiche contemplate nell'art. 9 TUE e negli articoli da 20 a 24 TFUE) avrebbe determinato un “cambio di paradigma (...) dal mercato alla cittadinanza⁸” attraverso la configurazione di quella che è stata definita una c.d. “doppia cittadinanza⁹”. Una novella, quella di Lisbona, di cui non occorre enfatizzare, oltre misura, la portata innovativa ma sicuramente foriera di almeno due conseguenze: da un lato l'amplificazione della portata semantica e della *vis* giuridica della stessa nozione di cittadinanza europea; dall'altro l'attribuzione alla stessa di un valore strettamente legato all'essenza del soggetto-persona.

D'altra parte, i Trattati e le loro modifiche sono, per così dire, figli di un tempo e anche l'interruzione di quel *continuum* revisionistico che aveva contrassegnato, a livello di diritto primario, i primi decenni del processo di integrazione europea non è privo di significato.

Quanto al diritto derivato, sotto l'onda d'urto di fattori interni ed esterni all'UE, gli sviluppi normativi più recenti e, soprattutto, gli approdi giurisprudenziali, sembrerebbero ulteriormente ridimensionare la limitata “novella” apportata dal Trattato di Lisbona fino a far configurare, da parte di qualche studioso, una sorta di declino della stessa nozione di cittadinanza europea¹⁰.

Sul collegamento alla perdita della cittadinanza v. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

⁷ A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

⁸ Così L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, p. 115 ss.

⁹ Cfr. H. U. JESSURUM D'OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in A. ROSAS, E. ANTOLA (eds.), *A Citizens' Europe: In Search of a New Order*, London, 1995, p. 58 ss.; T. DOWNES, *Market Citizenship: Functionalism and Fig-leaves*, in R. BELLAMY, A. WARLEIGH (eds.), *Citizenship and Governance in the European Union*, London, 2001, p. 93 ss.

¹⁰ Cfr. A. YONG, *op. cit.*

3. Alla luce di questo contesto quali sono le c.d. vecchie e nuove frontiere, intese in senso “metafisico”, della cittadinanza dell’Unione europea come strettamente legate al suddetto dinamismo che contraddistingue la nozione di cittadinanza?

La c.d. *existential crisis*¹¹ che connota il “tempio” della cittadinanza europea facendo emergere una serie di *fissures*¹² rinviene, a me sembra, *novae* “frontiere” che si aggiungono alle *veteres* “frontiere” e la caratterizzano, *ab intra* e *ab extra*, in un rapporto di stretta correlazione con una cittadinanza nazionale anch’essa permanentemente *under evolution*.

Tali *fissures* retroagiscono peraltro molto al di là degli attuali fattori di “criticità” e in parte, sia pure in un contesto diverso, erano già evidenti nel 2006 quando veniva pubblicato l’articolo di Ennio Triggiani.

È noto che l’istituto della cittadinanza europea (e anche la cittadinanza nazionale) ha dovuto misurarsi da sempre – e continua a farlo – con un processo di attraversamento di confini culturali e identitari ma anche di confini spaziali e temporali, sotto spinte di segno opposto che sovente si cumulano (basterebbe citare le conseguenze dei flussi migratori)¹³.

Tali spinte emergono, con evidenza, oltre che nella giurisprudenza delle Corti costituzionali, nelle giurisprudenze, talora spiccatamente “creative”, della Corte di giustizia (a cui ho fatto cenno prima) e della Corte europea dei diritti dell’uomo. Posso solo ricordare come lo *status civitatis*, “pur in mancanza di espressa previsione” normativa nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, abbia trovato, in talune circostanze e soprattutto con riferimento ai migranti, nel *case law* della stessa Corte di Strasburgo, una propria tutela nella garanzia della vita privata e familiare¹⁴, senza dimenticare la grande forza, per così dire “attrattiva”, rappresentata dalla teorica dei diritti fondamentali.

¹¹ V. O. GARNER, *op. cit.*

¹² Così M. STEINFELD, *Fissures in EU Citizenship. The Deconstruction and Reconstruction of the Legal Evolution of EU Citizenship*, Cambridge, 2022, che sottopone a una revisione critica i “core concepts” della cittadinanza europea alla luce di un “critical constructivist approach” che, sebbene non scevro da un certo coefficiente di pessimismo, trova comunque ragioni di speranza nell’evoluzione della cittadinanza europea ma anche della stessa Unione europea.

¹³ Si rinvia a A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge*, London-New York, 2024.

¹⁴ V. A. DI STASI, *Human Dignity as the Basis and Source of Respect for the Rights and Freedoms of Migrants: Some Elements of Convergence in the Case Law of the European Courts (ECtHR and ECJ)*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *op. cit.*, p. 229 ss. Con riferimento al sistema CEDU v. R. PALLADINO, *La tutela dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale (artt. 3, 5, 8 e 13 CEDU; art. 4, Protocollo 4)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno (2010-2015)*, Milano, 2016, p. 167 ss., e A. G. LANA, *Migranti irregolari e Corte di Strasburgo: verso un affievolimento delle tutele? (artt. 5 e 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e or-*

Sicuramente, alla internazionalizzazione delle comunità nazionali, anche per effetto delle conseguenze dei flussi migratori e alla tendenziale caduta dei confini territoriali, si coniuga l’effetto dell’emersione di ulteriori modelli culturali e sociali di vita familiare che fanno venire in rilievo nuovi *status personae* e *familiae*: si tratta di un ulteriore fattore di accentuazione, negli ultimi tempi, delle menzionate dinamiche evolutive che rafforza l’interesse alla ridefinizione del collegamento, sempre più fluido, fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’Unione europea¹⁵.

Certo tale collegamento deve fare i conti con:

- il confine *mobile* tra cittadinanza/nazionalità e sovranità laddove *the law of nationality* è stato definito come “the last bastion in the citadel of sovereignty”¹⁶;
- lo stretto rapporto intercorrente tra cittadinanza e identità nazionale¹⁷ ma anche il delicato equilibrio tra cittadinanza e nuovi modelli (anche culturali) di integrazione sociale e politica;
- la non neutralità rispetto ai processi storici in atto degli stessi modelli di acquisto della cittadinanza nazionale, mentre la tradizionale competenza esclusiva dello Stato in materia esita nell’utilizzo, all’interno degli ordinamenti nazionali, di criteri differenziati ai fini dell’ottenimento dello *status* di cittadino (*iure sanguinis*, *iure soli*, per naturalizzazione dell’apolide o dello straniero già titolare di altra cittadinanza, ecc.), Ennio Triggiani, all’interno del citato saggio del 2006, nel sottolineare l’esigenza di una maggiore autonomia della nozione di cittadinanza europea, ne rimarcava

dinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno (2016-2020), Milano, 2020, II ed., p. 235 ss.

¹⁵ Il tema, come è noto, è stato oggetto di ampio approfondimento in dottrina. V. per tutti C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of the Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 487 ss.; P. MENGOZZI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell’Unione*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 435 ss.; B. CORTESE, *Il rilievo della cittadinanza nel sistema dell’Unione europea: l’interazione tra cittadinanza “nazionale” e cittadinanza dell’Unione*, in L. ZAGATO (ed.), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, 2011, p. 125 ss.; B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell’Unione*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 381 ss.

¹⁶ Sulla configurazione della *law of nationality* come “the last bastion in the citadel of sovereignty”, nel quadro della progressiva affermazione di una soggettività internazionale ancorché limitata in capo all’individuo, v. B. NASCIMBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden, 2022, p. 165. Sia consentito anche il richiamo a A. DI STASI, *A margine della più ampia vetero-nova quaestio relativa alla soggettività internazionale dell’individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all’azione nel sistema CEDU*, in *Papers di diritto europeo*, 1/2024.

¹⁷ V. R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, p. 215 ss.

la eterodipendenza come logico corollario della salvaguardia della sovranità degli Stati.

Orbene proprio il carattere duale, derivativo della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale costituisce una condizione potenzialmente foriera di nuove o rinnovate questioni aperte sia a livello nazionale, sia a livello internazionale ed europeo.

A) Con riferimento all'ordinamento italiano.

È ben noto che la legge italiana sulla cittadinanza del 13 giugno 1912, n. 555 – modificata soprattutto con riferimento alla discriminazione tra genitori in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1983 – è riuscita ad “attraversare” tutto il XX secolo mostrando una sua sostanziale “impermeabilità” rispetto ai fondamentali mutamenti che hanno riguardato il nostro Paese.

La legge vigente del 5 febbraio 1992, n. 91, come integrata attraverso una serie di interventi successivi¹⁸, non sembra caratterizzarsi per una reale portata innovativa, configurandosi piuttosto come un testo ricognitivo/confermativo (se non restrittivo) delle previsioni della legislazione precedente.

Come testimonia la serie infinita di proposte legislative in tema e, più ampiamente, il dibattito pubblico e parlamentare italiano (senza dimenticare il quesito referendario), essa ha resistito finora ai tentativi di sostituire o temperare il criterio “principale” dello *ius sanguinis* con la valorizzazione di ulteriori criteri quali quello dello *ius soli* o del c.d. *ius culturae* o dello *ius scholae*.

E mentre il percorso per una riforma non è privo di ostacoli, è stato necessario misurarsi, quali fattori di criticità esponenziale, con i *follow-up* che sono seguiti all'adozione, da parte delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, delle sentenze 25317/2022 e 25318/2022 in tema di riconoscimento della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri con antenati italiani¹⁹. Rispetto al numero crescente di ricorsi presentati alle Sezioni specializzate dei tribunali italiani in materia di cittadinanza, immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, finalizzati ad ottenere appunto il riconoscimento della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri con antenati italiani e rispetto al prefigurarsi di un'ulteriore “alluvione” di ricorsi²⁰ è stata di recente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la

¹⁸ Apportati da: decreto del Presidente della Repubblica del 3 novembre 2000, n. 396; legge del 14 dicembre 2000, n. 379; legge dell'8 marzo 2006, n. 124; legge del 15 luglio 2009, n. 94; legge del 1° dicembre 2018, n. 132; legge del 18 dicembre 2020, n. 173. Si rinvia al contributo di D. PORENA, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull'acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 67 ss.

¹⁹ In conformità ai principi pronunciati in queste sentenze, si è pronunciata anche la Cassazione Civile, Sez. I, sentenza dell'8 febbraio 2024, n. 3564, *Da. Ni. e al.*

²⁰ Le stime parlavano di un numero compreso tra i 60 e gli 80 milioni di potenziali aventi diritto. Cfr. F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadi-*

legge n. 74 del 23 maggio 2025, di conversione, con modifiche, del decreto legge n. 36/2025, intitolato “*Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*”²¹: una riforma accompagnata, peraltro, da un acceso dibattito soprattutto fuori dei confini nazionali, animato da giuristi, discendenti di italiani emigrati all'estero, che ne hanno eccepito anche l'incostituzionalità su diversi fronti.

Forse ci si potrebbe chiedere se il diritto dell'UE, anche alla luce di una giurisprudenza non sempre uniforme della Corte di giustizia, avrebbe potuto porre qualche limite, magari valorizzando il richiamo al collegamento effettivo dell'individuo con un determinato territorio, nelle varie declinazioni fornite dalla Corte di giustizia (dalla sentenza *Micheletti*, ai procedimenti di infrazione aperti contro Cipro e Malta per gli “schemi di investimento” che portano ad un “acquisto” della cittadinanza nazionale e quindi dell'Unione²²).

B) Sul fronte del diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea.

Ulteriori questioni aggiungono nuove “frontiere” alle vecchie risultando suscettibili di ricadute rispetto a quella che potremmo definire quale metamorfosi dell'istituto della cittadinanza.

Mi limito a citarne quattro:

- il fenomeno della cittadinanza multipla laddove, pur nella perdurante assenza del riconoscimento dell'esistenza di un diritto al possesso di più cittadinanze, sembra profilarsi un approccio della Comunità internazionale di crescente tolleranza se non di vera e propria accettazione²³;
- quello dell'apolidia come conseguenza della revoca della cittadinanza per contrastare le attività condotte dai *foreign terrorist fighters*²⁴;

nanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano, in *Eurojus*, 2/2025, p. 25 ss.

²¹ Essa contiene l'aggiunta, in sede di conversione, dell'art. 1-bis intitolato “*Disposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana*”.

²² Nel caso *Commissione c. Malta* la Corte di giustizia (Grande Sezione) si è recentemente pronunciata con la sentenza del 29 aprile 2025. Come è noto la Commissione europea aveva chiesto alla Corte di accertare, se istituendo e attuando il regime del 2020 sulla cittadinanza che concede ai singoli la naturalizzazione in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, malgrado l'assenza di un vincolo effettivo tra essi e la Repubblica di Malta, quest'ultima fosse venuta meno agli obblighi a essa incombenti ai sensi dell'art. 20 TFUE e dell'articolo 4, par. 3, TUE, con ricorso proposto il 21 marzo 2023 (causa C-181/23); il 4 ottobre 2024 l'Avvocato generale Collins ha presentato le sue conclusioni suggerendo alla Corte di rigettare il ricorso, considerato che la Commissione non ha dimostrato che, affinché la cittadinanza di uno Stato possa essere concessa in modo legale, l'art. 20 TFUE richiede l'esistenza di un “vincolo effettivo” o di un “precedente vincolo effettivo” tra uno Stato membro e un singolo, diverso da quello che può richiedere il diritto interno di uno Stato membro.

²³ V. S. MARINAI, *Le tendenze evolutive della cittadinanza multipla nel Diritto internazionale e dell'Unione europea*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 133 ss.

²⁴ V. D. MUSMECI, *Apolidia e misure di contrasto al terrorismo: riflessioni critiche sulla revoca della cittadinanza*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 163 ss.

- la questione legata alla concessione della cittadinanza russa alle popolazioni del Donbass, anche nella prospettiva del processo di adesione dell’Ucraina all’Unione europea²⁵;
- le conseguenze della *Brexit* per i cittadini britannici che si trovano sul territorio dell’UE e per i cittadini dell’UE residenti nel Regno Unito²⁶. Esso rappresenta sicuramente un fatto che ha comportato significativi approfondimenti anche alla luce della configurabilità di ulteriori “statuti” c.d. di residenza – che si ricollegano ad elementi fattuali (*in primis* la residenza) – idonei a compensare per i primi la perdita della cittadinanza europea, per i secondi l’acquisizione da parte del Regno Unito dello *status* di Paese terzo. Ora è noto che, nel periodo di transizione (terminato il 31 dicembre 2020), i cittadini britannici hanno rinvenuto nell’accordo di recesso la possibilità di conservare alcuni diritti, ma sappiamo altresì che sono stati privati di altri corollari essenziali della (perduta) cittadinanza europea quali, ad esempio, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza. Sotto questo profilo s’inquadra la recente prassi di conclusione di accordi bilaterali tra il Regno Unito e singoli Stati membri volti a garantire, a condizione di reciprocità, l’esercizio del diritto di voto alle elezioni locali dei propri cittadini che siano residenti nell’altro Stato, laddove la pronuncia resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, nella causa *Préfet du Gers*²⁷, ha confermato l’esclusione, in capo ai cittadini britannici, del godimento del diritto all’elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza²⁸.

4. Quali potrebbero essere gli effetti dell’emersione di nuove “frontiere” per una cittadinanza europea che appare *under stress* e di una cittadinanza nazionale ancora *under evolution*?

È indubitabile che, nel continuo divenire del processo di integrazione europea, la cittadinanza europea sembra aver esercitato talora un ruolo di “accompagnamento” del complesso percorso di costruzione di un *corpus* di valori identificativi dell’identità europea. Tale funzione ne giustifica la, per così dire, “fisiologica” parabola evolutiva rendendone, per certi versi, preco-

²⁵ V. F. PERRINI, *La concessione della cittadinanza russa agli abitanti del Donbass*: genuine link vs useful link?, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 191 ss.

²⁶ V. C. COLUCCI, *La cittadinanza sociale europea tra la consolidata “giurisprudenza restrittiva” della Corte di Giustizia e la nuova “prova di resistenza” della Brexit*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 291 ss.

²⁷ Sentenza della Corte del 9 giugno 2022, causa C-673/20, *Préfet du Gers e Institut National de la Statistique et des Études Économiques*. V. G. NADDEO, *L’impatto della Brexit sulla dimensione politica della cittadinanza europea: focus sul diritto di voto alle elezioni locali nello Stato di residenza*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 543 ss.

²⁸ Anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest’ultimo Stato.

nizzabile quell’azione, talora spiccatamente “creativa”, esplicata dalla Corte di giustizia e a cui ho fatto riferimento.

Sul piano normativo il processo di transizione della cittadinanza europea (da cittadinanza “incipiente” pre-Maastricht fino a cittadinanza “ancillare” rispetto a quella nazionale nel post Maastricht passando per cittadinanza “complementare” di quella nazionale con il Trattato di Amsterdam verso una cittadinanza che si aggiunge a quella statuale nel post Lisbona) si è snodato sulla base di una “contaminazione” fra diritti fondamentali e diritti di cittadinanza²⁹ ma anche di una parziale autonomizzazione della cittadinanza dell’Unione europea rispetto alla cittadinanza nazionale.

È evidente che la cittadinanza europea continui ad essere contrassegnata da un grande paradosso risultando “paradoxical in nature”³⁰ nella misura in cui, da un lato, risulta oggetto di consacrazione normativa nel diritto dell’Unione e, dall’altro, appare dipendente dal diritto nazionale.

Non è un caso che al perdurante dibattito sui contenuti “espansivi” della cittadinanza europea, faccia da *pendant* il simmetrico dibattito sviluppato negli ordinamenti degli Stati europei che si misurano sovente, come testimonia il caso italiano, con riforme mancate delle legislazioni nazionali.

Rispetto a questa *paradoxical nature*, atteso l’innegabile rapporto intercorrente tra la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale, in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della seconda potrebbe determinare effetti sulla prima? E, visto che, *ex art.* 20 TFUE, la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale – acquistandosi in via derivativa con le inevitabili conseguenze che discendono dall’esplicazione delle singole sovranità nazionali in materia – in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della prima potrebbe comportare effetti sulla seconda?

Ora, se la Corte di giustizia ha costantemente affermato (come emerge chiaramente nella sentenza *Rottmann*, oggetto di conferme nel *case law* successivo e in particolare nella più recente pronuncia resa nel caso *Tjebbes e a.*³¹), la subordinazione della normativa statale sulla cittadinanza al rispetto del diritto dell’Unione europea, nondimeno la competenza esclusiva degli Stati membri dell’UE in materia non riduce le delicate questioni legate alla (forse comprimibile ma non eliminabile) dipendenza della cittadinanza europea da quella nazionale.

D’altra parte, non è privo di significato che la stessa Corte di giustizia, pure in tema di cittadinanza europea particolarmente attiva, abbia evitato di affrontare le delicate questioni inerenti al rapporto fra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale.

²⁹ V. tra tutti, C. HILSON, *What’s in a Right? The relationship between Community, Fundamental and Citizenship Rights in EU Law*, in *European Law Review*, 2004, p. 636 ss.

³⁰ Così J. SHAW, *EU Citizenship: Still a Fundamental Status?*, in R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019, p. 1 ss.

³¹ Sentenze della Corte del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, e del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e a.*

Come nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia la nozione di cittadinanza europea continua a evidenziare una sorta di frammentazione rispetto a *status alii* (penso per tutti ai soggiornanti di lungo periodo e ad altre fattispecie differenziate meritevoli di tutela)³², all'interno di atti normativi di diritto derivato, così negli ordinamenti nazionali emergono nuove o diverse sensibilità collettive e nuovi bisogni giuridici che rendono insufficienti gli strumenti legislativi esistenti e che, come testimonia il caso italiano, animano anche il dibattito politico in corso.

Il tutto laddove gli effetti perduranti di crisi economiche, sociali e sanitarie rischiano di arrivare fino al punto di porre in antitesi cittadinanza e identità nazionale con l'affievolimento delle garanzie dei diritti sociali, in tempi di crisi, e il *favor* per la sostenibilità dei sistemi di assistenza nazionale più che per la tutela del cittadino europeo.

Questo quadro sommariamente delineato può spiegare la complessità nella definizione di soluzioni normative e di approdi giurisprudenziali (tanto sul piano nazionale quanto su quello europeo) capaci di declinare la cittadinanza e le cittadinanze alla luce di un adeguato bilanciamento tra valori che rischiano di diventare antitetici: quelli della solidarietà e della progressiva

³² Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In dottrina v. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011. Cfr., inoltre, tra i contributi più recenti, D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 2015, p. 200 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 31 ss.; A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, p. 291 ss.; A. PITRONE, *Lo status giuridico del lungo soggiornante: i limiti della direttiva 2003/109/CE*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 491 ss.; A. DI STASI, *L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di Diritto europeo*, 2/2021, p. 9 ss.; ID., *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCIOLLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 435 ss.; D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in D. THYM, K. KAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, III ed., München-Oxford-Baden-Baden, 2022, p. 540 ss.; V. DI COMITE, *La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2024, p. 26 ss. Una parte della dottrina parla di *citizenship-like freedoms* per i cittadini di Stati terzi rispetto ai cittadini dell'Unione europea. V. S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice?*, May 2010, Center for European Policy Studies (CEPS), p. 2 e p. 22 che richiamano A. WIESBROCK, *Legal Migration to the European Union*, Leiden, 2010, nota 15.

integrazione del non cittadino nelle comunità ospitanti e quelli della salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

Nella complessa ricerca di soluzioni forse occorre seguire quella direttrice di azione indicata da Ennio Triggiani che, rinvenendo nell’UE l’unico collante in grado di qualificare politicamente la dimensione ultranazionale in cui si colloca l’esercizio dei diritti di cittadinanza all’interno di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, sollecita al diritto internazionale e al diritto dell’UE, ma anche ai diritti nazionali, la predisposizione di soluzioni normative che siano in grado di conciliare la (nobile) utopia sovranazionale con un sano pragmatismo.

Abstract ENG

The so-called “Dynamism” of the Notion of European Citizenship between Old and New “Frontiers”

This essay engages in a dialogue with Ennio Triggiani’s study to critically reassess the notion of European citizenship. The objective is to ascertain the notion’s potential for expansion in light of the European integration process, as well as its degree of permeability in relation to the evolving dynamics that have shaped and continue to shape (coexisting) national citizenships. What, then, might constitute the new “borders” of European citizenship, which having long since become much more than market citizenship, now appears to be under stress?

Abstract ITA

Questo contributo, ponendosi in una sorta di “dialogo” con uno studio di Ennio Triggiani sul tema, è finalizzato a sottoporre la nozione di cittadinanza europea ad una rilettura critica. L’obiettivo è quello di accertarne, nel divenire del processo di integrazione europea, le eventuali potenzialità espansive e (anche) il grado di permeabilità rispetto alle dinamiche evolutive che hanno interessato e continuano ad interessare la (coesistente) cittadinanza nazionale. Quali possono essere, dunque, le nuove “frontiere” di una cittadinanza europea che, divenuta da tempo molto più di una market citizenship, sembra apparire “under stress”?

Keywords: European citizenship; evolving dynamics; national citizenship; notion; new “borders”.

Parole chiave: cittadinanza europea; dinamiche evolutive; cittadinanza nazionale; nozione; nuove “frontiere”.

Pietro Gargiulo*

Valori e cittadinanza dell'Unione come strumenti di affermazione dell'identità europea

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I valori dell'UE e la loro attuazione a fronte di rischi di violazioni o violazione degli stessi. – 3. Cittadinanza dell'Unione e identità europea: un laboratorio ancora non pienamente utilizzato. – 4. Osservazioni conclusive.

1. In premessa desidero esprimere il mio più sincero ringraziamento agli organizzatori per avermi coinvolto in questa pregevole e opportuna iniziativa in omaggio a un illustre accademico e un caro amico quale è Ennio Triggiani. Il tema oggetto di riflessione – i valori dell'Unione europea – rende l'iniziativa ancor più interessante considerato il contesto attuale, la difficile situazione internazionale e le conseguenze negative soprattutto sotto il profilo della promozione della pace che costituisce uno degli scopi fondamentali dell'Unione.

In questa occasione ho scelto di proporre alcune considerazioni sul contributo che i valori dell'Unione e la cittadinanza europea possono dare alla costruzione o alla valorizzazione dell'identità europea.

Perché questo tema?

Essenzialmente per due ragioni. La prima riguarda l'interesse che Ennio Triggiani ha sempre mostrato per questi temi nella sua attività scientifica. Mi piace ricordare che negli *Spunti e riflessioni sull'Europa* i valori “propri” dell'Unione, così come identificati nell'art. 2 TUE, sono posti in strettissima connessione con la ricerca di una “comune identità” europea sulla quale va fondato, dice Ennio Triggiani, l'approfondimento del processo d'integrazione. Quindi, i valori come collante di “un progetto strategico comune” di paesi che, pur essendo diversi per storia, cultura e altro, hanno deciso di valorizzare le loro differenze nell'Unione europea, in una prospettiva ben espressa dal motto “Unita nella diversità”¹. Anche per quanto concerne la cittadinanza a me pare possiamo rintracciare nel pensiero di Ennio Triggiani

* Ordinario f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Teramo. Email: pgar-
giulo@unite.it.

¹ Cfr. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2021, III ed., p. 25.

la medesima prospettiva. Sempre nel volume che ho ricordato in precedenza, dopo aver valorizzato le indicazioni di cui all'art. 9 TUE e il fatto che la cittadinanza europea acquisti la dimensione di “una vera e propria ‘seconda cittadinanza’”, con una autonomia di *status* giuridico anche sotto il profilo dell'attribuzione, viene messo in rilievo che ciò potrebbe essere anche ricondotto all'orientamento della Corte di giustizia quando afferma che lo “status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”² e, quindi, “il carattere politicamente ‘strumentale’ che la cittadinanza europea assume nella costruzione di una ‘coscienza’ europea”, *coscienza europea* che è molto vicina, a mio parere, alla *identità europea*³. Valori e cittadinanza dell'Unione come elementi, strumenti, sui quali lavorare e fare sviluppare, quindi, l'identità europea.

La seconda ragione riguarda il mio attuale pessimismo circa gli sviluppi del processo d'integrazione nei due ambiti che ho indicato, non solo perché sugli stessi non si è investito, ma anche perché, soprattutto per quanto concerne i valori, siamo in presenza di una regressione, in larga parte generata dalle divisioni tra gli Stati membri dell'Unione e dalle turbolenze della scena internazionale già richiamate in precedenza. Per il primo aspetto sono del tutto evidenti i disallineamenti di alcuni governi rispetto alla questione della tutela dello Stato di diritto.

In altre parole, è mia convinzione che sia sotto il profilo dell'affermazione dei valori e del loro rispetto, sia sotto il profilo dello sviluppo della cittadinanza, siamo ancora ad uno stadio che non è adeguato a realizzare l'emergere di una identità europea o, se questa è già emersa, essa risulta ampiamente insoddisfacente a rappresentare la comunità del popolo europeo.

Dubbi in questo senso persistono o si aggravano se guardo, come ho fatto⁴, ad alcune delle recenti proposte di riforma dei Trattati che, per quanto concerne i temi qui trattati, non propongono cambiamenti di rilievo.

Prima di sviluppare nel prosieguo di questo lavoro le idee che ho succintamente esposto qui in premessa, vorrei fare una ulteriore precisazione sul tema della identità europea. È alquanto evidente che questo tema può essere affrontato in diverse prospettive, andando a individuare negli Stati membri gli elementi comuni di carattere storico, culturale, religioso, geografico e altri; elementi che tutti concorrono alla ricostruzione del contenuto di una identità europea. Nelle riflessioni che propongo in seguito seguirò un approccio molto più limitato, che tiene conto esclusivamente di elementi di carattere giuridico, legati soprattutto allo sviluppo istituzionale dell'Unione europea e per tale motivo sovrapponibile alla ricostruzione dell'identità costituzionale dell'UE. Questa precisazione è necessaria in quanto, sia la disposizione rela-

² Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31.

³ Cfr. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, cit., p. 29.

⁴ V. P. GARGIULO, *Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra “passato e presente”*, in *Osservatorio Osorin*, Working Paper, 2/2023, reperibile online.

tiva ai valori, sia quelle concernenti la cittadinanza europea, sono elementi peculiari del sistema dell'Unione, che contribuiscono in modo significativo al processo d'integrazione e, pertanto, possono essere ritenute come parte importante del quadro costituzionale dell'Unione⁵. D'altra parte, il riconoscimento dei valori e della cittadinanza e il rispetto delle norme del diritto UE che li attuano è elemento indispensabile per generare quella fiducia reciproca e la solidarietà tra gli Stati membri, condizioni essenziali per la realizzazione del progetto di integrazione nell'Unione.

2. Per quanto concerne i valori mi soffermo sulla ben nota questione dei limiti della loro attuazione a fronte del mancato rispetto o del possibile allontanamento dagli stessi. Proporrò una riflessione piuttosto generale e sintetica perché su questi aspetti ci saranno anche altri interventi.

Da quanto indicato in precedenza nella breve ricostruzione del pensiero di Ennio Trigiani, i valori su cui l'Unione si fonda sono un elemento centrale sulla base del quale fondare la costruzione dell'identità comune europea.

Solo per scopi di chiarezza espositiva vale la pena ricordare che l'art. 2 TUE, nel dichiarare i valori sui quali l'Unione si fonda, fa riferimento alla dignità umana, alla libertà, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze. Inoltre, la disposizione precisa che si tratta di valori che “sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

È quasi superfluo sottolineare il rilievo di questa disposizione nel creare una struttura giuridica fondata sull'idea della condivisione e del rispetto continuo da parte degli Stati membri dei valori in questione.

Tuttavia, ai fini di una progressiva affermazione dell'identità europea, il loro rispetto da parte degli Stati membri deve necessariamente essere accompagnato dalla capacità dell'Unione di svolgere un'azione di monitoraggio e reagire a eventuali deviazioni dagli stessi.

Quali sono i rimedi se uno Stato membro si muove in una prospettiva non conforme al rispetto dei valori *ex art. 2 TUE*?

È noto a tutti che, per far fronte a tale evenienza, il diritto dell'Unione prevede due procedure, una di carattere generale e l'altra specificamente diretta alla tutela dei valori dell'Unione.

La prima è la procedura d'infrazione prevista dall'art. 258 TFUE; la seconda è invece la procedura prevista dall'art. 7 TUE.

⁵ Fra tanti v. E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo d'integrazione*, Torino, 2008, p. 28 ss., e più di recente M. DAICAMPI, *Contenuti e dimensioni dell'identità costituzionale dell'Unione europea*, in L. MONTANARI, A.-O. COZZI, M. MILENCOVIC, I. RESTIC (a cura di), *We the People of the United Europe. Reflections on the European State of Mind*, Napoli, 2022, 17 ss.

Ai termini dell'art. 258 TFUE la Commissione può avviare una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro per inadempimento degli obblighi previsti dai Trattati. La procedura consiste in: una fase precontenziosa volta a far cessare l'inadempimento e gestita dalla Commissione attraverso l'adozione di diversi atti; una fase contenziosa, avviata sempre dalla Commissione, dinanzi alla Corte di giustizia in caso di persistenza dell'inadempimento. Si tratta di un procedimento che è principalmente indirizzato a evitare il coinvolgimento della Corte, la quale interviene sulla base di un interesse generale dell'Unione rappresentato dall'azione della Commissione.

Molto più rilevante è la procedura di cui all'art. 7 TUE. La disposizione, introdotta nel TUE con il Trattato di Amsterdam nel 1997, si articola in due fasi, una preventiva l'altra sanzionatoria. La prima, di cui al par. 1, è sostanzialmente una procedura di preallarme che consente al Consiglio – su proposta di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione – di constatare l'esistenza di “un evidente rischio di violazione grave” dei valori di cui all'art. 2 TUE e, quindi, prevenire il realizzarsi della stessa rivolgendo allo Stato membro raccomandazioni⁶.

Quando la violazione grave e persistente dei valori, di cui all'art. 2 TUE, è già avvenuta viene in rilievo la fase sanzionatoria. In proposito, l'art. 7, par. 2, TUE prevede che, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, possa constatare l'esistenza della stessa. In tal caso – è l'art. 7, par. 3, TUE a prevederlo – il Consiglio, deliberando alla maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti dello Stato membro interessato, ivi compresi i diritti di voto in seno al Consiglio.

Sono ampiamente note le difficoltà di attuazione di questo meccanismo, il cui sostanziale fallimento è dovuto, secondo una parte consistente della dottrina, al carattere prevalentemente politico del controllo esercitato sulle deviazioni dal sistema dei valori e allo stallo istituzionale che l'avvio di una procedura potrebbe produrre sull'attività del Consiglio e del Parlamento.

I limiti di questa procedura sono apparsi evidenti nei casi delle deviazioni della Polonia e dell'Ungheria in relazione al rispetto dello Stato di diritto⁷.

I fallimentari tentativi di applicazione dell'art. 7 TUE alle vicende di violazione dello Stato di diritto da parte di Polonia e Ungheria, cui succes-

⁶ La disposizione prevede che il Consiglio deliberi alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento europeo.

⁷ Anche qui gli studi prodotti sono tanti. Ci limitiamo pertanto ad alcune lavori consultati per la redazione del presente scritto: F. BATTAGLIA, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea fra strumenti di natura politica e mezzi giurisdizionali*, in F. ANGHELONE, F. BATTAGLIA, F. CHERUBINI (a cura di), *Uniti si può. I valori dell'Unione europea in tempo di crisi*, Roma, 2019, p. 11 ss.; L. MONTANARI, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 75 ss.; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, reperibile online, p. 10 ss.

sivamente si è aggiunto anche il caso della Romania, hanno dato luogo ad alcuni tentativi di realizzazione di strumenti, paralleli all'art. 7, per indurre gli Stati membri a comportamenti rispettosi dei valori dell'Unione e nel caso specifico dello Stato di diritto. Penso, anzitutto, al procedimento elaborato dalla Commissione nel 2014 e denominato *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*⁸. L'idea della Commissione era quella di creare, prima dell'utilizzo di quello previsto dall'art. 7, un ulteriore meccanismo preventivo volto a creare le condizioni necessarie affinché, attraverso il dialogo con lo Stato membro interessato, si potesse evitare il prodursi di violazioni sistemiche allo Stato di diritto. Anche questo è un meccanismo di natura politica la cui applicazione si è rivelata inefficace proprio rispetto alla vicenda della Polonia⁹.

In tale contesto va anche ricordato lo *European Rule of Law Mechanism* del 2000, un processo di dialogo annuale tra le istituzioni politiche dell'Unione, gli Stati membri, i parlamenti nazionali e tutti i portatori di interesse rispetto alla tutela dello Stato di diritto. Il dialogo è finalizzato all'adozione di un rapporto che deve servire da base per aiutare gli Stati membri a salvaguardare e proteggere lo Stato di diritto. In verità anche questo meccanismo non ha prodotto particolari risultati ed è stato criticato per l'inadeguatezza nell'affrontare e denunciare le deviazioni degli Stati membri dal rispetto dello Stato di diritto¹⁰.

Considerata l'inefficacia degli strumenti indicati e in presenza di forti resistenze da parte della Polonia e dell'Ungheria, si è fatto ricorso al principio di condizionalità rispetto all'utilizzo delle risorse finanziarie attraverso il regolamento 2020/2092 adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 16 dicembre 2020 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2021¹¹. L'obiettivo prioritario della disciplina in questione è quello di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dagli effetti prodotti da eventuali violazioni dello Stato di diritto. In tal senso, una valutazione della Commissione sulla violazione dello Stato di diritto che compromette o rischia seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione del bilancio UE o gli interessi finanziari della stessa, dà avvio a un processo che, a determinate condizioni, può

⁸ Vedi la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014)158 final.

⁹ Si rinvia in proposito a F. DI DARIO, *La tutela dei valori dell'UE dopo la prima applicazione del "Nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto"*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 203 ss.

¹⁰ V. J. DEMPSEY, *The EU's Ambiguous Fight for the Rule of Law*, in *Carnegie Europe*, 6 October 2020, reperibile *online*.

¹¹ V. regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione. Per l'analisi si veda: B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 2021, reperibile *online*, p.172 ss.

condurre alla sospensione, alla riduzione o al divieto di accesso degli Stati membri interessati ai finanziamenti dell'UE.

Contro il regolamento 2020/2092 fu proposto un ricorso per annullamento da parte dell'Ungheria e della Polonia, respinto dalla Corte di giustizia con due sentenze gemelle del 16 dicembre 2020¹². Proprio le sentenze in questione ci danno conferma – almeno nella valutazione della Corte di giustizia, che non è cosa irrilevante – dello stretto legame tra valori dell'Unione e la sua identità ovvero l'identità costituzionale europea.

Con precisione, in effetti, la Corte ha modo di affermare, prima, che “[i] valori contenuti nell’art. 2 TUE sono stati identificati e sono stati condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l’Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori”¹³ e, poi, che l’art. 2 TUE contiene “valori che (...) fanno parte dell’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati da principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri”¹⁴. Proprio in riferimento alla nozione di identità europea fondata sulla condivisione dei valori da parte di tutti gli Stati membri, la Corte è in grado di respingere le argomentazioni alla base del ricorso di Polonia e Ungheria. Certo, come giustamente osservato, l'identità costituzionale europea definita in relazione ai valori di cui all'art. 2 ha una portata limitata¹⁵, ma certamente rappresenta uno sviluppo positivo dell'integrazione che ancora una volta, però, è dovuto all'intervento della Corte e non a quello delle istituzioni politiche dell'Unione¹⁶.

Sotto questo profilo, non è casuale, probabilmente, che dopo l'intervento della Corte la vicenda del rispetto dello Stato di diritto, almeno nei confronti della Polonia, sembra essersi chiusa in modo non del tutto soddisfacente considerato che la Commissione si è accontentata dell'annuncio di un'iniziativa legislativa volta a riformare il regime disciplinare previsto per i giudici polacchi che costituiva uno dei plurimi elementi che avevano mosso le azioni

¹² V. sentenze del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

¹³ V. sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 127; e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 145.

¹⁴ Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 232; sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 264.

¹⁵ Cfr. G. CONTALDI, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, numero speciale di *Eurojus*, 30 dicembre 2022, reperibile online, p. 87 ss., spec. pp. 97-98.

¹⁶ Le pressioni sugli Stati membri attraverso la tutela degli interessi finanziari dell'Unione di cui al regolamento 2020/2092 hanno migliorato la situazione del rispetto dello Stato di diritto, anche se in modo non del tutto soddisfacente: cfr. Corte dei conti europea, *Lo Stato di diritto nell'UE. È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi*, Lussemburgo, 2024, reperibile online.

delle istituzioni dell'Unione contro la Polonia. In chiusura su questi aspetti mi limito a constatare che molto probabilmente la guerra russo-ucraina, da un lato, e il cambiamento di governo in Polonia, dall'altro, hanno inciso sul rispetto dello Stato di diritto nell'Unione in quanto è certamente più difficile contestare le violazioni dello stesso al governo di uno Stato membro che diventa il baluardo di prima linea rispetto alla gestione di un conflitto ai confini dell'Unione e retto da una figura che è stata parte attiva della gestione dell'Unione negli ultimi anni.

3. Per quanto concerne la cittadinanza come strumento di rafforzamento dell'identità europea inizio con un'autocitazione. In un lavoro su *Le forme della cittadinanza* del 2012 che indagava sul tema dal punto di vista del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, con alcune incursioni nel diritto comparato, sottolineavo che l'istituto della cittadinanza europea poteva favorire il consolidarsi di una identità europea, la cui assenza era il vero limite del processo d'integrazione¹⁷.

Ciò perché individuavo l'Unione europea come un laboratorio di particolare interesse per verificare le possibili evoluzioni del concetto di cittadinanza a fronte del consolidarsi di fattori quali il diritto internazionale dei diritti umani, la nuova dimensione dei rapporti internazionali nell'era della globalizzazione, il carattere assunto dal fenomeno migratorio.

In verità, all'epoca questi fattori avevano già influito su una diversa caratterizzazione del concetto di cittadinanza immaginato a Maastricht, fortemente dipendente da quella nazionale. Faccio un solo esempio: la libertà di circolazione e di soggiorno del cittadino europeo, “nonostante i limiti che la caratterizzano, può essere considerata lo strumento per la definizione di un nuovo spazio territoriale, quello dell'Unione, sul quale costruire un'appartenenza più ampia” collegata alla residenza; e notavo come proprio l'elemento della residenza veniva preso in considerazione per l'esercizio dei diritti politici collegati alla cittadinanza europea¹⁸.

In generale, l'obiettivo che mi ponevo era quello di dare un contenuto più preciso all'affermazione della Corte di giustizia, già richiamata in premessa, secondo la quale la cittadinanza dell'Unione è destinata ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, nella prospettiva di disegnare un sistema di appartenenza tra cittadino europeo e Unione.

Sotto questo profilo, soprattutto grazie e attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, c'è stata una profonda evoluzione del ruolo e del contenuto della cittadinanza europea nella quale appare anche una tendenza all'erosione dei poteri statali per l'attribuzione e la revoca della cittadinanza.

Che queste tendenze potessero costituire l'anticipazione di un nuovo rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale volto a sancire

¹⁷ P. GARGIULO (con la collaborazione di L. MONTANARI), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012, p. 13.

¹⁸ *Ivi*, p. 339.

l'autonomia della prima è, nella sostanza, la prospettiva che auspica anche Ennio Triggiani nel lavoro che ho citato in premessa. È ovvio che per dare contenuto e forza a queste tendenze sarebbe stato necessario un intervento delle istituzioni politiche dell'Unione volto a favorire un ulteriore approfondimento del sistema sovranazionale, probabilmente verso una struttura istituzionale di tipo federale.

Tuttavia, è facile constatare che così non è stato e che l'Unione è stata risucchiata nella logica del contrasto alle innumerevoli crisi che l'hanno colpita lasciando poco spazio alle iniziative volte al coinvolgimento dei cittadini europei al fine di rafforzare il senso di appartenenza all'Unione e per questa via promuovere l'identità europea. Accanto a ciò si è anche consolidata la tendenza a rinnegare l'apertura dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia della fine degli anni '90 del Novecento anche ai cittadini di Paesi terzi, con quella a consolidare la fortezza Europa rispetto ai problemi dell'immigrazione.

In tema di cittadinanza europea e sviluppo dell'identità europea resta però ancora importante il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha avuto modo di affermare ancora di recente – in relazione al ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione contro Malta in ragione dell'introduzione e attuazione di un programma istituzionalizzato di riconoscimento della cittadinanza maltese a fronte di pagamento o investimento – “che le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione figurano tra le disposizioni fondamentali dei Trattati che, inserendosi nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo d'integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale”¹⁹; e, ancora che “[l]a cittadinanza dell'Unione costituisce, una delle principali concretizzazioni della solidarietà, che è alla base stessa del processo d'integrazione (...) facendo parte, di conseguenza, dell'identità dell'Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri a condizioni di reciprocità”²⁰.

4. Una breve conclusione rispetto al ragionamento che si è cercato di sviluppare. Sia per quanto concerne i valori sia per quanto concerne la cittadinanza, risulta alquanto evidente che è difficile trarre indicazioni ottimistiche circa un loro ruolo per il consolidarsi di una identità europea in assenza dei necessari interventi delle istituzioni politiche nel cogliere le positive indicazioni della Corte di giustizia. Ciò in linea con lo stato di regressione che in questo momento caratterizza il processo di integrazione se si cerca di leggere oltre lo stato di “concordia” tra gli Stati membri dettato dall'emergenza sanitaria, prima, e dalla guerra in Ucraina, dopo. Anzi, è piuttosto evidente,

¹⁹ V. sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, punto 91.

²⁰ *Ivi*, punto 93.

a parere di chi scrive, l'incapacità dei governi attuali degli Stati membri di muoversi nella prospettiva di dare un futuro di approfondimento all'integrazione nell'Unione.

Prova ne sono alcuni dei documenti che in tempi recenti hanno riaperto il dibattito intorno a una riforma dell'Unione volta all'approfondimento e all'allargamento dell'integrazione. Il documento di chiusura della Conferenza sul futuro dell'Unione, ad esempio, proprio sui temi dei valori e della cittadinanza come volani dell'identità mi sembra piuttosto asfittico, nel senso che propone l'ovvio senza nessuna tensione immaginativa²¹. Forse qualche proposta più interessate, ma solo per quanto concerne il rafforzamento dei meccanismi di tutela dei valori, la si è letta nel documento elaborato da un gruppo di lavoro franco-tedesco nel settembre 2023 dal titolo molto significativo *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*²². Infatti, in questo documento, molto opportunamente per quanto concerne lo Stato di diritto, si sottolinea, in primo luogo, il carattere di principio costituzionale dell'UE e di parametro fondamentale di valutazione per la partecipazione al processo d'integrazione. In secondo luogo, si propongono due strategie d'azione per proteggere il principio/valore in questione, ma anche gli altri valori di cui all'art. 2 TUE. La prima strategia riguarda il rafforzamento della disciplina della condizionalità di cui al regolamento 2020/2092, estendendo la sua portata anche alle violazioni sistematiche degli altri valori su cui si fonda l'Unione.

La seconda strategia riguarda invece il superamento dei limiti applicativi dell'art. 7 TUE utilizzando nei procedimenti previsti dalla disposizione la regola della maggioranza in sostituzione dell'unanimità e introducendo limiti temporali predeterminati e automatici per le prese di posizione del Consiglio e del Consiglio europeo nei casi di serie e persistenti violazioni o di rischi di violazione dei valori da parte di uno Stato membro²³.

È facile constatare, tuttavia, che il momento storico che stiamo attraversando non è di quelli più favorevoli per discutere di questi temi e che l'agenda attuale dell'Unione sembra piuttosto concentrata a discutere di sicurezza e difesa, lasciando poco spazio ad altro.

²¹ Reperibile *online* sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio.

²² V. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile *online*.

²³ Per approfondimenti su queste proposte si rinvia a P. GARGIULO, *Riflessioni sul futuro*, cit.

Abstract ENG

EU Values and Citizenship as Tools for Affirming European Identity

This paper addresses the issue of building a European identity through the affirmation of the Union's values and the development of European citizenship. The analysis highlights that, as to the respect for the values as well as the development of the European citizenship, the integration among Member States is not such as to ensure the creation of a European identity representing the community of the European people.

Abstract ITA

Il lavoro affronta il tema della costruzione dell'identità europea attraverso l'affermazione dei valori dell'Unione e lo sviluppo della cittadinanza europea. L'analisi proposta mette in rilievo che, sia per quanto concerne il rispetto dei valori sia in relazione allo sviluppo della cittadinanza europea, l'integrazione tra gli Stati membri non è tale da garantire la realizzazione di una identità europea rappresentativa della comunità del popolo europeo.

Keywords: EU values; rule of law; EU citizenship; European identity, European conscience.

Parole chiave: valori UE; Stato di diritto; cittadinanza UE; identità europea; coscienza europea.

Patrizia De Pasquale*

I diritti delle minoranze sessuali: un valore in bilico nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La normativa dell'Unione sulla tutela delle minoranze sessuali: il contesto lavorativo. – 3. *Segue*: i rapporti familiari. – 4. *Segue*: altre azioni. – 5. Le procedure di infrazione avviate dalla Commissione: nei confronti della Polonia. – 6. *Segue*: ... e dell'Ungheria. – 7. Conclusioni.

Vorrei innanzitutto ringraziare gli organizzatori di questo incontro per avermi invitata a partecipare e avermi dato la possibilità di onorare uno studioso importante del diritto dell'UE, qual è Ennio (il prof. Triggiani). Non voglio ripetere quanto detto dagli illustri colleghi che mi hanno preceduta sul contributo che Ennio ha dato allo studio del diritto UE, piuttosto vorrei ringraziarlo per il ruolo importante che ha giocato nel mio percorso professionale: Egli è stato membro della commissione di concorso che mi ha promosso ordinario e che mi ha portato per lunghi anni ad insegnare in Puglia. All'epoca Ennio, la cui gentilezza e "delicatezza" è stata ampiamente sottolineata, ebbe la bontà di "prestarmi" il suo giovane allievo Giuseppe Morgese che mi aiutò ad attutire l'impatto con una nuova realtà accademica e a sostenere l'impegno di un insegnamento lontano da "casa".

Ci siamo poi ritrovati nella prima commissione ASN e, come noto, lì ha preso concretezza l'idea della separazione del settore scientifico disciplinare e successivamente della costituzione di AISDUE, di cui attualmente mi onoro di essere il Segretario generale.

Il garbo di Ennio ancora mi sorprende quando gli propongo un lavoro da pubblicare nella Rivista "Studi sull'integrazione europea" ed è proprio da uno di questi lavori che sono stati accolti che prende le mosse il mio intervento.

1. Come noto, la crisi di valori che colpisce oggi l'Unione, e alcuni suoi Paesi in particolare, non riguarda soltanto la tenuta dello Stato di diritto e dei

* Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.
Email: patrizia.depasquale@unina.it

principi democratici. Essa si manifesta sotto altre forme che, seppur di minor portata in rapporto alla loro sistematicità, meritano la dovuta attenzione per l'alto livello di criticità e le ricadute sulla società civile.

Le brevi riflessioni che si intendono sviluppare sono così dedicate alla tutela dei diritti fondamentali riconosciuti alle minoranze sessuali¹ e alle più recenti iniziative prese da alcuni governi degli Stati membri che, in taluni casi, sembrano mettere in discussione i principi fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione europea, sollevando interrogativi circa il rispetto dei valori comuni di uguaglianza, dignità umana e non discriminazione.

A onor del vero, i diritti delle minoranze sessuali rappresentano ancora oggi uno dei banchi di prova più rilevanti per il progetto di integrazione europea, in cui la tensione tra diversità culturale e unità giuridica emerge con particolare evidenza. Difatti, non vi è alcun dubbio che il riconoscimento della dignità, intrinseca di ogni individuo indipendentemente dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere, non è soltanto un riflesso dei principi fondamentali su cui si fonda l'Unione europea, ma costituisce anche un indicatore del grado di maturità di un sistema democratico inclusivo. Come una trama costellata di luci e ombre, il percorso verso l'uguaglianza delle minoranze sessuali continua, però, ad essere irto di ostacoli. Se è vero, infatti, che, da un lato, il diritto dell'Unione ha progressivamente ampliato il proprio orizzonte, ponendosi come baluardo contro ogni forma di discriminazione; dall'altro, le divergenze tra gli ordinamenti nazionali sollevano ancora interrogativi sulla reale capacità dell'Unione di armonizzare principi che, pur universali, si confrontano con radicamenti culturali e tradizioni giuridiche profondamente diverse.

Per ben comprendere le difficoltà che, negli anni più recenti, i diritti delle minoranze sessuali hanno incontrato, va brevemente ripercorsa la loro evoluzione nell'ordinamento dell'Unione europea che si intreccia strettamente con il progressivo ampliamento del progetto europeo, sia in termini geografici, sia di competenze.

Sebbene i Trattati originari non menzionassero esplicitamente i diritti legati all'orientamento sessuale o all'identità di genere, la loro graduale emersione come tema centrale del dibattito politico e giuridico è il risultato

¹ Sul tema, in generale, v. U. BELAVUSAU, D. KOCHENOV, *Federalizing Legal Opportunities for LGBT Movement in the Growing EU*, in K. SLOOTMAECKERS, H. TOUQUET, P. VERMEERSCH (eds.), *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice*, London, 2016, p. 69 ss.; A. TRYFONIDOU, *Law and Sexual Minority Rights in the EU: Navigating a Political Minefield*, in P. J. CARDWELL, M.-P. GRAINGER (eds.), *Research Handbook on the Politics of EU Law*, London, 2020, p. 204 ss.; A. CARDOSO, *Trans Rights in the European Union. "Sex" v. "Gender" on the Path Towards Equality and Non-Discrimination*, in *UNIO - EU Law Journal*, 2/2023, p. 51 ss.; L. KŘÍČKOVÁ, *Same-Sex Families' Rights and the European Union: Incompatible or Promising Relationship?*, in *International Journal of Law, Policy and the Family*, 2023, p. 1 ss. Sia inoltre consentito il rinvio a P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 493 ss.

di una serie di sviluppi storici e culturali che hanno contribuito a ridefinire il ruolo dell'Unione come garante dei diritti fondamentali. Invero, il silenzio normativo sulle questioni relative alle minoranze sessuali è stato a lungo il riflesso di un'epoca in cui l'omosessualità era criminalizzata in diversi Stati membri e le tematiche LGBTIQ² erano socialmente stigmatizzate.

Tuttavia, dapprima, la Corte di giustizia ha riconosciuto i diritti fondamentali delle minoranze sessuali, gettando le basi per l'espansione della loro tutela; successivamente, il diritto di divieto di discriminazione basata sull'orientamento sessuale³ è stato sancito a livello primario con l'adozione, nel 2000, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21). Tale passaggio ha segnato una svolta cruciale, integrando formalmente il tema delle minoranze sessuali nel quadro giuridico dell'Unione e offrendo un punto di riferimento per la giurisprudenza e la legislazione successiva. Il Trattato di Lisbona ha inserito, infine, formalmente i diritti delle persone appartenenti a minoranze tra i valori fondanti di cui all'art. 2 TUE.

Peraltro, si ricorda che l'ampliamento dell'Unione verso Est, con l'ingresso di Paesi dell'Europa centrale e orientale a partire dal 2004, ha imposto nuove sfide per la tutela dei diritti delle minoranze sessuali. Difatti, ai fini dell'adesione, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze è un criterio essenziale, di cui all'art. 49 TUE; criterio che ha obbligato i Paesi candidati a modificare le proprie legislazioni, spesso eliminando norme discriminatorie e introducendo tutele per le persone LGBTIQ⁴. Nondimeno, questo processo ha rivelato anche profonde tensioni: mentre alcuni Stati, come Malta o la Slovenia, si sono dimostrati progressisti, altri, come la Polonia e l'Ungheria, hanno manifestato resistenze ideologiche e culturali. Divergenze, che già evidenti durante i negoziati, continuano a caratterizzare il panorama politico europeo, alimentando un dibattito polarizzato sui valori comuni dell'Unione.

Attualmente, il confronto sui diritti delle minoranze sessuali si scontra con le pulsioni sovraniste e le interpretazioni restrittive. Ed è proprio in questo spazio intermedio tra il diritto e la politica, tra l'affermazione di principi

² L'acronimo indica: lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e queer.

³ Anche la CEDU rappresenta uno strumento fondamentale nella tutela delle minoranze sessuali. E, sebbene non faccia esplicito riferimento all'orientamento sessuale, la Corte EDU ha progressivamente esteso la protezione contro la discriminazione attraverso l'interpretazione evolutiva dell'art. 14 (divieto di discriminazione) e dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Così, nel caso *Dudgeon c. Regno Unito* (sentenza del 22 ottobre 1981, appl. no. 7525/76) ha decriminalizzato l'omosessualità, e nel caso *Oliari e a. c. Italia* (sentenza del 21 luglio 2015, appl. no. 18766/2011 e no. 36030/2011) ha sancito l'obbligo per gli Stati di riconoscere le unioni civili, evidenziando il suo ruolo nel garantire un'uguaglianza sostanziale. In dottrina, v. M. GRIGOLO, *Sexualities and the ECHR: Introducing the Universal Sexual Legal Subject*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 1023 ss.

⁴ Cfr., ad es., P. OVERHAART, *Members' Privilege: The Influence of EU Membership and Accession on LGBT+ Rights Protection in Croatia and Serbia*, in *2019 SLC Writing Contest Winners*, 2020, reperibile online, p. 1 ss.

universali e il radicamento delle identità nazionali, che si gioca il futuro del processo di integrazione europea come comunità di valori.

2. Il quadro giuridico dell'Unione per la protezione delle minoranze sessuali si è consolidato in modo significativo grazie all'adozione di atti derivati che disciplinano il principio della parità di trattamento e vietano ogni forma di discriminazione. Tra questi, la direttiva 2000/78 rappresenta un pilastro della strategia antidiscriminatoria dell'Unione, pur avendo manifestato limiti e criticità nella fase di attuazione⁵. In estrema sintesi, adottata nel 2000, tale direttiva, che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, rappresenta il primo strumento legislativo dell'Unione diretto a includere esplicitamente l'orientamento sessuale tra i motivi di discriminazione vietati. Difatti, all'art. 2 è ben specificato il concetto di discriminazione diretta e indiretta, offrendo una definizione chiara che consente di individuare e contrastare pratiche discriminatorie anche quando queste non si manifestano in modo esplicito⁶. Purtuttavia, l'ambito applicativo della direttiva è circoscritto al contesto lavorativo, lasciando scoperte aree essenziali come l'accesso ai servizi pubblici, la protezione sociale e l'educazione. Tali limiti sono stati oggetto di critiche da parte della società civile e delle organizzazioni a tutela dei diritti delle minoranze sessuali, che hanno chiesto, a più riprese, un'estensione della protezione a tutti i settori della vita pubblica e privata.

Diversamente, la direttiva 2000/43⁷, che vieta la discriminazione basata sulla razza o l'origine etnica, si applica a una gamma molto più ampia di settori, inclusi l'accesso a beni e servizi, l'istruzione e l'assistenza sanitaria,

⁵ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Sul punto, v. U. BELAVUSAU, K. HENRARD, *The Impact of the 2000 Equality Directives on EU Anti-Discrimination Law: Achievements, Pitfalls and Prospects*, in U. BELAVUSAU, K. HENRARD (eds.), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, Oxford, 2018, p. 1 ss., p. 6 ss. V. anche A. TRYFONIDOU, *The Impact of the Framework Equality Directive on the Protection of LGB Persons and Same-Sex Couples from Discrimination under EU law*, *ivi*, p. 229 ss., pp. 231 e 232.

⁶ Precisamente: "(...) a) sussiste discriminazione diretta quando (...) una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che: i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate (...) per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi".

⁷ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

evidenziando come nel sistema giuridico dell'Unione la discriminazione razziale è contrastata in modo trasversale, mentre la protezione delle minoranze sessuali è confinata al solo ambito lavorativo⁸.

Come già sottolineato, nell'interpretazione e nell'ampliamento della portata degli atti derivati un ruolo importante è stato giocato dalla Corte che, con le sue pronunce, ha condannato ogni forma di discriminazione sessuale, sia in ambito lavorativo, sia familiare.

Per quanto riguarda il primo ambito, nel 1995, l'Avvocato generale Tesouro – sfidando pregiudizi ben radicati su un tema spinosissimo, e per certi versi perfino imbarazzante – chiedeva alla Corte di giustizia una sentenza “coraggiosa” che estendesse ai transessuali il diritto alla parità di trattamento sul lavoro, sottolineando che qualora “il trattamento sfavorevole destinato al transessuale è connesso al (o, meglio, è determinato dal) mutamento di sesso, si è in presenza di una discriminazione in ragione del sesso o, se si preferisce, fondata sul sesso”⁹, discriminazione che, in quanto tale, ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 76/207/CEE¹⁰. I giudici di Lussemburgo colsero l'occasione per affermare solennemente l'irrelevanza del fattore sesso rispetto alla disciplina della vita di relazione, confermando successivamente che il valore dell'eguaglianza vieta ogni tipo di discriminazione basata sull'identità sessuale, quale quella di riservare un trattamento sfavorevole ad una persona che avesse l'intenzione di subire o avesse subito un cambiamento di sesso rispetto alle persone del sesso al quale era considerata appartenere prima dell'operazione chirurgica¹¹.

Soltanto nel 2008, nella causa *Maruko*¹², la Corte ha avuto modo di stabilire che la disparità di trattamento tra coppie dello stesso sesso e coppie

⁸ Si aggiunga altresì la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione). Come noto, le pari opportunità sono anche uno degli elementi fondamentali del pilastro europeo dei diritti sociali e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Tesouro del 14 dicembre 1995, causa C-13/94, *P./S.*, punto 18.

¹⁰ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1996, causa C-13/94, *P./S.*, punti da 20 a 24.

¹² Sentenza della Corte di giustizia del 1° aprile 2008, causa C-267/06, *Maruko*, punto 73: “Il combinato disposto degli artt. 1 e 2 della direttiva 2000/78 osta ad una normativa come quella controversa nella causa principale in base alla quale, dopo il decesso del partner con il quale ha contratto un'unione solidale, il partner superstite non percepisce una prestazione ai superstiti equivalente a quella concessa ad un coniuge superstite, mentre, nel diritto nazionale, l'unione solidale porrebbe le persone dello stesso sesso in una posizione analoga a quella dei coniugi per quanto riguarda la detta prestazione ai superstiti. È compito del giudice a quo verificare se il partner di unione solidale superstite sia in una posizione analoga a quella di

eterosessuali nell'accesso a benefici previdenziali costituisce una violazione della direttiva 2000/78/CE.

In altre decisioni, la Corte ha ribadito che le misure adottate dagli Stati membri devono rispettare i principi di proporzionalità e di effettività, garantendo che i diritti sanciti dalla direttiva siano concretamente tutelati. In quest'ottica, la causa *Asociația Accept*¹³ rappresenta una delle pietre miliari della giurisprudenza europea in tema di discriminazioni contro le persone LGBTIQ. Con tale pronuncia, la Corte ha stabilito che dichiarazioni pubbliche che escludono apertamente persone omosessuali da un impiego costituiscono una discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/78/CE. E ha poi invitato gli Stati membri ad adottare misure efficaci per garantire che le norme antidiscriminazione siano concretamente applicate, anche laddove dal contesto sia difficile individuare un danno immediato a una persona specifica.

Nella causa *NH*¹⁴, in modo ancora più esplicito e facendo riferimento al principio di effettività, il giudice dell'Unione ha analizzato il caso di un avvocato che aveva rilasciato affermazioni discriminatorie nei confronti delle persone omosessuali, sostenendo pubblicamente che non avrebbe mai assunto un avvocato appartenente alla comunità LGBTIQ. La Corte ha premesso che le normative antidiscriminazione non devono essere applicate in modo meramente formale, per poi precisare che le dichiarazioni, non immediatamente seguite da un atto concreto, possono costituire una violazione qualora abbiano un effetto dissuasivo sull'accesso al lavoro per le persone appartenenti a una minoranza sessuale.

Nonostante il quadro normativo e i precisi orientamenti giurisprudenziali, il margine di discrezionalità nell'attuazione delle direttive si è comunque tradotto spesso in una protezione disomogenea dei diritti delle persone LGBTIQ. Per tale motivo, nella causa *K.B.*¹⁵, la Corte ha considerato che il diritto inglese (all'epoca il Regno Unito era ancora uno Stato membro) non attribuisse efficacia giuridica al cambiamento di sesso. In particolare, la questione riguardava una normativa inglese che, non essendo stata emendata in sede di recepimento della direttiva 75/117/CEE, concernente il ravvici-

un coniuge beneficiario della prestazione ai superstiti prevista dal regime previdenziale di categoria gestito dalla VdB".

¹³ Sentenza della Corte di giustizia del 25 aprile 2013, causa C-81/12, *Asociația Accept*, su cui v. U. BELAVUSAU, *A Penalty Card for Homophobia from EU Non-Discrimination Law: Comment on Asociația Accept (C-81/12)*, in *Columbia Journal of European Law*, 2015, p. 353 ss.

¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 2020, causa C-507/18, *NH*, su cui v. V. PASSALACQUA, *Homophobic Statements and Hypothetical Discrimination: Expanding the Scope of Directive 2000/78/EC: RCJ 23 April 2020, Case 507/18*, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 513 ss.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 gennaio 2004, causa C-117/01, *K.B.*, con commento di L. TRUCCO, *Transessuali e Regno Unito: anche la Corte di giustizia censura i britannici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 825 ss.

namento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, manteneva in piedi forme di discriminazione in materia di parità di trattamento e salariale e in materia pensionistica. Specificatamente, la Corte ha stabilito che il rifiuto di concedere benefici pensionistici a un *partner* dello stesso sesso costituisce una discriminazione indiretta e viola il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 2 della direttiva 2000/78/CE.

Seguendo lo stesso orientamento, nella sentenza *Hay*¹⁶, il giudice di Lussemburgo, affrontando una discriminazione causata dal diritto francese nei confronti di un lavoratore a cui era stato negato un bonus riservato ai matrimoni civili, nonostante fosse unito in un PACS (*Pacte Civil de Solidarité*) con il *partner* dello stesso sesso, ha sottolineato che il principio di uguaglianza impone agli Stati membri di garantire che le unioni civili abbiano una protezione equivalente ai matrimoni, laddove questi istituti abbiano effetti legali comparabili.

3. L'altro settore in cui la Corte è intervenuta con fermezza è quello della vita familiare. In tale contesto, facendo leva sul diritto alla libera circolazione, essa ha gradualmente scardinato la retorica di ruoli e di rapporti familiari tradizionali che in taluni Paesi ancora continuano a perpetuarsi. Difatti, con la sentenza *Coman e a.*¹⁷, la Corte si è pronunciata sul riconoscimento dei diritti dei *partner* dello stesso sesso nell'ambito della libera circolazione dei cittadini dell'Unione e ha stabilito che gli Stati membri non possono rifiutare il riconoscimento di un matrimonio tra persone dello stesso sesso contratto in altro Stato membro, qualora tale riconoscimento sia necessario per garantire il diritto alla libera circolazione. Ha altresì aggiunto che il rispetto della dignità umana e della vita privata deve prevalere su eventuali limiti imposti dalla legislazione nazionale, evidenziando che le restrizioni devono essere giustificate da motivi legittimi e proporzionati.

Ma, soprattutto, appare significativa la pronuncia nel caso *Pancharevo*¹⁸, che ha segnato un ulteriore passo in avanti nella tutela dei diritti delle persone LGBTIQ e delle loro famiglie. La Corte, chiamata a pronunciarsi su un caso riguardante il rifiuto di un'autorità bulgara di emettere un certificato di

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Hay*, con nota di M. CASTELLANETA, *Unioni omosessuali: sì al congedo matrimoniale per tutti i lavoratori che hanno stipulato un Pacs. Riconosciuti i diritti e benefici anche se lo Stato non consente alla coppia di sposarsi*, in *Guida al Diritto*, 3/2014, p. 104 ss.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Coman e a.*, su cui v. J. MACLENNAN, A. WARD, *The Constitutional Dimension of Case C-673/16 Coman on the Prohibition of Discrimination on the Basis of Sexual Orientation: The Role of Fundamental Rights in Interpreting EU Citizenship*, in *Columbia Journal of European Law*, 2020, p. 36 ss.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 14 dicembre 2021, causa C-490/20, *Pancharevo*, con nota di L. BRACKEN, *Recognition of LGBTIQ+ Parent Families Across European Borders*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, p. 399 ss.

nascita per un minore nato in Spagna, figlio di due madri, una delle quali cittadina bulgara, ha stabilito che, ai sensi della direttiva 2004/38/CE, gli Stati membri sono obbligati a riconoscere i documenti rilasciati da un altro Stato membro che attestano il legame familiare tra il minore e i suoi genitori, al fine di garantire il diritto alla libera circolazione. Pure, ha precisato che il mancato riconoscimento del certificato di nascita avrebbe potuto pregiudicare gravemente i diritti fondamentali del minore, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'art. 7 della Carta. Richiamando poi il principio dell'interesse superiore del minore, ha sottolineato la necessità di un riconoscimento uniforme dei diritti dei bambini nati in famiglie omogenitoriali. Inoltre, la Corte ha chiarito che il riconoscimento del certificato di nascita ai fini della libera circolazione non implica necessariamente un obbligo per gli Stati membri di modificare le proprie leggi nazionali sul matrimonio o sulla filiazione, ma il rifiuto di riconoscere i documenti di stato civile rilasciati da un altro Stato membro non può ostacolare i diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione.

Ancorché la sentenza *Pancharevo* abbia rappresentato un'importante evoluzione nel riconoscimento delle famiglie omogenitoriali e nella tutela dei diritti delle minoranze sessuali all'interno dell'Unione, è pur vero che essa ha messo in luce le tensioni che permangono tra il diritto dell'Unione e le legislazioni nazionali, soprattutto in quegli Stati membri che non riconoscono le unioni civili o i matrimoni tra persone dello stesso sesso¹⁹.

Difatti, la tutela e il riconoscimento delle famiglie arcobaleno rappresentano ancora un tema di particolare complessità, caratterizzato da marcate disparità tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Alcuni Stati, come i Paesi Bassi, la Spagna e la Svezia, hanno introdotto una piena equiparazione tra il matrimonio civile e le unioni tra persone dello stesso sesso; di converso altri, tra cui Polonia, Ungheria e Romania, mantengono un atteggiamento legislativo restrittivo, escludendo qualsiasi forma di riconoscimento per le coppie LGBTIQ. Ciò vale a dire che, ad esempio, una coppia dello stesso sesso che gode del riconoscimento giuridico in uno Stato membro potrebbe perdere tali diritti in caso di trasferimento in un altro Stato, mettendo a rischio la stabilità del nucleo familiare e la protezione dei minori. E, guardando in un'ottica prospettica, risulta molto preoccupante la recrudescenza di retoriche discriminatorie, spesso alimentate da leader

¹⁹ Pure la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi sul diritto al ricongiungimento familiare per le coppie dello stesso sesso. Nel caso *Pajic c. Croazia* del 23 febbraio 2016, appl. no. 68453/13, essa ha affermato che il rifiuto di concedere il ricongiungimento familiare a una coppia omosessuale costituisce una violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). La decisione ha evidenziato l'importanza di garantire un trattamento paritario indipendentemente dall'orientamento sessuale, promuovendo l'inclusione delle famiglie arcobaleno nel quadro dei diritti fondamentali riconosciuti a livello europeo.

politici e movimenti conservatori, soprattutto nei Paesi dell'Europa centrale e orientale²⁰.

Il riconoscimento delle famiglie arcobaleno nell'Unione costituisce, dunque, un test di verifica per le iniziative volte a coniugare il rispetto delle diversità culturali con la promozione dei diritti fondamentali. Le disparità legislative e le resistenze politiche presenti in alcuni Stati membri richiedono, invero, un approccio più incisivo, che comprenda un rafforzamento del dialogo tra le istituzioni europee e nazionali e l'elaborazione di misure che garantiscano una protezione uniforme per tutte le famiglie, indipendentemente dall'orientamento sessuale dei loro componenti.

La tutela dei diritti delle minoranze sessuali nell'Unione non può prescindere da un'attenta analisi del contesto sociale e culturale in cui tali diritti si inseriscono, giacché le dinamiche sociali, le narrazioni mediatiche e le azioni della società civile giocano un ruolo essenziale nella promozione dell'inclusione o, al contrario, nel perpetuare discriminazioni e stereotipi. Ciò trova conferma nel panorama mediatico dell'Unione europea che, anche sotto questo profilo, appare molto eterogeneo. In alcuni Paesi, si registra un aumento di contenuti che promuovono l'inclusione e celebrano la diversità, come dimostrano le campagne pubblicitarie di grandi aziende o le serie televisive che includono personaggi LGBTIQ. In contesti più conservatori, invece, i media sono spesso utilizzati per diffondere narrazioni discriminatorie, alimentando paure infondate e stigmatizzazioni. E un aspetto particolarmente problematico è rappresentato dall'utilizzo dei social media come piattaforma per la diffusione di discorsi d'odio. Nonostante gli sforzi dell'Unione per contrastare l'*hate speech online*, attraverso strumenti come il codice di condotta per contrastare l'incitamento all'odio, il fenomeno rimane difficile da arginare²¹.

4. Proprio in ragione delle problematicità che affliggono questa realtà, la Commissione ha varato la strategia LGBTIQ 2020-2025, che costituisce un documento programmatico di fondamentale importanza nell'evoluzione della politica in materia di diritti delle minoranze sessuali²². Tale iniziativa si pone l'obiettivo di combattere la discriminazione e promuovere l'uguaglianza delle persone LGBTIQ in tutti gli ambiti della vita sociale, economica e politica.

²⁰ Sul tema, cfr. B. HAVELKOVÁ, *Resistance to Anti-Discrimination Law in Central and Eastern Europe – A Post-Communist Legacy?*, in *German Law Journal*, 2016, p. 627 ss.

²¹ V. D. DE GROOT, B. IMMENKAMP, *Hate Speech and Hate Crime Targeting LGBTI People*, Briefing, European Parliamentary Research Service, January 2025.

²² Il rapporto 2023 sullo stato di avanzamento dell'attuazione della strategia ha confermato che solo 14 Stati membri dispongono di leggi che offrono un certo grado di protezione alle persone LGBTIQ contro l'incitamento all'odio o i crimini d'odio basati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere; e, di questi 14, solo in 3 (Croazia, Germania, Svezia) l'ambito di applicazione dei provvedimenti ha riguardato anche le persone intersessuali. In dottrina, v. P. DEBUSSCHER, *The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: The Beginning of a New Season?*, in B. VANHERCKE, S. SABATO, S. SPASOVA (eds.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2022. Policymaking in a Permacrisis*, Brussels, 2023, p. 91 ss.

Essa è articolata in quattro pilastri fondamentali: *i)* combattere la discriminazione attraverso la corretta attuazione delle direttive esistenti in materia di parità di trattamento e l'adozione di nuove misure legislative più incisive e "armonizzanti"; *ii)* garantire la sicurezza delle persone LGBTIQ mediante forme di collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, diretta a migliorare la raccolta dei dati sui crimini d'odio e a rafforzare la tutela delle vittime: a titolo esemplificativo, è previsto di includere nell'elenco dei crimini, di cui all'art. 83 TFUE, i reati di incitamento all'odio e alla violenza contro le minoranze sessuali; *iii)* proteggere i diritti delle famiglie arcobaleno, in modo da garantire l'esercizio della libera circolazione e la tutela dei diritti dei minori; *iv)* integrare la tutela dei diritti LGBTIQ nella politica estera e nei programmi di cooperazione allo sviluppo e rafforzando il dialogo con i Paesi terzi.

La strategia segue un approccio olistico che riconosce il ruolo centrale della società civile e delle organizzazioni attive nella promozione dei diritti umani, prevedendo un monitoraggio costante e un dialogo strutturato con gli attori istituzionali e sociali.

Un'altra iniziativa di particolare valore è la *Declaration on the Continued Advancement of the Human Rights of LGBTIQ Persons in Europe*²³, del 17 maggio 2024, che, quantunque non sia un atto vincolante, costituisce un documento politico significativo, dal momento che le istituzioni hanno espresso una posizione comune sui diritti delle persone LGBTIQ in Europa. Essa parte dalla constatazione che l'eguaglianza e la non discriminazione sono valori già tutelati, per evidenziare subito dopo che ancora non si è raggiunta una soddisfacente ed effettiva tutela dei diritti delle persone LGBTIQ. Su queste premesse, la dichiarazione propone, in primo luogo, di rafforzare la protezione e il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ, garantendo loro una piena uguaglianza in tutti gli ambiti della vita, nonché la piena applicazione della legislazione dell'UE. In secondo luogo, essa mira a contrastare la disinformazione relativa alle questioni di genere e la strumentalizzazione delle persone LGBTIQ. In terzo luogo, essa intende assicurare la protezione delle persone LGBTIQ, sia *online* sia *offline*, da qualsiasi forma di esclusione, odio, discriminazione e violenza, incluso il divieto delle pratiche di conversione. Infine, altro obiettivo della dichiarazione è quello di consentire l'accesso equo ai servizi sanitari per le persone LGBTIQ, tenendo conto delle loro specifiche esigenze.

Va altresì segnalato che un ruolo cruciale nel garantire un'analisi empirica, basata sui dati della situazione dei diritti delle persone LGBTIQ nei vari Stati membri, è giocato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) che assicura una raccolta sistematica di informazioni e l'elaborazione di rapporti tematici, contribuendo a monitorare il rispetto delle norme antidiscriminatorie e a valutare l'efficacia delle politiche adottate a

²³ Si segnala che ben nove Stati membri non hanno firmato la dichiarazione (Italia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Croazia, Lituania, Lettonia, Repubblica ceca e Slovacchia).

livello nazionale e sovranazionale²⁴. Ad esempio, la FRA ha reso noto che meno del 15% delle vittime di aggressioni omofobe o transfobiche denuncia tali episodi alle autorità, a causa della scarsa fiducia nel sistema giudiziario e del timore di ulteriori discriminazioni.

Ancora, va rammentato che l'Unione mette a disposizione taluni programmi di finanziamento specifici per sostenere iniziative volte alla promozione dell'inclusione sociale delle persone LGBTIQ e al rafforzamento della coesione sociale. Tra questi, il programma "Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori" rappresenta uno strumento fondamentale per il finanziamento di progetti che favoriscano la parità di trattamento e il contrasto alle discriminazioni²⁵.

Infine, l'Unione promuove partenariati transnazionali per lo scambio di buone pratiche e il rafforzamento delle reti tra organizzazioni della società civile attive in questo ambito e organizza eventi e conferenze tematiche, quali il forum europeo sull'uguaglianza e la non discriminazione, che rappresentano momenti di confronto tra istituzioni, esperti e rappresentanti della società civile, finalizzati all'elaborazione di strategie condivise per l'inclusione delle persone LGBTIQ.

5. Quantunque gli sforzi legislativi e giurisprudenziali siano stati numerosi e significativi, il problema della discriminazione dei cittadini LGBTIQ è, di recente, sotto i riflettori per le decisioni prese da taluni Paesi dell'Unione che si sono ispirati al modello russo voluto da Vladimir Putin, il quale, in nome della battaglia contro la perversione occidentale, ha di fatto equiparato il movimento LGBTIQ all'ISIS²⁶.

Le tensioni tra il riconoscimento dei diritti delle minoranze sessuali e il contesto politico e culturale di alcuni Stati membri sono emerse con particolare evidenza nel caso delle c.d. "zone LGBT-free" dichiarate in Polonia²⁷. Nello specifico, a partire dal 2019, diversi comuni e regioni polacche (ad

²⁴ Infatti, l'indagine LGBTI Survey II (2019), che ha evidenziato le persistenti discriminazioni e violenze subite dalle persone LGBTIQ nei Paesi dell'Unione, ha fornito una base empirica essenziale per la definizione delle priorità della strategia LGBTIQ 2020-2025 e per il miglioramento delle politiche di inclusione sociale.

²⁵ Un esempio concreto di tali iniziative è costituito dal sostegno fornito a progetti educativi e campagne di sensibilizzazione, mirati a combattere stereotipi e pregiudizi nei confronti delle persone LGBTIQ.

²⁶ Si rammenta che in Russia è vietato ogni simbolo, ogni discorso riconducibile alle battaglie per i diritti delle minoranze sessuali (ad es., la bandiera arcobaleno), ma altresì film e libri, senza eccezioni per le pubblicazioni scientifiche. Il movimento LGBTIQ è ritenuto responsabile di incitare la discordia sociale e quella religiosa e, secondo il diritto penale russo, chi si macchia di estremismo, perché partecipa a organizzazioni estremiste o perché le finanzia, rischia fino a 12 anni di carcere.

²⁷ Sul tema, v. M. BUCHOLC, *Fencing Off the Difference. On "LGBT-Free Zone" in Poland*, in *Verfassungsblog*, 26 August 2020; F. R. AMMATURO, *Queering or De-Queering the European Space? Reflecting on the European Parliament Declaration of the EU as an "LGBTIQ Freedom Zone"*, in LSE Blog "Engenderings", 24 March 2021.

es. Białystok, Swidnik) si sono professate “LGBT *free-zone*” e, sebbene formalmente non vincolanti, tali risoluzioni hanno creato un clima di esclusione e stigmatizzazione, contribuendo a rafforzare il sentimento omofobo all’interno delle comunità locali, in quanto in queste aree è stato eliminato qualsiasi riferimento ai diritti gender e all’interno di esse l’accesso e la vita di persone LGBTIQ sono stati resi praticamente impossibili.

La Commissione europea ha reagito avviando una procedura di infrazione contro la Polonia, ritenendo che tali zone violassero all’evidenza il principio di non discriminazione. L’esecutivo dell’Unione ha contestato altresì la violazione del principio di leale cooperazione, di cui all’art. 4, par. 3, TUE, non avendo le autorità polacche fornito informazioni adeguate e complete sulle risoluzioni dirette alla creazione di queste aree.

A seguito di tale procedura e, soprattutto, del cambio di Governo, che ha visto l’elezione a Presidente del Consiglio dei ministri Donald Tusk²⁸, in questo Paese sono stati registrati significativi miglioramenti nei confronti delle minoranze sessuali. Difatti, la relazione sullo Stato di diritto del 2024, nel capitolo dedicato alla Polonia, sottolinea diversi cambiamenti significativi, che riguardano le organizzazioni che tutelano i diritti della comunità LGBTIQ e una possibile revisione del codice penale. A tal proposito, è attualmente in discussione al Parlamento una proposta che punta all’estensione delle aggravanti penali ai reati motivati da odio o da pregiudizio legati a orientamento sessuale, identità di genere, genere, età e disabilità.

6. Anche la Repubblica di Ungheria è caduta sotto la scure della Commissione, dal momento che, il 15 giugno 2021, il Parlamento ha approvato una legge recante misure più severe contro i pedofili e che modifica talune leggi per la protezione dei minori, tra cui quelle sui servizi dei media, sulla pubblicità, sul commercio elettronico e sull’istruzione²⁹. Gli emendamenti vietano l’accesso ai contenuti che promuovono o ritraggono la c.d. “divergenza dall’identità personale corrispondente al sesso alla nascita, al cambiamento di sesso o all’omosessualità” per i minori di diciotto anni. Specificatamente, il Governo ungherese è stato accusato di non aver chiarito come l’esposizione dei bambini a contenuti LGBTIQ potesse essere dannosa per il loro benessere e non in linea con l’interesse superiore del minore.

²⁸ V. le dichiarazioni del Primo ministro, del 6 settembre 2024, disponibili sul sito del Governo polacco: “We have made a commitment to the citizens, to ourselves and to our partners in the European Union that we will restore the rule of law in Poland in a way consistent with the highest possible legal standards – we are not going to use any methods or measures incompatible with the rule of law and legal order (...). The key objective right now is to make changes and introduce laws that restore the rule of law in Poland once and for all (...). Not all changes that we would like to see are possible. At the same time, we are determined to work towards making this happen”. The Rule of Law is a Key Priority for All, in gov.pl.

²⁹ Su questo episodio, e non solo, v. C. DUPRÉ, *Hungary’s Attacks on Human Dignity: Article 2 TEU and the Foundations of Democracy in the European Union*, in *European Law Journal*, 2024, p. 260 ss.

Più in generale, la Commissione ha ritenuto che le disposizioni ungheresi violino i principi del TFUE relativi alla libera prestazione dei servizi (art. 56) e alla libera circolazione delle merci (art. 34). Ma, altresì, il diritto alla protezione dei dati, sancito dal GDPR e dall'art. 8 della Carta, e altri diritti fondamentali, quali la dignità umana, la libertà di espressione e di informazione, il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla non discriminazione, come sanciti rispettivamente dagli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta³⁰. La gravità di queste violazioni configura, a parere della Commissione, altresì una violazione dei valori sanciti dall'art. 2 TUE³¹.

A ciò si aggiunga che la Commissione ha ritenuto che il diritto alla libertà di espressione e il diritto alla non discriminazione, oltretutto la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, fossero stati violati dall'autorità ungherese per la protezione dei consumatori, avendo questa imposto all'editore di un libro per bambini, con contenuti LGBTIQ, l'obbligo di includere una dichiarazione in cui è precisato che il libro raffigura forme di "comportamento che si discostano dai ruoli di genere tradizionali".

Avendo ritenuto che la risposta fornita dall'Ungheria non fosse soddisfacente, la Commissione è passata alla fase successiva del procedimento di infrazione e, in data 2 dicembre 2021, ha trasmesso a tale Stato un parere motivato. Non ritenendo soddisfacente la risposta al parere motivato, la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia (causa C-769/22, attualmente pendente)³².

Invero, nella relazione sullo Stato di diritto del 2024, la Commissione ha evidenziato come la situazione in questo Paese si fosse finanche aggravata, in quanto le minacce dell'esecutivo si sono estese ai giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e a coloro che diffondono informazioni in merito a questioni concernenti la parità.

Il quadro non appare più garantista in Bulgaria dove, di recente, il Parlamento ha approvato un emendamento alla legge sull'istruzione, che vieta "la propaganda, la promozione o l'incitamento in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, nel sistema educativo di idee e punti di vista relativi all'orientamento sessuale non tradizionale e/o all'identità di genere diversa da quella biologica". L'emendamento ha introdotto anche una definizione di "orientamento sessuale non tradizionale", che viene spiegato come

³⁰ V. Commission refers Hungary to the Court of Justice of the EU over violation of LGBTIQ rights, European Commission press release, 15 July 2022, reperibile *online*.

³¹ Sulla possibile svolta della Corte di giustizia concernente la tutela giurisdizionale diretta dell'art. 2 TUE, v., in senso favorevole, L. D. SPIEKER, *Op-Ed: "Berlaymont is Back: The Commission Invokes Article 2 TEU as Self-Standing Plea in Infringement Proceedings over Hungarian LGBTIQ Rights Violations"*, in *EU Law Live*, 22 February 2023, reperibile *online*; in senso contrario, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 371 ss.

³² Sugli sviluppi del ricorso, v. F. DE CECCO, *Added Value(s)? On the Hearing in Commission v Hungary*, in *Verfassungsblog*, 5 December 2024.

contrario al concetto giuridico bulgaro di “attrazione emotiva, romantica, sessuale o sensuale tra persone di sesso opposto”.

Sulla stessa scia si pone la Croazia, dove il partito conservatore (Most) ha avanzato la proposta di includere il divieto di esposizione dei minori alla propaganda LGBTIQ e di azioni legali contro le organizzazioni che tutelano le minoranze sessuali. E la Repubblica Ceca, dove commenti degradanti sulla comunità transgender sono stati pubblicamente espressi dal Presidente della Repubblica³³.

Una deriva preoccupante è stata registrata altresì in Georgia. Tale Paese – che ha chiesto di aderire all’Unione, ma che, nel 2024, ha sospeso i negoziati – ha adottato, lo scorso agosto, un emendamento all’art. 30 della Costituzione, che sancisce il riconoscimento, garantendo loro tutela legale, soltanto delle famiglie composte da un uomo (“biologicamente maschio”) e da una donna (“biologicamente femmina”).

7. In sintesi, va osservato che gli sforzi che l’Unione europea ha messo in campo per la tutela dei diritti delle minoranze sessuali sono stati numerosi e costanti, ma il traguardo di una piena parità e dignità di genere rimane ancora lontano.

La difficoltà che questo percorso sta incontrando risiede, in larga misura, nella frammentazione della volontà politica degli Stati membri: sebbene, cioè, alcuni governi abbiano fatto della protezione dei diritti delle minoranze sessuali un pilastro della propria agenda politica, altri si mostrano restii a condividere questa visione, ostacolando il cammino verso un’eguaglianza sostanziale. Tale disallineamento crea uno scenario in cui l’Unione, pur animata da principi e valori comuni, si trova intrappolata nelle divergenze nazionali, che rischiano di compromettere l’efficacia delle sue azioni.

Ciò sta a significare che, accanto all’impegno delle istituzioni, è necessaria una svolta culturale degli Stati più riluttanti, in quanto soltanto attraverso un’azione condivisa e coesa è possibile garantire a tutti i cittadini dell’Unione, indipendentemente dalla loro identità di genere od orientamento sessuale, pari dignità e opportunità.

In questa sfida, emerge con forza il ruolo della società civile e delle associazioni, che non solo sostengono le rivendicazioni delle minoranze, ma fungono anche da cassa di risonanza per i valori fondanti dell’Unione. Il loro operato, unito a quello delle istituzioni europee, dovrebbe rappresentare il volano per una svolta culturale, capace di abbattere i pregiudizi. D’altronde, se l’Unione europea intende essere un faro di diritti e libertà, deve saper dimostrare che l’uguaglianza non è un privilegio, ma un diritto inalienabile per ogni individuo.

³³ Cfr., per quanto riguarda la Croazia, la proposta annunciata dal partito conservatore (Most) di includere il divieto di esposizione dei minori alla propaganda LGBT e di azioni legali contro le organizzazioni LGBTIQ (4 luglio).

Abstract ENG

The Rights of LGBTIQ People in the European Union: A Value on the Rock

This paper examines the evolution of the protection of sexual minority rights in the European Union, highlighting the progress achieved through the combined efforts of the EU legislators and the ECJ case-law. At the same time, it underscores the profound differences arising among the national legal systems, illustrating how certain Member States have, over time, adopted laws or policies that run counter to the EU's founding values, thereby placing considerable strain on the cohesion and effectiveness of the European integration project. Despite the Union's sustained efforts towards the full realisation of LGBTIQ rights, this goal remains distant and is still largely contingent on a necessary political and cultural convergence across all Member States.

Abstract ITA

Il contributo analizza l'evoluzione della tutela dei diritti delle minoranze sessuali nell'Unione europea, evidenziando i progressi compiuti grazie all'azione combinata del legislatore europeo e della giurisprudenza della Corte di giustizia. Parallelamente, il lavoro mette in luce le profonde divergenze che emergono in merito tra i diversi ordinamenti nazionali, evidenziando come alcuni Paesi membri abbiano adottato nel tempo leggi o politiche che entrano in conflitto con i valori fondanti dell'UE, mettendo a dura prova la coesione e l'efficacia del progetto di integrazione europea. Nonostante gli sforzi costanti dell'Unione verso la piena realizzazione dei diritti delle persone LGBTIQ, questa resta un obiettivo ancora lontano e fortemente legato a una necessaria convergenza politica e culturale in tutti gli Stati membri.

Keywords: EU values, sexual minority rights; no-discrimination principle, infringement procedure, case law of the CJEU.

Parole chiave: valori dell'Unione europea, diritti delle minoranze sessuali, principio di non discriminazione, procedure di infrazione, giurisprudenza Corte di giustizia dell'Unione.

Maria Caterina Baruffi*

Il diritto di famiglia transnazionale alla luce dei valori dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. I valori e i principi dell'Unione europea. – 2. L'interazione tra la cittadinanza dell'Unione europea e il sistema di diritto internazionale privato. – 3. Il difficile bilanciamento tra tutela dell'identità personale e dell'identità nazionale. – 4. Cenni conclusivi. Quale tutela per gli *status* dei cittadini europei?

1. Le considerazioni del presente scritto muovono dalla constatazione della sempre più evidente tensione tra il processo di integrazione europea e i valori alla base dell'Unione europea¹, temi cari all'Onorato, profondo studioso dell'Unione europea, nella quale ha sempre fortemente creduto, come dimostrano i suoi numerosi scritti.

L'unicità della costruzione dell'ordinamento UE e l'armonizzazione che richiede un'integrazione di così vasta portata non possono non tener conto delle peculiarità nazionali, che l'Unione deve rispettare, se ed in quanto valori fondanti, di primario interesse per i suoi Stati membri. Come ben sostenuto, “[l]’approfondimento del processo di integrazione (...) non può che avvenire nella ricerca di una *comune identità* rintracciabile nei *valori propri dell’Unione*”, contenuti nell’art. 2 TUE, quale “‘collante’ che lega indissolubilmente in un progetto strategico Paesi che, pur dotati di storia e cultura diversi, hanno deciso di interpretare tali differenze come ‘valori’ unificanti (...)”².

I valori e i principi fondamentali comuni ad essi connessi³ sono stati finora intesi come riferimento per la determinazione del contenuto dei diritti

* Ordinaria di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Bergamo. Email: mariacaterina.baruffi@unibg.it.

¹ Si vedano sul punto le conclusioni dell'Avvocato generale J. R. De La Tour dell'11 gennaio 2024, causa C-814/21, *Commissione c. Polonia*.

² E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2021, III ed., p. 25.

³ La dicotomia valori e principi “si traduce spesso in un uso quasi indifferenziato dei due termini” (R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022, V ed., p. 329), tanto che i valori non assumerebbero “rilievo giuridico di per sé, ma in quanto

personali costituenti il patrimonio identitario della singola persona, quale riconducibile al rispetto della dignità umana e dei diritti umani⁴. A promuoverli è la cittadinanza dell'Unione che assicura all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) l'esercizio della libertà di circolazione, pur sempre entro i confini segnati dall'ambito di applicazione di detta libertà, al fine di non travalicare il limite posto dall'esercizio dei poteri sovrani degli Stati membri, rappresentato principalmente dall'obbligo di rispetto della loro identità nazionale.

In realtà una più attenta lettura delle ultime pronunce non solo in tema di diritti personali mostra in maniera inequivocabile che quando ricorrano principi, che siano espressione di valori dell'UE, il rapporto si sia invertito e che l'esercizio dei diritti fondamentali, o meglio l'attuazione dei valori dell'Unione, non sia più condizionato dai limiti posti dalla libertà di circolazione, ma che quest'ultima debba esercitarsi nel rispetto dei valori stessi, al di là dei limiti stessi ove occorra⁵. Nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia i principi e diritti fondamentali del cittadino trovano quindi una loro forza nei confronti del limite rappresentato dal concetto di identità nazionale proprio nel richiamo ai valori fondanti dell'Unione, quali sanciti dall'art. 2, di cui viene sottolineata la portata vincolante, che si riflette nella concreta ed immediata applicazione del diritto sancito dalla singola disposizione di diritto primario che di tali valori è espressione⁶, assistita dallo strumento di cui all'art. 7 TUE.

Il tutto muove dunque dalla attribuzione di una natura vincolante all'art. 2 TUE, non mera enunciazione di principi, ma elemento costitutivo della iden-

e nella misura in cui corrispondono a 'principi', nel senso di principi generali" (L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – ordinamento – tutela giurisdizionale – competenze*, Milano, 2022, VIII ed., p. 204). È invece nostro convincimento che i principi siano espressione dei valori di cui all'art. 2 TUE, ma che questi ultimi non si esauriscano nei primi, nel senso che i valori rappresentano l'essenza stessa dell'Unione, la sua identità, in quanto ordinamento giuridico comune, che si concretizzano in principi (sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2024, causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica Ceca*, punto 160), ma sono destinati ad alimentarsi sempre più di contenuti con l'avanzare del processo di integrazione, della cui evoluzione essi rappresentano il parametro.

⁴ Nel senso che la dignità umana appaia tra i valori "come il fondamento dell'intero complesso dei diritti umani" v. E. TRIGGIANI, U. VILLANI, *Comprendere l'Unione europea*, Bari, 2022, p. 17.

⁵ Conclusioni dell'11 gennaio 2024, *Commissione c. Polonia*, punto 131.

⁶ Sentenze gemelle della Corte di giustizia del 19 novembre 2024, *Commissione c. Repubblica Ceca* e dell'11 gennaio 2024, *Commissione c. Polonia*, dove, con riguardo alla interpretazione dell'art. 4, par. 2, TUE, alla luce dell'art. 2 TUE, si statuisce che quest'ultimo "non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri", rispettivamente punti 160 e 157, con riferimenti giurisprudenziali. Per un commento, F. MAURI, *Cittadinanza europea e diritto di eleggibilità dei cittadini "mobili" nell'Unione: le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-808/21 e C-814/21*, in *Eurojus.it*, 2025, reperibile online.

tità giuridica dell'Unione⁷. Questa affermazione della primazia gerarchica dei valori ha un impatto immediato sulla cittadinanza nazionale, quale condizione per l'acquisto e il possesso della cittadinanza dell'Unione, vuoi come limitazioni alla sua perdita, vuoi, in un'ottica recente, come condizione per il godimento dei diritti fondamentali connessi alla cittadinanza UE. In altri termini, la giurisprudenza comunitaria si esprime nel senso dell'attribuzione ai soggetti circolanti di diritti propri della cittadinanza dell'Unione anche quando difetti la cittadinanza nazionale, ove la realizzazione dei valori della stessa Unione lo richieda, sussistendone le condizioni, anche nei confronti dello Stato che non intenda attribuire agli stessi soggetti la propria cittadinanza⁸. La logica conclusione di tale modo di procedere sarebbe il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione in maniera autonoma rispetto alle previsioni degli ordinamenti statali considerati⁹ o, come effetto ulteriore, in passato difficilmente immaginabile, ma ora ipotizzabile, l'imposizione agli Stati medesimi dell'obbligo di attribuire la propria cittadinanza ove ancora una volta ad esigerlo sia l'appartenenza alla comunità di valori¹⁰. Ma questo – è il nostro auspicio – appartiene al futuro prossimo venturo dell'integrazione europea. Per ora dobbiamo limitarci a prendere atto di come sia al momento attuale indispensabile la ricerca del giusto equilibrio tra integrazione e diversità che caratterizza molti aspetti diversi del diritto dell'Unione europea, sia istituzionale sia materiale. In tale contesto, gli effetti dei diritti derivanti dalla cittadinanza UE¹¹ sugli *status* personali e familiari dei cittadini c.d. mobili hanno assunto negli ultimi tempi particolare rilevanza, anche per gli intrecci con la disciplina propriamente di diritto internazionale privato adottata dall'Unione europea nel settore della cooperazione giudiziaria in materia di famiglia.

Si tratta di competenze UE strutturalmente diverse, ma che, nell'ambito delle relazioni familiari, diventano reciprocamente dipendenti e, anzi, attraverso un percorso graduale hanno portato ad una costruzione di metodi diversificati per il raggiungimento dell'obiettivo della continuità transfrontaliera

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 232.

⁸ Ci si permette di rinviare a M. C. BARUFFI, *La cittadinanza dell'Unione europea e la circolazione degli status familiari*, in M. MESSINA (a cura di), *Strengthening the European Union through the European Citizenship and the Rule of Law. Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Napoli, 2024, p. 17 ss.

⁹ Si veda A. DI STASI, *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove "frontiere": le ragioni di un itinerario di ricerca*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 35 s.

¹⁰ Si determina così la "ricerca di un equilibrio (...) sempre più fluido" tra il livello nazionale e quello europeo della cittadinanza: così L. PANELLA, *Presentazione*, in M. MESSINA (a cura di), *op. cit.*, p. 7; nonché A. DI STASI, *Dimensioni attuali e "frontiere" di una cittadinanza nazionale under evolution e di una cittadinanza europea under stress*, *ivi*, p. 45.

¹¹ Sul punto si vedano i contributi apparsi in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*

degli *status* personali e familiari. Sempre più frequentemente, infatti, l'Unione europea sta incidendo in settori che tradizionalmente rientrano nelle competenze degli Stati membri, adducendo a giustificazione la garanzia dei diritti dei cittadini che esercitano la libera circolazione delle persone. Col tempo le modifiche via via apportate ai Trattati hanno così arricchito il novero delle competenze dell'Unione, anche, seppur con non poche difficoltà, nel campo del diritto di famiglia. Avendo il Trattato di Amsterdam "comunitarizzato" una parte della cooperazione giudiziaria, e specificamente quella in materia civile, ciò ha comportato la possibilità che venissero adottati con maggior facilità anche in tale settore atti vincolanti sottoposti al vaglio della Corte di giustizia. Il Trattato di Lisbona ha quindi definitivamente razionalizzato la competenza dell'Unione in materia di famiglia, inserendola nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹² ed ancorandone il fondamento alla realizzazione dei diritti fondamentali degli individui.

2. L'interazione tra i diritti discendenti dalla cittadinanza dell'Unione, e in particolare la libera circolazione delle persone, e la continuità (e portabilità) degli *status* personali e familiari, rientrante nel diritto internazionale privato in materia di famiglia di matrice UE, impone di muovere dall'idea di diversità quale formatasi nell'Unione. Tale concetto è infatti tradizionalmente centrale anche nel dibattito, dottrinale e giurisprudenziale, sui valori del diritto internazionale privato che si riflettono nelle soluzioni legislative adottate dagli strumenti elaborati a livello sovranazionale.

Nello specifico contesto del diritto UE, in ragione delle sue peculiarità, è tuttavia necessario operare un'ulteriore distinzione tra diversità degli Stati membri e diversità individuali, o tra identità nazionali e identità individuali. Queste distinzioni sono parte integrante della progressiva costruzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che poggia su un ideale di "società aperta e mobile" proprio dell'Unione.

Più in generale, in materia di diritto di famiglia sostanziale, le legislazioni nazionali sono caratterizzate da differenze anche significative, spesso radicate nelle tradizioni e nei valori specifici dei singoli Stati. Tali divergenze legislative possono pertanto ostacolare la continuità dello *status* dei cittadini dell'Unione che si trasferiscono in Stati membri diversi e che, in conseguenza dell'applicazione delle norme di conflitto stabilite dal diritto internazionale privato applicabile, possono essere soggetti a discipline sostanziali diverse nei rispettivi Stati di origine e di destinazione.

Si tratta di una questione ben nota nel diritto internazionale privato, e di fatto uno dei principali motivi che hanno spinto verso la ricerca di soluzioni

¹² Per un'analisi dettagliata delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona alle varie competenze dello SLSG, v. R. CAFARI PANICO, *Le nuove politiche dell'Unione europea*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi, Diritto dell'Unione europea*, III, 2, Torino, 2011, p. 433 ss. e, con particolare riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia civile e al diritto di famiglia, p. 440 s.

condivise in ambito internazionale, ad es. elaborate a livello globale dalla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato.

All'interno dell'Unione europea, le possibili divergenze e disarmonie nelle legislazioni nazionali in materia di diritto di famiglia emergono in modo ancora più intenso quando si consideri la disciplina dello stato civile, poiché si ricollegano a concezioni diverse, e in parte confliggenti, dell'Unione e dei rapporti con i suoi Stati membri.

La materia dello stato civile è saldamente di competenza degli Stati membri, che sono sovrani nel decidere in merito alla possibilità di annotare, iscrivere o trascrivere nei registri dello stato civile gli *status* validamente costituiti all'estero in applicazione della normativa locale. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza, devono essere rispettati i principi fondamentali che caratterizzano l'ordinamento europeo, quali quello della libera circolazione delle persone e di non discriminazione¹³.

Come anticipato, si crea quindi una progressiva tensione tra valori fondanti, quali, da un lato, in particolare, l'importanza che i Trattati UE conferiscono alla mobilità transfrontaliera attraverso i diritti di circolazione concessi ai cittadini dell'Unione, e, dall'altro, il rispetto che gli stessi Trattati richiedono, in modi diversi, per le identità nazionali, la diversità culturale e le scelte politiche fondamentali degli Stati membri, come previsto dall'art. 3, par. 3, TUE, che sancisce l'obbligo per l'Unione europea di rispettare "la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica", e dall'art. 4, par 2, TUE, che contiene la c.d. clausola delle "identità nazionali". Il rispetto dell'identità nazionale costituisce infatti, allo stesso tempo, parametro di legittimità e criterio ermeneutico, come la Corte di giustizia non scorda di ribadire, seppur non in maniera incondizionata, in quanto sottoposto, come ricordato, al rispetto dei valori sui quali si basa l'Unione.

L'identità nazionale costituisce quindi un limite che grava sull'Unione e in particolare sul suo organo giurisdizionale, senza tuttavia dimenticare che esiste un controlimite dell'Unione, che si sostanzia proprio in quei valori

¹³ Il riferimento è alle sentenze della Corte di giustizia del 1° aprile 2008, causa C-276/06, *Tadao Maruko*, dove la Corte ha ritenuto la normativa tedesca – che non consentiva al *partner* superstite di un'unione civile, in caso decesso dell'altro partner, di percepire una prestazione equivalente a quella concessa ad un coniuge superstite – in contrasto con i principi fondamentali del diritto UE e, in particolare, quello di non discriminazione; e 12 maggio 2011, causa C-391/09, *Vardyn*, relativa, in particolare, alla libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, che non impedisce che le autorità competenti di uno Stato membro rifiutino, in applicazione di una normativa nazionale secondo cui il cognome e i nomi di una persona possono essere registrati negli atti di stato civile esclusivamente in una forma che rispetti le regole di grafia della lingua ufficiale nazionale, di modificare nei certificati di nascita e di matrimonio di uno dei suoi cittadini il cognome e il nome di detta persona secondo le regole di grafia di un altro Stato membro. Tali principi sono stati ribaditi dalla Corte di giustizia anche nella successiva giurisprudenza, a partire dalla sentenza dell'8 giugno 2017, causa C-541/15, *Freitag*. V. anche *infra*, par. 3.

dell'intero sistema, senza i quali verrebbero meno le stesse premesse dell'unione nella diversità¹⁴.

Gli elementi ricostruttivi dei due ambiti di competenza che si intersecano quando si affronta la tematica della continuità degli *status* personali e familiari all'interno dell'Unione e degli eventuali limiti dati dal rispetto della identità nazionali, hanno le proprie radici rispettivamente nella cittadinanza europea e nell'uniformazione delle regole nazionali sull'individuazione delle competenze nel merito a seguito dell'adozione di atti di diritto internazionale privato da parte dell'Unione.

La prima, *status* fondamentale del cittadino dell'Unione, secondo l'insegnamento della Corte di giustizia, è un istituto fortemente evolutivo¹⁵, se non addirittura rivoluzionario, in forza della sua capacità di conferire diritti concreti al suo titolare e, in una prospettiva più ampia, è la manifestazione "tangibile" dell'obiettivo politico di costruzione di un'Unione fondata sull'ideale di libera circolazione e sull'assenza di barriere fisiche e giuridiche alla mobilità. Come tale, l'istituto della cittadinanza – e, in particolare, i relativi corollari consistenti nel diritto di libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE e nel divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito in termini generali dall'art. 18 TFUE – esercita un'influenza quasi "naturale" sulle relazioni familiari che presentano elementi di contatto con più Stati membri, ma anche con Stati terzi, e, di conseguenza, sulle norme giuridiche che le disciplinano, le quali, nell'ordinamento dell'Unione, ricadono nel settore della cooperazione giudiziaria civile che trova la sua base giuridica nell'art. 81 TFUE.

A loro volta, gli atti adottati in esercizio della competenza in materia di diritto internazionale privato della famiglia, in quanto misure di armonizzazione, sono in grado di completare e ampliare le potenzialità di applicazione dei principi elaborati sulla base dell'istituto della cittadinanza, compiendo così un ulteriore passo in avanti nella creazione progressiva dello spazio giuridico di libertà, sicurezza e giustizia.

L'elemento distintivo della competenza fondata sull'art. 81, par. 3, TFUE è quello di costituire una misura di integrazione positiva, e, soprattutto, di possedere un ambito di applicazione personale non limitato dalla sussistenza della cittadinanza europea dei soggetti considerati. Il riconoscimento e la conseguente circolazione di *status* personali e familiari sono infatti possibili anche per i cittadini di Stati terzi, laddove i requisiti di applicabilità, vale a dire i titoli di giurisdizione e i criteri di collegamento del regolamento di volta in volta rilevante, siano soddisfatti.

¹⁴ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 25.

¹⁵ E. TRIGGIANI, già prima dell'intervento della Corte di giustizia, aveva evidenziato la "capacità espansiva" della cittadinanza europea, in grado di rafforzare il processo di integrazione dell'Unione, evidenziandone, al contempo, lo "stato di salute" (*Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. IX).

3. Quale conseguenza di quanto sopra detto, sorge la necessità di contemperare i diversi interessi in gioco laddove confliggenti, ovvero l'identità personale e sua continuità transfrontaliera, da un lato, e le identità nazionali, dall'altro, che costituiscono altrettanti obiettivi e principi caratterizzanti l'Unione.

Le direttrici lungo cui si sviluppa questo intreccio seguono le dinamiche dell'integrazione, negativa e positiva, tipiche del diritto dell'Unione europea, originate nella dimensione più strettamente economica del mercato interno e poi trasferite in quella più ampia della circolazione delle persone e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Centrale nella ricostruzione qui proposta è il principio di riconoscimento delle situazioni giuridiche, ai nostri fini da intendere come situazioni giuridiche personali e familiari. In termini volutamente ampi, tale principio può essere definito come l'accettazione di una situazione giuridica creata all'estero, tramite un atto privato o con l'intervento di una pubblica autorità, indipendentemente dall'applicazione delle norme di conflitto dello Stato richiesto¹⁶. È la situazione giuridica in quanto tale ad essere oggetto di riconoscimento, non il "prodotto giuridico", quale, ad es., la decisione o l'atto pubblico, come è invece proprio del riconoscimento declinato nel quadro del diritto internazionale privato, ma è agevole intuire la rilevanza di questo principio ai fini della circolazione delle persone e della "portabilità" dei loro *status* familiari e personali tra uno Stato e l'altro. Anzi, inteso come un vero e proprio metodo, esso permette di evitare il ricorso al diritto internazionale privato, e in particolare alle norme di conflitto, per determinare quale sia il diritto sostanziale applicabile a quella determinata situazione giuridica, dal quale invece può conseguire che, in base ai criteri di collegamento di volta in volta adottati, lo *status* sia riconosciuto in modi diversi tra un paese e l'altro.

Calando il metodo del riconoscimento dal piano astratto a quello più specifico del diritto UE, esso trova il proprio fondamento giuridico proprio nel diritto di libera circolazione garantito dall'art. 21 TFUE e, quindi, più ampiamente, nella cittadinanza dell'Unione, in forza del quale è precluso agli Stati membri di porre in essere misure che possano ostacolare l'esercizio di tale libertà. Non si tratta, naturalmente, di un riconoscimento che deve essere assoluto, ma che impone agli Stati membri di giustificare le ragioni di un suo eventuale rifiuto, secondo il tradizionale schema applicabile in materia di restrizioni alle libertà di circolazione, tenendo conto dell'interpretazione restrittiva e "armonizzata" che la Corte di giustizia ha fornito a tale riguardo.

In questa declinazione, il metodo del riconoscimento si qualifica pienamente come forma di integrazione negativa, per mezzo della quale i diritti

¹⁶ In merito, si veda, anche per i riferimenti ivi citati, I. MARCHIORO, *Quali prospettive per il legislatore europeo dopo Coman e Pancharevo?*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 3/2023, p. 385 ss.; ID., *L'influenza del diritto dell'Unione europea nella formazione e nel riconoscimento degli atti di nascita dei figli di coppie omogenitoriali, tra punti fermi e questioni ancora aperte*, ivi, 1/2024, p. 407 ss.

dei cittadini UE divengono strumentali per eliminare, o comunque ridurre, gli ostacoli alla libera circolazione all'interno dell'Unione.

Il “motore” della ricerca del bilanciamento tra interessi confliggenti e dello sviluppo del metodo del riconoscimento come strumento proprio del diritto dell'Unione europea è stata pertanto, ancora una volta, la Corte di giustizia, grazie alla propria giurisprudenza originata in materia di diritto al nome¹⁷ e successivamente estesa anche ad altri settori relativi al diritto della personalità, quali lo *status* di coniuge¹⁸, quello di figlio¹⁹ e, da ultimo, quello

¹⁷ Nell'ampia bibliografia in materia, si veda per tutti, G. ROSSILLO, *The Recognition of Names Between EU Law and Human Rights Law – Recent Developments*, in *Yearbook of Private International Law*, 2023/2024, p. 217 ss.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman e a. c. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*. Nell'ampia dottrina su questo caso si vedano, per tutti, G. ROSSILLO, *Corte di giustizia, matrimonio tra persone dello stesso sesso e diritti fondamentali: il caso Coman*, in *SIDIBlog*, 8 luglio 2018; I. SUMNER, *Groundbreaking decision or a tiny tremor? The Court of Justice decision in Coman*, in *Netherlands Private International Law*, 2018, p. 469 ss.; J. J. RIJPM, *You Gotta Let Love Move. CGUE 5 giugno 2018, causa C-673/16, Coman, Hamilton, Accept v Inspectoratul General pentru Imigrări*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 324 ss.; D. V. KOCHENOV, U. BELAVUSAU, *After the celebration: Marriage equality in EU Law post-Coman in eight questions and some further thoughts*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2020, p. 549 ss.; U. BELAVUSAU, D. V. KOCHENOV, *Same-Sex Spouses: More free movement, but what about marriage?: Coman*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 227 ss.; M. C. BARUFFI, *Free Movement of Same-sex Spouses in the EU*, in *Yearbook of Private International Law*, 2023/2024, p. 157 ss. Si veda anche A. TRYFONIDOU, R. WINTERMUTE, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, Studio PE 671.505, marzo 2021, reperibile online.

¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 14 dicembre 2021, causa C-490/20, *V.M.A.*, conosciuta anche come *Pancharevo*, per il nome del distretto del Comune interessato. Per un commento v. N. CHIRICALLI, *La libera circolazione delle persone e la (quasi) libera circolazione dello status di figlio*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2021, p. 543 ss.; M. C. BARUFFI, *Il riconoscimento della filiazione tra persone dello stesso sesso e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Famiglia e diritto*, 2022, p. 1098 ss.; Id., *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in F. PESCE (a cura di), *La surrogazione di maternità nel prisma del diritto*, Napoli, 2022, p. 13 ss.; O. FERACI, *Il riconoscimento “funzionalmente orientato” dello “status” di un minore nato da due madri nello spazio giudiziario europeo: una lettura internazionalprivatistica della sentenza “Pancharevo”*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 564 ss.; M. GRASSI, *Riconoscimento del rapporto di filiazione omogenitoriale e libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 591 ss.; A. TRYFONIDOU, *The ECJ Recognises the Right of Rainbow Families to Move Freely between EU Member States: The VMA Ruling*, in *European Law Review*, 2022, p. 534 ss.; L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione come strumento di tutela dei minori nel contesto di famiglie omogenitoriali: verso un'erosione della competenza statale in materia di famiglia*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, p. 409 ss., p. 422. Ad essa ha fatto seguito l'ordinanza della Corte di giustizia del 24 giugno 2022, causa C-2/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, relativa ad un caso analogo.

derivante da una rettifica di sesso²⁰.

In essa la libertà di circolazione, con il conseguente riconoscimento degli elementi identificativi dell'individuo, viene comunemente posta alla base di un diritto alla portabilità degli *status* personali e familiari. Come è noto, l'approccio elaborato dalla Corte può essere sintetizzato nei seguenti assunti: da un lato, si ribadisce che la materia della circolazione degli *status* mediante la trascrizione (riconoscimento) degli atti di stato civile, quali il matrimonio e la filiazione, rientra nella competenza degli Stati membri e, dall'altro, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza devono comunque rispettare il diritto dell'Unione europea e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libertà riconosciuta a ciascun cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri²¹.

Una simile impostazione non comporta una violazione dell'ordine pubblico o dell'identità nazionale dello Stato membro, la cui normativa, ad es., non ammette le unioni tra persone dello stesso sesso e non riconosce i rapporti di filiazione tra queste e un minore. Non sussiste, infatti, alcun obbligo, per lo Stato membro ospitante, di introdurre nel proprio ordinamento istituti giuridici idonei a recepire quegli *status* acquisiti in altro Stato membro e non conosciuti all'interno dello stesso Stato, se non al solo fine di garantire l'esercizio dei diritti che derivano dal diritto dell'Unione.

Tramite questo obbligo di riconoscimento degli *status*, da intendersi “funzionale” all'esercizio dei diritti connessi alla libera circolazione, la Corte di giustizia è giunta pertanto ad una soluzione, sebbene limitata nei suoi scopi, che permette una circolazione dello *status* attestato nei documenti pubblici formati a livello nazionale.

Al fine di ampliare il novero dei diritti fruibili dai cittadini UE che si muovono all'interno del territorio UE²², il legislatore dell'Unione potrebbe intervenire utilizzando il menzionato art. 81 TFUE sulla cooperazione giudiziaria civile in materia di famiglia, al fine di realizzare le condizioni per

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-4/23, *M.-A.A. c. Direcția de Evidență a Persoanelor Cluj e a.*, nota come *Mirin*. Per un commento cfr. F. DEANA, *Dalla libera circolazione del nome alla libera circolazione dell'identità di genere: la giurisprudenza della Corte di giustizia dopo la sentenza Mirin*, in *Eurojus*, 4/2024, p. 126 ss.; nonché, in precedenza, I. MERCHIORO, *Le conclusioni dell'Avvocato generale in Mirin: un nuovo tassello nel puzzle del riconoscimento degli status personali*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 2/2024, p. 163 ss.

²¹ V. *supra*, par. 2.

²² Secondo L. RICCARDI, invero, l'art. 21 TFUE conferisce ai cittadini UE anche “il diritto di condurre una vita familiare ‘normale’, insieme ai loro familiari, sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro di cui hanno la cittadinanza quando fanno ritorno nel territorio di tale Stato membro” (*op. cit.*, p. 422). N. LAZZERINI evidenzia come nella giurisprudenza della Corte di giustizia “i riferimenti al diritto di condurre una normale vita familiare” si rinvengono anche nei casi *Coman* e *Pancharevo*, potendo l'art. 21, par. 1, TFUE essere invocato “anche nei confronti dello Stato membro di origine” (N. LAZZERINI, *Il diritto dei cittadini dell'Unione “circolanti” di condurre una normale vita familiare: stato dell'arte e prospettive*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 1/2024, p. 303 ss.).

la circolazione dello *status* personale e familiare, a tutti gli effetti giuridici, tra uno Stato membro e l'altro. Risponde a tale esigenza la proposta di regolamento adottata dalla Commissione europea il 7 dicembre 2022, sul riconoscimento della genitorialità tra Stati membri²³, che, tuttavia, non incide sulla competenza degli Stati membri per quanto riguarda la regolamentazione della filiazione e l'accertamento di tale *status*.

Volendo sintetizzare il risultati cui si è pervenuti attraverso il cammino parallelo della Corte di giustizia con la tecnica del riconoscimento e del legislatore unionale, potremmo dire che il diritto di circolazione dei cittadini europei all'interno dell'UE e la connessa portabilità dei loro *status* personali e familiari, che implica il riconoscimento delle situazioni giuridiche sottostanti tra Stati membri, sono espressione delle finalità di tutela dei diritti fondamentali degli individui, come riconosciuti dal diritto dell'Unione e sanciti nella Carta. Ciò nonostante, agli Stati membri è riconosciuto un margine di discrezionalità, che consente di limitare tale libertà di circolazione, invocando principi e valori ai quali ciascun ordinamento nazionale conferisce particolare protezione a livello costituzionale o che, comunque, possono essere considerati parte della propria identità nazionale o culturale. Il riferimento è, in particolare, alla clausola di ordine pubblico, che sottende il rispetto dei valori identitari dello Stato in questione, tutelati dal menzionato art. 4, par. 2, TUE, quale unico limite ammissibile in un ordinamento integrato nel cui ambito rientra la funzione di tutela della struttura fondamentale dello Stato membro, anche sul piano dei rapporti di famiglia. La diversità dei valori degli Stati membri può però essere prioritaria rispetto alla diversità sociale che la mobilità transfrontaliera implica solo in circostanze eccezionali. Escluse tali situazioni, il rispetto dell'identità individuale dei cittadini, e quindi l'accettazione della diversità sociale o del multiculturalismo, risultano prevalere sull'identità nazionale degli Stati membri.

L'aspetto caratterizzante del metodo del riconoscimento fondato sull'art. 21 TFUE e finalizzato a garantire la continuità transfrontaliera degli *status* personali e familiari consiste, tuttavia, nella scissione dei piani attraverso cui tale riconoscimento può operare. Da un lato, quello dei diritti di libera circolazione e degli ostacoli al loro esercizio derivanti dal mancato riconoscimento di *status* personali e familiari sulla base di divergenze nelle legislazioni nazionali, e, dall'altro, quello del riconoscimento degli ulteriori diritti sostanziali sottostanti allo *status* in questione, che rimane impregiudicato e soggetto alle eventuali norme di diritto internazionale privato che l'Unione

²³ Proposta di regolamento, del 7 dicembre 2022, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione, COM(2022)695 final. Su di essa ci si permette di rinviare a M. C. BARUFFI, *La proposta di Regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, in *Famiglia e diritto*, 6/2023, p. 535 ss., anche per i riferimenti dottrinali.

può aver adottato nel settore – separato ma connesso – della cooperazione giudiziaria in materia di famiglia.

Questa evoluzione nel bilanciamento di valori in gioco permette di svolgere alcune considerazioni più ampie riguardo al ruolo che tale “combinazione” di competenze dell’Unione, del tutto peculiare nell’ambito delle relazioni familiari transfrontaliere, può svolgere nella costruzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale spazio giuridico integrato in cui viene attribuita centralità al cittadino europeo mobile, che si sposta con il suo “bagaglio” di *status* personali e familiari. E’ possibile così apprezzare anche l’ulteriore unicità, nel panorama sovranazionale, della realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quadro dell’Unione se confrontato con altre organizzazioni internazionali che si propongono di raggiungere soluzioni giuridiche di armonizzazione dello stato civile, quali, ad es., la Commissione internazionale dello stato civile (CIEC)²⁴ e del diritto di famiglia transnazionale, come la Conferenza dell’Aja di diritto internazionale privato²⁵, a causa, come detto, delle finalità del rispetto dei diritti fondamentali, da un lato, e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, dall’altro, che permeano in termini sostanziali tale area (cfr. art. 67, par. 1, TFUE).

A tale proposito può aprirsi un ulteriore spunto di riflessione: laddove strumenti giuridici elaborati in seno a queste altre organizzazioni internazionali siano resi applicabili, tramite rinvio, da parte di fonti di diritto derivato dell’Unione, di cui abbiamo esempi proprio nei regolamenti adottati nel settore del diritto di famiglia²⁶, questi stessi strumenti potrebbero essere soggetti ad un’interpretazione “adeguatrice”, in casi intra-UE, alla luce dei principi e valori fondanti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, più in generale, l’Unione stessa. Un esempio può essere dato dalla Convenzione dell’Aja del 1980²⁷: i rigidi meccanismi di funzionamento finalizzati al ripristino dello *status quo ante* all’illecito trasferimento del minore possono comportare, se applicati in contesti fattuali di particolare delicatezza, quali le situazioni di violenza domestica, un pregiudizio, fisico e psichico, nel soggetto (di norma,

²⁴ Si veda il sito <https://www.ciec1.org/en>.

²⁵ Per informazioni cfr. <https://www.hcch.net/en/home>.

²⁶ Si pensi all’esplicito rinvio contenuto nell’art. 15 del regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, al Protocollo dell’Aja, del 23 novembre 2007, relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, per gli Stati membri vincolati da tale strumento, o all’applicabilità alle controversie intra UE delle norme relative alla legge applicabile contenute nella Convenzione dell’Aja del 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l’esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, per la mancanza di una specifica disciplina legislativa propria dell’Unione, avendo l’Unione stessa demandato la firma e la ratifica della Convenzione agli Stati in suo nome e conto.

²⁷ Convenzione dell’Aja, del 25 ottobre 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

la madre) che ha sottratto il minore e che, in forza dell'applicazione della Convenzione, segue il minore stesso nel rientro verso lo Stato di precedente residenza abituale, in cui è presente il genitore che si è reso responsabile degli episodi di violenza. Nel contesto dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia potrebbe quindi essere offerta un'interpretazione tipicamente unionale delle norme convenzionali, cui rinvia, integrandole, il regolamento (UE) 2019/1111²⁸ per la materia della sottrazione internazionale, alla luce del rispetto dei diritti fondamentali di tutti i soggetti coinvolti.

È poi possibile cogliere la potenzialità per certi versi dirompente del metodo del riconoscimento anche in prospettiva futura, in ambiti attualmente ancora controversi, quale potrebbe essere quello dell'identità di genere di una persona, ma al contempo è chiaro anche il limite intrinseco del principio dato dalla stessa base giuridica (art. 21 TFUE) che ne costituisce il fondamento. La sua applicazione presuppone infatti che si tratti di cittadini dell'Unione ulteriormente qualificati dall'esercizio della libertà di circolazione, i quali possono invocare il riconoscimento in un altro Stato membro, anche in quello di origine, dello *status* personale e familiare come creato nello Stato membro in cui esso si è validamente formato, in virtù della circolazione intra UE. Il riconoscimento opera, si ribadisce, ai soli fini dell'esercizio della libera circolazione, con l'esclusione invece degli ulteriori fini, ad es. sul piano del diritto civile, successorio, dell'assistenza e previdenza sociale, per i quali quel determinato status può essere fatto valere.

Non si può tralasciare, inoltre, che anche sotto il profilo attuativo il principio del riconoscimento può incontrare ostacoli pratici tali da minarne l'efficacia concreta, come è emerso nelle vicende giudiziarie successive alle sentenze *Coman* e *VMA* negli Stati membri interessati (Romania e Bulgaria).

4. La normativa di diritto internazionale privato, fondata sulla diversa base giuridica dell'art. 81, par. 3, TFUE, permette, rispetto a quanto sopra detto, l'ulteriore "salto in avanti" consistente nel riconoscimento dello *status* personale e familiare a tutti gli effetti, non più limitati all'esercizio della libera circolazione. Se ciò è già stato realizzato quasi compiutamente in alcuni ambiti, come con riferimento allo *status* personale a seguito di una decisione di divorzio che trova una disciplina completa di diritto internazionale privato grazie ai regolamenti Bruxelles II-ter e Roma III²⁹, la nuova frontiera che si è aperta in tempi più recenti è quella relativa allo *status* di figlio attraverso la proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel dicembre 2022.

²⁸ Regolamento (UE) 2019/1111, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori, noto come Bruxelles II-ter.

²⁹ Regolamento (UE) n. 1259/2010, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

Si tratta di una proposta ambiziosa, formulata con un ambito di applicazione volutamente ampio in ossequio alla finalità di evitare disparità di trattamento nei confronti dei figli sulla base della nazionalità, del sesso dei genitori, della tecnica di procreazione cui è stato fatto ricorso. Il disegno legislativo non è però scevro da profili di criticità che sono stati già evidenziati dalla dottrina, cui si rinvia, e che influenzeranno probabilmente l'esito del negoziato di adozione dell'atto attualmente in corso.

Tuttavia, in una situazione di *impasse* legislativa quale quella in cui ci si trova a seguito dei pareri negativi già formulati da alcuni Stati, tra i quali il nostro, la soluzione potrebbe essere offerta proprio dal ricorso all'art. 21 TFUE. Tale disposizione opererebbe non più soltanto come base giuridica del metodo di riconoscimento delle situazioni giuridiche quale forma di integrazione negativa, ma altresì come strumento di integrazione positiva, finalizzata all'adozione di un'iniziativa legislativa che non intervenga direttamente sulla questione della filiazione, ma la affronti avvalendosi delle competenze dell'Unione, nell'ottica della libera circolazione degli *status* e dei relativi diritti connessi, al fine di evitare situazioni claudicanti almeno per i minori, i cui diritti devono essere tutelati in modo ancora più incisivo di quelli conferiti agli adulti, per non incorrere in una violazione dei loro *best interests*. In questo senso il certificato europeo potrebbe operare come una sorta di carta d'identità, finalizzato a garantire i diritti fondamentali dei minori sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione³⁰. La certificazione dello *status* avrebbe pertanto il solo fine di consentire l'esercizio dei diritti che trovano la loro fonte nel diritto primario e derivato dell'UE, quando si tratta di cittadini dell'Unione. Tale soluzione potrebbe apparire come riduttiva, se confrontata con la portata della misura proposta sulla base dell'art. 81, par. 3, TFUE, ma, in realtà, potrebbe ipoteticamente avere anche un ambito di applicazione materiale non limitato alla sola filiazione, estendendosi a ulteriori *status* personali e familiari meritevoli di tutela, e permettendo altresì di chiarire meglio, in via legislativa, quali siano gli effetti legati al riconoscimento della situazione giuridica ai soli fini dell'esercizio della libera circolazione³¹.

La norma di cui all'art. 21 TFUE peraltro è già stata utilizzata quale base giuridica in una materia strettamente funzionale alla libera circolazione, vale a dire quella della semplificazione delle formalità amministrative necessarie per la circolazione dei documenti pubblici nell'Unione europea, realizzata con il regolamento (UE) 2016/1191³². Tale normativa uniforme trova un'ap-

³⁰ Sia consentito il rinvio a M. C. BARUFFI, *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata*, cit.; ID., *La proposta di Regolamento UE sulla filiazione*, cit.

³¹ Su tale aspetto la Corte di giustizia non è ovviamente intervenuta nelle sentenze *Coman* e *VMA*, essendosi pronunciata tramite rinvio pregiudiziale e avendo rimesso al giudice nazionale l'applicazione dei principi enunciati nei singoli casi concreti.

³² Regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n.

plicazione limitata alla sola questione dell'autenticità del documento pubblico che documenta la situazione giuridica personale e familiare, con esclusione del riconoscimento dei relativi effetti, ma, dal punto di vista soggettivo, può essere applicata – ed è ciò che rileva – indipendentemente dalla cittadinanza dell'Unione del soggetto interessato, essendo necessario soltanto che si tratti di un documento pubblico rilasciato dalle autorità di uno Stato membro per la presentazione in un altro Stato membro.

In definitiva, quello che stiamo vivendo è un momento del tutto particolare, in cui, sotto la spinta dei valori che si esprimono nella tutela dei diritti della persona, le stesse competenze dell'Unione si dilatano nel campo della famiglia, trovando nella cittadinanza europea lo strumento di affermazione e nel diritto internazionale privato il mezzo per una progressiva uniformizzazione, seppur indiretta. I limiti di questa evoluzione, che significa una progressiva erosione delle prerogative statali, sono ancora da definire e non potranno non essere influenzate dal progredire dell'integrazione europea. Ma questa è un'altra storia, ancora tutta da scrivere, come Ennio Triggiani ci insegna.

Abstract ENG

Transnational Family Law and the European Union Values

This paper deals with the influence of the values underpinning the European Union on the free movement of personal status as a right deriving from European citizenship. The relationship between the EU's founding values and the respect for national identities, which represents a constraint on the Union's competence, becomes particularly relevant. Hence the need to strike a balance between the various interests at stake when they are conflicting within the area of freedom, security and justice. In this respect, although limited to freedom of movement, a fundamental role is played by the principle of recognition of legal situations validly established in one of the Member States. In parallel, EU private international law in family matters has been gradually developed, which brought to the adoption of numerous legislative initiatives in this field.

Abstract ITA

Il lavoro tratta dell'influenza esercitata dai valori posti alla base dell'Unione europea sulla libera circolazione degli *status* personali, quale diritto che nasce dalla cittadinanza europea. Particolare rilievo assume il rapporto tra i valori fondanti l'UE e il rispetto delle identità nazionali, che rappresentano un limite che grava sull'Unione. Ne consegue la necessità di temperare i diversi interessi in gioco laddove confliggenti nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A tal

1024/2012. Per un commento si vedano i contributi apparsi in *Papers di diritto europeo*, 2023, numero speciale, reperibile *online*.

fine, seppure limitatamente alla libera circolazione, un ruolo fondamentale è svolto dal principio del riconoscimento delle situazioni giuridiche validamente formatesi in uno degli Stati membri. Ad esso si accompagna il progressivo svilupparsi di una normativa europea di diritto internazionale privato, oggetto di numerose iniziative legislative.

Keywords: values; free movement; citizenship; identity; recognition.

Parole chiave: valori; libera circolazione; cittadinanza; identità; riconoscimento.

Mario Calogero*

Status dei figli nati attraverso la G.p.A.: tra Carte, Corti e tentativi vari di disciplina, alla ricerca del *best interest* del minore. Notazioni sparse

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Le fattispecie oggetto di indagine. – 3. *Segue*: la soluzione raggiunta dalla giurisprudenza prima della promulgazione della legge n. 169/2024 (cenni). – 4. I tentativi di novellare la disciplina della G.p.A. di cui all'art. 12, co. 6, l. 40/2004. In particolare, la l. 169/2024. – 5. Intermezzo. – 6. Cenni sul contesto tecnologico-culturale dove si colloca oggi l'inizio della vita umana che non avviene in modo naturale. – 7. La G.p.A. solidale e la G.p.A. a titolo oneroso. – 8. Conclusioni (necessariamente provvisorie).

1. L'acronimo G.p.A. (gestazione per conto d'altri) indica, in via generale, i casi in cui aspiranti genitori, impossibilitati a generare per le vie naturali un figlio, ne commettono la generazione ad una donna *terza*, la quale si impegna a consegnarlo loro alla nascita, rinunciando all'esercizio di qualsiasi diritto e declinando l'assunzione di qualunque dovere.

Questa definizione si riferisce ad una pluralità di fattispecie. E così, quanto ai soggetti che possono ricorrere alla commissione della gestazione del figlio desiderato ad una donna *terza*, può trattarsi di una coppia eterosessuale, coniugata o non coniugata, di una coppia omosessuale maschile o femminile, unita o meno civilmente, o, anche, di una persona, uomo o donna, sola¹.

* Ordinario f.r. di Istituzioni di diritto privato dell'Università degli Studi di Messina. Email: mariopio.calogero@unime.it.

** Per ragioni di spazio, le note ed i riferimenti bibliografici sono stati limitati all'essenziale. Parimenti le numerose e delicate questioni che vengono in rilievo, in molti casi, sono solo accennate. Sul tema ho, comunque, in corso una ricerca molto più articolata, che naturalmente rimane dedicata al prof. Ennio Triggiani, Maestro ed Amico carissimo.

¹ Con riferimento alle coppie omosessuali val la pena ricordare che la Corte costituzionale (al di fuori del problema della legittimità del ricorso alla G.p.A.) in più occasioni ha statuito che da un punto di vista generale, da un lato, "non è configurabile un divieto costituzionale,

Quanto alla provenienza dei gameti, maschili e femminili, necessari per avviare la gravidanza, le possibilità, secondo le circostanze, sono davvero tante e facilmente immaginabili. Va da sé, che, secondo ricorra l'una o l'altra eventualità, l'embrione dovrà essere creato *in vitro* ovvero la gravidanza potrà essere avviata attraverso la inseminazione della madre portatrice. Sempre in astratto, poi, non si può neanche escludere che nel corpo della medesima madre portatrice venga impiantato un embrione, creato in precedenza su impulso di altri aspiranti genitori, con il materiale genetico di questi ultimi, eventualmente combinato col materiale genetico di *terzi*, ma che per qualche ragione non sia stato "utilizzato", bensì crioconservato e abbandonato, magari definitivamente in qualche gelido e buio contenitore, dove nel tempo è destinato a perdere qualsiasi forza vitale.

Tutte le fattispecie evocate qui sopra possono, poi, distinguersi (in un certo senso trasversalmente) in due grandi categorie, secondo che l'accordo tra gli aspiranti genitori e la madre che conduce la gravidanza sia a titolo oneroso o a titolo gratuito, ovvero secondo che la gestante abbia diritto ad un compenso per il "servizio reso", oppure abbia deciso di condurre la gestazione per conto degli aspiranti genitori per mero fine altruistico o solidale.

Quanto alla G.p.A. a titolo oneroso, tuttavia, giova avvertire sin da ora, salvo a ritornarvi successivamente, che tale pratica urta espressamente con l'art. 3, co. 2, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, ladove stabilisce "il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro", e, seppur nei limiti della sua rilevanza nel nostro ordinamento, con l'art. 21 della Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 (*Convenzione per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina*), ai sensi del quale, parimenti, "il corpo umano e le sue parti non debbono essere, in quanto tali, fonte di profitto".

2. Fermo quanto precede, come è noto, già il testo originario della l. 19 febbraio 2004, n. 40, recante *Norme in materia di procreazione medical-*

per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina", e, dall'altro lato, che "non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore" (così Corte costituzionale, sentenza del 9 marzo 2021, n. 32, *considerato in diritto* 2.4.1.3. V., però, anche Corte costituzionale, sentenze del 23 ottobre 2019, n. 221 e del 9 marzo 2021, n. 33). Peraltro, già Cassazione civile, Sez. I, sentenza dell'11 gennaio 2013 n. 601, statuiva, seppur ad altri fini, che "in tema di separazione personale dei coniugi, la circostanza che la famiglia in cui è inserito il minore in regime di affidamento esclusivo alla madre, sia composta da due donne legate da una relazione omosessuale, non appare di per sé rilevante in carenza di alcuna allegazione in ordine ad eventuali ripercussioni negative dell'ambiente familiare, sul piano educativo e della crescita del bambino; non può difatti darsi rilievo alcuno al mero pregiudizio che sia dannoso per l'equilibrato sviluppo del bambino il fatto di vivere in una famiglia incentrata su una coppia omosessuale.".

mente assistita (d'ora innanzi P.M.A), all'art. 12, co. 6, vietava la c.d. "surrogazione di maternità" (la G.p.A., insomma), quali che ne fossero le modalità della sua realizzazione, senza distinguere neanche tra G.p.A. a titolo oneroso e G.p.A. altruistica. Peraltro, la recente l. 4 novembre 2024, n. 169 (recante *Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano*), entrata in vigore il 3 dicembre 2024, ha ampliato i destinatari delle sanzioni ivi previste. Ma di ciò tra breve.

Per la verità, specie se si tiene conto della giurisprudenza costituzionale che nel corso di pochi anni ha letteralmente demolito i caposaldi della *ratio* originaria della l. 40/2004 (non, però, il divieto della G.p.A.), in quanto ritenuti contrastanti con una serie di norme e di principi costituzionali (tra i quali vanno almeno ricordati quelli riconducibili alla tutela del c.d. *best interest* del minore, alla tutela della dignità umana, alla tutela della salute, specie della donna, al principio di autodeterminazione, alla libertà di disporre del proprio essere corporeo, e ad altro ancora), il potenziale assiologico o il disvalore delle varie forme che può assumere la G.p.A., richiederebbe distinte e specifiche analisi. Ciò che qui, però, per ragioni di spazio non è possibile fare.

Le brevi osservazioni che mi accingo a svolgere avranno, pertanto, ad oggetto quella che sembra essere l'ipotesi più frequente, in relazione alla quale, peraltro, proprio di recente i giudici nazionali e giudici sovranazionali e internazionali sono stati ripetutamente chiamati a pronunciarsi².

In particolare, intendo riferirmi alle ipotesi nelle quali è una coppia di aspiranti genitori, eterosessuali o omosessuali (di solito maschili), eventualmente coniugata o unita civilmente, a rivolgersi ad una donna *terza* per soddisfare il proprio desiderio di genitorialità e dove il concepimento della nuova vita è provocato con un gamete proveniente da uno dei membri della coppia³, mentre l'altro proviene da un terzo (o da una terza); con la conseguenza che la gestante (di norma) non ha alcun legame genetico col frutto del concepimento. Sul bambino così concepito la gestante non assume alcun diritto o dovere (la responsabilità genitoriale), e lo stesso "diventa" (v. *infra*) figlio della coppia committente.

Delineato il perimetro delle questioni che vorrei esaminare, mi affretto a precisare che la prospettiva che qui verrà presa in considerazione attiene al diritto interno del nostro Paese. Con la consapevolezza, tuttavia, che sarebbe erroneo, se non fuori dalla storia, pensare che alle domande di giustizia che si levano da tutti i protagonisti delle vicende in esame, (ma naturalmente non solo in queste ipotesi) possano darsi risposte solo alla luce del diritto interno: in particolare, gli effetti pervasivi del diritto dell'Unione europea nel nostro sistema, il primo comma dell'art. 117 Cost. come interpretato dalla Corte

² Le osservazioni principali che qui di seguito saranno svolte con riferimento alla ipotesi descritta nel testo, almeno in linea di principio, possono essere, comunque, estese alle altre forme di G.p.A.

³ Nelle coppie eterosessuali, di regola, dall'uomo.

costituzionale, nonché la giurisprudenza delle corti internazionali (la Corte EDU, anzitutto) e sovranazionali (la Corte di giustizia dell'Unione europea), lo dimostrano inequivocabilmente.

Ciò posto, la sanzione (peraltro penale) della G.p.A. prevista dalla l. 40/2004 non è valsa affatto a dissuadere gli aspiranti genitori dal ricorrere a tale metodica per soddisfare il desiderio di “diventare genitori”.

Tutto al contrario, l'introduzione di questo reato, ha dato avvio (come si dice ormai abitualmente) ad una forma di turismo procreativo, volto ad eludere il divieto. Più precisamente, gli aspiranti genitori, costretti a ricorrere alla G.p.A. per soddisfare il desiderio di genitorialità (e, si badi: che abbiano adeguate risorse economiche!) si recano all'estero, in uno dei numerosi Paesi che riconoscono la liceità di tale metodica o che, semplicemente, la tollerano; e qui, spesso grazie all'intermediazione di apposite agenzie, con l'ausilio di una donna disponibile a condurre la gestazione per loro conto ed a consegnare il nato alla nascita senza vantare sullo stesso alcuna pretesa, realizzano il progetto genitoriale convenuto. Talvolta, come si è anticipato, senza corrispondere alcun corrispettivo, talaltra, corrispondendo compensi anche elevati.

Val la pena ricordare che anche nell'UE alcuni Paesi ammettono e disciplinano il ricorso alla G.p.A. (ad es. il Belgio, la Danimarca, la Grecia, i Paesi Bassi), seppur esclusivamente nella forma solidaristica. Fuori dall'UE esistono, comunque, numerosi Stati (Russia, Ucraina –questi Paesi, magari, non in questi anni per le note ragioni – alcuni Stati degli USA, il Canada ed altri ancora) che riconoscono la liceità, sia pure nell'ambito di procedure più o meno rigorose, della G.p.A. a titolo gratuito e a titolo oneroso, ovvero solo nella modalità solidaristica.

Ora, i Paesi che ammettono e disciplinano il ricorso alla G.p.A., di solito, attraverso appositi atti amministrativi, ma, talvolta, anche attraverso appositi provvedimenti giurisdizionali, attestano che il bambino generato dalla madre gestante acquista lo *status* di figlio, sia nei confronti dell'aspirante genitore che ha messo a disposizione i propri gameti, sia nei confronti dell'altro aspirante genitore, c.d. genitore d'intenzione, che assieme al genitore genetico ha solo programmato il concepimento. Nessun legame giuridico, invece, tali atti o provvedimenti attestano tra il nato e la madre gestante (che, d'altronde, come si è anticipato, di norma, non è tale neanche geneticamente, in quanto il gamete femminile utilizzato proviene da una donna diversa).

La coppia, però, al fine di ottenere il riconoscimento del legame di filiazione con il bambino nato attraverso G.p.A. (praticata all'estero) nel proprio Paese (in Italia, per ciò che qui interessa specificamente), deve ottenere la trascrizione degli atti di nascita rilasciati dalle autorità dello Stato dove è avvenuta la G.p.A. medesima, ovvero la delibazione degli eventuali provvedimenti giurisdizionali, dai quali risulti, appunto, lo *status filiationis* del nato rispetto ad entrambi gli aspiranti genitori.

Tali problemi si sono cominciati a porre nel nostro Paese da oltre un decennio. Inizialmente la giurisprudenza, sia di merito sia di legittimità, nonché la dottrina sono state oscillanti, ora ammettendo la trascrizione degli atti di nascita o la delibazione dei “corrispondenti” provvedimenti giudiziari a favore di entrambi i genitori, ora negandole del tutto, ora consentendole solo a favore dell’aspirante genitore che aveva fornito il materiale genetico.

Di recente, però, la giurisprudenza sembrava avere raggiunto una soluzione abbastanza condivisa (v. par. seguente), grazie anche al proficuo dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di Cassazione italiane, da una parte, e la Corte EDU, dall’altra.

Non si può escludere che tale soluzione, a seguito della modifica apportata dalla l. 169/2024 all’art. 12, co. 6, della l. 40/2004, sulla quale v. *infra*, subisca modifiche. È, comunque, opportuno richiamarla brevemente, salvo a ritornarvi successivamente per alcuni aspetti, non foss’altro che per offrire un quadro più completo di queste intricate vicende e dello snodarsi del loro percorso.

3. In estrema sintesi, e sempre con esclusivo riferimento alla fattispecie qui presa in esame, le Sezioni unite della Corte di Cassazione nella sentenza 30 dicembre 2022, n. 38162⁴, sulla base dell’assunto secondo il quale la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna, asservendone il corpo al desiderio di genitorialità di terzi, e minando nel profondo le relazioni umane, hanno statuito che essa costituisce una grave violazione dell’ordine pubblico. Di conseguenza, il provvedimento giudiziario straniero, e *a fortiori* l’originario atto di nascita straniero, che indichino quale genitore del bambino anche il c.d. genitore d’intenzione (quello che assieme al genitore genetico ne ha solo programmato la nascita attraverso la G.p.A, sia pure in conformità della *lex loci*) non è suscettibile di delibazione né è trascrivibile nei registri dello stato civile italiano.

Nel caso, dunque, di figli nati in un Paese straniero attraverso la G.p.A, anche ove nel medesimo Paese essi acquistino lo *status* di figli di entrambi gli aspiranti genitori, nei registri dello stato civile territorialmente competente, può essere trascritto solo il certificato di nascita (o il provvedimento giudiziario) relativo all’aspirante genitore di cui il nato è discendente genetico. L’altro membro della coppia, invece, anche se nello Stato in cui si è perfezionata la GPA è considerato a tutti gli effetti genitore del figlio così concepito, nel nostro ordinamento, almeno in una prima fase, non acquisisce alcuna relazione giuridicamente rilevante con il figlio medesimo.

Tuttavia, sempre secondo la pronuncia della Cassazione qui sopra citata, poiché anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento del legame sorto in forza del rapporto affettivo instau-

⁴ La medesima soluzione è stata ribadita ancora di recente dallo stesso giudice della nomofilachia: v. Cassazione civile, Sez. I, sentenza del 3 gennaio 2024, n. 85.

rato e vissuto con il genitore che ha condiviso il progetto procreativo (c.d. *best interest* del minore), l'esigenza di assicurare a tale bambino gli stessi diritti dei bambini nati naturalmente deve essere garantita. E a tal fine i giudici della nomofilachia hanno optato per la soluzione dell'adozione in casi particolari disciplinata dall'art. 44, co. 1, lett. d), della l. 4 maggio 1983, n. 184.

A tale conclusione il giudice di legittimità è giunto, in particolare, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale (v., in particolare, sentenza del 28 gennaio 2021, n. 33, e sentenza del 9 aprile 2013, n. 85), peraltro, condivisa dalla dottrina dominante, secondo la quale “[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...). Se così non fosse, si verificherebbe l'il-limitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”.

Ed invero, tale statuizione non può non trovare applicazione anche con riferimento al valore sotteso dalla tutela del *best interest* del nato attraverso la G.p.A., nel senso che tale valore deve essere bilanciato, secondo un criterio di proporzionalità, con valori eventualmente confliggenti, individuati nel caso di specie in quelli riferibili alla dignità della donna (madre gestante), che risentirebbe un *vulnus* gravissimo dall'asservimento dell'intero suo organismo al desiderio di genitorialità di terzi.

Si può aggiungere che la bontà di tale soluzione, sempre secondo la sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione n. 38162/2022, sarebbe stata rafforzata dalla sentenza della Corte costituzionale 30 marzo 2022, n. 79⁵, a seguito della quale anche l'adozione del minore in casi particolari produrrebbe effetti pieni e farebbe nascere relazioni di parentela con i familiari dell'adottante. In altri termini, a seguito della sentenza del giudice delle leggi appena citata, l'adozione in casi particolari, al pari dell'adozione legittimante del minore di cui agli artt. 6 e ss. della l. 184/1983, non si limiterebbe a costituire il rapporto di filiazione con l'adottante, ma farebbe entrare l'adottato (pienamente) nella famiglia dell'adottante. L'adottato acquisterebbe così lo stato di figlio (in senso pieno) dell'adottante e verrebbe inserito nell'ambiente familiare dello stesso adottante, in applicazione del principio di unicità dello stato di figlio e secondo un approccio teso a considerare unitariamente filiazione e adozione.

Per la verità, come è stato messo in evidenza⁶, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 79/2022 permangono sensibili differenze sia

⁵ La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (*Diritto del minore ad una famiglia*), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, co. 2, c.c., prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

⁶ R. SENIGAGLIA, *Criticità della disciplina dell'adozione in casi particolari dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 79/2022*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2022, p. 1333 ss.

sul piano procedurale sia quanto agli effetti tra l'adozione in casi particolari ex art. 44, co. 1, lett. d), l. 184/1983 e l'adozione legittimante prevista dalla medesima legge.

In ogni caso, non è inutile sottolineare che la soluzione adottata dalla nostra giurisprudenza in materia è tendenzialmente in linea con i principi enucleati sul punto dalla Corte EDU, nell'*avis consultatif* reso dalla *Grande Chambre* il 10 aprile 2019 ai sensi del Protocollo n. 16 addizionale alla CEDU⁷ su richiesta della Corte di Cassazione francese⁸. Più in particolare, con tale *avis* la Corte EDU, da un lato, ha riconosciuto che la tutela del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, riferibile anche ai nati da maternità surrogata, impone che le legislazioni nazionali, le quali vietano la G.p.A., debbano, comunque, prevedere la possibilità di riconoscere la relazione genitoriale rispetto ai c.d. genitori d'intenzione, ove la stessa pratica sia stata posta in essere in Paesi che la ammettono; e, dall'altro lato, ha statuito che a tal fine non si richiede necessariamente l'iscrizione/trascrizione negli appositi registri dei dati del certificato di nascita legalmente emesso all'estero, potendosi ricorrere ad altri mezzi, quale, ad esempio, l'adozione del bambino medesimo da parte del genitore di intenzione, purché le relative procedure nazionali siano attuate tempestivamente ed efficacemente, nel rispetto dell'interesse superiore del bambino.

Quanto all'Italia, rimane, però, il dubbio che l'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44, co. 1, lett. d), l. 184/1983, risponda effettivamente ai requisiti di tempestività ed efficacia richiesti dalla giurisprudenza della Corte EDU.

4. Nello stesso torno di anni in cui Corte di Cassazione e Corte costituzionale italiana giungevano alla soluzione appena richiamata, sono state avanzate numerose proposte legislative volte a modificare la disciplina risultante dalla l. 40/2004.

Anche sul punto la sintesi è d'obbligo.

⁷ Il nostro Paese, comunque, allo stato non ha ratificato tale Protocollo.

⁸ Corte EDU, *Avis consultatif* del 10 aprile 2019, *demande no.* P16-2018-001, *Avis consultatif relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger*: "En réponse à la demande d'avis consultatif soumise par la Cour de cassation française, la Cour rend, à l'unanimité, l'avis suivant: Pour le cas d'un enfant né à l'étranger par gestation pour autrui (GPA) et issu des gamètes du père d'intention et d'une tierce donneuse et alors que le lien de filiation entre l'enfant et le père d'intention a été reconnu en droit interne, 1. Le droit au respect de la vie privée de l'enfant, au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, requiert que le droit interne offre une possibilité de reconnaissance d'un lien de filiation entre l'enfant et la mère d'intention, désignée dans l'acte de naissance légalement établi à l'étranger comme étant la 'mère légale'. 2. Le droit au respect de la vie privée de l'enfant ne requiert pas que cette reconnaissance se fasse par la transcription sur les registres de l'état civil de l'acte de naissance légalement établi à l'étranger; elle peut se faire par une autre voie, telle l'adoption de l'enfant par la mère d'intention".

Limitando l'attenzione solo alle proposte di disciplina avanzate nel nostro ordinamento⁹, alcune erano intese a cancellare o, almeno, a ridimensionare il divieto della G.p.A. ex l. 40/2004, altre, invece, ad aggravarlo.

Tra le prime, val la pena ricordare la proposta di legge n. 330, d'iniziativa dei Deputati Grimaldi ed altri, presentata alla Camera dei Deputati italiana il 13 ottobre 2023, il cui art. 4 prevedeva che dopo l'art. 67, della l. 31 maggio 1995, n. 218, fosse inserito l'art. 67-*bis*, del seguente tenore (co. 1): “La sentenza, l'atto o il provvedimento straniero formato a seguito di ricorso a surrogazione di maternità realizzata in conformità alla legge del luogo, che riconosce il rapporto di filiazione con il genitore di intenzione è trascritto dall'ufficiale dello stato civile. L'atto è trasmesso senza indugio al pubblico ministero”. Fermo, però, (co. 2) il dovere dell'autorità giudiziaria di accertare “con ogni mezzo la non contrarietà del riconoscimento all'interesse del minore, considerate le concrete circostanze del caso”.

Né questa proposta né le altre aventi la stessa finalità hanno, però, sortito alcun risultato.

Ben altra fortuna hanno avuto, invece, le iniziative legislative intese a punire più severamente la G.p.A., rispetto a quanto già previsto dalla l. 40/2004, che le forze politiche che hanno conquistato la maggioranza parlamentare nelle ultime elezioni politiche (2022) avevano preannunciato già durante la campagna elettorale.

Ed invero, riprendendo le anticipazioni fatte *supra*, la recentissima l. 169/2024 ha stabilito che “al comma 6 dell'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: ‘se i fatti di cui al periodo precedente, con riferimento alla surrogazione di maternità, sono commessi all'estero, il cittadino italiano è punito secondo la legge italiana’”. Il testo originario del co. 6, dell'art. 12, appena citato si limitava, invece, a stabilire genericamente che “chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza (...) la surrogazione di maternità è punito con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di Euro”.

⁹ Per le iniziative assunte al riguardo nell'ambito dell'UE, v. in particolare, la proposta del 7 dicembre 2022, di adozione di un regolamento del Consiglio relativo dalla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione, relativo al riconoscimento in uno Stato membro della filiazione accertata in un altro Stato membro, COM(2022)695 final. Sull'argomento, *ex plurimis*, v. in particolare, M. C. BARUFFI, *La proposta di Regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, in *Famiglia e diritto*, 2023, p. 505 ss.; la risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 14 dicembre 2023, P9_TA(2023)0481, relativa alla proposta appena citata; al riguardo, v. in particolare, l'emendamento 12 (considerando 18), dove si legge tra l'altro: “sebbene il presente regolamento (...) garantisca che il rapporto tra il figlio e il genitore accertato in uno Stato membro sia riconosciuto in tutti gli Stati membri, il presente regolamento non può essere interpretato nel senso di obbligare uno Stato membro a modificare le proprie norme sostanziali in materia di diritto di famiglia in modo da accettare la pratica della maternità surrogata. Le competenze degli Stati membri devono essere, a tal riguardo, rispettate.”.

Mentre, dunque, in precedenza la l. 40/2004 non disponeva nulla circa le eventuali sanzioni dei cittadini italiani che praticavano la G.p.A. all'estero, a seguito della recente legge, le sanzioni già previste per chiunque, appunto praticava la G.p.A., sono state estese ai cittadini italiani che si avvalgano di tale pratica riproduttiva all'estero.

La *ratio* della disposizione sembra da cogliere essenzialmente nella volontà del legislatore di evitare il c.d. turismo procreativo finalizzato alla G.p.A. ed i conseguenti problemi nascenti dalla trascrizione in Italia dei certificati di nascita rilasciati all'estero (o dalla delibazione dei corrispondenti provvedimenti giudiziari).

Come è stato rilevato da più parti, però, la formulazione della novella non è propriamente perspicua e pone numerosi dubbi interpretativi dal punto di vista del diritto penale¹⁰, che ne renderanno oltremodo difficile l'applicazione, ma che qui non interessano specificamente e, comunque, non possono essere analiticamente richiamati. Tranne uno.

Nonostante si continui a dire che la l. 169/2024 avrebbe introdotto il “reato universale” di gestazione per conto d'altri, in realtà il legislatore al riguardo “ha deciso di indirizzarsi verso l'introduzione di una clausola di giurisdizione basata sull'adozione incondizionata del criterio della personalità attiva”¹¹.

Ed invero, la qualificazione del fatto in esame alla stregua di un reato universale, tale da consentire la punizione della G.p.A. commessa ovunque, da chiunque e contro chiunque, avrebbe dato “luogo ad un intervento penale dotato di efficacia invasiva sulla sfera di sovranità degli altri Stati in rapporto a un delitto estraneo alla sfera dei crimini internazionali, radicalmente incapace di sortire efficacia preventiva sulla vasta e indiscriminata platea dei destinatari del divieto, e comunque di dubbia compatibilità con il rispetto del principio costituzionale di colpevolezza”, *sub specie* della non conoscibilità del precetto, per l'oggettiva impossibilità di ogni cittadino, specie se privo di legami con lo Stato italiano “di percepire il dovere giuridico di osservare una legge penale esterna all'ordinamento ove i fatti si fossero svolti e fondata su istanze di tutela estranee e comunque non condivise nel panorama internazionale”. Per non dire dei problemi pratici che tale configurazione del reato di G.p.A. avrebbe comportato sotto il profilo dell'esercizio della conseguente giurisdizione giudiziaria ed esecutiva¹².

In conclusione, allora, come si è già anticipato, scopo della recente legge in esame è più modestamente (si fa per dire) quello di (minacciare di) punire con le sanzioni già previste dall'art. 12, co. 6, l. 40/2004 (solo) i cittadini italiani che si avvalgono della G.p.A. nei Paesi dove è consentita e/o discipli-

¹⁰ V. TIGANO, *Giurisdizione penale extraterritoriale e surrogazione di maternità: criticità dell'adozione incondizionata del criterio di personalità attiva nella legge “Varchi”*, in *La legislazione penale*, 25 ottobre 2024, reperibile online, *passim*.

¹¹ *Ivi*, p. 3.

¹² *Ibidem*, da dove sono tratte le frasi tra virgolette.

nata. E ciò, evidentemente, al fine di scoraggiare, se non proprio di impedire, agli aspiranti genitori di recarsi all'estero per soddisfare il loro desiderio di genitorialità attraverso la G.p.A.

Per la verità, anche così interpretata, la novità introdotta dalla l. 169/2024, che, tra l'altro integra chiaramente una deroga dell'art. 9 c.p., oltre che al principio della necessaria "doppia incriminazione" da tale disposizione implicitamente presupposto¹³, appare irragionevole.

Tale irragionevolezza emerge abbastanza chiaramente dal raffronto con le altre ipotesi in cui la giurisdizione italiana si esercita nelle forme più ampie: reati sanzionati da pene particolarmente severe, in quanto funzionali alla tutela di fondamentali interessi statuali, con marcata connotazione pubblicistica, oppure di beni di riconosciuto valore universale. Condizioni che non sembrano ricorrere nel caso di gestazione per altri, attesa la natura sostanzialmente bagatellare dell'illecito che la punisce e la disomogeneità del quadro regolatorio internazionale, che non lascia emergere un giudizio generalizzato di disvalore del fenomeno¹⁴.

È, dunque, facile profezia immaginare che, non appena se ne presenterà l'occasione, la legge 69/2024 sarà sottoposta al vaglio di costituzionalità, anche sotto il profilo della irragionevole disciplina dell'ambito di validità spaziale del reato, quale risulta, appunto, dopo tale novella. E, con buona probabilità, non supererà il giudizio.

5. Impregiudicata la sorte che la l. 169/2024 avrà se portata all'attenzione della Corte costituzionale, non sembra, tuttavia, che essa sia destinata a mutare sostanzialmente i precedenti termini della questione, in fatto ed in diritto.

In primo luogo, è sin troppo facile prevedere che, seppure con qualche difficoltà in più, vi saranno sempre italiani (anche quelli che vivono stabilmente all'estero? anche quelli che, nati all'estero, sono tali perché hanno un lontano avo italiano *ex l.* 5 febbraio 1992, n. 91?) che continueranno ad avvalersi della G.p.A. praticata in Paesi stranieri per soddisfare il desiderio di genitorialità.

In secondo luogo, poi, non è del tutto peregrino chiedersi se in futuro¹⁵, gli atti amministrativi ed i provvedimenti giudiziari, rilasciati all'estero, dai quali risulti che i genitori del nato siano tanto il genitore genetico quanto il

¹³ Per un inquadramento generale del reato previsto dall'art. 12, co. VI, l. 19 febbraio 2004, n. 40, E. LA ROSA, *Maternità surrogata*, in *Diritto Online Approfondimenti Enciclopedici*, 2017.

¹⁴ In argomento, M. PELISSERO, *Surrogazione di maternità: la pretesa di un diritto punitivo universale*, in *Sistema penale*, 29 giugno 2021, reperibile online; L. GATTA, *Surrogazione di maternità come "reato universale"? A proposito di tre proposte di legge all'esame del Parlamento*, *ivi*, 2 maggio 2023; A. DI NINO, *Verso un diritto penale onnipotente? Il controverso caso della maternità surrogata all'estero*, *ivi*, 14 aprile 2024.

¹⁵ Magari grazie ai buoni uffici delle agenzie che assistono nei Paesi stranieri gli italiani che vi si recano per praticare la G.p.A.

genitore di intenzione, dovranno fare necessariamente riferimento alle modalità della nascita, sicché, in caso di risposta negativa, le autorità italiane resteranno, almeno in via di principio, all'oscuro della verità di quanto accaduto e, dunque, non potranno dar seguito alle sanzioni previste.

Ma soprattutto, continuando a prevedere esclusivamente sanzioni penali per gli italiani che ricorrono alla G.p.A. all'estero (ma, ovviamente, anche in Italia), senza darsi cura della sorte dei nati con queste modalità, il legislatore elude il problema principale, e cioè l'individuazione di chi si prenderà cura dei figli così generati.

Peraltro, il legislatore del 2004 e quello del 2024 non hanno avuto neanche il coraggio (posso usare questo sostantivo?) di adottare una soluzione analoga a quella prevista nel testo originario della l. 40/2004 con riferimento alla c.d. P.M.A. eterologa (*in vivo* e *in vitro*).

Più precisamente è ben vero che la l. 40/2004 puniva severamente tale forma di P.M.A., prima che la Corte costituzionale la dichiarasse illegittima *in parte qua*; e, però, se nonostante il divieto, la coppia di coniugi o la coppia di conviventi vi ricorreva, la stessa legge si preoccupava della sorte dei figli concepiti (*rectius*: di quello che, come si dirà meglio tra breve, costituisce l'aspetto principale del loro *best interest*) stabilendo "categoricamente" che i figli, così generati erano da considerare figli a tutti gli effetti della coppia (coniugata o meno) che ne aveva voluto la nascita: anche del membro che non aveva fornito il proprio materiale genetico.

Nulla di simile ha invece previsto il legislatore (del 2004 e del 2024) a proposito della G.p.A., con la conseguenza – sotto il profilo ora in esame – che, se la soluzione attualmente adottata dalla nostra giurisprudenza al riguardo (e sopra ricordata) rimarrà ferma, oltre alle perplessità già segnalate, il genitore di intenzione, dopo aver desiderato il figlio, collaborando con il *partner* per la sua nascita, potrebbe cambiare idea e rimanere libero (perché si è pentito del passo fatto o per qualunque altra ragione) di scrollarsi di dosso ogni responsabilità, non chiedendo l'adozione in casi particolari. Con quale garanzia della tutela del *best interest* del nato, non vale la pena neanche esplicitare.

6. Come è ben noto, l'inizio della vita umana, un tempo dipendente esclusivamente dall'unione fisica dell'uomo con la donna e dalla casualità dell'incontro, all'interno del corpo della donna, di un gamete maschile con uno femminile, ormai da tempo, si può presentare come un "evento autonomo", indipendente sia dall'una che dall'altra. Peraltro, rispetto al passato, tale evento, non solo può essere realizzato con la partecipazione di soggetti distinti dagli aspiranti genitori, ma può essere provocato anche fuori dal corpo materno, sospendendone altresì lo sviluppo per un tempo determinato, indeterminato o indeterminabile, prima di riprendere il suo eventuale "cammino" verso la formazione di un nuovo essere umano¹⁶.

¹⁶ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, p. 283 ss.

L'inizio della vita umana quale "evento autonomo" (anche se i figli così generati, almeno sino ad oggi, continuano a "nascere da donna"¹⁷ e con le stesse caratteristiche di quelli concepiti naturalmente) non sarebbe stato neanche immaginabile senza il medio, per nulla occulto, della scienza e della tecnica; ma il suo inverarsi è sempre frutto della scelta (dell'autodeterminazione) dei singoli e delle coppie di ricorrere alla P.M.A. in generale per soddisfare il proprio desiderio di genitorialità. Basti solo pensare alla diffusa accettazione sociale delle forme di P.M.A. eterologhe, che hanno ridotto il rilievo e l'importanza della discendenza genetica dei figli dai genitori a tutto vantaggio del profilo affettivo della relazione tra aspiranti genitori e figli, o al fatto che può ormai ritenersi del tutto pacifico che l'eventuale omosessualità di una o entrambe le figure genitoriali che si prendono cura dei minori, in sé, non è di alcun pregiudizio per quest'ultimi.

Insomma, anche se tali questioni meriterebbero maggiori approfondimenti, si può dire che nelle tecniche di P.M.A., e, per ciò che qui interessa maggiormente, nella G.p.A., emergono interessi, istanze, aspettative, desideri, libertà, diritti, doveri, riferibili, secondo le circostanze, ad una pluralità di soggetti (nascituri, aspiranti genitori, donatori di gameti, madri solo gestanti, etc.) e che ben possono dare luogo a conflitti assiologici.

Come comporre questi conflitti? La soluzione, va da sé, non può essere rinvenuta che attraverso un prudente ed accurato bilanciamento dei principi fondamentali del nostro ordinamento (che vengono specificamente in rilievo), quali risultano dalla Costituzione e dagli strumenti internazionali e sovranazionali che, attraverso vari meccanismi (vedi, in particolare, gli articoli 10, co. 1, 11, inciso 2, 117, co. 1, Cost.), concorrono ad integrarli ed arricchirli¹⁸. E senza, comunque, dimenticare che di fronte all'emersione improvvisa e diffusa di nuovi modi di concepire le relazioni tra uomini e donne e di fronte alla possibilità offerte dalla scienza di rendere l'inizio della vita umana un "evento autonomo" (lo si è appena detto), non si può non tenere conto del ruolo della persona umana nella creazione di nuove figure di senso¹⁹, relativamente, in particolare, alla generazione umana. Ovvero delle "nuove forme di cultura" in senso lato²⁰ che i singoli e le società "abitano" e

¹⁷ L'espressione è tratta dalla profezia delle streghe a Macbeth nella celebre *Tragedy of Macbeth* di William Shakespeare.

¹⁸ D'altronde, come si è accennato ad altri fini, è proprio seguendo questa tecnica che il giudice delle leggi ha sostanzialmente riscritto buona parte della l. 40/2004, originariamente tutta orientata a porre divieti e sanzioni, al fine di discostare il meno possibile le tecniche di riproduzione (umana) artificiale dallo "schema" della generazione naturale: una sorta di *imitatio naturae* rispetto alla quale le varie tecniche di P.M.A. svolgevano una funzione servente.

¹⁹ Cfr. P. BARCELLONA, *All'origine della dogmatica giuridica, Prefazione* a M. BELLOMO, *Elogio delle regole, Crisi sociali e scienza del diritto alle origini dell'Europa moderna*, Le-onforte, 2016, con riferimento al problema della continuità e della discontinuità delle epoche storiche, seppur relativamente a questioni diverse da quelle qui in esame.

²⁰ Per cultura intendo qui, in senso molto generale, il complesso delle manifestazioni della vita materiale, sociale e spirituale di una determinata popolazione in relazione, fonda-

dalle quali gli uni e le altre attingono abitudini, prassi, convinzioni, sensibilità, visioni del mondo in continua evoluzione.

In tal modo, non intendo affatto dire che il legislatore deve limitarsi (o addirittura: che sia tenuto) a “convalidare e razionalizzare un processo di trasformazione già avvenuto”, ma piuttosto che ad esso spetti delineare i “caratteri di un’epoca” che sta divenendo (se non lo è già divenuta) una “nuova ‘forma sociale’”²¹ (e non solo per quanto attiene alla generazione), facendo pienamente tesoro dell’enorme patrimonio concettuale elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza (almeno dalla metà del secolo scorso) in tema di tutela della persona umana, quale pietra angolare del nostro sistema costituzionale, risultante anche dalle indicazioni provenienti dal diritto internazionale e sopranazionale.

Ora, se quanto precede ha del vero, anche i problemi giuridici che la G.p.A. pone debbono essere affrontati e, in qualche modo risolti, alla luce delle profonde trasformazioni, soprattutto sociali, scientifiche e tecnologiche, appena richiamate. Ed al riguardo non credo sia seriamente dubitabile che tale compito spetti in primo luogo alla riflessione scientifica, in particolare a quella dei giuristi, dei bio-giuristi e dei bio-eticisti, nella piena ed avvertita consapevolezza che il diritto deve essere la casa di tutti e non il campo di battaglia per imporre una determinata visione del mondo.

In secondo luogo, poi, il legislatore, specie in queste materie così eticamente sensibili, pur, ovviamente, nella piena libertà di creare il diritto maggiormente coerente con il modo di sentire della popolazione, non può, assolutamente tenere in non cale i suggerimenti che la riflessione scientifica su questi temi propone.

Da ultimo, infine, anche se è quasi una banalità affermare che i facitori del diritto debbono dedicare la massima cura nella redazione di qualunque atto normativo, nelle materie in esame la cura dovrebbe essere ancora maggiore, pena il rischio di rendere, se possibile, ancora più impervie le strade che il giudice in sede di interpretazione deve percorrere per giungere a soluzioni che consentano la più efficace ed armonica tutela dei valori che vengono in rilievo.

7. L’art. 12, co. 6, l. 40/2004, anche dopo la modifica introdotta con la l. 169/2024, non distingue tra G.p.A a titolo oneroso e quella solidale; occorre, pertanto, dedurre che il legislatore ha inteso vietare sia l’una che l’altra e, conseguentemente punire con le stesse pene chiunque realizza, ancora, sia l’una che l’altra.

talmente, alle varie fasi della loro evoluzione, ai periodi storici che si susseguono, ai cambiamenti ambientali (specie quelli che incidono maggiormente sulla vita e sulla salute dei singoli), ai metodi ed ai mezzi di produzione di beni e servizi, all’organizzazione del lavoro ed alle rappresentazioni sociali, di regola confliggenti se non conflittuali, di tutti questi eventi e fenomeni

²¹ V. ancora P. BARCELLONA, *op. cit.*, p. 12, da dove sono tratte le parole tra virgolette.

Tale equiparazione, però, sul piano dei principi, ma direi anche dal punto fenomenologico, suscita molte perplessità, come si dice meglio qui di seguito.

Appare, pertanto, metodologicamente più corretto esaminare le due tecniche separatamente per mettere in evidenza le ragioni che, appunto, sembrano ostare alla loro equiparazione quanto alle sanzioni previste, ma anche per dar conto *de iure condendo* dell'opportunità di sottoporle a distinte discipline, anche per i riflessi che ciò potrebbe avere sulla regolamentazione dello *status* dei figli.

A) Ciò posto, prendendo le mosse dalla G.p.A. solidale, il severo giudizio negativo che emerge dall'art. 12, co. 6, l. 40/2004 e successive modifiche (sia) rispetto a questa forma di G.p.A. (sia rispetto all'altra) è comunemente giustificato con il *vulnus* che risentirebbe la madre gestante mettendo a "servizio di altri" la propria capacità riproduttiva e con il fatto che tale tecnica riproduttiva minerebbe nel profondo le relazioni umane.

Ora a me sembra che tale valutazione esprima un'idea astratta ed oggettiva della dignità umana, ovvero della dignità umana che l'ordinamento tutela in capo ad ogni individuo, costituendo un attributo e una qualificazione della persona umana in quanto tale.

Accanto a questa nozione astratta di dignità, ne esiste, però, anche una "concreta", propria di ciascun essere umano che si coglie "nel suo modo di essere e di porsi in rapporto con gli altri; nelle sue condizioni di vita; nelle sue scelte"²². E mentre la prima (nella dimensione del diritto) rappresenta contemporaneamente il baluardo contro il ripetersi dei sin troppi noti orrori dell'ultimo conflitto mondiale ed il minimo comun denominatore della protezione che lo Stato deve assicurare ad ogni individuo, la seconda attiene, invece, all'esigenza di favorire il pieno sviluppo della personalità di ciascun essere umano, inteso, in particolare, quale effettivo godimento dei diritti fondamentali, ma anche come adempimento dei correlativi doveri di solidarietà (art. 3 Cost.). Va da sé, infatti, che il pieno sviluppo della personalità dei singoli sarebbe inimmaginabile se lo Stato (la collettività organizzata) pretendesse di commisurare la vita di ciascun individuo esclusivamente ad un unico modello astratto e magari oggettivo di dignità, senza tener conto della percezione che egli ha, invece, della propria dignità di essere umano in carne ed ossa, con le sue aspirazioni, i suoi rapporti personali e sociali, i suoi convincimenti etici, politici, religiosi, le sue scelte di vita, la identità personale che egli intende imprimere alla propria vita o che di fatto vi ha impresso, e così via.

Fatta questa precisazione, e richiamando quando detto *supra* circa il concepimento quale evento autonomo, crocevia, di una pluralità di principi costituzionali che occorre necessariamente bilanciare, è legittimo chiedersi se,

²² V. G. M. FLICK, *Elogio della dignità*, Città del Vaticano, 2015, p. 30 s., da dove sono tratte le due frasi tra virgolette.

così come è ormai consentito disporre tra viventi (anche non legati da vincoli di parentela) di parti del proprio corpo che, per usare la vecchia terminologia codicistica, senza cagionare una diminuzione permanente della integrità fisica del donante, valgono a curare la salute del ricevente, in attuazione del principio di solidarietà sociale, analoga giustificazione non possa adattarsi anche alla G.p.A. altruistica.

D'altra parte, questa volta con linguaggio più prossimo a quello della Costituzione, il principio della inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.) vale, prima ancora che a proteggere i cittadini da detenzioni, ispezioni, perquisizioni o restrizioni della libertà *contra legem*, a garantire ad ognuno la possibilità di disporre liberamente del proprio essere corporeo (beninteso, senza pregiudizio degli interessi dei singoli e della collettività) al fine di realizzare pienamente la propria personalità, o, più semplicemente, le proprie scelte di vita. Ed al riguardo, non sembra seriamente dubitabile, che la libera disponibilità del proprio essere corporeo è giustificata in un certo senso *ex se*, se finalizzata a realizzare valori costituzionali (dunque, valori, in tesi, non contrari all'ordine pubblico ed al buon costume), riferibili al disponente e a chi se ne avvantaggia.

Se le cose stanno così, il comportamento autenticamente altruistico della madre gestante nella G.p.A., finalizzato alla promozione dello sviluppo della personalità degli aspiranti genitori, attraverso la cura e l'accudimento del figlio desiderato; o addirittura alla tutela della salute, specie psichica, di chi può risentire pregiudizi, proprio a causa della mancanza di figli, potrebbe indurre a ripensare il drastico divieto di questa modalità riproduttiva. Peraltro, ove la G.p.A. presenti le caratteristiche appena illustrate, la vicenda, ed in particolare il comportamento della donna gestante ed il comportamento dell'eventuale donatrice/donatore di cellule germinali, dovrebbero essere considerati non solo una manifestazione della libertà di disporre del proprio essere corporeo, ma una forma di adempimento del dovere di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

In ogni caso, poi, e, senza scomodare Bilha, Rachele, Giacobbe, Lea e Zilpa del libro biblico della Genesi (anche per i complessi problemi ermeneutici e teologici legati alla venuta del Messia che tale testo pone), non v'è dubbio che un giudizio di disvalore della G.p.A. di tipo solidaristico, ove i relativi protagonisti siano legati da vincoli di parentela o affinità, ovvero da legami di profonda amicizia o di consolidata consuetudine di frequentazione, diventerebbe ancora più difficile.

Se quanto precede ha del vero, come si fa, innanzitutto, a considerare contraria all'ordine pubblico la trascrizione automatica nel nostro Paese degli atti provenienti da un'autorità straniera, attestanti il rapporto di filiazione tra i nati da G.p.A. altruistica, effettuata in uno Stato che la riconosce, e la coppia che ne ha programmato la nascita? Peraltro, così facendo, gli interessi dei

figli concepiti in tal modo otterrebbero, in linea di principio, la più intensa tutela che il diritto può loro assicurare sotto questo profilo.

In secondo luogo poi, riprendendo alcune osservazioni già fatte ad altri fini, è lo stesso divieto della G.p.A. solidale e la conseguente minaccia di una sanzione penale a carico di chi vi ricorre, prevista dal nostro sistema ed estesa, seppur in modo maldestro, ai cittadini italiani che si recano all'estero, nei Paesi in cui è ammessa, per praticarla, che non appare in linea con il livello di sviluppo dei nostri costumi sociali e con i principi costituzionali, la cui interpretazione non può prescindere dalla evoluzione di questi ultimi.

Insomma, lo decida la Corte costituzionale o meglio il legislatore, non appare affatto audace auspicare che la G.p.A. solidale, rigorosamente ed accuratamente regolamentata, al fine, appunto di assicurarne la sua autentica natura, appunto, solidale, acquisti pieno diritto di cittadinanza anche nel nostro Paese e, conseguentemente, che nessun ostacolo debba frapporsi alla trascrizione automatica dei provvedimenti stranieri che attestano il rapporto di filiazione tra i genitori committenti ed i figli nati da G.p.A. di questo genere.

B) Le valutazioni appena svolte non possono essere estese (almeno) *tout-court* ai valori ed agli interessi rilevanti nella G.p.A. a titolo oneroso.

In questo caso, la messa a disposizione della capacità generativa della donna gestante, pur se finalizzata a promuovere lo sviluppo della personalità ovvero a tutelare la salute degli aspiranti genitori, non appare riconducibile ad una manifestazione del dovere di solidarietà sociale *ex art. 2 Cost.*, ma ad una autentica operazione commerciale, di mercato. Peraltro, come si è già ricordato, l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, vieta, tra l'altro, di fare del corpo umano fonte di lucro: non sembra pertanto che, almeno nel nostro sistema, la libertà di disporre del proprio essere corporeo possa estendersi sino al punto di trasformare la *capacità riproduttiva* della donna in una forma di *produzione mercantile*. Si potrebbe anche aggiungere che operazioni di siffatto genere potrebbero sin troppo facilmente occultare (non necessariamente, comunque, v. *infra*) forme di sfruttamento delle donne che vivono in situazioni di bisogno e, da un punto di vista più generale, addirittura, forme di sfruttamento *planetario* da parte di chi vive nelle parti ricche del mondo ed aspira a divenire genitore in danno delle donne che vivono nelle parti più povere del mondo. E ciò non può non suscitare in tutti noi un qualche sgomento.

Sul punto ritornerò tra breve. Intanto c'è, però, un'altra questione che occorre richiamare.

E cioè, quando i cittadini italiani si avvalgono della G.p.A. a titolo oneroso in uno dei Paesi dove è ammessa, che ne sarà dei figli nati in tal modo?

Naturalmente se i genitori committenti rimangono a vivere in quel Paese i reciproci rapporti tra aspiranti genitori e figli saranno disciplinati dalla legge di quel Paese.

Ma se gli stessi genitori con i figli rientrano nel territorio italiano spontaneamente, o, coattivamente (ad es. per estradizione ottenuta, magari, da un Paese terzo che non riconosce la liceità della G.p.A. e dove per qualche ragione gli stessi si trovino) e, ai sensi della l. 169/2024, sono sottoposti all'azione penale, ritenuti colpevoli e condannati, i provvedimenti, attestanti i corrispondenti rapporti di filiazione, rilasciati dallo Stato dove la G.p.A. è stata praticata, possono essere trascritti nei registri dello stato civile italiano? O il particolare disvalore di questa tecnica procreativa, a seguito della l. 169/2024, rappresenta un ostacolo insormontabile, magari solo per il genitore d'intenzione, con la conseguenza che il bambino, tutt'al più, potrebbe avere un solo genitore (quello che ha fornito i gameti), se non, addirittura, essere affidato attraverso i servizi sociali al circuito dell'adozione o dell'affidamento?

A stretto rigore, per rispondere a queste domande, ci si dovrebbe chiedere se, avvenuta la G.p.A. a titolo oneroso in un Paese dove è ammessa, la realizzazione del *best interest* del nato è garantita meglio dagli aspiranti genitori che lo hanno (almeno di regola) fortemente voluto, che ne hanno organizzato il concepimento e che lo hanno atteso con ansia e apprensione, talvolta anche per più di nove mesi, ovvero da soggetti estranei: eventuali adottanti, affidatari o istituti, strutture che si occupano di bambini privi di genitori.

Non dovrebbe essere difficile convenire che, almeno in linea generale, la prima soluzione è, per varie ragioni, preferibile.

Per la verità, la l. 169/2024 non sembra incidere sul rapporto di filiazione tra gli aspiranti genitori ed i figli nati all'estero attraverso G.p.A. ora in esame, sul quale, in effetti, non dice nulla: essa sembra solo voler aggravare la punibilità dei soli genitori. Dunque, gli interrogativi appena posti non avrebbero ragion d'essere.

Ma se le cose stanno davvero così, da un punto di vista generale, quanto alla posizione dei figli nati da G.p.A., la soluzione cui la giurisprudenza era pervenuta prima della l. 169/2024 (v. *supra*), dovrebbe restare ferma; e ciò, sia per la G.p.A. solidaristica, sia per quella a titolo oneroso.

Tanto rumore per nulla, dunque?

Sì e no.

Sì, perché l'aspirante genitore (l'aspirante padre, di regola) che ha fornito i gameti per la fecondazione della madre gestante, anche se condannato per violazione dell'art. 12, co. 6., nuovo testo, potrebbe, comunque, riconoscere quale figlio il nato, chiedendo la trascrizione negli atti dello stato civile del provvedimento rilasciato dalla autorità straniera da cui risulta, appunto, il rapporto di filiazione naturale, mentre l'altro aspirante genitore, ricorrendone i presupposti, nonostante la reclusione, potrebbe avvalersi dell'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44, co. 1, lett. d), l. 184/1983, magari dopo aver scontato la pena (e comunque, se ritenuto idoneo dal giudice *ex art.* 57, l. 183/1984, specie laddove si fa riferimento "all'idoneità e la capacità di

educare, istruire il minore”, “alla situazione personale ed economica” e alla salute e all’ambiente familiare degli adottanti).

No, perché, ove gli aspiranti genitori, ritenuti colpevoli del reato di cui all’art. 12, co. 6, l. 40/2004 e successive modificazioni essendo ricorsi alla G.p.A. all’estero, siano condannati e privati della libertà, occorrerebbe provvedere alla sistemazione dei figli, con gli inconvenienti, i traumi, etc. che ciò comporterebbe, specie se molto giovani, e, nel caso gli stessi aspiranti genitori siano condannati altresì alla multa (da 600.000 euro a un milione di euro), il tenore di vita dei figli, o addirittura la possibilità di vivere una vita dignitosa potrebbero essere gravemente compromessi. Oltre, naturalmente, le maggiori difficoltà cui potrebbe andare incontro il genitore d’intenzione, magari perché, scontata la reclusione, il giudice potrebbe non ritenerlo più idoneo a educare e prendersi cura del figlio.

Insomma, si potrebbe concludere sul punto, rilevando che la modifica apportata nel 2024 all’art. 12, l. 40/2004, pur essendo diretta a scoraggiare ulteriormente gli aspiranti genitori dal ricorso alla G.p.A. all’estero, minacciando (e irrogando) loro ulteriori sanzioni, ha finito col punire, indirettamente, anche i figli (con ogni evidenza del tutto estranei a qualsivoglia comportamento penalmente rilevante), e sotto vari profili: eventuale allontanamento dai genitori se condannati alla reclusione, aggravamento della posizione del genitore di intenzione che volesse adottarli, problemi economici e probabilmente altro ancora.

8. È giunto il momento di chiudere queste disparate (e, non lo nego, anche discutibili) riflessioni su un tema che benché fino ad oggi, dai dati che si hanno a disposizione, interessa un esiguo numero di persone, pone, comunque, interrogativi inquietanti che sembrano far franare il solido mondo sul quale credevamo di vivere fino a poco tempo addietro e sul quale molti credono di vivere tuttora.

A tal fine, riprendendo quando più sopra meglio esposto, è innegabile che la scienza e la tecnica medica, attraverso P.M.A. in genere e la G.p.A. in particolare hanno consentito di superare, sotto vari profili, il limite biologico dell’infertilità e “insieme al limite naturalistico del *possibile*” hanno spostato anche molti limiti di carattere etico, in particolare “quanto sia giusto manipolare la maternità”. Di fronte a questa situazione il diritto si trova “di fronte all’alternativa fra accettare e dunque regolare lo slittamento di que[i] limit[i], ovvero negarl[i] facendo *come se* que[i] limiti nella realtà non fosse[ro] già stat[i] modificati dalla tecnica”.

Si tratta di un punto dirimente, che, peraltro, è riferibile a tutte le questioni c.d. “eticamente sensibili” (la cura della propria salute, il c.d. fine della vita – aiuto al suicidio, eutanasia – per restare agli esempi più eclatanti), fonti di più che vivaci contrasti nell’opinione pubblica dei Paesi occidentali, figli della cultura ebraico-cristiana, della tradizione greca e romana, nonché dell’Illuminismo.

Ora a me sembra, come è stato efficacemente osservato che “se al diritto si vuole riconoscere un ruolo, questo non può risiedere nella negazione del superamento di un limite che si presume naturale, ma piuttosto – come Rodotà ha insegnato – nel governo di esso e nella soluzione dei conflitti che attorno vi si affollano”²³. Con l’ulteriore osservazione, se mi è consentita, relativa soprattutto alla G.p.A. solidale, ma non solo, che tali tecniche riproduttive potrebbero contenere in sé i prolegomeni di un nuovo modello di famiglia, dove, in particolare la partecipazione della madre gestante potrebbe non limitarsi al mero compito di portare alla vita un essere umano desiderato da altri, ma ben potrebbe integrarsi con gli aspiranti genitori, nelle forme più congeniali allo sviluppo del figlio così nato.

Il futuro dirà se tale previsione ha un qualche fondamento.

Intanto, se si accetta che i fenomeni in esame non possono essere solo oggetto di divieti, ma in qualche maniera debbono essere adeguatamente governati, c’è una indicazione in tema di G.p.A che proviene da uno dei Paesi europei che più intensamente tutela la dignità umana, dalla quale si potrebbe prendere le mosse per una accurata riflessione sulle questioni che pone tale tecnica, sia rispetto al ruolo degli aspiranti genitori e della madre portatrice, sia rispetto alla tutela del *best interest* dei minori.

Mi riferisco alla Germania²⁴.

Ed invero, la Legge fondamentale di quel Paese si apre, appunto, con una più che solenne proclamazione della tutela della dignità umana, quale valore apicale di quel sistema: “la dignità dell’uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla” e “il popolo tedesco riconosce inviolabili e inalienabili diritti dell’uomo come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo” (rispettivamente, commi 1 e 2, art. 1, Legge fondamentale tedesca del 1949).

Non di meno, anche se la Germania vieta all’interno del proprio territorio qualsiasi forma di G.p.A, la Corte Federale tedesca con due importanti ed abbastanza recenti decisioni (sentenze del 10 dicembre 2014 e 5 settembre 2018), relativamente alla G.p.A. realizzata all’estero nell’interesse di cittadini tedeschi, ha statuito, per ciò che qui interessa maggiormente, per un verso, che la dignità umana della madre surrogata può essere violata solo se la gestazione per altri viene realizzata in circostanze che mettano in discussione la libera partecipazione della madre surrogata, o se circostanze essenziali rimangono incerte, come indicazioni inerenti alla persona della surrogata, alle condizioni alle quali si è dichiarata disponibile a condurre la gravidanza dei bambini oppure se mancano informazioni sull’accordo raggiunto, oppure quando nel procedimento giudiziario straniero sono state ignorate fonda-

²³ Vedi M. R. MARELLA, *La GPA fra conflitti distributivi e governo del limite*, in *Politica del diritto*, 2023, p. 365 ss., p. 386, da dove è tratta anche la precedente frase tra virgolette.

²⁴ Le informazioni sul punto sono state tratte prevalentemente da A. SCHUSTER, *La Corte federale tedesca si esprime ancora in materia di GPA*, in *Articolo 29*, reperibile online, cui vanno attribuite anche le espressioni tra virgolette, utilizzate nel testo.

mentali garanzie procedurali; e, per l'altro, che la natura volontaria della partecipazione della madre surrogata non è messa in discussione dal fatto che la stessa riceva denaro o dal fatto che tra lei e i genitori intenzionali o committenti esista un divario sociale. Piuttosto, la natura volontaria presuppone che la partecipazione della madre surrogata e la consegna del bambino avvengano senza costrizione.

Detto in altri termini, secondo la Corte federale tedesca, il comportamento della madre gestante può essere senz'altro giustificato ove sia una autentica espressione della sua autodeterminazione, che se veramente tale, non può essere revocata in dubbio né dalla eventuale corresponsione di danaro alla stessa donna, né dall'eventuale divario tra le sue condizioni economiche e sociali e quelle dei genitori committenti.

Superato così il problema della liceità dell'accordo di maternità surrogata, la medesima Corte non ha dubbi neanche circa il riconoscimento del rapporto di filiazione tra aspiranti genitori e nato da G.p.A., problema, quest'ultimo, che in Germania è, se possibile, aggravato rispetto all'Italia perché il diritto ivi vigente esclude il parto anonimo e la madre è individuata *ipso iure* nella donna che partorisce. E ciò sulla base della considerazione che trattandosi di una nascita avvenuta all'estero sarebbe inutile, soprattutto per il nato, imporre i doveri genitoriali alla madre che ha condotto a termine la gravidanza, piuttosto che riconoscerli in capo ad entrambi gli aspiranti genitori che tale nascita hanno voluto.

Peraltro, come è stato rilevato in modo convincente, proprio in vista della più efficace tutela degli interessi del nato da G.p.A. “deve ribadirsi con forza che la tradizione giuridica occidentale non può tollerare che una persona diventi strumento e subisca la violazione dei propri diritti fondamentali per perseguire finalità che sono a lui, soggetto vulnerabile, estranee. Di fronte ad un minore in carne ed ossa non è consentito subordinare il suo interesse concreto ad un interesse astratto, qualunque esso sia, ad esempio quello di una politica repressiva e deterrente” della G.p.A. (comune, come si è detto, alla Italia ed alla Germania).

Un'ultima, provocatoria, osservazione.

Con un linguaggio che potrà apparire anche rude in questo contesto, si potrebbe dire che le tecniche di P.M.A. in genere, la G.p.A., in particolare, valgono a rispondere alla domanda di genitorialità proveniente da coloro (che vivono, di regola, nella parte ricca del mondo) i quali per qualche ragione non riescono a procreare naturalmente i figli desiderati.

Ora, è sotto gli occhi di tutti che in tante parti del mondo (meno ricco), magari anche in questo momento su uno dei tanti barconi che stanno attraversando il mare che ci circonda, ci sono tantissimi bambini che, anche con il doloroso assenso dei loro genitori naturali, sarebbero ben lieti di soddisfare quella domanda.

Non intendo naturalmente minimamente biasimare o solo giudicare le scelte di coloro che preferiscono soddisfare il desiderio del figlio avvalendosi di una delle tecniche messe a disposizione dalla medicina.

Mi domando solo se in questo nostro mondo dove la ricerca dell'incontro efficiente della domanda con l'offerta è spasmodicamente ricercata dall'economia, dalla finanza al fine di aumentare la ricchezza dei singoli e delle società, far progredire il PIL ed altro ancora non sarebbe auspicabile che, prima ancora dei singoli, gli Stati, le organizzazioni internazionali, insomma le collettività organizzate, dedicassero maggiore impegno per favorire anche l'incontro della domanda di genitorialità con l'offerta di divenire figli, cui ho fatto appena cenno, naturalmente con tutte le garanzie del caso a tutela della persona della madre gestante e dei nati.

D'altra parte, in un certo senso, a questa finalità sembra orientata anche la recentissima sentenza della nostra Consulta del 21 marzo 2025, n. 33 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, co. 1, della l. 184/1983 (recante *Diritto del minore ad una famiglia*), nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

Abstract ENG

Status of Children Born through Surrogate Motherhood: Between National Law, International Law, Various Attempts at Discipline, in Search of the Best Interest of the Child. A Few Notes.

The essay examines the rules of surrogate motherhood in Italy (taking into account as well the reform introduced in 2024 with law no. 169) with particular reference to the care of children born through surrogacy (best interest of the child). It also recalls the jurisprudence of the Court of Cassation prior to this latest law, also highlighting the points of contact with the *Avis consultatif* issued by the Grande Chambre ECHR on 10.4.2019. Finally, it calls for a rethinking of the current Italian rules, proposing the opportunity to recognize the lawfulness of gestation for others "free of charge". Lastly, it also contains a reference to the very recent ruling of the Constitutional Court 21.3.2025, no. 33.

Abstract ITA

Il saggio esamina la disciplina della gestazione per conto d'altri in Italia (tenendo conto anche della riforma introdotta nel 2024 con la legge n. 169) con particolare riferimento alla cura dei figli che nascono in tal modo. Richiama anche la giuris-

prudenza della Corte di Cassazione anteriore a quest'ultima legge, segnalandone anche i punti di contatto con l'*Avis consultatif* reso dalla *Grande Chambre* della Corte EDU il 10 aprile 2019 ai sensi del Protocollo n. 16 addizionale alla CEDU su richiesta della Corte di Cassazione francese. Auspica, infine, un ripensamento della vigente disciplina italiana, prospettando l'opportunità di riconoscere la liceità della Gestazione per altri "a titolo gratuito". Da ultimo, contiene anche un cenno alla recentissima sentenza della Corte costituzionale 21 marzo 2025, n. 33.

Keywords: best interest of the child; surrogate motherhood; duty of solidarity; development of personality; protection of dignity.

Parole chiave: *best interest of the child*; gestazione per conto di altri; dovere di solidarietà; sviluppo della personalità; tutela della dignità.

Maria Luisa Tufano*

Il significato della coesione alla luce delle crisi sistemiche

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini della politica di coesione e la riforma degli anni 2000: i fondi strutturali come strumento di superamento degli squilibri territoriali. – 3. L'impatto della crisi finanziaria sulla politica di coesione: i fondi strutturali come strumento di promozione di riforme macroeconomiche. – 4. La politica di coesione dopo la pandemia: dalla logica di spesa alla logica di *performance*. – 5. Le prospettive post-2027: la coesione da obiettivo di *policy* a valore?

1. Tra i numerosi temi oggetto dell'interesse scientifico di Ennio, ce ne è uno, il tema della coesione, apparentemente rimasto sullo sfondo – forse per la sua natura tecnica – ma che in realtà accompagna sempre le sue riflessioni. Si tratta di un tema che, soprattutto di recente, sta acquisendo sempre maggiore centralità nel dibattito sul futuro dell'Europa.

Il presente contributo intende verificare gli effetti delle crisi sistemiche sulla politica di coesione. A tal fine, dopo un'analisi dell'evoluzione della *policy*, il lavoro analizza gli effetti che le crisi sistemiche hanno avuto sulle progressive riforme della stessa, al fine di prevedere le prospettive di riforma post-2027. Fine ultimo del lavoro è verificare se la coesione continui ad essere relegata al ruolo di obiettivo di una specifica *policy* settoriale o si stia elevando ad un rango più alto, in grado di condizionare le future scelte costituzionali del sistema europeo.

2. Come è noto, il Trattato di Roma non si occupava del problema degli squilibri e, più in generale, delle differenze economiche, sociali e territoriali. Poche disposizioni avevano incidenza su questi aspetti (quelle relative alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI)¹, al Fondo Sociale Europeo (FSE)², alla politica comune dei trasporti³, alla deroga in materia di aiuti

* Onoraria di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". Email: marisa.tufano@gmail.com.

¹ Articoli 169 ss. del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE); Protocollo sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti.

² Articoli 123 ss. TCEE.

³ Articoli 75 e 80 TCEE. Cfr. M. L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990, p. 41 ss.

regionali⁴, al Protocollo sulla Cassa del Mezzogiorno). Tuttavia, anch'esse erano funzionali alla costruzione del mercato comune, inteso come modello che automaticamente avrebbe prodotto sviluppo e conseguente superamento degli squilibri tra i territori. E, comunque, la Comunità si interfacciava solo con gli Stati e non aveva alcun rapporto diretto con gli enti rappresentativi degli interessi dei territori.

Invero, questo approccio ha presto evidenziato i propri limiti, soprattutto perché, sviluppandosi in un quadro di relazioni tra Comunità e Stati, relegava ad un ruolo assolutamente marginale le Istituzioni territoriali, come se esse non avessero alcun ruolo nelle dinamiche di sviluppo locale.

Nella prima Comunicazione sulla politica regionale della CEE del 1965 la Commissione europea preconizzò l'avvio di un dialogo anche con gli attori locali che fosse indipendente rispetto al rapporto con i governi⁵. Ma, come evidenziato in dottrina⁶, dal Trattato non poteva desumersi alcun riferimento all'avvio di una politica regionale europea e in alcun modo il Trattato poteva incidere sulla struttura costituzionale ed amministrativa degli Stati membri. Piuttosto esso considerava le azioni nazionali a favore delle regioni sottosviluppate o in declino come deroghe rispetto alle “disposizioni che riguardano tutta l'area comunitaria indistintamente”⁷. Di conseguenza, la realizzazione della politica regionale - intesa come “*localizzazione*”⁸ fino al livello comunale ed oltre delle competenze economiche ora appartenenti allo Stato o agli Stati membri di Stati federali o alle regioni in senso costituzionale; coordinamento orizzontale di tali funzioni e riorganizzazione verticale di esse a livello comunitario”⁹ - non poteva avvenire a Trattati costanti, attraverso un mero innesto nel sistema del '57, ma necessitava della stipula di un nuovo Trattato che prevedesse una serie di interventi normativi, organizzativi e procedurali degli Stati membri per creare un rapporto diretto tra la Commissione e i territori¹⁰.

⁴ Art. 92, par. 3, TCEE.

⁵ Commissione europea, *Una politica regionale per l'equilibrato sviluppo della Comunità*, in *Documenti delle Comunità europee*, n. 15, settembre 1965.

⁶ R. QUADRI, *Qualche considerazione sulla politica regionale della CEE*, in *Annuario di diritto internazionale 1967-68*, p. 397 ss.

⁷ R. QUADRI, *op. cit.*, p. 399: “Di fronte alla C.E.E. stanno gli Stati membri unitariamente considerati e nella piena integrità e autonomia, rispetto alla C.E.E., delle loro strutture. Anche gli organismi finanziari della C.E.E., ed in primo luogo la Banca Europea degli Investimenti (B.E.I.), non sono concepiti che in armonia a questa concezione fondamentale dei rapporti tra C.E.E. e Stati membri. La B.E.I. non è in rapporto con le comunità locali, e senza una ‘revisione’ dell’art. 130 del Trattato non può funzionare a livello locale”.

⁸ In corsivo nel testo.

⁹ R. QUADRI, *op. cit.*, p. 401.

¹⁰ R. QUADRI, *op. cit.*, p. 401 s. L'Autore specifica che, oltre ad alcuni principi come la realizzazione della vita europea, sarebbe stata necessaria una revisione del sistema fiscale per assicurare alle autorità territoriali entrate dirette e possibilità di contrarre prestiti, una riforma della BEI per consentirle di collaborare direttamente con i poteri locali e la creazione di una Banca europea dei poteri locali, cioè di un organismo europeo di credito alle collettività

Negli anni '70, però, sull'onda della recessione economica e della crisi petrolifera, si è reso urgente affrontare gli squilibri territoriali pragmaticamente. E' stato così istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹¹, sulla base dell'art. 235 TCEE. Lungi dall'essere considerato strumento di avvio di un'organica politica regionale, il FESR è stato costruito come un mero correttivo ad un'esternalità del mercato, gestito ancora in un'ottica centralistica da Comunità e Governi nazionali.

A partire dal Trattato di Maastricht, che ha inserito la coesione tra gli obiettivi dell'Unione¹², si è assistito, da un lato, ad un coinvolgimento degli enti territoriali nel *decision-making* europeo (basti pensare all'istituzione del Comitato delle Regioni), dall'altro, alla loro responsabilizzazione diretta nella gestione dei fondi ad essi destinati.

Per evitare che il coinvolgimento di tante e diversificate autonomie territoriali potesse minare l'efficacia dell'azione dei fondi, il sistema è stato subordinato a rigide regole di sana gestione finanziaria¹³. La più nota è la c.d. condizionalità procedurale in base alla quale il mancato rispetto dei tempi di spesa comporta automaticamente la perdita dei fondi (ci si riferisce al disimpegno automatico, meglio noto come "regola dell'n+2"¹⁴). La seconda è la complementarità o addizionalità, in base alla quale le risorse fornite dall'UE, in uno al relativo cofinanziamento che gli Stati e le regioni devono assicurare, sono strettamente finalizzati ad obiettivi di rimozione degli squilibri economici e sociali tra i territori puntando sulle azioni che ne promuovono la crescita e l'occupazione. Esse non possono in alcun modo sostituire la spesa ordinaria che gli Stati e le regioni devono affrontare per garantire ai cittadini e alle imprese infrastrutture e servizi che sono necessari per il funzionamento quotidiano del sistema socioeconomico. Quindi, più sono alti il livello e la qualità di spesa ordinaria di uno Stato, maggiormente i fondi strutturali potranno essere concentrati su interventi focalizzati su azioni strettamente connesse ad obiettivi di coesione e sviluppo.

locali. Infine, si sarebbe dovuta prevedere la creazione di organi comunitari in collegamento diretto con i vari livelli dell'organizzazione locale, come la Conferenza permanente dei poteri locali o il Consiglio dei comuni d'Europa.

¹¹ Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale,

¹² Art. 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

¹³ Comunicazione della Commissione, del 13 luglio 1997, Agenda 2000, COM(97)2000 def.; regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

¹⁴ Conformemente alla c.d. "regola dell'n+2", le certificazioni delle spese sostenute debbono essere presentate alla Commissione entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di assunzione dell'impegno nell'ambito del Programma, garantendo così il rispetto delle tempistiche procedurali previste dal quadro regolatorio di riferimento.

3. Con lo scoppio della crisi finanziaria, la chiusura delle attività economiche e la perdita dei posti di lavoro hanno significativamente deteriorato la condizione delle fasce sociali economicamente più deboli. La dimensione sociale della coesione è stata rafforzata affiancando agli interventi finalizzati ad aumentare la crescita e l'occupazione azioni più mirate di lotta alla povertà e di inclusione sociale¹⁵. In una logica di complementarità, gli obiettivi in parola avrebbero avuto bisogno di un alto livello di spesa ordinaria nei servizi essenziali. Tutto questo è mancato in quanto agli Stati in difficoltà è stato imposto di ridurre la propria spesa come condizione per ottenere il sostegno degli strumenti di assistenza finanziaria predisposti dall'UE – come il meccanismo di stabilizzazione finanziaria del 2010¹⁶ – o dagli Stati al di fuori del quadro dell'UE – come il Meccanismo Europeo di Stabilità¹⁷.

Così, la politica di coesione non ha potuto essere utilizzata per attutire gli effetti dell'*austerità*, anzi essa stessa è stata permeata da questa logica. È stata, infatti, introdotta una nuova regola, la condizionalità c.d. macroeconomica, in base alla quale uno Stato rischia di perdere i fondi qualora sia sottoposto alla procedura di controllo dei deficit eccessivi o a quella per gli squilibri macroeconomici¹⁸. E ciò ha determinato ritardi e inefficienze nella gestione del ciclo di programmazione 2014-2020¹⁹.

Tuttavia, la scelta delle Istituzioni di condizionare l'assistenza agli Stati maggiormente colpiti dalla crisi ad una rigorosa *austerità*, fondata sull'imposizione di riforme complessive dei sistemi macroeconomici in vista della riduzione della spesa pubblica, ha determinato un cambiamento di impostazione nel rapporto tra Istituzioni europee/Stati e autonomie territoriali. Infatti, Stati come la Grecia, la Spagna, il Portogallo e l'Italia sono stati costretti a ridurre notevolmente la spesa pubblica (compresa quella per il cofinanzia-

¹⁵ Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, Europa 2020, COM(2010)2020 def.; regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

¹⁶ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

¹⁷ Trattato che istituisce un Meccanismo europeo di stabilità, firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012. Per un'analisi del Trattato e della relativa riforma, cfr., di recente, A. SCAFFIDI, *Dalle clausole di azione collettiva al meccanismo di risoluzione unico: una governance economica a scapito dei privati?*, Bari, 2024, p. 108 ss.

¹⁸ Regolamento (UE) 1303/2013, art. 23.

¹⁹ È necessario ricordare che della programmazione 2014-2020 dei fondi europei gestiti dall'Italia, per progetti di ammontare complessivo pari a 178 miliardi di euro, è stato concluso solo il 25% e liquidato solo il 5% delle iniziative. Di conseguenza, la Commissione ha consentito di recuperare i residui per permettere all'Italia di raggiungere i *target* minimi. Sul punto F. MASINI, *Alla ricerca di un nuovo paradigma di politica economica*, in *Italia, Europa, mondo 2020-2022*, Milano, 2023, p. 141 ss.

mento dei fondi europei) nonché i trasferimenti alle articolazioni territoriali; ciò ha reso quasi impossibile mantenere il livello di spesa ordinaria necessario a garantire l'efficacia delle risorse aggiuntive, causando ritardi nella realizzazione dei progetti e inefficienze amministrative e mettendo in evidenza l'eccessiva rigidità del principio di complementarietà. Non stupisce, quindi, che in seno alla Commissione sia emersa la convinzione che fosse divenuto urgente elaborare un nuovo modello di assistenza che coniugasse l'intervento a supporto degli Stati nelle riforme strutturali necessarie per superare la crisi e riacquisire competitività sul mercato con gli interventi di superamento degli squilibri territoriali²⁰.

L'acuirsi della crisi migratoria e le emergenze naturali che hanno colpito alcuni Stati (ad esempio il terremoto che ha più volte colpito il centro Italia tra l'estate del 2016 e l'inverno del 2017) hanno definitivamente convinto la Commissione della necessità di superare il paradigma dell'*austerità* a favore di un sistema che intervenisse in maniera automatica a supporto degli Stati i cui indicatori scendessero significativamente sotto la media europea e si focalizzasse sulla realizzazione di riforme strettamente funzionali al superamento della crisi. In pratica, uno strumento di assistenza non "correttivo" – o meglio "punitivo" – ma dal carattere fortemente perequativo, caratterizzato dalla focalizzazione delle risorse (*earmarking*) sulle tipologie di spesa più direttamente in grado di promuovere sviluppo e coesione²¹. Nel luglio del 2019, quindi, è stata presentata una proposta relativa ad un quadro di *governance* per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro²².

4. Gli effetti paralizzanti dell'*austerità* si sono rivelati tragicamente con lo scoppio della pandemia, che, facendo emergere le conseguenze negative dei tagli alla spesa pubblica, ha indotto la Commissione a spostare il proprio *focus* dagli squilibri tra territori infra-statali alle disparità tra gli Stati membri, nella convinzione che l'UE dovesse acquisire uno specifico ruolo di assistenza agli Stati più fragili che risultavano maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria²³.

²⁰ Comunicazione della Commissione, del 7 maggio 2013, Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività, COM(2013)165 final. Per un'analisi della proposta, M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 331 ss.

²¹ M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, *L'intervento dell'UE in risposta alle emergenze: trade-off tra stabilità finanziaria e solidarietà?*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 221 ss., p. 234 ss.

²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 luglio 2019, relativo a un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro, COM(2019)354 final.

²³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 maggio 2020, che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020)408 final. A dimostrazione del cambiamento di impostazione, nella relazione che precede la proposta (p. 2) si annuncia il ritiro della proposta sullo strumento di convergenza e competitività della zona euro.

In questa prospettiva, dopo le misure marcatamente emergenziali della prima ora (appalti congiunti, riserva RESCEU, aiuti alla ricerca scientifica, maggiore flessibilità nel Fondo di solidarietà e del Fondo per le aree indigenti, SURE)²⁴, è stato lanciato Next Generation EU (NGEU)²⁵. Si tratta, come è noto, di un programma complesso, che coniuga promozione degli investimenti privati, tramite Invest EU²⁶, incremento dei fondi strutturali, tramite REACT EU²⁷, e rilancio e rafforzamento del sistema economico post-pandemico, tramite il Dispositivo per la ripresa e resilienza²⁸. Basato sull'art. 175 TFUE (relativo alla coesione), e gestito attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Dispositivo è innovativo sotto vari aspetti: 1) l'attribuzione delle risorse è basata sulla valutazione da parte della Commissione non della capacità dello Stato di ridurre il debito tagliando indiscriminatamente la spesa pubblica (come nella condizionalità macroeconomica), bensì della capacità delle misure del PNRR di incidere efficacemente sulle carenze nel sistema regolativo, amministrativo, organizzativo ed economico che hanno reso lo Stato vulnerabile alla pandemia; 2) il Dispositivo prescinde dalla distinzione tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, finanziando tutte le azioni (c.d. riforme e investimenti) necessarie al raggiungimento degli obiettivi di ripresa e resilienza; 3) il monitoraggio dei risultati è basato sulla verifica della realizzazione degli interventi (raggiungimento dei ben noti *milestones*

²⁴ M. L. TUFANO, *Oltre il sovranismo: ripensare il rapporto tra Istituzioni e Stati per una nuova idea di sovranazionalità*, in M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, Bari, 2021, p. 3 ss.; E. TRIGGIANI, *L'integrazione europea fra deficit democratico e di sovranità. Riflessioni alla luce della pandemia*, *ivi*, p. 65 ss.; U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, *ivi*, p. 83 ss.; V. DI COMITE, *La politica dell'Unione europea sugli aiuti di Stato ai tempi del COVID-19. Un nuovo "temporaneo" bilanciamento a favore dell'intervento statale nell'economia*, *ivi*, p. 315 ss.; P. GARGIULO, *Gli sviluppi della politica sociale dell'UE tra "emergenza" sanitaria e "tragedia" economica e occupazionale*, *ivi*, p. 343 ss.; V. SALVATORE, *L'approvvigionamento dei vaccini per far fronte alla pandemia: un esempio di collaborazione virtuosa tra l'Agenzia europea per i medicinali, la Commissione europea e gli Stati membri*, *ivi*, p. 395 ss.

²⁵ Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Il regolamento è basato sull'art. 122 TFUE. A. ROSANÒ, *Un collegamento più forte tra politica di coesione dell'Unione europea e solidarietà: il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2023, p. 373 ss.

²⁶ Regolamento (UE) n. 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

²⁷ Regolamento (UE) n. 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

²⁸ Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

e target) e non sulla tempistica della spesa (come avviene per i fondi della coesione col disimpegno automatico)²⁹.

Il sistema del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza/PNRR sta attualmente convivendo con la gestione dei fondi strutturali 2021-2027 che continua ad essere orientata ai classici meccanismi di valutazione basati sui tempi di spesa (la già citata “regola dell’n+2”), più che sulla realizzazione delle attività³⁰, e alla netta separazione tra spese ordinarie e spese per la coesione³¹.

È molto probabile, però, che l’esperienza del NGEU e del Dispositivo di Ripresa e Resilienza influenzerà significativamente la politica di coesione post - 2027.

²⁹ Si rinvia per un maggiore approfondimento a M. L. TUFANO, *Lo sviluppo sostenibile in tempo di covid-19 tra uso efficiente delle risorse, innovazione, equità sociale e stato di diritto*, in E. BENEDETTI, L. FABRIZI, A. PIACQUADIO (a cura di), *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini*, Milano, 2023, p. 1056 ss.

³⁰ Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

³¹ Un sintomo di questa mentalità persistente è costituito dalle condizioni abilitanti. Introdotte fin dal ciclo di programmazione 2014-2020 come condizionalità *ex ante* (cfr. regolamento 1303/2013, art. 19), le condizioni abilitanti sono definite dal regolamento 2021/1060, art. 2, lett. 2, “una condizione preliminare per l’attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici”. Esse consistono in riforme regolative o amministrative che lo Stato deve aver effettuato per poter spendere i fondi a favore di un obiettivo cui le condizioni sono collegate. In base all’art. 15, in fase di elaborazione di un programma o di introduzione di un nuovo obiettivo specifico nel contesto della modifica di un programma, lo Stato membro valuta se sono soddisfatte le condizioni abilitanti collegate all’obiettivo specifico selezionato. Agli allegati III e IV è contenuto lo schema delle condizioni abilitanti, dei criteri per verificarne l’attuazione e degli obiettivi strategici e specifici cui sono collegati. Una condizione abilitante si considera soddisfatta se sono soddisfatti tutti i criteri correlati. Se una condizione abilitante non è soddisfatta al momento dell’approvazione del programma o della modifica del programma, lo Stato membro informa la Commissione quando ritiene di aver adempiuto a tutti i criteri. Spetta alla Commissione valutare se una condizione può essere considerata soddisfatta. Solo in seguito alla valutazione da parte della Commissione le spese relative a operazioni collegate all’obiettivo specifico possono essere inserite nelle domande di pagamento, ma la Commissione non le rimborsa fino a quando non ha informato lo Stato membro del soddisfacimento della condizione abilitante. In pratica la condizione abilitante blocca la possibilità di spesa in vista di un determinato obiettivo. A differenza di quanto previsto per le condizioni *ex ante*, non è sufficiente verificare il soddisfacimento delle condizioni abilitanti solo in fase di programmazione. Le condizioni abilitanti, infatti, devono essere soddisfatte e rispettate durante l’intero periodo di programmazione. Se la Commissione ritiene che una condizione abilitante non sia più soddisfatta, ne informa lo Stato membro indicando la propria valutazione e non rimborserà le domande di pagamento fino a quando non riterrà che lo Stato membro soddisfi nuovamente la condizione abilitante. Si tenga conto che, per quanto la norma si riferisca allo Stato nel complesso, mentre nel caso dei Programmi Operativi Nazionali il soddisfacimento delle condizioni sarà a carico dello Stato, nel caso dei Programmi Operativi Regionali esso sarà di competenza della Regione.

Già nell'ottobre 2022 uno studio commissionato ad alcuni esperti dalla Commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo ha evidenziato la necessità di un cambio di paradigma, sottolineando l'importanza di considerare le crisi non solo come sfide, ma anche come opportunità per accelerare la transizione verso un futuro più sostenibile, digitale e coerente³². Nello studio sono state previste due possibili traiettorie per la politica di coesione post-2027: da un lato, essa potrebbe consolidarsi come uno strumento centrale per guidare le trasformazioni economiche, sociali e ambientali, favorendo un'integrazione e un coordinamento sempre più ampi tra le diverse politiche settoriali; dall'altro, come già accennato, potrebbe subire una ristrutturazione che la trasformi in un meccanismo di finanziamento mirato, concentrato su priorità strategiche specifiche e settoriali, abbandonando l'approccio onnicomprensivo che la contraddistingue attualmente.

Sulla scorta di tale studio, nel 2023 la Commissione ha istituito un Gruppo di lavoro di alto livello sul futuro della politica di coesione, che ha presentato un proprio report nel febbraio 2024³³. Il report evidenzia la necessità di riorientare la politica di coesione da strumento di mero sostegno per il superamento delle disuguaglianze territoriali ad uno strumento di promozione dello sviluppo del sistema europeo nel complesso. Emerge la consapevolezza che le regioni in ritardo di sviluppo costituiscono un fattore frenante per la crescita non solo dello Stato di appartenenza, ma dell'UE nel suo complesso. È, pertanto, necessario impiegare i fondi della coesione per far emergere le potenzialità economiche inesprese dell'UE, annientando i fattori strutturali che hanno finora determinato il ritardo di alcune aree (c.d. "development traps")³⁴. In questa prospettiva, il report evidenzia la necessità di puntare sulla creazione di pari opportunità per i gruppi vulnerabili (donne, bambini, giovani, anziani, disabili, migranti e minoranze) e sulla creazione di ecosistemi territoriali in grado di generare conoscenza e innovazione, in modo che essi possano efficacemente essere inseriti in *network* globali commerciali e di investimento. Per realizzare tali obiettivi, è necessario passare

³² K. BÖHME, S. ZILLMER, S. HANS, D. HRELJA, A. VALENZA, A. MORI, *The Impact of the COVID-19 Pandemic and the War in Ukraine on EU Cohesion*, Study Requested by the REGI Committee, European Parliament, October 2022.

³³ EUROPEAN COMMISSION, *Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe Report of The High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*, February 2024.

³⁴ Le quattro "development traps" sono state identificate da P. COLLIER, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*, Oxford, 2007, *passim*, in alcuni elementi strutturali (conflitti endemici, presenza di risorse naturali appetibili da parte degli Stati più ricchi, assenza di sbocco sul mare, cattiva *governance*) che frenano lo sviluppo di alcuni Stati, condannandoli alla povertà. A. DIEMER, S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *The Regional Development Trap in Europe*, in *Economic Geography*, 2022, p. 487 ss., hanno adattato la teoria di Collier allo sviluppo regionale europeo, identificando gli indicatori economici, di produttività e di *performance* occupazionale che meglio descrivono le carenze strutturali delle regioni europee in ritardo di sviluppo.

da metodi di sviluppo imposti indistintamente a tutte le realtà territoriali ad approcci che modulino le strategie di sviluppo in conformità alle specificità territoriali e sociali (*place-based* e *people-based*), incidere sull'innovazione istituzionale e rafforzare la *governance* partenariale e multilivello. Soprattutto, il report evidenzia la necessità di orientare la politica di coesione ad una logica basata sulle *performance* e sull'orientamento ai risultati e non solo sui flussi di spesa.

Per quanto sia evidente l'influenza del cambio di prospettiva sperimentato nel NGEU, nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza e nei rispettivi PNRR, bisogna tener conto delle criticità che possono essere determinate da una pedissequa applicazione alla politica di coesione delle specificità dell'esperienza post-pandemica.

Bisogna, in primo luogo, tener conto che nel PNRR gran parte del sostegno fornito è erogato non a fondo perduto, bensì a prestito, seppur estremamente agevolato. E, qualora non si riuscisse ad attivare gli effetti moltiplicatori su cui il PNRR intende fare leva – cioè ad impiegare le risorse prese a prestito per promuovere attività che generino una ricchezza significativamente superiore – il risultato sarebbe solo un ulteriore indebitamento³⁵.

Le Istituzioni europee, in secondo luogo, dovranno operare una scelta in merito all'architettura degli strumenti di finanziamento. Nello specifico,

³⁵ A quattro anni dall'avvio dell'implementazione del NGEU, la Banca Centrale Europea ha presentato, nel dicembre 2024, un'analisi complessiva del suddetto programma, con particolare attenzione al PNRR italiano. Cfr. EUROPEAN CENTRAL BANK, *Occasional Paper Series "Four Years into Next Generation EU: What Impact on the Euro Area Economy?"*, n° 362, 2 December 2024, reperibile *online*. Secondo quanto riportato nell'*occasional paper*, l'Italia emerge come uno dei principali beneficiari del programma, con un impatto atteso significativamente superiore rispetto ad altri Paesi dell'area euro. Sul fronte delle finanze pubbliche, il documento rileva effetti positivi sul debito pubblico: nello scenario centrale, che prevede una produttività intermedia del capitale e un'elevata capacità di assorbimento dei fondi nel biennio successivo (2025-2026), si stima che l'impatto cumulativo del PNRR porti a una riduzione del debito pubblico di circa 7-8 punti percentuali entro il 2031. Per valutare la reale efficacia del PNRR, il Governo italiano ha condotto delle valutazioni d'impatto utilizzando il modello QUEST, sviluppato dalla Commissione europea, e il modello MACGEM-IT, realizzato dal Dipartimento del Tesoro, includendo le rigidità del mercato del lavoro e del sistema produttivo. Entrambi i modelli stimavano un impatto positivo cumulativo sul PIL tra il 12,7% e il 14,5% nel periodo 2021-2026. Nonostante le previsioni ottimistiche, l'attuazione concreta del PNRR ha incontrato notevoli ritardi. Infatti, a settembre 2024 solo il 30% delle risorse europee, per un ammontare complessivo di circa 57,7 miliardi di euro, era stato speso, con gran parte degli investimenti concentrati su *bonus* edilizi e incentivi alle imprese per lavori già avviati. La maggior parte delle misure finanziate ha registrato una spesa inferiore al 25% delle risorse allocate, evidenziando difficoltà nella gestione e nell'esecuzione di progetti. Dunque, l'impatto reale del PNRR sul PIL italiano è stato inferiore alle aspettative. Sebbene nel breve termine gli investimenti abbiano sostenuto la domanda aggregata, l'efficienza e la tempestività degli interventi sono risultati cruciali per generare effetti duraturi. Fortunatamente non sono mancati risultati positivi che, però, non sono stati sufficienti a compensare la lentezza generale nell'attuazione del piano. Ciò ha significato un aumento del PIL italiano (per l'anno 2023) di soli 0,7 punti percentuali, una *performace* di gran lunga inferiore rispetto a quella attesa.

dovranno decidere se optare ancora per la separazione tra strumenti di assistenza agli Stati e strumenti di redistribuzione ai territori oppure optare per un unico strumento “di convergenza e competitività”. Questa seconda ipotesi, che trova già un’embrionale realizzazione nel metodo di programmazione integrata e centralistica delle risorse europee attivato da alcuni Stati, tra cui l’Italia, se, da un lato, può garantire una maggiore coerenza negli obiettivi e nelle azioni per realizzarli, dall’altro, potrebbe tendere a privilegiare la competitività del sistema Paese a scapito degli obiettivi di riequilibrio territoriale, di fatto favorendo le aree sviluppate a danno dei territori in ritardo di sviluppo³⁶.

Infine, per quanto riguarda gli obiettivi, bisognerà valutare se mantenere la focalizzazione su crescita, occupazione e inclusione sociale o impiegare i fondi della coesione per realizzare un modello trasversale e organico di solidarietà che includa standard minimi di servizi essenziali, forme di sostegno al reddito, regole sul salario minimo, contrasto alla povertà climatica, attrazione di investimenti, interventi massicci nelle infrastrutture di trasporti e nella digitalizzazione e, laddove necessario, contrasto alla criminalità.

Bisogna, tuttavia, sottolineare che sulla futura impostazione della politica di coesione inciderà anche il cambiamento delle priorità strategiche dell’UE, conseguente al mutamento dello scenario internazionale. L’acuirsi dei conflitti tra la Russia e l’Ucraina e nell’area mediorientale, l’esito delle elezioni statunitensi e il diverso approccio che gli Stati Uniti mostrano nei confronti del continente europeo e dell’UE hanno indotto quest’ultima a concentrarsi sul rafforzamento della sicurezza esterna e interna dell’UE e sulla sua resilienza alle crisi. Più specificamente, con il Libro bianco per la difesa europea – Readiness 2030, del 19 marzo 2025³⁷, la Commissione ha lanciato una strategia di rafforzamento della sicurezza dell’UE attraverso investimenti nell’industria militare in modo da assicurare la disponibilità di armamenti a tutti gli Stati membri. Il 26 marzo 2025, la Commissione ha poi adottato la strategia per rafforzare la capacità dell’UE di reazione alle crisi³⁸.

³⁶ L’attuale dualismo tra i Fondi strutturali e il PNRR ha generato, almeno in Italia, il c.d. effetto spiazzamento, determinando un *favor* delle imprese a favore delle commesse pubbliche finanziate dal PNRR, percepito come maggiormente conveniente, con conseguente marginalizzazione delle opportunità offerte dai fondi strutturali. L’integrazione e l’uso sinergico dei fondi strutturali e del PNRR pone una sfida particolarmente complessa, caratterizzata dal potenziale insorgere di conflitti, sovrapposizioni, duplicazioni di finanziamento, oneri amministrativi aggiuntivi e disallineamenti strategici tra le diverse tipologie di investimenti. La gestione integrata di questi strumenti richiede un approccio strutturato e una visione strategica di lungo termine. Solo un’efficace pianificazione e una *governance* coordinata potranno garantire l’uso coerente delle risorse disponibili, evitando inefficienze e massimizzando l’impatto delle politiche di coesione e ripresa. Sul punto cfr. D. GAMBINA, *Spillover spaziali ed effetti di spiazzamento della politica di coesione: un’analisi sui progetti nelle province italiane*, in *Annali della Facoltà di Economia. Università di Palermo*, 2022, *passim*.

³⁷ Libro bianco congiunto, del 19 marzo 2025, sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, JOINT(2025)120 final.

³⁸ Comunicazione congiunta, del 26 marzo 2025, Strategia europea per l’Unione della preparazione, JOINT(2025)130 final.

La strategia in parola si basa su azioni finalizzate a garantire i servizi essenziali durante le situazioni di emergenza, l'aumento delle scorte di attrezzature e materiali necessari a far fronte alle crisi, il potenziamento della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e la disponibilità di risorse naturali vitali, la promozione dell'informazione e della formazione della popolazione ai comportamenti di prevenzione e gestione delle emergenze e il rafforzamento della cooperazione civile-militare.

Per assicurare che anche i fondi di coesione contribuiscano al raggiungimento di tali priorità, il 1° aprile scorso la Commissione ha presentato una proposta di revisione di medio-termine per la programmazione 2021-2027 finalizzata a rendere la politica di coesione più efficace e competitiva³⁹. La Commissione incoraggia gli Stati membri e le regioni a investire nelle nuove priorità strategiche europee, in particolare, oltre a quelle già individuate nel *Green deal*, come la transizione energetica e la decarbonizzazione⁴⁰, anche in quelle più recenti, come la difesa e la garanzia di materie prime critiche come l'acqua. Condizioni molto agevolate (come assenza di cofinanziamento) sono garantite ai progetti che insistano sulle priorità strategiche. Così, per quanto la Commissione ribadisca con insistenza che il trasferimento di parte delle risorse su tali attività non implica dover trascurare la finalità principale della coesione, che resta la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali, è forte l'incentivo a spostare fondi da questi obiettivi alle nuove priorità, orientate a favorire un modello di sviluppo a trazione dell'industria pesante⁴¹. La proposta è stata approvata nel settembre 2025⁴². Sembra, quindi, che la Commissione stia delineando un nuovo modello di promozione dello sviluppo, diverso da quello dei fondi strutturali, tradizionalmente basato sul pro-

³⁹ Proposta della Commissione, del 1° aprile 2025, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio, COM(2025)123 final.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal* europeo, COM(2019)640 final.

⁴¹ Cfr. il parere 2/2025 della Corte dei conti, del 6 maggio 2025, sulla proposta 2025/0084 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio e sulla proposta 2025/0085 (COD) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche. Nel parere la Corte dei conti ha evidenziato la necessità di chiarire quali saranno gli investimenti ammissibili nel settore della difesa per meglio allinearli alle strategie in materia di difesa e agli strumenti di finanziamento esistenti dell'UE e di semplificare le procedure, non aggravare la complessità della programmazione e dell'attuazione, fornire orientamenti adeguati alle autorità di gestione.

⁴² Cfr. regolamento (UE) n. 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio.

tagonismo delle regioni, sulla promozione delle PMI e delle forze endogene del territorio, ma anche da quello del PNRR, che punta sulle amministrazioni centrali settoriali e sulle grandi riforme strutturali (l'amministrazione, la giustizia, la concorrenza). Il modello che si va delineando tende a promuovere lo sviluppo attraverso il sostegno ai grandi *players* economici e ai settori quali la tecnologia, le materie prime, l'aerospaziale, in grado di rafforzare la sicurezza e nel contempo di stimolare la creazione di un indotto, con la nascita di nuove imprese e nuova occupazione.

5. Lo scenario che emerge consente di affermare che, da politica settoriale finalizzata al mero superamento delle emergenze, la coesione sta diventando una vera e propria politica strutturale che connota il sistema europeo e che realizza in concreto il principio di solidarietà. Quest'ultimo costituisce, come sottolineato da Ennio Triggiani, "una prescrizione obbligatoria nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri"⁴³.

In ogni caso, alcuni interventi di riforma della politica di coesione possono già essere suggeriti:

- in primo luogo, l'abbandono della condizionalità macroeconomica a favore di misure che aiutino ciascuno Stato e ciascun territorio ad affrontare i loro specifici fattori di freno allo sviluppo e che coinvolga tutti gli attori territoriali (Istituzioni, investitori strategici, imprese, associazioni) nel perseguimento delle priorità dell'UE;
- in secondo luogo, il passaggio, sull'esempio del PNRR e come enfatizzato nel report del Gruppo di alto livello, da una valutazione dei risultati basata solo sul rispetto dei tempi di spesa ad una valutazione delle *performance*, che guardi alla concreta realizzazione delle attività programmate⁴⁴;
- ma soprattutto, interventi sull'*empowerment* delle amministrazioni nazionali e locali, sugli aspetti organizzativi e procedurali, sulla formazione del personale, sulla chiara attribuzione delle responsabilità, sul pieno coinvolgimento degli *stakeholder* pubblici e privati del territorio in tutte le fasi della programmazione.

Ma prima ancora di questi correttivi specifici, c'è la questione, prettamente "politica", del ruolo della coesione nel processo costituzionale europeo. Ci si chiede, infatti, se la coesione debba continuare ad essere intesa

⁴³ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nella Carta*, in *I Post di AISDUE*, 2/2020, p. 1 ss., p. 19, reperibile online. Sul rapporto complesso tra coesione e solidarietà, M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2024, p. 509 ss., p. 529 ss.

⁴⁴ Cfr. European Commission, *Study on Performance-based schemes: from the RRF to possible approaches under the ERDF/CF and JTF*. Final Report, June 2025. Anche sulla scorta dello studio la Commissione ha elaborato la proposta per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale. Cfr. comunicazione della Commissione, del 16 luglio 2025, *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, COM(2025)570 final.

quale uno tra i tanti “obiettivi”, se debba diventare un *mainstream*, cioè un aspetto da tener conto sempre in ogni azione dell’UE, o se debba, invece, essere elevata ad un rango più nobile.

In attesa di uno sblocco del processo costituzionale europeo, attualmente in stallo, timidi segnali del fatto che alla coesione si tenda a riconoscere un rango più elevato si riscontrano sia nell’enfasi conferitale dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare nell’articolo sull’accesso ai servizi essenziali⁴⁵, sia nel regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto⁴⁶, che, al considerando 11, sottolinea che “il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell’Unione ma anche per (...) la coesione economica, sociale e territoriale”.

Quanto al significato che la coesione acquisirà, esso potrà essere chiarito solo attraverso una riforma dei Trattati finalizzata ad orientare chiaramente il rapporto tra UE e Stati membri ad una logica di federalismo fiscale, basato sull’armonico equilibrio tra sana gestione finanziaria e solidarietà. Come è noto, i modelli di federalismo fiscale tendono a creare un bilanciamento tra i vincoli di bilancio imposti dal livello centrale alle autonomie territoriali e i trasferimenti per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo o di redistribuzione⁴⁷. Lungi dall’applicare modelli di *austerity*, essi sono orientati ad una logica di equilibrio tra sana gestione finanziaria e solidarietà.

Ma per la creazione di un modello siffatto è necessario che anche all’interno degli Stati membri, lungi dal far prevalere egoismi particolaristici, il rapporto tra livello centrale e autonomie regionali sia orientato allo stesso approccio.

⁴⁵ Art. 36: “Accesso ai servizi d’interesse economico generale: Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione, questa riconosce e rispetta l’accesso ai servizi d’interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”.

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione. Come è noto, il regolamento prevede la sospensione dei pagamenti a qualsiasi titolo trasferiti dal bilancio dell’UE ad uno Stato membro qualora siano accertate violazioni dello Stato di diritto che possano compromettere la sana gestione finanziaria e gli interessi del bilancio dell’Unione. Sulla legittimità del regolamento, cfr. sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*. Sull’applicazione all’Ungheria, vedi decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell’Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria. In Commission Decision C(2023)8999, of 13 December 2023, on the reassessment, on the Commission’s initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary, la Commissione ha ritenuto che l’Ungheria non ha posto rimedio alla situazione che aveva giustificato le misure di protezione.

⁴⁷ C. RANDALL HENNING, M. KESSLER, *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union*, Peterson Institute for International Economics Working Paper, 2012, reperibile *online*.

Invero, l'art. 119 della nostra Costituzione già risponde a tale logica; infatti se, da un lato, esso prevede che gli enti territoriali abbiano autonomia finanziaria e contribuiscano ad assicurare l'osservanza dei vincoli europei, dall'altro, lo stesso articolo sancisce che a favore dei territori in difficoltà lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione, e la solidarietà sociale che sono indispensabili per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona⁴⁸.

Non stupisce, quindi, che la Corte costituzionale abbia di recente strenuamente difeso questo complesso paradigma, ravvisando diversi profili di incostituzionalità nella c.d. l. 86/24 sull'autonomia differenziata⁴⁹. A parere della Consulta, infatti, seppur formalmente in attuazione del combinato disposto degli artt. 116 e 119 Cost., la l. 86/24 non solo orienta i rapporti tra le Regioni italiane ad una logica di competizione e non di solidarietà, ma soprattutto, centralizza la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (LEP) nel Governo, limitando così il ruolo costituzionale del Parlamento. In più, per le regioni destinatarie del trasferimento di competenze aggiuntive (devoluzione) essa prevede la facoltatività, piuttosto che la doverosità, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con il rischio della creazione di un'Italia a due velocità tra regioni che trattengono nei loro territori tutta la ricchezza prodotta e regioni completamente dipendenti dai trasferimenti statali⁵⁰.

È evidente allora che, per una concreta riforma della politica di coesione, è necessaria una convergenza degli Stati membri, nei loro modelli costituzionali, amministrativi e fiscali, ad obiettivi di solidarietà, mutua assistenza, condivisione, cooperazione e scambio di buone pratiche. Solo in tal modo la politica di coesione acquisirà una portata realmente costituzionale, operando il salto di qualità tanto auspicato da molti, in *primis* da Ennio.

Abstract ENG

The Meaning of Cohesion in View of Systemic Crises

The paper focuses on the issue of cohesion, analysing the policy evolution and investigating the effects of systemic crises on its reforms. Particular attention is given to the financial crisis, which imposed austerity measures, to the pandemic, which highlighted the importance of effective performance, and to the recent military crises, which emphasised the need to strengthen security and resilience, even through structural funds. The paper concludes that, to give cohesion a 'constitution-

⁴⁸ A. LAURO, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Queste istituzioni*, 2/2023, reperibile online, p. 8 ss.

⁴⁹ L. 26 giugno 2024, n. 86 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192.

al' dimension, a fiscal federalism model must prevail, in which national systems, particularly the Italian system, are oriented towards solidarity objectives.

Abstract ITA

Il lavoro affronta il tema della coesione partendo da un'analisi dell'evoluzione della *policy* e concentrandosi, poi, sugli effetti che le crisi sistemiche hanno avuto sulle progressive riforme della stessa. Particolare attenzione è posta alla crisi finanziaria, che ha imposto una logica di *austerity*, alla pandemia, che ha fatto emergere l'importanza dell'efficacia delle *performance*, e ai recenti conflitti armati, che hanno evidenziato la necessità di rafforzare, anche attraverso i fondi strutturali, la sicurezza e la resilienza. In conclusione, il lavoro evidenzia che, affinché la coesione acquisisca una portata "costituzionale", è necessario che si affermi un modello di federalismo fiscale multilivello, in cui anche i sistemi nazionali, in particolare quello italiano, si orientino ad obiettivi di solidarietà.

Keywords: cohesion, solidarity, austerity, performance, fiscal federalism.

Parole chiave: coesione, solidarietà, austerità, performance, federalismo fiscale.

Paola Mori*

I valori fondamentali comuni come limite alla revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. L'attualità del tema della riforma dei Trattati. – 2. Limiti formali e limiti materiali alla revisione. – 3. La problematica questione dell'esistenza di limiti materiali alla revisione ordinaria. – 4. I valori fondamentali comuni elemento costitutivo e caratterizzante l'Unione. – 5. L'esistenza di limiti "esterni" alla revisione.

1. Il tema delle riforme istituzionali dell'Unione europea è caro allo studioso che onoriamo in questa giornata di studi. Ad esse Ennio Triggiani ha infatti dedicato grande attenzione e riflessioni di particolare interesse¹. Oggi, a distanza di ormai diciotto anni dalla riforma di Lisbona, la prospettiva di un ulteriore grande allargamento a nuovi Stati e la repentina destabilizzazione dell'ordine mondiale pongono l'Unione di fronte alla necessità di aggiornare il proprio sistema di *governance* e allargare gli spazi politici di intervento. E del resto una riflessione sulla revisione dei Trattati istitutivi è stata già avviata da tempo² e ha trovato un primo sbocco formale nella proposta presentata dal Parlamento europeo³. Dal canto suo il Consiglio europeo ha recentemente invitato la Commissione a presentare una serie di "revisioni strategiche" su

* Ordinaria f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro. Email: paolamori30@gmail.com.

¹ Tra i più recenti, v. E. TRIGGIANI, *Editoriale, L'Europa nell'età della sua maturità*, in *Papers di diritto europeo*, n. 2/2022, p. 1 ss.; Id., *Futuro dell'Unione e coscienza politica europea*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. 1/2024, p. 1 ss.

² Si veda il documento del gruppo di esperti franco-tedesco *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, 18 settembre 2023; nonché lo studio di B. DE WITTE, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?*, in-depth analysis requested by the European Parliament AFCO committee, maggio 2019.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)); si vedano, inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo del 29 febbraio 2024, Approfondire l'integrazione dell'UE in vista del futuro allargamento, (2023/2114(INI)). In argomento v. A. ADINOLFI, *Le ragioni di una (incerta) riforma dei Trattati dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, p. 7 ss.; F.

quattro ambiti: i valori e gli strumenti necessari per tutelare lo Stato di diritto; le politiche necessarie a garantire la competitività, la prosperità e la sovranità strategica dell'Unione; il bilancio e, infine, la *governance*⁴.

L'attualità del tema offre dunque lo spunto per qualche riflessione.

2. La revisione dei Trattati istitutivi dell'UE ha evidentemente un rilievo "costituzionale" di sistema e assume delle specificità rispetto agli ordinari trattati internazionali.

Sebbene il potere di emendamento degli Stati membri sia implicito nel fatto stesso della diretta riconducibilità alla loro volontà delle norme del diritto primario, esso incontra però alcuni limiti. È fuor di dubbio, infatti, che la revisione dei Trattati istitutivi forma oggetto di precisi obblighi procedurali previsti dagli stessi, sanciti in particolare nell'art. 48 TUE.

Già nella sentenza *Defrenne* la Corte di giustizia aveva infatti affermato che "il Trattato non può essere modificato se non mediante una revisione" da effettuarsi secondo la procedura dallo stesso prevista⁵. Nel caso poi delle procedure di revisione semplificata i paragrafi 6 e 7, dell'art. 48 TUE stabiliscono anche dei limiti materiali sul rispetto dei quali la Corte può esercitare la propria competenza⁶.

La presenza di questi limiti comporta che la Corte di giustizia possa essere chiamata a verificare il rispetto delle prescrizioni contenute nell'art. 48 TUE ed eventualmente a disconoscere la validità e l'efficacia di una revisione irrituale⁷. La questione è stata affrontata nella sentenza *Pringle*, riguardante la validità della decisione del Consiglio europeo di modifica dell'art. 136 TFUE relativamente all'istituzione del MES⁸. Nella sentenza viene infatti affermato che, pur non rientrando da un punto di vista generale "l'esame della validità del diritto primario (...) nella competenza della Corte", essa "è tenuta a verificare, da un lato, che siano state seguite le regole procedurali previste dal citato articolo 48, paragrafo 6, e, dall'altro, che le modifiche decise riguardino solo la parte terza del Trattato FUE, (...) e che non estendano le competenze di quest'ultima"⁹.

MARTINES, *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *Una Unione di cittadini*, Torino, 2024, p. 79 ss.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo, del 27 giugno 2024.

⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, punto 56 ss.

⁶ In argomento, più ampiamente, sia consentito rinviare a P. MORI, *Rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea. Il diritto primario*, Torino, 2010, p. 89 ss.

⁷ V. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 156 ss.

⁸ Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2021, causa C-370/12, *Pringle*, punti 33 e 36.

Per quanto riguarda in particolare la revisione ordinaria ci si può chiedere se anche rispetto ad essa, al di là dei limiti procedurali espressamente ricavabili dallo stesso art. 48, sia dato individuare dei limiti materiali – ovvero dei vincoli contenutistici – al potere di emendamento del diritto primario da parte degli Stati membri.

Nel silenzio dei Trattati, in assenza cioè di un'autolimitazione in tal senso degli Stati membri, si è portati a considerare che questi abbiano integralmente conservato la facoltà di apportare qualsivoglia modifica al diritto primario per mezzo di un apposito trattato di revisione.

Questa prima conclusione, nella sua drasticità, mi pare però alquanto sommaria e bisognosa di approfondimento. Occorre cioè interrogarsi se esistano dei limiti impliciti, di sistema, alla revisione dei Trattati istitutivi. In altri termini, se esistano alcune norme e alcuni principi che, in considerazione del particolare rilievo sistematico dei valori che esprimono, non tollerano modifica e per ciò stesso si collocano in una posizione di primazia rispetto alle altre norme primarie formalmente pariordinate.

Il fenomeno è ben noto nei sistemi costituzionali moderni, là dove è dato individuare anche nelle costituzioni scritte un nucleo di norme e di principi fondamentali che formano un limite alla revisione costituzionale¹⁰. Nel diritto dell'Unione europea appare ragionevole pensare che il problema si ponga negli stessi termini, salvo che la sua soluzione deve inevitabilmente fare i conti con la natura derivata e non originaria dell'ordinamento.

3. Il tema ha formato oggetto di attenzione da parte della dottrina soprattutto negli anni '90 sulla scia di una giurisprudenza della Corte di giustizia¹¹. In effetti, nel parere 1/91¹², la Corte aveva valutato che il sistema giurisdizionale previsto dall'accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo, per le sue caratteristiche e per gli effetti negativi che il suo funzionamento avrebbe prodotto sull'autonomia dell'ordinamento giuridico comu-

¹⁰ Si veda, ad esempio, Corte costituzionale sentenza del 15 dicembre 1988, n. 1146.

¹¹ In dottrina si vedano J. BOULOUIS, *Les avis de la Cour de justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'accord créant l'Espace Economique Européen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, p. 457 ss.; R. BIEBER, *Les limites matérielles et formelles à la révision des Traités établissant la Communauté européenne*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1993, p. 343 ss.; J.L. DA CRUZ VILÇA e N. PIÇARRA, *Y-a-t-il des limites matérielles à la revision des Traités instituant les Communautés européennes?*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 3 ss.; C. CATTABRIGA, *Limiti materiali alla revisione comunitaria: il caso dei protocolli allegati al Trattato di Maastricht*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 245 ss.; R. MASTROIANNI, *Le fonti del diritto comunitario*, in *L'avvocato e l'Europa*, Milano, 1999, p. 31; P. MORI, *Rapporti tra fonti*, cit., p. 95 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 183 ss.; nonché, in termini problematici, G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 100, secondo il quale, “in definitiva, il problema è più strutturale che strettamente normativo”.

¹² Parere 1/91 della Corte di giustizia del 14 dicembre 1991, Progetto di accordo tra la Comunità ed i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo.

nitario, non sarebbe stato compatibile con il Trattato. La Corte aveva infatti considerato che le caratteristiche specifiche di quel sistema giurisdizionale avrebbero pregiudicato “l’art. 164 del Trattato CEE [art. 220 del Trattato CE, art. 19 del Trattato UE] e, più in generale, gli stessi principi fondamentali della Comunità”. Di conseguenza, secondo la Corte, questa incompatibilità non avrebbe potuto essere ovviata neppure attraverso una modifica dell’allora art. 238 TCEE (oggi art. 217 TFUE).

Questa giurisprudenza è stata da alcuni interpretata nel senso dell’affermazione dell’esistenza nel sistema comunitario di alcuni principi inderogabili, non suscettibili cioè di revisione¹³. Si tratterebbe dei principi qualificanti, assiologicamente e strutturalmente, il sistema comunitario, quali per l’appunto quello della certezza del diritto e dell’indipendenza del suo sistema giurisdizionale.

Più in generale, una parte della dottrina si era spinta a ritenere che il mantenimento integrale dell’*acquis* comunitario, sancito nel previgente art. 2 TUE, costituisse la garanzia di intangibilità dello stesso e da taluni addirittura un limite materiale alla revisione dei Trattati, una sorta di “*interdiction de régression*”¹⁴.

A seguito della riforma di Lisbona e dell’unificazione dei pilastri, la nozione di *acquis* comunitario, intesa come obiettivo di sviluppo e limite dell’attività dell’Unione europea, ha però perso quella funzione di garanzia del metodo comunitario che le era stata conferita dal Trattato di Maastricht, per rimanere comunque funzionale all’adesione di nuovi Stati o a settori determinati di cooperazione.

Ora, se il rispetto dell’*acquis* comunitario costituiva un limite alle azioni condotte dall’Unione, in particolare a quelle svolte nell’ambito del secondo e del terzo pilastro, la stessa funzione difficilmente avrebbe potuto essergli riconosciuta rispetto al potere di emendamento degli Stati membri, con la conseguenza che l’*acquis* comunitario non avrebbe potuto essere inteso come un limite assoluto alla revisione dei Trattati.

In effetti, la formulazione dell’art. 48, par. 2, TUE, derivante dalla riforma di Lisbona, il quale riserva la possibilità di “accrescere o (...) ridurre le competenze attribuite all’Unione nei Trattati” alla sola procedura di revi-

¹³ Secondo A. TIZZANO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 924, la Corte ha interpretato il proprio ruolo come “così inerente ed essenziale al sistema comunitario da considerarne la salvaguardia quasi come un limite materiale alla possibilità di revisione di tale sistema”.

¹⁴ Si veda, in particolare, J.L. DA CRUZ VILAÇA e N. PIÇARRA, *op. cit.*, p. 29, secondo i quali il previgente art. 2, quinto trattino, TUE comporterebbe “une interdiction de régression” ou un principe de non-retour, entendu comme une limite matérielle à la révision du traité”. Sull’*acquis* v. C. AMALFITANO, *L’acquis communautaire: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2009, 789 ss.

sione ordinaria, non può che portare a riconoscere agli Stati membri la più ampia libertà in tal senso¹⁵.

4. Tuttavia, se è innegabile che gli Stati membri, seguendo il prescritto procedimento di revisione ordinaria, hanno il più ampio potere di emendamento, non si può neppure escludere l'esistenza di un limite generale di rispetto dei principi fondamentali attinenti ai valori, agli obiettivi e alle finalità dell'Unione così come alle regole che ne disciplinano gli aspetti sistematici e strutturali di base in quanto funzionali alla realizzazione dei primi.

Un limite di questo tipo mi sembra che si possa ricavare in particolare dalla previsione dell'art. 2 TUE che enuncia i valori su cui si fonda l'Unione. Si tratta di valori, comuni agli Stati membri, di diversa natura: alcuni di essi sono rivolti a tutelare interessi individuali e trovano specificazione nella Carta dei diritti fondamentali, come il rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e dei diritti umani, altri hanno portata istituzionale e politica, come la democrazia e lo Stato di diritto. Ma, come affermato dalla Corte di giustizia, essi sono tutti essenziali per definire "l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune"¹⁶. Per queste loro caratteristiche, i valori enunciati nell'art. 2 TUE non rappresentano una "mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica", ma costituiscono dei veri e propri "principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri"¹⁷.

Condivisi dagli Stati membri, dei quali riflettono le tradizioni costituzionali comuni, i valori oggi sanciti nell'art. 2, non soltanto esprimono il fondamento politico su cui si sono costituite le democrazie europee a partire dal secondo dopoguerra e parallelamente si è sviluppato il processo di integrazione europea in un complesso e virtuoso percorso di influenze reciproche¹⁸. Ma il loro rispetto, in quanto presupposto imprescindibile della fiducia reciproca tra gli Stati membri¹⁹, costituisce anche un elemento funzionale che condiziona

¹⁵ Secondo U. VILLANI, *La riforma di Lisbona. Editoriale*, in *SudinEuropa*, febbraio 2008, p. 3, questa disposizione "segna una brusca inversione di tendenza rispetto al principio, che sembrava fuori discussione, di una intangibilità dell'*acquis* comunitario".

¹⁶ Sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punti 127 e 232, e del 15 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, punti 145 e 264.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, punto 67.

¹⁸ V. lo Statuto del Consiglio d'Europa (Londra, 5 maggio 1949) nel Preambolo del quale gli Stati firmatari enunciarono il loro credo nei "valori spirituali e morali, che sono patrimonio comune dei loro popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia".

¹⁹ Sentenze *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punto 125; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, punto 143. In precedenza si veda il parere 2/13 della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, punti da 166 a 168 e le sentenze del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 30, e del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, punto 62.

la stessa operatività del sistema dell'Unione²⁰. La realizzazione delle politiche dell'Unione, comprese quelle relative al mercato interno e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si basa infatti sul presupposto che ciascun ordinamento giuridico nazionale sia fedele a quei valori, ovvero che vi venga rispettato il principio di separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura, che i diritti fondamentali siano garantiti, che l'utilizzo del bilancio e dei fondi europei non sia contaminato da amministrazioni nazionali corrotte, che vengano garantiti il pluralismo e le funzioni di controllo fondamentali come le organizzazioni della società civile e l'indipendenza dei media.

In quanto elementi costitutivi e caratterizzanti l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello dei suoi Stati membri sembra difficile poter concepire una revisione dei Trattati istitutivi operata in violazione di quei principi. Un'ipotesi del genere, pur sempre concretamente possibile, determinerebbe infatti un'alterazione profonda del sistema dell'Unione europea e la sua trasformazione in un'entità caratterizzata da dinamiche e obiettivi diversi dagli attuali. Il rispetto del nucleo caratterizzante di valori e di principi fondamentali, appare dunque imprescindibile per garantire l'integrità e la continuità dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea²¹.

5. Questa conclusione mi sembra corroborata anche da un'ulteriore serie di considerazioni riguardanti quelli che a suo tempo avevo definito i limiti "esterni" alla revisione²².

Mi riferisco innanzitutto agli obblighi internazionali gravanti sugli Stati membri, tra cui in particolare quelli derivanti dallo Statuto del Consiglio d'Europa e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. E quindi un accordo di revisione dei Trattati istitutivi che fosse pregiudizievole per i valori della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti

²⁰ Sul legame tra fiducia reciproca e Stato di diritto, da ultimo, v. F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Milano, 2021, p. 302 ss.; M. POIARES MADURO, *General Report*, in *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, 2023, I, p. 23 ss. Sulla natura costituzionale del principio della fiducia reciproca si rinvia a P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in *Liber amicorum en l'honneur de M. le Vice-Président de la CJUE Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 651 ss.

²¹ Nel parere 1/76 della Corte di giustizia del 26 aprile 1977, Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, punto 14, la Corte di giustizia ha prospettato "il rischio di una graduale disintegrazione della costruzione comunitaria, con conseguenze irreversibili" qualora la Comunità concluda un accordo internazionale che incide sulla sua autonomia sul piano delle relazioni esterne e sulla sua costituzione interna, attraverso l'alterazione di elementi essenziali della sua struttura. Con riferimento alla revisione dei Trattati, v. R. BERNHARDT, *Les sources du droit communautaire: la «constitution» de la Communauté*, in *Trente ans de droit communautaire*, Lussemburgo, 1981, p. 80 ss.; P. PESCATORE, *Aspects judiciaire de l'acquis communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 620, nonché, recentemente, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 156.

²² P. MORI, *Rapporti tra fonti*, cit., p. 104 ss.

dell'uomo sarebbe incompatibile con quegli accordi e potrebbe comportare la responsabilità internazionale degli Stati membri²³.

Un problema analogo si porrebbe poi rispetto alle costituzioni nazionali.

Basti ricordare che la Corte costituzionale italiana, nella sentenza *Frontini*²⁴, trovandosi a valutare la questione di legittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato CEE, aveva valutato il complesso di garanzie statutarie e il sistema di tutela giuridica che caratterizzavano l'ordinamento comunitario come fondato sui principi di legalità e di democrazia, quali elementi essenziali ai fini della valutazione della legittimità della partecipazione italiana al processo di integrazione europea.

Inoltre, dall'elaborazione della teoria dei controlimiti effettuata dalla Corte costituzionale in quella stessa sentenza, si ricavano, poi, ulteriori elementi di riflessione²⁵. Non è questa la sede per affrontare la tematica dei controlimiti, mi limito qui a ricordare che se inizialmente la Consulta si era riservata il potere di sindacare la compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione della normativa comunitaria derivata, nella più recente ordinanza 24/2017 essa non ha esitato a mettere in discussione la legittimità costituzionale di norme di diritto primario, nel caso specifico l'art. 325 TFUE, attraverso la legge d'esecuzione del Trattato²⁶.

Del resto, non sono neppure mancati casi in cui le corti costituzionali di altri Stati membri hanno esercitato più o meno direttamente i loro poteri verificando la compatibilità dei Trattati europei di revisione, attraverso le loro leggi di ratifica, con le rispettive costituzioni nazionali²⁷.

Vero è che nella giurisprudenza sui controlimiti la Corte costituzionale, ma lo stesso si può dire di altre analoghe corti degli Stati membri, si riferisce ai principi fondamentali come elemento identitario dell'ordinamento costi-

²³ Sul problema della responsabilità internazionale per violazione della CEDU, v. Corte EDU, sentenza del 18 febbraio 1999, appl. n. 24833/94, *Matthews c. Regno Unito*, sulla questione del diritto di voto al Parlamento europeo degli abitanti di Gibilterra; sul caso v. anche la sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*.

²⁴ Corte costituzionale sentenza del 18 dicembre 1973, n. 183.

²⁵ Si ricorda anche la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* con cui la legittimità del trasferimento di quote di sovranità alla Comunità è stato subordinato, oltre che ad un'esigenza di adeguata tutela dei diritti fondamentali (sentenze del 29 maggio 1974, n. 37, *Solange I*, e del 22 ottobre 1986, n. 73, *Solange II*), anche alle garanzie fondamentali e procedurali della democrazia (sentenza del 12 ottobre 1993, n. 89, *Maastricht Urteil*).

²⁶ Corte costituzionale, ordinanza del 23 novembre 2016, n. 24, con cui è stata esaminata, con rinvio *ex art.* 267 TFUE alla Corte di giustizia, la questione di legittimità costituzionale della legge d'esecuzione del Trattato di Lisbona relativamente all'art. 325 TFUE come interpretato nella sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*.

²⁷ Con riferimento al Trattato di Lisbona, v. la sentenza dell'Ústavní soud (Corte costituzionale ceca) del 26 novembre 2008 e la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (Corte costituzionale federale tedesca) del 30 giugno 2009 (*Lissabon Urteil*). Per più ampi riferimenti giurisprudenziali, v. M. POIARES MADURO, G. GRASSO, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 503 ss.

tuzionale nazionale. Tuttavia, come ripetutamente sottolineato dalla Corte di giustizia, l'art. 2 TUE esprime valori comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri²⁸.

E dunque di tali valori dovrebbero, auspicabilmente, essere custodi e garanti non solo la Corte di giustizia ma anche le corti costituzionali nazionali, ciascuna nella sfera di propria competenza, in quello che dovrebbe essere uno spirito di reciproca collaborazione. Un'ipotesi di questo tipo presuppone evidentemente che i sistemi giurisdizionali degli Stati membri abbiano conservato la loro indipendenza e la loro lealtà verso l'ordinamento dell'Unione.

Certamente l'eventualità che tutti i governi degli Stati membri siano d'accordo per la conclusione di un Trattato di revisione dal contenuto lesivo di quei principi fondamentali è estrema e si spera altamente improbabile (ma come disse la Consulta proprio riferendosi alla violazione di quel nucleo essenziale di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, "quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile"²⁹) e sarebbe l'indice di un mutamento costituzionale profondo, ma certamente non auspicabile, anche degli ordinamenti nazionali.

Abstract ENG

The Common Fundamental Values as a Limit to the Revision of the Treaties of the European Union

The paper examines the question of the existence of substantive limits to the revision of the European Union Treaties. The Member States, although obliged to follow the prescribed ordinary revision procedure, have the greatest power of amendment. However, in order to preserve the identity and continuity of the Union's order, it seems essential that the revision of the Treaties should respect the principles relating to the Union's values, aims and objectives and the rules governing its fundamental systematic and structural aspects.

Abstract ITA

Lo scritto esamina la questione dell'esistenza di limiti sostanziali alla revisione dei trattati dell'Unione europea. Gli Stati membri, pur dovendo seguire il prescritto procedimento di revisione ordinaria, hanno il più ampio potere di emendamento. Tuttavia, il rispetto in sede di revisione dei Trattati dei principi attinenti ai valori,

²⁸ Né varrebbe invocare la clausola identitaria di cui all'art. 4, par. 2, TUE perché la Corte di giustizia ha chiarito che "pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di 'Stato di diritto' che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo" (sentenza *Commissione c. Polonia*, punti 72-74).

²⁹ Corte costituzionale, sentenza del 13 aprile 1989, n. 232, par. 3.1.

agli obiettivi e alle finalità dell'Unione e alle regole che ne disciplinano gli aspetti sistematici e strutturali di base, appare fondamentale per preservare l'identità e la continuità dell'ordinamento dell'Unione.

Keywords: revision of EU Treaties; limits to revision; common fundamental values; counter-limits.

Parole chiave: revisione dei Trattati UE; limiti alla revisione; valori fondamentali comuni; controlimiti.

Ruggiero Cafari Panico*

Il senso dell'integrazione europea e il suo futuro



SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'elezione del Parlamento europeo come momento di riflessione. – 3. Quali prospettive per la nuova legislatura? – 4. Il senso dell'Unione e il suo futuro.

1. Tutti conosciamo lo spirito europeista che anima l'attività scientifica di Ennio Triggiani, come pure il suo entusiasmo e il desiderio di far conoscere l'Europa soprattutto fra i giovani nel corso del suo insegnamento. Quale, dunque, modo migliore di onorarlo di una riflessione comune sui temi europei e, in particolare, sull'idea di Europa e sui suoi valori.

Da sempre Ennio Triggiani ha posto al centro dei propri studi sul diritto europeo la questione dei valori. E ciò non è certamente casuale, ma segno di una sensibilità scientifica per la tutela di quei valori fondamentali che, in questa situazione di incertezza globale, in cui, sotto spinte di segno diverso ma convergenti, i pilastri della collaborazione tra gli Stati membri paiono vacillare, rimangono la connotazione distintiva della comunità dei popoli d'Europa, da cui non si può prescindere e da cui occorre ripartire per procedere nel cammino di integrazione.

Comunità con valori o di valori: rispondere a questa semplice domanda darebbe, a mio avviso, il senso del futuro dell'Unione e permetterebbe di formulare previsioni per il futuro e soprattutto di scegliere fra continuità e discontinuità, fra difesa dell'esistente o ricerca di nuovi e più avanzati equilibri nei rapporti fra gli ordinamenti nazionali e quello unionale, a seconda che i valori comuni siano, per usare una nota metafora relativa all'effetto diretto delle direttive, scudo o spada del processo di integrazione. I valori, infatti, sono veramente il senso dell'Unione, la sua cifra, oppure segnano piuttosto il metro della sua insoddisfazione; per dirla in altri termini, i valori sono la spada dell'Unione, che le consente di imporre agli Stati ulteriori limitazioni della loro sovranità, o una difesa nei confronti delle rivendicazioni statali, dietro la quale si protegge, come dietro uno scudo, un'organizzazione che non riesce ad evolversi sul piano istituzionale ed allora si illude che il terreno

* Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Milano. Email: ruggiero.cafaripanico@gmail.com.

valoriale comune possa divenire il fondamento di una stabile integrazione che prescindano da mutamenti ordinamentali.

L'opinione diffusa è che i valori siano dinamici, in progressiva evoluzione, traendo linfa dai principi costituzionali degli Stati membri a loro volta destinati a modificarsi per effetto del diritto unionale, in un circolo virtuoso di reciproca interazione. Ma è effettivamente così e soprattutto tutto ciò è sufficiente per il progredire dell'integrazione? L'idea che ho maturato nel tempo è che i valori siano certamente la facciata della casa comune europea, ma le sue fondamenta non possono che essere un riformato complesso di regole istituzionali, in sostanza un nuovo sistema di governance diverso da quello attuale, che appare non più adeguato e quindi in larga parte da rifondare per poter reggere il peso delle sfide che si prospettano nel nuovo contesto mondiale. L'immagine, infatti, che mi raffiguro è sicuramente quella di una Unione che vuole difendere i propri valori ed imporre il rispetto della *rule of law* ai Paesi recalcitranti e che per farlo, come confermato dalla Corte di giustizia, può impugnare la spada dei valori di cui il primato è la lama e la condizionalità (finanziaria)¹ ne è la punta.

Ma, una volta impugnata la spada, l'Unione deve comunque arrestarsi di fronte alle barriere poste dalla sovranità degli Stati. La condizionalità è, cioè, l'espressione della sovranità dell'Unione, che si contrappone sul terreno dei valori a quella degli Stati, in continuo antagonismo con gli Stati stessi, dipendendo per il suo futuro dall'esito di tale confronto. Se è vero che l'integrazione procede solo se vi è condivisione di valori, di sicuro però, a mio avviso, non si esaurisce in essi e il piano istituzionale non può essere accantonato solo perché un suo evolversi appare oggi difficile da ipotizzare.

Riavvolgendo il filo del cammino europeo, ci sarebbe da chiedersi come si sia arrivati a questo punto in cui la difesa della sovranità europea è affidata alla condizionalità che a sua volta è legata all'emergenza, quando invece i valori appartengono alla normalità dello *status* di membro. E se alla fin fine la condizionalità, pur sempre basata su valutazioni "politiche", si rivelasse, di fronte alle resistenze degli Stati, sì una spada ma spuntata? Su cosa si reggerebbe allora l'Unione? Come potrebbero i valori essere veramente comuni se a sostenerli, vista la nota inadeguatezza degli strumenti di protezione previsti dai Trattati, non vi fosse una struttura istituzionale adeguata? Tante, anzi troppe le domande in cerca di una risposta, senza contare che altre si porranno nel prosieguo della trattazione, con poche certezze tra cui, purtroppo, la consapevolezza di una crescente insoddisfazione che si manifesta nella quotidianità in una perdita di fiducia nell'azione dell'Unione, in una disaffezione che il quadro politico che si viene delineando in Europa rende ancor più percepibile.

¹ M. C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali*, in *Papers di diritto europeo*, 1/2022, p. 1 ss., p. 11 ss.

Mi sia consentita allora un'altra metafora. “Chi mi ha fatto le carte”, cantava in *Rimmel* Francesco De Gregori, “e mi ha chiamato vincente è uno zingaro è un trucco”. Se dovessi leggere oggi nelle carte il futuro dell'integrazione europea e la vedessi “vincente” probabilmente mi si potrebbe imputare di aver truccato le carte. Con le carte puoi anche bleffare, ma la realtà è che l'Unione, se non si procede a riforme istituzionali, non mi pare affatto destinata ad un futuro vincente. Ennio Triggiani ha scritto che il futuro dell'Unione europea, per evitare quella che sarebbe altrimenti una inevitabile decadenza, necessita un consolidamento delle sue basi valoriali e democratiche da realizzare attraverso la formazione di una coscienza politica europea², cui si accompagnerebbe il formarsi di un popolo europeo³.

Sarei d'accordo, ma temo non ve ne sia il tempo e neppure, oggi, il modo. Quella che mi si offre è invece la visione di una Unione prigioniera delle sue intrinseche contraddizioni, convinta di potersi ancora evolvere entro gli odierni confini istituzionali, con pochi aggiustamenti che sul piano istituzionale dovrebbero consentirle, come già accaduto in passato, di far fronte, tra l'altro, ad un prospettato allargamento a nuovi Stati membri. La politica dei piccoli passi e la convinzione che dalle crisi l'Unione esca alla fine comunque più solida sono certamente, nella vulgata tradizionale, punti di forza del processo di integrazione, ma comportano anche il rischio di una situazione di stallo che, nella mia visione, per le circostanze del momento particolare che stiamo attraversando, che non permette l'immobilismo, potrebbe preludere, di fronte al riaffermarsi degli egoismi sovranisti, ad una implosione del sistema.

Il pessimismo può apparire eccessivo, ma è fuori di dubbio che l'attuale equilibrio è fragile. Ne è esempio, in tutt'altro contesto, diverso da quello decisionale, dove è fin troppo facile far emergere le debolezze, il dialogo assurdo a regola di diritto nei rapporti fra le Corti supreme degli Stati membri e la Corte di giustizia e divenuto elemento pregnante dello stesso principio di supremazia del diritto unionale. Vero è però che, a mio avviso, tale primato non può esistere senza una Corte che lo garantisca imponendosi alla stregua di una corte federale. Diversamente il primato sarebbe condannato alla continua ricerca di un equilibrio insito nella natura ontologica del dialogo che sfocia in concertazione.

Bisogna scongiurare il “furto del futuro”, con queste parole alla vigilia delle elezioni europee, Ennio Triggiani si rivolgeva ai giovani dalla Gazzetta del Mezzogiorno, in un editoriale che si conclude con l'auspicio di un rafforzamento democratico dell'Unione da cui trarre l'impulso che consenta di procedere ad una riforma di Lisbona per una trasformazione “in veri e propri

² E. TRIGGIANI, *Futuro dell'Unione e coscienza politica europea*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, reperibile online, p. 1.

³ *Ivi*, p. 5.

Stati Uniti d'Europa" costruiti su "basi valoriali e democratiche"⁴. Del resto, sempre l'Onorato ha sostenuto che è impossibile un'evoluzione graduale dell'Unione europea in senso federale sulla base dello sfruttamento degli attuali meccanismi previsti dai Trattati⁵. Come Ennio Triggiani ricorda, già Altiero Spinelli aveva scritto che l'Europa non cade dal cielo, soprattutto, aggiungerei, quando la casa comune mostra preoccupanti segni di debolezza, che, puntualmente rilevati dallo stesso Ennio Triggiani⁶, impongono un salto di qualità per cominciare a costruire una realtà pre-federale⁷, superando i meccanismi attuali di cooperazione intergovernativa.

Il mio intervento prosegue dunque da dove Ennio Triggiani è giunto, per riflettere su quale sia dunque il senso dell'Unione e quindi quale possa essere il suo futuro.

2. L'approssimarsi dell'appuntamento elettorale europeo aveva indubbiamente provocato una presa di coscienza della situazione attuale, che vede per la prima volta il ritorno della guerra ai confini dell'Unione. Non è solo la difesa comune al centro del dibattito, ma anche la questione del progresso del cammino dell'integrazione, oggi sicuramente a rischio. Non è casuale il susseguirsi nel corso del 2024 di valutazioni sul percorso compiuto e su quanto si immagina per il futuro dell'Unione.

A questo riguardo, nel Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024 era stato presentato e discusso il rapporto *Molto più di un mercato. Velocità, sicurezza, solidarietà* di Enrico Letta⁸, incaricato, sempre dal Consiglio europeo, di elaborare una relazione sul futuro del mercato unico⁹. Sono evidenti i concetti chiave su cui esso è basato: il cambiamento dello scenario geo-politico internazionale determina la necessità di recuperare il divario creatosi nei confronti di Stati Uniti e Cina, attraverso un cambio di prospettiva del mercato unico. A trent'anni dal Trattato di Maastricht che ne determinò il sorgere, il mercato unico deve evolvere e fungere da stru-

⁴ E. TRIGGIANI, *Non rubiamo il futuro ai nostri giovani: Europa vuol dire pace*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 5 giugno 2024, www.gazzettadelmezzogiorno.it.

⁵ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, II ed., 2019, Bari, p. 35.

⁶ *Ivi*, p. 11.

⁷ E. TRIGGIANI, *Editoriale, L'Europa nell'età della sua maturità*, in *Papers di diritto europeo*, 1/2022, p. 3.

⁸ E. LETTA, *Molto più di un mercato. Velocità, sicurezza, solidarietà*, 2024, reperibile al sito www.consilium.europa.eu/media.

⁹ Il 24 maggio 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato delle conclusioni sul futuro del mercato unico nelle quali, sulla scia del documento Letta, viene chiesto alla prossima Commissione di predisporre una strategia di modernizzazione del mercato entro il giugno 2025 reperibile al sito press@consilium.europa.eu. Si vedano anche, in stessa data, le conclusioni del Consiglio UE, *Un'industria europea competitiva quale motore del nostro futuro verde, digitale e resiliente*, in cui si analizza la situazione del settore industriale dell'Unione, si vagliano i modi per migliorare l'innovazione, l'accesso ai finanziamenti e il contesto imprenditoriale per i produttori e si propongono i principi fondamentali alla base di una futura politica industriale reperibile al sito <https://data.consilium.europa.eu/doc>.

mento politico per la realizzazione di una nuova sovranità europea, giusta l'inadeguatezza delle quattro libertà fondamentali a costituire il grimaldello attraverso cui raggiungere il completamento del mercato unico finanziario, che porti ad un'unione, non solo dei capitali, ma anche del risparmio e degli investimenti. Il tutto passa per una necessaria riforma, per tornare al punto di partenza, del sistema di finanziamento dell'Unione. Come ci dice lo stesso titolo del rapporto, molto più di un semplice mercato unico solo nel nome, ma interventi mirati ad una trasformazione dell'Unione in senso maggiormente coeso, in cui potrà trovare spazio anche la c.d. quinta libertà, quella di potenziare la ricerca, l'innovazione e l'istruzione all'interno del mercato stesso.

Un percorso non facile quello così delineato, in cui si colloca anche la relazione sulla competitività industriale affidata dalla Commissione a Mario Draghi, prevista inizialmente per il giugno 2024, ma alla fine presentata solo dopo le elezioni, il 9 settembre¹⁰, ma le cui linee guida erano state anticipate dallo stesso Draghi il 16 aprile 2024, in occasione della Conferenza sull'Europa sociale¹¹. Emerge anche in tal caso, dopo l'allarme rosso lanciato da Letta, la necessità di stravolgere il disegno su cui è basata l'attuale Unione europea, attraverso un cambiamento radicale degli obiettivi finanziari europei, sviluppando un nuovo strumento strategico di coordinamento delle politiche economiche nazionali, che serva a garantire la coerenza tra i diversi strumenti politici, considerando la possibilità di agire non all'unisono solo in casi realmente eccezionali. La riforma dei meccanismi di voto e il ricorso a forme di cooperazione rafforzata vengono ritenute in tale prospettiva rispettivamente premessa ineliminabile e conseguenza inevitabile di un percorso che altrimenti rischia di divenire infattibile. Il tutto se si vuole salvaguardare quei valori su cui si è costruita fino ad oggi l'Europa e sottrarla all'assedio che sul piano della concorrenza si sta rivelando, in un mondo così lontano da quello della globalizzazione, oltremodo pericoloso.

In entrambi i documenti è evidente la consapevolezza che l'esperienza emergenziale debba ritenersi superata e che l'Unione debba dotarsi di risorse finanziarie sufficienti per finanziare le prossime sfide che l'Unione si troverà ad affrontare. A tal fine, così come non si potrà pensare di continuare ad attingere al debito, alla stessa stregua non si potrà attingere alla politica di coesione o ad altri programmi.

La grande missione del futuro mercato unico, nella visione di Letta, non sarà quella di garantire la mobilità tra Paesi membri, ma di completare l'in-

¹⁰ *The Future of European Competitiveness - Part A/ A Competitiveness Strategy for Europe*, September 2024. Al riguardo, si veda, in particolare, il discorso tenuto da Draghi in seduta plenaria al Parlamento europeo il 17 settembre 2024, reperibile *online*.

¹¹ Intervento alla *High-Level Conference on the European Pillar of Social Rights*, tenutasi a La Hulpe (Belgio), il 16 aprile 2024, p. 274 ss, reperibile al sito *rivista.eurojus.it*. Considerazioni analoghe erano state svolte dallo stesso Draghi nel successivo discorso tenuto in occasione della consegna, il 14 giugno 2024, del Premio europeo Carlo V da parte del Re Felipe VI di Spagna, reperibile *online*.

tegrazione sui mercati finanziari per essere in grado di finanziare le grandi sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare. L'obiettivo è quello di creare quella che viene chiamata "l'Unione degli investimenti", forte ed integrata in grado di disporre delle necessarie risorse, favorendo le economie di scala, risultato che, ad avviso di Draghi, può essere raggiunto solamente agendo insieme, con un maggiore coordinamento delle politiche nazionali.

Vi è dunque un filo rosso che unisce il rapporto Letta, la presa di posizione di Draghi e le esternazioni del Presidente francese Emmanuel Macron, nel suo discorso alla Sorbona del 25 aprile 2024¹², congiuntamente alle quattro proposte di quel Governo, nello stesso giorno, per integrare i mercati finanziari europei, nonché la *lectio* di fine aprile di Fabio Panetta¹³, Governatore della Banca d'Italia, sul futuro dell'economia europea e, infine, anche se precedenti, le proposte di Confindustria per un'Europa competitiva formulate nel documento *Fabbrica Europa*¹⁴, del febbraio 2024. Il filo rosso è che l'Unione presenta significative criticità, ma non necessita una rivoluzione. La differenza è negli accenti, ma comune è la convinzione che vi sia l'assoluta urgenza di agire, perché l'inerzia significa il declino.

Con la fine della globalizzazione e il susseguirsi inatteso delle crisi prima finanziaria e poi pandemica e l'insorgere dopo decenni di pace dei conflitti armati alle porte dell'Unione, tutto è mutato. Con l'elezione di Donald Trump e le prime scelte della nuova amministrazione americana la debolezza dell'Unione europea anche nei confronti del suo principale alleato emerge in tutta la sua evidenza. Costretti a confrontarsi con una visione di un mondo darwiniano di puro potere politico, i Paesi dell'Unione si mostrano, se possibile, ancora più disuniti, senza comprendere che la guerra dei dazi può essere vinta solo se si risponde con una voce sola. L'Europa destinata a divenire fornitore mondiale di servizi e regolatore universale (c.d. effetto Bruxelles), in un mondo aperto agli scambi tra i Paesi, non esiste più. È vero che Bruxelles ha saputo reagire alle emergenze, ma il tutto non si è ancora cristallizzato in un modello di sviluppo adeguato ai nuovi tempi e, soprattutto, sul piano politico e istituzionale è emersa drammaticamente l'inadeguatezza della attuale struttura. La domanda, a distanza ormai di parecchi mesi dalle elezioni, è dunque sempre la medesima: se è possibile rimanere fermi o si sia condannati ad avanzare, perché l'alternativa sarebbe un inarrestabile declino se non la disgregazione.

In sostanza, se, come ha scritto Ennio Trigiani, da un lato, le riforme istituzionali paiono necessarie e indifferibili¹⁵, dall'altro, la sostanziale inutilità della COFE (Conferenza sul Futuro dell'Europa), nonostante i tentativi

¹² Il testo completo del discorso è reperibile al sito www.france24.com. Per un commento, vedi A. SILVEIRA, "Europe is mortal": recovering the original impetus for loyal cooperation of Article 4(3) TEU, in *Official Blog of UNIO*, 4 maggio 2024, reperibile online.

¹³ Reperibile al sito www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore.

¹⁴ Reperibile al sito www.confindustria.it.

¹⁵ Si veda, per tutti, E. TRIGGIANI, *Editoriale*, cit.

di rianimazione del Parlamento europeo, mostra come gli ostacoli frapposti dagli Stati sul cammino di una reale integrazione politica paiano a tratti insormontabili.

Sul piano commerciale, l'urgenza è che non si allarghi il *gap* tra UE e USA e CINA. Come rilevava già Letta, prima ancora delle esternazioni di Donald Trump, con gli USA si viaggia ormai ad una velocità di crociera molto diversa nei campi dell'innovazione, dei mercati finanziari, della competitività. C'è dunque bisogno di una politica fondata su azioni e non reazioni, cioè su piani di medio e lungo periodo, altrimenti l'Europa andrà incontro ad un declino figlio della frammentazione.

Alcuni problemi sono del tutto evidenti e necessitano una risposta immediata: ad esempio, neutralizzare il nazionalismo economico, che ha trovato tra l'altro espressione nella rinazionalizzazione del controllo sugli aiuti di Stato, e realizzare la convergenza fiscale. Altri problemi impongono riposte più articolate. Il tutto, peraltro, con il punto di domanda dell'allargamento: spinta verso quale futuro? Di una Europa a centri concentrici sempre più allargati? Se il nodo gordiano dell'unanimità non pare possa essere tranciato, c'è da chiedersi se l'unanimità sia realmente il vero male dell'Europa. Basterebbe un ricorso più frequente al voto a maggioranza qualificata per risolvere la questione del conflitto fra le differenti sovranità nazionali? E poi, cosa accadrebbe se, essendo l'Unione effettivamente una comunità di valori, ci ponessimo la domanda se tutti gli attuali membri hanno i requisiti per restarvi a pieno titolo? La condizionalità, cui si è fatto ampio cenno, è uno strumento su cui costruire una casa comune o un pericoloso innesco che può provocare la sua deflagrazione e disgregazione? L'integrazione differenziata, mediante forme di cooperazione rafforzata, è la vera alternativa alla federazione o inevitabilmente un passo verso di essa, seppure per un numero più limitato di Stati? Infine, il mercato unico ha prospettive di crescita senza l'unità politica?

Lo stesso Draghi, così attento a non andare oltre il compito di analisi economico finanziaria assegnatogli, non può tacere, nel discorso tenuto dinanzi al Parlamento europeo, in seduta plenaria, il 17 settembre 2024¹⁶, che l'integrazione è "l'unica speranza che ci rimane", ma come raggiungerla senza una unità che sia anche politica? La solidarietà, basata su comunitarizzazione del debito (c.d. momento Hamilton) e condizionalità, ha consentito di superare l'emergenza sanitaria e favorito il rilancio, ma rimane comunque, nel quadro del *NextGenerationEU*, un fenomeno intergovernativo e non può, a mio avviso, divenire la regola. Quale strada percorrere dunque per il futuro? Tante, troppe domande in attesa di risposta.

Vi è dunque, come accennato, un filo rosso, ma, se comune è la presa di coscienza del rischio che corre ora l'UE, diversi sono gli accenti.

¹⁶ Presentazione del 17 settembre 2024 della relazione sul futuro della competitività europea, reperibile al sito europarl.europa.eu.

Concentrata sulle cose da fare la visione di Draghi, per il quale occorre mutare il paradigma e preparare l'economia ai necessari cambiamenti, senza escludere la possibilità che, alla fin fine, si debba andare avanti anche con i soli Paesi che si mostrano disponibili al grande passo.

Ed è a questo punto che i profili economici e quelli istituzionali si intersecano e la storia del *NextGenerationUE* può tornare utile per esplorare nuove soluzioni che, pur continuando a dare una risposta alle emergenze che connotano l'attuale momento storico, stabilizzino l'Unione sul piano finanziario. I necessari strumenti non li troveremmo però nel Rapporto Draghi, che, dopo averli evocati, dedica uno spazio limitato al momento dei necessari cambiamenti sul piano della *governance* europea. Si potrebbe dire che questo sia il vero tallone di Achille dell'intero piano delineato da Draghi, volutamente astenutosi da ulteriori approfondimenti vuoi per il timore di suscitare reazioni negative immediate vuoi per l'intimo convincimento, proprio di una visione tecnocratico-liberista, che l'architettura istituzionale seguirebbe inevitabilmente il cambiamento della *governance* economica.

In realtà – e mi dispiace rilevarlo – non è detto che ciò accada necessariamente, anzi può essere vero il contrario, ovvero che senza le riforme istituzionali anche quelle economiche, specie se così radicali come auspicato da Draghi, risultano inattuabili. E se il Rapporto corre il rischio di essere presto accantonato, di finire in un cassetto, come una sorta di libro dei sogni, da cui prendere quel poco che è possibile realizzare coi mezzi a disposizione, tutto ciò avviene proprio perché manca la volontà di dotare l'Unione degli strumenti che consentano di portare a compimento le riforme economiche così come suggerite. I circa 800 miliardi di euro (all'anno) di investimenti aggiuntivi, indicati da Draghi come necessari e da reperire con forme di debito assunto dall'Unione, non possono essere certo decisi sulla base delle attuali regole e neppure è ragionevole immaginare che il risultato possa essere raggiunto con la cooperazione rafforzata tra pochi Paesi. Soprattutto la dimensione esclusivamente economica è inadeguata e l'emissione di debito pubblico (il nostro “*safe asset*”) per finanziare la crescita e la competitività europea non permette di confidare nel futuro se non accompagnata da un governo europeo che gestisca una capacità fiscale europea e sia titolare di debito e tributi.

Ad un “debito sovrano” deve corrispondere un governo altrettanto “sovrano”¹⁷. Significative paiono al riguardo le parole pronunciate, il 7 settembre 2024, in un saluto all'Università di Aosta, quasi contemporaneamente a quelle di Draghi, dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella¹⁸. Nel richiamare l'attenzione sulle difficoltà dell'Europa, il Presidente della Repubblica ha posto davanti a tutto la constatazione che un edificio incom-

¹⁷ G. TRIA, *Perché serve l'emissione di debito europeo (il nostro «safe asset»)*, in *Il Sole-24Ore*, 21 settembre 2024, reperibile online.

¹⁸ Intervento svolto presso l'Università di Aosta, pubblicato, col titolo *L'Europa e i suoi valori*, in *Eurojus*, 4/2024, p. 91 ss.

pleto, quale quello dell'Europa, quale comunità di valori, non può reggere e rischia di non sopravvivere se non si procede nell'integrazione e questo può avvenire solo con gli strumenti istituzionali atti a favorire la solidarietà e la "vita insieme"¹⁹. La sovranità nazionale appartiene al passato e "il mondo è cambiato, la storia procede e illudersi che possa tornare indietro è, appunto, una illusione e un inganno". Non vi è alternativa, per tornare a Draghi, ad un lento declino se non, come dichiara il Presidente Sergio Mattarella, un'integrazione "sempre più intensa e completa"²⁰.

3. L'esito delle elezioni ci ha consegnato un'Europa ancora, se possibile, più incerta e insicura, in bilico tra fragilità esistenziale e resilienza contingente. L'insuccesso della proposta politica di Macron è stato un chiaro segnale del disagio che in quel momento attraversava un po' tutti i Paesi e del difficile rapporto che si è creato fra l'opinione pubblica e le stanze dei palazzi di Bruxelles. Da allora nulla è cambiato. La conferma di Ursula Von der Leyen, se ha (in apparenza) garantito una continuità, non ha invece comportato ad oggi una reale svolta, non essendo ancora del tutto chiari i contenuti della azione di Governo della nuova Commissione e soprattutto quali siano le intenzioni degli Stati nei confronti del processo di integrazione.

Nel documento *La scelta dell'Europa – Orientamenti politici 2024-2029*²¹ della nuova Commissione come proposti da Ursula von der Leyen, quale candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, la premessa è che quella di cui si ha bisogno è "un'Unione più rapida e più semplice, più mirata e più unita, più solidale con le persone e le imprese", assumendo come esempio dei risultati ottenuti operando uniti il successo del piano *NextGenerationEu*. Venendo al campo delle riforme, ci si limita ad un generico richiamo alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa accompagnato da quello che pare poco più di un auspicio che si debba procedere a modificare il trattato "laddove così facendo possiamo migliorare l'Unione". È fuori di dubbio che l'Unione dovrà diventare più unita per affrontare le molteplici minacce che il contesto internazionale le pone. Ma come e quando ciò possa avvenire non è ad oggi affatto chiaro.

Il tema rimane così in attesa di futuri chiarimenti che tengano auspicabilmente conto dell'ampio dibattito intervenuto. Se però, ad esempio, si analizza in dettaglio il c.d. *Competitiveness Compass* presentato dalla Commissione, come sua prima iniziativa, il 29 gennaio 2025²², la sensazione è che, in

¹⁹ M. E. BARTOLONI, *Mattarella: «L'edificio dell'Europa va completato o non reggerà agli urti»*, in *Il Sole24Ore*, 7 settembre 2024, reperibile online.

²⁰ *Ibidem*. Si veda per un raffronto con il rapporto Draghi, M. MARESCA, *Il completamento dell'ordinamento dell'Unione europea nelle proposte di Mario Draghi (e Sergio Mattarella)*, in *Eurojus*, 3/2024, p. 241 ss.

²¹ U. VON DER LEYEN, *La scelta dell'Europa – Orientamenti politici 2024-2029*, Strasburgo, 18 luglio 2024, reperibile al sito commissione.europa.eu.

²² Comunicazione della Commissione del 19 gennaio 2025, Bussola per la competitività dell'UE, COM(2025)30 final. Per un commento, M. MARESCA, *Il "Competitiveness Com-*

realtà, l'esecutivo europeo non abbia ancora maturato una propria visione che consenta effettivamente di superare la palese inadeguatezza del *Single Market* nel nuovo contesto internazionale²³ e, più in generale, di riformulare, secondo le linee tracciate da Letta e da Draghi, la strategia industriale europea²⁴. Considerazioni analoghe valgono per il programma di lavoro annuale (2025) della Commissione, dove la semplificazione rischia di sconfinare in una *deregulation* priva di una reale strategia²⁵.

È fuori di dubbio che l'evoluzione verso forme di integrazione a carattere federale non può più avvenire in maniera lineare, che occorre invece uno strappo, almeno, come già osservato, un salto di qualità²⁶. Si ricorda il precedente americano²⁷ dove, con una sorta di colpo di Stato costituzionale si passò dalla confederazione alla federazione tramite una convenzione all'uopo convocata. Così si salvò l'America. Occorre fare lo stesso per l'Europa? Ma come superare l'ostilità degli Stati? Col voto dei cittadini, indicando *referendum* confermativi di un progetto di riforma adottato dal Parlamento europeo proclamatosi costituente? Avrebbe senso? E se, pur con tutte le precauzioni e correttivi, alla fine un Paese non fosse ancora d'accordo a riconoscere la natura federale dell'Unione che accadrebbe? L'unica soluzione sarebbe proseguire senza quello Stato. E così torniamo all'idea di una Europa che non può essere per tutti, ma solo per quelli che vogliono condividere l'idea di una Europa federale.

In definitiva, nessun Paese sarebbe costretto a procedere ad ulteriori rinunce di sovranità, nessun Paese potrebbe bloccare gli altri nell'attribuzione di ulteriori competenze all'Unione, il nocciolo duro dei Paesi membri dell'Unione diverrebbe il centro del nuovo sistema, assumendo, quale forma di organizzazione del "potere", le connotazioni di una unione (con)federale, e attorno ad esso ruoterebbero gli altri Paesi. Ma è fattibile e soprattutto ha senso tutto questo e può dirsi veramente democratico, nella accezione che l'Unione ci ha insegnato e fatto conoscere di coesione e condivisione? O sarebbe invece la presa d'atto del fallimento di una visione autenticamente comunitaria, di fronte alla impossibilità di procedere tutti insieme verso forme nuove di integrazione sempre più avanzata, per il ritorno a una pro-

pass" della Commissione europea, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss.

²³ M. MARESCA, *Il "Competitiveness Compass"*, cit., p. 3 s.

²⁴ M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *federalismi.it*, 2025, p. 143 ss, p. 153 ss.

²⁵ Comunicazione della Commissione dell'11 febbraio 2025, Programma di lavoro della Commissione per il 2025 avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida, COM(2025)45 final.

²⁶ In merito, R. CAFARI PANICO, *Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) facit saltus?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2024, p. 1 ss.

²⁷ M. C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Editoriale. Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme*, in *Papers di diritto europeo*, 1/2024, p. 13 ss.

spettiva di fatto più statalistica, nelle sue varie declinazioni, necessariamente limitata ad un numero ristretto di Stati?

4. I valori sono sicuramente il senso intimo dell'Unione²⁸, ma non ne rappresentano da soli il futuro, essi cioè non sono tali da poter proiettare la stessa Unione in una nuova dimensione sul piano interno né tanto meno internazionale. I valori sono una premessa da cui non si può prescindere, ma il futuro deve seguire traiettorie differenti dal passato.

Viviamo e vivremo un'epoca di transizione difficile da decifrare. L'Europa, per ricordare ancora le parole di Mario Draghi davanti al Parlamento europeo, "sta affrontando un mondo che sta subendo un cambiamento drammatico" e la preoccupazione è quella di trovarsi "improvvisamente poveri e sottomessi agli altri".

In questo futuro distopico, carico di aspettative e al contempo di incertezze, sempre più conflittuale ed ostile rispetto ai valori che sono l'essenza dell'essere europei, affinché l'Unione sia vincente occorre quel momento di discontinuità tanto evocato quanto indefinito sia nei contenuti sia nei processi per realizzarlo. Il mio auspicio è che il grigiore del momento politico attuale sia squarciato da un lampo di consapevolezza del destino che attenderebbe l'Europa se rimanesse impotente di fronte alle molteplici sfide, e anche minacce, che provengono da diverse parti²⁹.

Un'Europa lacerata da un conflitto bellico alle sue porte e bisognosa di imprimere una svolta radicale alla propria economia, messa ora ancor più a rischio dalla guerra dei dazi minacciata dal Presidente statunitense, può rappresentare l'occasione per ripensare a come stare insieme nella casa comune che è l'Unione.

Non sarei però sincero se non ammettessi il mio scetticismo sulla capacità dei nostri governanti di trovare la forza per un reale cambiamento. Parimenti non mi immagino un colpo di mano da parte del solo Parlamento europeo che, rievocando, pur con tutti i distinguo, il modello Spinelli del 1984, si renda costituente, appellandosi ai popoli europei e ponendo gli Stati di fronte alle loro responsabilità. Perché l'integrazione politica tra i popoli dell'Europa possa realizzarsi, conciliando "utopia e realismo"³⁰, e le nostre speranze non divengano vane illusioni, occorre immaginare al più presto, rispetto alla

²⁸ Nel senso che "l'Unione sia, *in itinere*, sempre più una comunità di valori che si aggrega intorno a questi e inevitabilmente cresce in integrazione sempre più intensa, sempre più completa" si è espresso il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il 7 settembre 2024, in occasione del citato intervento presso l'Università di Aosta.

²⁹ Come affermato dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* da parte dell'Università di Aix-Marseille, il 5 febbraio 2025, l'Europa "appare davanti a un bivio", la scelta è tra "essere 'protetti' oppure essere protagonisti", vale a dire tra far valere i "valori della propria civiltà" oppure accettare "un vassallaggio felice"; reperibile al sito www.quirinale.it/elementi/127308.

³⁰ E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sopranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 435 ss., p. 477.

evidente impossibilità di un processo di riforma per vie interne all'attuale modello di governance, una nuova via maestra. In particolare, la spinta dovrebbe venire dal basso e su questo noi tutti dobbiamo impegnarci per far emergere la volontà comune di cambiamento. In che forme, vedremo; ciò che importa è che si avvii con rinnovata energia il percorso di cambiamento di paradigma relativamente al governo dell'Unione.

Per ora l'Europa rimane sospesa tra un passato da superare e un futuro ancora da definire. Vi lascio perciò con un'ultima riflessione. Il futuro, è stato scritto³¹, non è un posto in cui andremo, ma un posto che stiamo creando. Lo stesso vale per il futuro dell'Unione europea che non è necessariamente la federazione che tante volte abbiamo immaginato, ma sarà sicuramente quello che oggi stiamo creando. Stando così le cose, sempre più vi sarà bisogno di persone come Ennio Triggiani, che sanno coniugare l'impegno politico per l'Europa e l'insegnamento, per far conoscere a tutti e ai giovani in particolare la nostra casa comune europea e i suoi valori da difendere e coltivare per creare il futuro che vogliamo.

Abstract ENG

The Intimate Meaning of the European Union and its Future

The new international context imposes radical choices on the EU, not only on the economic but also on the institutional level. The alternative is the beginning of a progressive decline. The positions taken by Letta and Draghi indicate the path of possible reforms on the economic and financial level, sufficient perhaps to overcome the difficulties of the current moment, but not to resolve the fundamental problem which remains that of an institutional structure adequate to the upcoming challenges. Values are certainly the intimate meaning of the European Union, but for the future a moment of discontinuity is needed. To avoid the decline feared by many, the integration process must be completed by changing the Treaties in a federal sense. To this end, the push must come from below in a renewed desire for change. In this situation, there is an even greater need for figures such as Professor Ennio Triggiani who, combining political commitment for Europe and teaching, has made our common European home and its values known to young people.

Abstract ITA

Il nuovo contesto internazionale impone all'UE scelte radicali sul piano non solo economico ma anche istituzionale. L'alternativa è l'inizio di una progressiva decadenza. Le prese di posizione di Letta e di Draghi indicano il cammino delle possibili riforme sul piano economico e finanziario, sufficienti forse a superare le

³¹ "The future is not some place where we are going, but one we are creating. The paths are not to be found, but made". L'apforisma è di J. H. SCHHAR, *Legitimacy in the Modern State*, Piscataway, 1981, p. 321.

difficoltà dell'attuale momento, ma non a risolvere il problema di fondo che rimane quello una struttura istituzionale adeguata alle prossime sfide. I valori sono sicuramente il senso intimo dell'Unione europea, ma per il futuro occorre un momento di discontinuità. Per evitare il declino da tanti paventato occorre portare a compimento il processo di integrazione mutando i Trattati in senso federale. A tal fine occorre che la spinta venga dal basso in una rinnovata volontà di cambiamento. In questa situazione ancor di più si sente il bisogno di figure come quella del Professor Ennio Triggiani che, coniugando l'impegno politico per l'Europa e l'insegnamento, ha fatto conoscere ai giovani la nostra casa comune europea e i suoi valori.

Keywords: values; decline; unanimity; reforms; federation.

Parole chiave: valori; declino; unanimità; riforme; federazione.

Valeria Di Comite*

Saluto a nome degli allievi

Caro professore, caro Maestro, caro Ennio,
non è stato facile scrivere un saluto al maestro da parte degli “allievi”.
E tu avresti sicuramente puntualizzato “delle allieve e degli allievi”, ... nel rispetto della parità di genere.

Per rendere meno arduo il compito che oggi mi è stato affidato, mi sono ispirata al titolo di questo Convegno che oggi ti è stato dedicato e che non hai scelto tu, ma sicuramente è nelle tue “corde”: “L’Unione europea come comunità di valori”

... ebbene lavorare con te in questi anni ha significato vivere nella nostra realtà accademica quei valori che sono a fondamento della nostra Unione europea e che nel corso della giornata sono stati affrontati e approfonditi da eminenti studiosi e studiosi del diritto internazionale e dell’Unione europea.

Per iniziare, la *dignità umana*: ricordo che ero da poco ricercatrice e in un caldissimo luglio del 2001, con un’afa che rendeva faticoso anche il respiro, al sesto piano di questo palazzo, durante gli esami con tanti studenti ... ci facesti comprare l’acqua fresca per tutti “commissari e studenti” perché la “dignità umana” è un diritto universale e non si possono fare distinzioni tra persone in base alla loro condizione economica e culturale e allo *status* sociale o “professionale”; soprattutto quando ci si trova in un’aula universitaria. Un piccolo gesto che da subito mi ha mostrato la tua signorilità e la tua attenzione ai bisogni di chi ti circonda.

La *libertà*: la libertà non è incondizionata perché ha sempre un limite, il rispetto della libertà degli altri. Tu ci hai dato l’opportunità di crescere sentendoci “accademicamente” liberi, senza porci limiti, salvo quelli dettati dal buon senso e soprattutto dal rispetto degli obblighi istituzionali. Il nostro limite era l’interesse generale dell’Università, della Facoltà di Scienze politiche, del Dipartimento, e poi godevamo della nostra libertà nello scegliere i temi da studiare nelle nostre ricerche e potevamo liberamente dedicarci a tutte le altre attività formative senza difficoltà.

L’*uguaglianza*: nelle tue lezioni, nei tuoi scritti, in particolare nella tua monografia su *Il trattamento della nazione più favorita*, hai sempre chiarito che l’uguaglianza è quella sostanziale e non quella formale e ci hai insegnato

¹ * Ordinaria di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
Email: valeria.dicomite@uniba.it.

a saper distinguere le situazioni che necessitano di politiche di inclusione. Di nuovo, ci hai insegnato a guardare ai bisogni specifici dei nostri interlocutori; infatti, per evitare discriminazioni non tutte le situazioni vanno affrontate in modo identico.

La *democrazia*: con il tuo impegno politico non potevi non insegnarci quanto sia importante difendere il valore della democrazia e così ci hai sempre coinvolti in attività e seminari concernenti la cittadinanza dell'Unione e nei dibattiti diretti a promuovere la partecipazione al voto alle elezioni del Parlamento europeo. Come scordare il progetto ZOOM EUROPA condotto con Telenorba, in cui settimanalmente dovevamo preparare i contenuti delle puntate televisive per presentare le attività del Parlamento europeo e far conoscere le regole del suo funzionamento e, in ogni puntata, tu venivi intervistato per dibattere sulle questioni di attualità affrontate dalle istituzioni dell'Unione europea.

La tua passione di comunicare con tutta la cittadinanza, per favorire una maggiore partecipazione alle elezioni europee, l'hai manifesta anche quest'anno nel dibattito della scorsa primavera organizzato da diversi soggetti: il Centro di documentazione europea, la cattedra Jean Monnet di Giuseppe Morgese e i tre centri Europe Direct della nostra Regione, compreso lo *Europe Direct Puglia*. Europe Direct che tu hai fatto istituire in questa Università per far conoscere a tutti i cittadini e soprattutto alla nostra comunità studentesca i temi istituzionali e politici dell'Unione.

La tua attività nelle istituzioni amministrative e accademiche, il tuo impegno politico, la tua idea di partecipazione diretta, hanno fatto sì che la nostra vita accademica fosse arricchita da mille esperienze in cui vedevamo anche il coinvolgimento di istituzioni regionali ed enti territoriali e locali oltre che della società civile. Come dimenticare il Convegno itinerante a cui nel 2003 parteciparono anche l'Università del Salento e l'Università di Foggia con il sostegno della Regione e di altri enti? Convegno in cui si affrontava il tema della "Nuova Costituzione per l'Europa". Sembravano insormontabili le difficoltà burocratiche, che sicuramente ricorderà il professore Gianni Cellamare che in quel momento era il Direttore del Dipartimento di Diritto internazionale e dell'Unione europea. Eppure, senza perderti d'animo, tu affermavi che le difficoltà burocratiche, di certo, non potevano essere di ostacolo all'obiettivo di realizzare un progetto. In pratica, abbiamo vissuto in quella, e in altre occasioni, un'applicazione concreta della giurisprudenza della Corte di giustizia sulle "misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative". In effetti, tu ci hai sempre insegnato che i progetti bisogna portarli avanti con determinazione. A quel Convegno parteciparono molti dei tuoi colleghi e amici che oggi, dopo venti anni, sono di nuovo in questa aula a festeggiarti. Altri purtroppo non sono più qui.

Le tue idee sono state continue e irrefrenabili, così ci hai coinvolto in mille diverse attività, comprese la redazione, prima, di Sud in Europa e,

poi, di Studi sull'integrazione europea. Così abbiamo formato una squadra anche con gli allievi e allieve dei tuoi cari amici Ugo Villani e Giandonato Caggiano. Altro valore che ti caratterizza: il valore dell'inclusività.

E a proposito di Sud in Europa come non ricordare il numero che si apriva con la foto che immortalava la pergamena della laurea *honoris causa* in Scienze politiche a Giorgio Napolitano, numero del marzo 2004 in cui si pubblicò la *lectio doctoralis* che scrivesti in quell'occasione. O ancora il numero di novembre-dicembre di quello stesso anno dedicato al Trattato-Costituzione in cui si pubblicarono gli scritti di autorevoli studiosi che partecipano oggi a questo Convegno in tuo onore.

Le tue continue idee sono state molto innovative riflettendo la tua personalità poliedrica. Non posso non segnalare che quando eri già in pensione, in qualità di Presidente dell'Accademia di belle arti e di professore emerito di diritto dell'Unione, hai proposto di mettere insieme competenze diversissime per predisporre una *Graphic Novel* che permettesse anche ai non giuristi di potersi aprire alla conoscenza di alcuni rilevanti diritti derivanti dall'Unione europea. Così dopo un laborioso periodo abbiamo finalmente pubblicato la *Graphic Novel* "Storie a colori di un'Europa dei diritti". È stata un'esperienza diversa e interessante.

Il valore della *pace* che in questo difficile periodo storico è rimesso in discussione dalle continue guerre che ci circondano è sempre presente nei tuoi lavori e anche oggi lo hai fatto rappresentare con l'immagine a corredo della locandina di questo Convegno. Immagine che rappresenta il quadro di Pablo Picasso "La bambina e la colomba" e che hai scelto tu per ricollegarla al manuale "Comprendere l'Unione europea" scritto con il tuo amico Ugo Villani ed edito con la casa editrice del dott. Nicola Cacucci che ha sostenuto molti dei tuoi progetti, compresa la rivista Studi sull'integrazione europea.

Potrei ricordare ancora mille aneddoti per raccontare questi anni trascorsi insieme. Abbiamo imparato a lavorare in gruppo, alle volte non sono mancate tensioni, ma se non c'è tensione la freccia non può scoccare dall'arco.

Non potendo continuare oltre questo saluto, per evidenti ragioni di tempo, mi limito solo a dire anche a nome di Micaela Falcone, Giuseppe Morgese e Angela Maria Romito che lavorare con te è per noi un grande privilegio.

Ennio Triggiani*

Ringraziamenti



Desidero vivamente ringraziare i prestigiosi Colleghi che hanno voluto partecipare al Convegno a me dedicato offrendo, con attestati di stima che riempiono il cuore, le loro relazioni per la realizzazione di questo numero di Studi sull'integrazione europea. Ma tale, commosso, ringraziamento è loro rivolto soprattutto in qualità di amiche e amici con i quali ho intensamente condiviso tanti anni di collaborazione scientifica sia nel diritto internazionale sia, soprattutto, nel diritto dell'Unione europea.

Viviamo un complesso momento in cui, da un lato, la legalità internazionale e il sistema delle Nazioni, sorti dopo il secondo conflitto mondiale, vengono seriamente messi in discussione e, dall'altro, il processo d'integrazione europea non riesce a effettuare il pur indispensabile salto di qualità; ed allora il contributo degli studiosi può costituire uno strumento significativo per proteggere lo Stato di diritto, il rispetto della dignità di ogni persona e, in una parola, la pace.

Infine, esprimo gratitudine ai miei allievi che si sono per affetto dedicati generosamente all'organizzazione sia del Convegno che di questo numero della Rivista, sperando di aver donato loro quanto in mio possesso per svolgere con passione l'impegnativo ma bellissimo compito di docente e ricercatore.

* Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
Email: ennio.triggiani@uniba.it.

Indice degli autori



Antonio TIZZANO

Presidente dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE)

Ugo VILLANI

Emerito di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Giandonato CAGGIANO

Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università Roma Tre

Paolo MENGOZZI

Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università di Bologna e *Ancien membre* della Corte di giustizia dell'Unione europea

Claudio ZANGHÌ

Emerito di Diritto internazionale dell'Università Sapienza di Roma

Lina PANELLA

Ordinaria f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Messina

Bruno NASCIMBENE

Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Milano

Roberto MASTROIANNI

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Napoli Federico II e giudice del Tribunale dell'Unione europea

Giovanni CELLAMARE

Ordinario f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Angela DI STASI

Ordinaria di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Salerno

Pietro GARGIULO

Ordinario f.r. di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Teramo

Patrizia DE PASQUALE

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Napoli
Federico II

Maria Caterina BARUFFI

Ordinaria di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Bergamo

Mario CALOGERO

Ordinario f.r. di Istituzioni di diritto privato dell'Università degli Studi di Messina

Maria Luisa TUFANO

Onoraria di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Napoli
"Parthenope"

Paola MORI

Ordinaria f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi Magna
Graecia di Catanzaro

Ruggiero CAFARI PANICO

Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Milano

Valeria DI COMITE

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo
Moro

Ennio TRIGGIANI

Emerito di Diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo
Moro



Consiglio Regionale della Puglia

Teca del Mediterraneo

L'accesso alle fonti documentarie presenti in Biblioteca costituisce un'opportunità per la stesura di tesi di laurea, per l'attività professionale e per gli adempimenti giuridici e fiscali dei cittadini.

La Biblioteca è specializzata nei profili tematici della pubblica amministrazione, diritto, economia e finanza, organizzazione e management, politiche pubbliche e politologia, oltre le riviste e le monografie, sono consultabili diverse banche dati, sia autonomamente, presso la sala riviste della Biblioteca, sia in modalità assistita presso le postazioni di reference, sempre in sede.

DE JURE - un vasto repertorio di massime e sentenze per esteso di legittimità e di merito, normativa nazionale dal 1861, sia in testo vigente che in testo originale, la normativa comunitaria, quella regionale e la prassi in testo vigente, il panorama completo del pensiero giuridico italiano dal 1995 ad oggi.

LEGGI D'ITALIA - oltre 120.000 provvedimenti nel testo vigente e coordinato a partire dal 1751 e i sette Codici d'Italia nel testo vigente e coordinato, oltre 140.000 provvedimenti normativi delle 20 regioni italiane e 2 province autonome, tutti i provvedimenti legislativi che hanno subito modifiche e/o abrogazioni a partire dal 1989, prassi e circolari, normativa comunitaria classificata in 25 aree tematiche, raccolte di sentenze delle Corti di ogni ordine e grado.

IL SOLE 24 ORE - abbonamento all'edizione digitale del Sole 24 ore con gli speciali di "Norme e tributi" e la possibilità di accedere a: Archivio storico del Sole 24 ore, Quotidiano Enti locali, Banca dati 24, My 24, PlusPlus 24 lavoro, Smart24 PA, PlusPlus 24 diritto (banca dati giuridica con dottrina, giurisprudenza e sentenze).

GIUSTAMM e IPSOA – banche dati di dottrina giuridica.

Negli ultimi anni il catalogo è stato arricchito con pubblicazioni relative a Sezioni che valorizzano il territorio regionale: Cultura dell'Ambiente, Sezione di Genere, Identità pugliese, Ragazzi, Arte e spettacolo, Multiculturale.

Servizi gratuiti per il pubblico: assistenza alla ricerca bibliografica, bollettini tematici, consultazione e prestito, corsi sull'uso delle risorse bibliografiche, iniziative didattiche, internet e wifi, prestito interbibliotecario e fornitura di documenti, tirocini formativi, emeroteca e riviste, catalogo on line, banche dati, webzine.

Contatti: tel. 080.540.2770 e-mail: biblioteca@consiglio.puglia.it

via Giovanni Gentile, 52 – 70126 Bari

Sito web: www.consiglio.puglia.it | <http://biblioteca.consiglio.puglia.it>

Facebook: Consiglio Reg Puglia | Biblioteca Consiglio Reg Puglia Teca del Mediterraneo

Instagram @consiglio.regionale.puglia @teca_del_mediterraneo



CACUCCI EDITORE
BARI

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it



EUROPE DIRECT Puglia

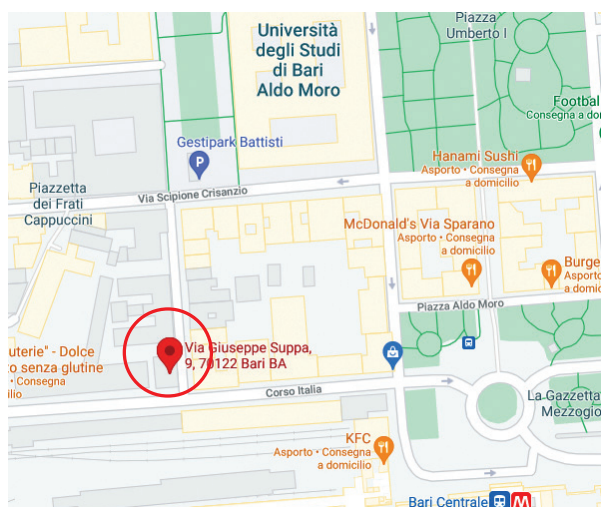
DOVE SIAMO

Europe Direct Puglia

Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Dipartimento di Scienze Politiche

Via Giuseppe Suppa, 9 - 70122 Bari Tel.
+39 080 5717689

europe.directpuglia@uniba.it



ORARI

Europe Direct Puglia è aperto al pubblico
dal lunedì al venerdì ore 10.00 - 13.00

Cofinanziato dall'UE



La Commissione europea sostiene la presente rivista mediante risorse attribuite a *Europe Direct Puglia* utilizzate per la sottoscrizione di abbonamenti a favore della rete *Europe Direct* italiana.

Studi sull'integrazione europea

CACUCCI EDITORE

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari

INTESTAZIONE FATTURA	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)			
	INDIRIZZO		N. CIVICO	
	CAP	LOCALITÀ	PROV.	
	PIVA (SE NECESSITA FATTURA)		CODICE FISCALE (OBBLIGATORIO)	
	TEL.		FAX	E-MAIL
	INDIRIZZO DI SPEDIZIONE (se diverso)	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)		
INDIRIZZO		N. CIVICO		
CAP		LOCALITÀ	PROV.	
ITALIA		ESTERO		
<input type="checkbox"/> abbonamento annuale 2025		<input type="checkbox"/> abbonamento in formato PDF	<input type="checkbox"/> abbonamento annuale 2025	<input type="checkbox"/> abbonamento in formato PDF
€ 80,00		€ 45,00	€ 120,00	€ 45,00

Gli abbonamenti hanno durata annuale. Allo scadere l'abbonamento deve essere rinnovato mediante semplice lettera o e-mail.

La sottoscrizione dell'abbonamento, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a: Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'integrazione europea - anno 2025).

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dall'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni ed integrazioni.

Arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

Cacucci Editore S.a.s. - Servizio clienti, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari
Tel. 080.5214220, e-mail: riviste@cacuccieditore.it

Egregio abbonato, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679, La informiamo che i Suoi dati saranno conservati nel database informatico del titolare del trattamento Cacucci Editore Sas. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, per fini amministrativi, contabili commerciali e promozionali. Ai sensi degli art. 15-22 del citato Regolamento, Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti i diritti previsti, mediante comunicazione scritta a Cacucci Editore Sas, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari.

DATA

FIRMA

diretta da

Giandonato Caggiano – Ivan Ingravallo – Ennio Triggiani – Ugo Villani

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁷, 2024.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2021.
4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*³, 2021.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.
37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.
46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.
47. Giandonato CAGGIANO, Gianluca CONTALDI, Pietro MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.
48. Alessandro ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
49. Matteo MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.
50. Vito RUBINO, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa controversa*, 2023.
51. Massimo Francesco ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2023.
52. Criseide NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, 2023.

53. Francesco Emanuele CELENTANO, Rosanna DE MEO, Mariano ROBLES (a cura di), *Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare*, 2023.
54. Rossana PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, 2024.
55. Luisa MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, 2024.
56. Valentina PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, 2024.
57. Sara PUGLIESE, *L'evoluzione della nozione di sicurezza dell'Unione europea tra crisi sistemiche, innovazione tecnologica e tutela dei valori*, 2025.
58. Giuseppe MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, 2025.

Gaspare Diziani Belluno, 1689-Venezia 1767

Ratto d'Europa, olio su tela, cm 249,5 x 180, collezione privata

Presentato per la prima volta al pubblico nella mostra Canaletto e Venezia, tenutasi presso il Palazzo Ducale di Venezia nel 2019, il dipinto, attribuito senza contestazioni al bellunese Gaspare Diziani, rappresenta l'episodio mitologico del ratto di Europa – uno dei più frequentati dagli artisti di tutte le epoche – attenendosi fedelmente, con piccole licenze, al racconto ovidiano delle Metamorfosi: Europa, giovane e bellissima figlia di Agenore, re di Tiro, suscita un'insana passione in Giove, che decide di farla sua a tutti i costi e si presenta a lei, che si intratteneva con un gruppo di amiche sulla spiaggia, sotto le mentite spoglie di un bellissimo toro candido mimetizzato tra il bestiame di Agenore. L'animale suscita la meraviglia e la tenerezza delle fanciulle, che lo vezzeggiano e lo inghirlandano con fiori variopinti, ignare della reale identità del pacifico bovino. Il quale però, con scarto improvviso, si dirigerà nel mare aperto, con Europa in groppa, per condurla a Creta e lì farla sua.

L'artista sceglie però di rappresentare non il drammatico rapimento della regale fanciulla che, preda della violenza del Dio-toro, si dispera nel mare aperto, bensì l'antefatto, offrendoci una scena di sapore arcadico di cui la bellissima Europa, che occupa il centro del dipinto, è assoluta protagonista. La giovane, dall'incarnato porcellanato e dalla chioma bionda ornata di fiori, indossa una leggera camicia bianca sotto un aderente corsetto blu che ne esalta le forme, rifinito in vita da nappe dorate, come la sciarpina che le attraversa il petto, gonna color avorio a sottili righe rosse e blu, e un amplissimo manto in croccante seta rossa che, scendendole dalla spalla, le avvolge i fianchi e le gambe, scoprendo solo i piedi calzati da eleganti sandali. Ella siede sul dorso del toro accucciato, dall'espressione un po' aggrondata, rappresentato non, come al solito, candido, ma color marrone, con la sommità della testa, più chiara, cinta da una ghirlanda di fiori, al pari del collo, agghindato con un vezzo di fogliame. Dinanzi e dietro di lei due giovani e avvenenti amiche, entrambe coperte da eleganti abiti in seta, sono impegnate a intrecciare ghirlande, come le coppie di amorini volanti a breve distanza dalle figure femminili. Il gruppo di figure, coi suoi colori freschi e vivaci, spicca sul paesaggio retrostante, caratterizzato da un prato, oltre il quale si vede il mare, e da grandi alberi dalla folta chioma.

Si tratta di uno dei dipinti più affascinanti dell'artista veneto, allievo di Sebastiano Ricci, anche lui bellunese, in cui il Diziani esibisce la sua particolare, virtuosistica capacità di rappresentare il paesaggio (genere in cui viene considerato un vero e proprio maestro) e il gusto per una lucente gamma cromatica si direbbe primaverile, che elimina dalla scena ogni accenno al dramma che sta per giocarsi.

Clara Gelao

già Direttrice della Pinacoteca Metropolitana di Bari



Condizioni di Abbonamento

La rivista ha cadenza quadrimestrale. Le condizioni di abbonamento, a partire dal n. 1/2024, sono le seguenti:

- Abbonamento Italia € 80,00
- Abbonamento per l'estero € 120,00
- Fascicolo € 28,00
- Abbonamento in formato pdf € 45,00

La sottoscrizione dell'abbonamento 2026, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'Integrazione Europea - anno 2026).

ISBN 979-12-5965-555-4



9 791259 655554



€ 28,00