Quaderni AISDUE è la rivista quadrimestrale dell'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea. AISDUE si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità del diritto dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della didattica, della formazione professionale, della valutazione della ricerca e della selezione di docenti e ricercatori.

ISSN 2975-2698

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

2
2026

RIVISTA QUADERNI AISDUE

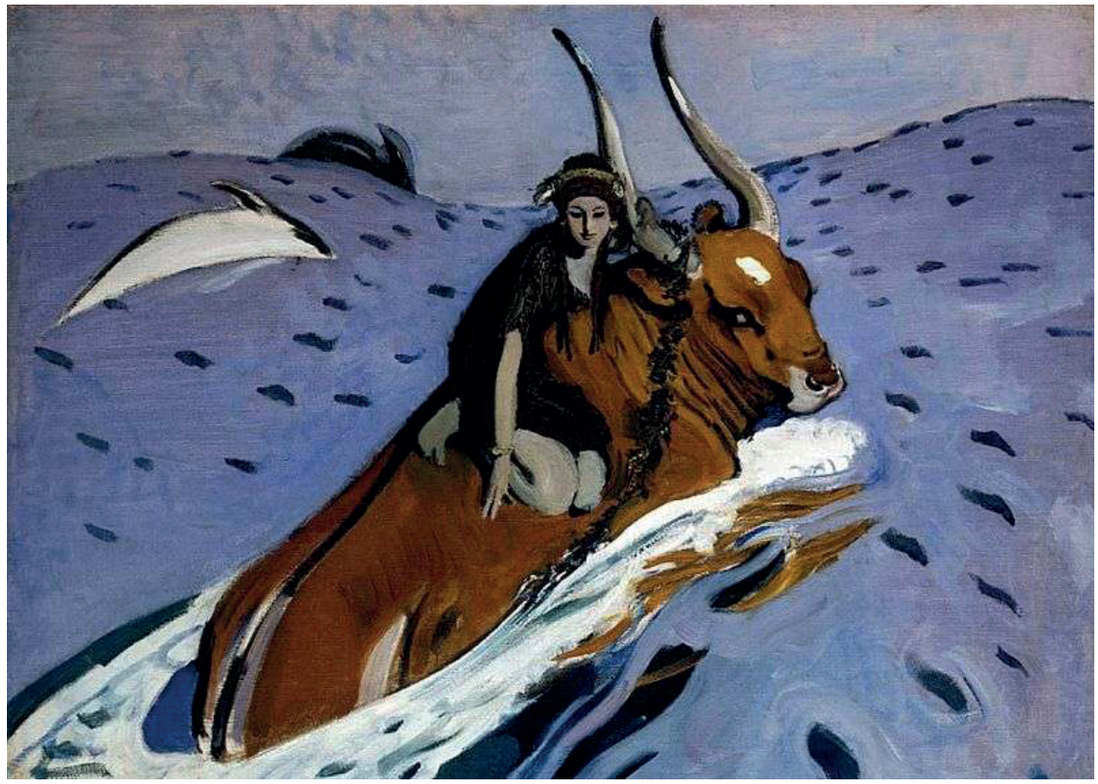
ES

Quaderni AISDUE

# RIVISTA QUADERNI AISDUE

## 2/2026

Editoriale Scientifica



*Direttore Responsabile*
Antonio Tizzano

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

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

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

*Coordinatori BlogDUE*
Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri

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

# RIVISTA QUADERNI AISDUE

2026/2

Editoriale Scientifica
Napoli

L'invio di un manoscritto presuppone l'adesione al codice etico della Rivista e l'uniformità dello stesso ai criteri redazionali (consultabili online all'indirizzo www.aisdue.eu).

I contributi sono sottoposti a previo referaggio cieco anonimo secondo i principi descritti nel codice etico e nella procedura di revisione.
Tutti i lavori devono essere inviati in formato word all'indirizzo info@aisdue.eu.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISSN 2975-2698

INDICE

***Articoli***

TORINO R., La sovranità dell'Unione europea: forme, intensità e limiti di un potere giuridico-operativo 00

***Note e commenti***

DE PASQUALE P., Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union) 00

***BlogDUE***

AGNOLUCCI A., Il punto conclusivo della saga *Ryanair*? La ricapitalizzazione di Lufthansa nel periodo della pandemia da COVID-19 alla luce del diritto dell'Unione: un commento alla sentenza della Corte di giustizia C-457/23 P 00

BACCI S., La sospensione unilaterale dei trasferimenti Dublino da parte dell'Italia e la centralità del diritto di asilo nella sentenza *Daraa* della Corte di giustizia 00

BURELLI C., Brevi riflessioni sull'attività di comunicazione della Corte di giustizia dell'Unione europea 00

CECI F., La semplificazione del Pacchetto Omnibus I tra competitività e sostenibilità 00

FERRARI M., La parziale (e provvisoria) entrata in vigore del discusso accordo commerciale tra UE e Mercosur 00

GERACI G., La regionalizzazione del mercato unico alimentare: riflessioni a margine del caso *Fidenato* sulla legittimità dei divieti nazionali di coltivazione 00

SALESE V., I confini della dottrina *Zambrano* alla luce dei diritti del minore: CGUE del 4 giugno 2026, causa C-147/24, *Safi* 00

SCIARRA S., La formazione dei magistrati è un "bene pubblico europeo" 00

SUPERBI V., La proposta di direttiva COM (2025) 173: il recepimento dell'Accordo sull'alto mare (*BBNJ Agreement*) nella dialettica tra UE e Stati membri 00

TOVO C., Il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea: *still a very "special partnership"*? 00

***Atti del Convegno della V ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea – Firenze, 5 maggio 2025***
***L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto agli Stati membri e alle altre organizzazioni internazionali***

BALDINI D., I confini del diritto dell'Unione nella regolazione dell'IA: il caso dei sistemi a rischio minimo 00

DI ANSELMO L., La competenza della Corte di giustizia in ambito PESC: questioni di autonomia interna ed esterna nella prospettiva di adesione alla CEDU 00

MICHELUCCI L., Dimensione esterna delle politiche migratorie e minaccia all'autonomia dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri 00

RAMAT M., L'autonomia dell'ordinamento dell'UE rispetto al diritto nazionale a fronte di nuovi organi e modelli decisionali: il caso della Procura europea 00

RECALDINI P., La nuova politica industriale dell'Unione europea tra autonomia (strategica) e principio di attribuzione: una lettura critica 00

REMONDINO V., L'Unione europea come *standard- setter* in materia di cybersicurezza nel contesto della sua autonomia strategica aperta 00

VOLPI J., La natura dei partiti politici europei e i processi democratici nell'UE: prospettive teorico-giuridiche 00

**Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo (IFA)**
**Aggiornamenti sulla giurisprudenza**
**(a cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta)**

Bollettino mensile n. 5 – maggio 2026 00
Monthly Bulletin no. 5 – May 2026 00
Bollettino mensile n. 6 – giugno 2026 00
Monthly Bulletin no. 6 – June 2026 00
Bollettino mensile n. 7 e n. 8 – luglio e agosto 2026 00
Monthly Bulletin no. 7 and no. 8 – July and August 2026 00

**Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo (IFA)**
**Rassegna di atti, documenti e dottrina**
**(a cura di Marta Ferrari, Irene Marchioro, Martina Previatello e Alessia Voinich)**

Bollettino bimestrale n. 3 – maggio e giugno 2026 00
Bollettino bimestrale n. 4 – luglio e agosto 2026 00

# Articoli

# LA SOVRANITÀ DELL'UNIONE EUROPEA: FORME, INTENSITÀ E LIMITI DI UN POTERE GIURIDICO-OPERATIVO

**Raffaele Torino**[*]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del concetto di sovranità. – 3. Sovranità dell'Unione europea e principio di attribuzione delle competenze. – 4. Le forme della sovranità dell'Unione europea. – 4.1. L'Euro: un "sovrano assoluto". – 4.2. Il mercato interno: la sovranità regolatoria. – 4.3. Agricoltura e ambiente: la sovranità condizionata e programmatoria. – 4.4. Energia, digitale, sicurezza e difesa: la sovranità strategica incompiuta. – 5. Sovranità europea, identità nazionali e valori europei.

*«"Che fai?" gli domandai.*
*E lui, a sua volta, mi fece una domanda. "Qual è la forma dell'acqua?".*
*"Ma l'acqua non ha forma!" dissi ridendo: "Piglia la forma che le viene data»*[1].

## 1. *Introduzione*

Il dibattito contemporaneo sulla sovranità europea oscilla tra letture di carattere politico e valoriale, ricostruzioni di taglio costituzionale e approcci prevalentemente descrittivi delle politiche dell'Unione europea[2]. In tale contesto ritengo più utile (e soprattutto a me maggiormente congeniale) adottare una prospettiva volta ad analizzare la sovranità dell'Unione non come attributo statuale in senso classico, né come slogan politico-istituzionale rappresentativo di scelte che oggi si direbbero geopolitiche (e che vedono contrapporsi "europeisti" e "sovranisti"). Preferisco considerare la sovranità

[*] Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università degli Studi Roma Tre.

[1] A. CAMILLERI, *La forma dell'acqua*, Palermo, 1994, p. 110.

[2] In argomento, v. P. GUERRIERI, P. C. PADOAN, *Europa sovrana*, Bari, 2024; M. BELLINI, *La sovranità europea che serve all'Italia*, in *rivistailmulino.it*, 2024; A. SOMMA, *La sovranità europea è un regalo ai mercati*, in *La fionda*, 2024; AA. VV., *La souveraineté européenne*, in *Pouvoirs*, 2024; F. RASPADORI, *La riforma dei Trattati e il nodo gordiano della "sovranità europea"*, in *SIE*, 2023, p. 35; I. LASAGNI, *Sovranismo degli Stati o sovranità europea? Rassegna della pubblicistica italiana nel biennio 2018-2019*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2023, p. 140; C. GALLI, *La sovranità*, Bologna, 2019, p. 129 ss.; C. PINELLI, *Sovranità e Unione europea*, Roma, 2006.

europea anzitutto nella sua dimensione giuridico-operativa, quale fenomeno ricostruibile a partire dalle strutture normative, dalle competenze attribuite e dalle modalità concrete di esercizio del potere.

Nella menzionata prospettiva, chiarisco sin d'ora la scelta terminologica di privilegiare la nozione di sovranità europea rispetto a quella, oggi largamente impiegata nel dibattito politico e istituzionale, di autonomia strategica dell'Unione[3]. A mio avviso, la categoria della autonomia strategica di recente sviluppo, pur svolgendo un ruolo rilevante nell'orientare le politiche dell'Unione in settori sensibili quali l'energia, la difesa, il digitale o le catene di approvvigionamento, si configura essenzialmente come una categoria politica, volta a descrivere un obiettivo di riduzione delle dipendenze esterne e di preservazione della libertà di scelta dell'Unione nello scenario geopolitico ed economico globale. Essa rinvia, dunque, in maniera prevalente a una dimensione programmatica dell'azione europea e non consente, di per sé, di cogliere la struttura giuridica del potere che l'Unione è in grado di esprimere. La nozione di sovranità, al contrario, mi pare aprire la strada alla possibilità di interrogarsi direttamente sulla capacità dell'ordinamento dell'Unione di esercitare funzioni di governo effettive attraverso competenze giuridicamente attribuite, strumenti normativi vincolanti e meccanismi di attuazione e protezione idonei a incidere sui comportamenti degli Stati membri, degli operatori economici e delle cittadine e cittadini europei. È mia intenzione parlare di sovranità europea discostandomi dall'idea di confrontare il fenomeno giuridico rappresentato dall'Unione con la statualità in senso classico e non intendo, per certo, negare il principio di attribuzione delle competenze e dei limiti che da questo conseguono. Piuttosto mi propongo di assumere la sovranità come categoria giuridico-operativa, idonea a descrivere l'esercizio strutturato del peculiare potere regolatorio e amministrativo europeo in un ordinamento multilivello[4].

Se l'autonomia strategica può sussistere anche in assenza di una piena

[3] Sulla autonomia strategica dell'Unione v. P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa … alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023; N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What Is It, Why We Need, How To Achieve It*, in www.iai.it, 26 February 2021.

[4] Sull'ordinamento giuridico multilivello europeo v., specie con riguardo al diritto dei privati, v. L. MOCCIA, *Appunti sull'idea di "diritto privato multilivello"*, in F. P. TRAISCI (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2007, p. 305; ID., *La "cittadinanza europea" come "cittadinanza differenziata" a base di un sistema "multilivello" di diritto privato*, in E. CALZOLAIO (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Milano, 2006, p. 69.

capacità sovrana (come dimostrano forme di coordinamento intergovernativo, strumenti di *soft law* o politiche emergenziali estemporanee, che si muovono con un ancoraggio istituzionale creato *ad hoc*, ma destinato a cessare ad emergenza terminata), mi pare che le forme della sovranità europea che intendo rimarcare presuppongano sempre un ordinamento capace di produrre decisioni giuridicamente vincolanti e di limitare, anche indirettamente, l'esercizio delle competenze statali in funzione del perseguimento di obiettivi comuni. In questo senso, la scelta di affrontare il tema della sovranità europea riflette l'intento di analizzare l'Unione non a partire dalle sue aspirazioni strategiche, ma dalla concreta configurazione giuridica del potere che essa già esercita, in forme differenziate e settoriali, nello spazio dell'Unione europea.

Nel contesto del processo di integrazione europea la sovranità non può essere valutata esclusivamente in termini di titolarità formale delle competenze. Ciò che rileva è la capacità dell'ordinamento dell'Unione di incidere in modo vincolante sulle scelte fondamentali degli Stati membri, sui comportamenti degli operatori economici e sull'esercizio dei diritti delle cittadine e dei cittadini. In questa prospettiva, ritengo che la sovranità dell'Unione possa emergere come una categoria funzionale e differenziata, che si manifesta attraverso strumenti giuridici eterogenei e con intensità variabile nei diversi settori materiali dell'integrazione, in qualche maniera caratterizzata da una intrinseca variabilità riconducibile alle forme che assume inevitabilmente l'acqua. La ricostruzione delle diverse forme giuridiche che assume la sovranità europea richiede che si analizzino il rapporto tra il principio di attribuzione, i limiti all'esercizio delle competenze statali e la concreta capacità regolatoria dell'Unione, nonché le tensioni che ne derivano rispetto alle identità costituzionali nazionali e ai valori comuni sanciti dai Trattati[5]. Alla sovranità dell'Unione va rivolto uno sguardo che la consideri non una categoria astratta o unitaria, ma l'espressione di un potere giuridicamente strutturato, esercitato in un ordinamento multilivello e intrinsecamente dinamico. In questa prospettiva, la sovranità europea può essere considerata come capacità giuridicamente strutturata di governo effettivo, ossia come attitudine dell'ordinamento dell'Unione a incidere in modo stabile e vincolante sui processi economici, sociali e politici che attraversano lo spazio europeo.

Mi preme altresì precisare che, desiderando mantenere un approccio

[5] In argomento, per tutti, A. RUGGERI, *Rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto interno. Valori fondamentali e tecniche di risoluzione delle antinomie*, Napoli, 2025.

pragmatico e un'analisi attenta al concreto esercizio del potere istituzionale dell'Unione e alla sua effettiva capacità di soddisfare i bisogni delle cittadine e cittadini europei, nonché delle imprese europee, nella riconosciuta caratteristica del processo di integrazione europea quale svolgentesi in maniera libera da prefigurati modelli teorici[6], non intendo affrontare il ciclico e pur interessante dibattito su quale sia la natura giuridica dell'Unione – se organizzazione internazionale, ordinamento sovranazionale (confederale o federale[7]) o entità costituzionale *sui generis*[8] – concentrandomi invece sulle

[6] Parlano di "libertà dai modelli" R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 11.

[7] Poiché considero il processo di integrazione europea un processo di federalizzazione (ma è tema che non posso approfondire in questa sede), devo riconoscere la vicinanza con le acute riflessioni di Costantinesco, il quale ha coniato l'espressione di "federalismo europeo inverso" (V. COSTANTINESCO, *Europe fédérale ou fédération d'Etas-nations*, in R. DEHOUSSE (sous la direction de), *Une Constitution pour l'Europe?*, 2002, Paris, p. 128). Questo autore sottolinea che nei sistemi federali più noti le materie che tradizionalmente appartengono alla sovranità statale (moneta, imposizione fiscale, politiche di bilancio, sicurezza e difesa) sono generalmente le prime ad essere oggetto del processo di federalizzazione, mentre quelle più settoriali o tecniche, se del caso, vengono inglobate nel processo di federalizzazione successivamente. Sicché, poiché il processo di integrazione europea, si è storicamente svolto *in primis* concentrandosi su materie settoriali e tecniche (la produzione del carbone e dell'acciaio, l'energia atomica e, soprattutto, il mercato unico) e solo più di recente sulle materie più sensibili per la sovranità statale (la moneta, anzitutto), esso a mio avviso emblematicamente rappresenta un fenomeno di "federalismo inverso", quantunque largamente incompiuto sotto il profilo prettamente istituzionale. Il che, per quanto proverò a dire nel presente lavoro, non implica che non si possa riconsiderare l'esistenza di una multiforme sovranità europea.

[8] In argomento, da ultimo e con ampie citazioni bibliografiche, v. S. CRESPI, *La natura «meravigliosamente ambigua» del sistema dell'Unione europea: profili comparati tra modelli internazionali, federali e confederali*, in *EJ*, n. 1, 2026, p. 91, la quale rammenta che ancora di recente, in occasione di un discorso pronunciato all'Università Cattolica di Lovanio il 2 febbraio 2026, Mario Draghi ha rinnovato il proprio appello sulla necessità di far evolvere l'Unione europea «dalla Confederazione alla federazione». Peraltro, una nuova categoria-slogan appare emergere all'orizzonte, quella del "federalismo pragmatico", che non guarda alla realizzazione dello Stato federale europeo secondo la modalità *uno actu perficitur*, bensì attraverso un approccio graduale e strategico all'integrazione europea, nel quale la costruzione di poteri comuni non è concepita come un progetto puramente idealistico, ma come una risposta concreta alle sfide immediate che l'Unione deve affrontare nel sempre più antagonistico contesto globale. Secondo questa prospettiva, l'Unione non progredisce attendendo condizioni politiche teoricamente perfette o un mandato costituente uniformemente condiviso, ma compie passi praticabili nei settori in cui la cooperazione effettiva è possibile e produce risultati tangibili. Il termine "pragmatico" indica proprio la volontà di superare blocchi istituzionali e veti incrociati attraverso la formazione di coalizioni di Stati membri disponibili a condividere quote maggiori di sovranità in

modalità di esercizio della sovranità (per come sopra e in appresso intesa) nell'attuale assetto dei Trattati.

Su queste basi e con tali intendimenti, dopo una necessariamente sintetica ricostruzione della sovranità in chiave giuridica, con particolare attenzione alla sua progressiva emancipazione dalla nozione statuale classica e alla sua rilettura come categoria funzionale dell'ordinamento multilivello europeo (par. 2), sarà rapidamente illustrato il principio di attribuzione delle competenze e il suo ruolo nella ridefinizione dei rapporti tra Unione e Stati membri, mettendo in luce come esso operi non solo come limite formale, ma anche come criterio strutturante dell'esercizio della sovranità europea (par. 3). L'esame delle attuali principali manifestazioni settoriali della sovranità dell'Unione evidenzierà la natura differenziata e graduata del suo esercizio nei diversi principali ambiti materiali dell'integrazione (par. 4). Ricostruite le forme giuridiche in cui la sovranità dell'Unione europea si esprime, l'analisi si focalizzerà sul rapporto tra quest'ultima e le identità nazionali, nonché sulla effettiva attuazione della medesima in coerenza ai valori europei tracciati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (par. 5).

## 2. *L'evoluzione del concetto di sovranità*

Il concetto di sovranità costituisce una delle categorie più dense e controverse della modernità giuridica[9].

ambiti strategici, come difesa, politica industriale, energia o tecnologia, pur restando all'interno del quadro giuridico esistente. In questa prospettiva, la federazione europea non è un traguardo idealizzato, ma una conseguenza progressiva di successi comuni, costruita dal basso e rafforzata dalla legittimazione democratica derivante da risultati concreti sul terreno delle politiche europee. Con grande acutezza Manzella osserva la già attuale presenza di un "federalismo implicito": il «coerente processo di federalizzazione esplicita, messo in moto fin da principio – e tuttora in corso – secondo l'indirizzo politico «per una unione sempre più stretta […] è nella sua realtà un graduale riconoscimento di un ordinamento sovranazionale di origine pattizia con elementi di una unione giuridica di carattere federale *in nuce*: e perciò connotato da un processo di integrazione successiva federalizzante. Ora, nella sostanza di una storia ormai di settanta anni, gli elementi decisivi per una verità federale sono emersi con una certa evidenza. Da un lato: la supremazia federale delle istituzioni del blocco costituzionale comunitario rispetto alle istituzioni del pluralismo nazionale. Dall'altro lato: la forza pervasiva del diritto "non scritto", interstiziale tra i due poli che, come dimostra il caso del "paziente inglese", nasce da una zona giuridica consorziale propria delle unioni federali». (A. MANZELLA, *Il federalismo "implicito" dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2026).

[9] Sulla sovranità, in generale e nell'ottica del diritto costituzionale, v. *ex multis* A.

Nata come strumento di razionalizzazione del potere politico nello Stato territoriale, la sovranità ha progressivamente assunto una funzione ordinante dell'intero sistema giuridico e istituzionale, fungendo da criterio di imputazione ultima del potere decisionale. Tuttavia, proprio la sua profondità teorica rende oggi particolarmente evidente la distanza tra la sovranità come costruzione concettuale e la sovranità come fenomeno giuridico-operativo nel contesto del XXI secolo e, vieppiù, rispetto al processo di integrazione europea.

Nella sua formulazione classica, la sovranità è definita come potere supremo, originario e indipendente, non soggetto ad alcuna autorità superiore (*superiorem non recognoscens*). Tale definizione, tradizionalmente ricondotta a Jean Bodin[10], si accompagna a una serie di caratteri strutturali: indivisibilità, esclusività, territorialità e perpetuità. In questa prospettiva, la sovranità coincide con l'unità del potere statale e con la capacità di assumere decisioni giuridicamente vincolanti in ultima istanza, tanto sul piano interno (nei confronti dei soggetti presenti sul territorio dello Stato) quanto sul piano esterno (anzitutto rispetto ad altri poteri statali, ma non solo).

Già nel costituzionalismo moderno, tuttavia, questa rappresentazione assoluta della sovranità subisce una prima e significativa modificazione concettuale. La sottoposizione del potere sovrano alle Costituzioni, la

SCHIAVONE, *L'ordine del mondo*, Torino, 2025, p. 45; A. DEL VECCHIO, *Funzioni, crisi e resilienza di un concetto moderno. Appunti su «Sovranità» di Dieter Grimm*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2024, p. 553; D. GRIMM, *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*, traduzione di O. MALATESTA, Roma-Bari, 2023, con introduzione di G. PRETEROSSI, *Sovranità, non sovranismo*; R. CAVALLO, *Alle origini della sovranità* europea, in *Italian Review Legal History*, 2022, p. 227; M. R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, 2019, p. 1; C. GALLI, *op. cit.*; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2015; A. CARRINO, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-Mercato*, Soveria Mannelli, 2014; G. BATAILLE, *La sovranità*, traduzione di L. GABELLONE, con postfazione di R. ESPOSITO, Milano, 2009; M. FIORAVANTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1998, Treccani, consultabile *online*; A. ZOPPINI, P. SIRENA (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, Roma, 2018; A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2016; M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 124; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasformazione di un concetto*, *ivi*, 1996, p. 3; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1995; M. S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 224; E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, *ivi*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 205.

[10] J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1580 (1a ed. 1576), trad. it. di M. I PARENTE, Torino, 1964.

separazione dei poteri e la giurisdizionalizzazione delle garanzie dei singoli segnano il passaggio da una sovranità concepita come *potestas* illimitata a una sovranità giuridicamente conformata secondo i principi dello Stato di diritto[11]. Il potere sovrano non scompare, ma viene a disciplinarsi, a frammentarsi funzionalmente e a sottoporsi a vincoli normativi.

Nel XX secolo questa trasformazione si accentua ulteriormente. Il progressivo riconoscimento dei diritti fondamentali, la affermazione delle Corti costituzionali e la crescente rilevanza delle organizzazioni internazionali come luoghi di pacifico confronto fra i poteri sovrani statali, contribuiscono a scardinare l'idea della sovranità (statale) come potere di ultima istanza incontrollato. In tale contesto, in realtà, la sovranità non è mai venuta meno, ma all'evidenza appare aver perso la propria pretesa di onnipotenza giuridica, trasformandosi in una categoria strutturalmente relazionale: il potere sovrano è tale solo entro un sistema di limiti, interazioni e riconoscimenti reciproci.

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, questo processo subisce una nuova e più radicale accelerazione, legata ai fenomeni della globalizzazione economica, dell'internazionalizzazione del diritto e della privatizzazione di funzioni tradizionalmente pubbliche. Come è stato efficacemente osservato, la sovranità contemporanea si presenta sempre meno come un attributo statico dello Stato e sempre più come un bene contendibile, esposto alla competizione di una pluralità di attori pubblici e privati che esercitano poteri effettivi in ambiti strategici[12]. Il pendolo del potere decisionale si è spostato verso sedi non statali, talora sovranazionali, talora transnazionali e spesso sempre più privatistiche[13], che operano al di fuori delle categorie tradizionali del diritto pubblico e del diritto internazionale.

[11] In argomento, da ultimo e per un'ampia bibliografia sul tema, v. V. SACHETTI, *The Protection of the Rule of Law in the EU. Strengthening the Enforcement of Unione Values*, Milano, 2026.

[12] M. R. FERRARESE, *La sovranità è un bene contendibile? Sfide e potenzialità dei poteri globali*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2024.

[13] Sull'antagonismo fra poteri privati e poteri pubblici v. M. TRIMARCHI, *I principi sovranazionali tra poteri pubblici e poteri privati*, in *Jus civile*, 2025, p. 1; O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Enc. dir.*, *I Tematici*, *Potere e Costituzione (diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo)*, 2023; G. RESTA, *Poteri privati e regolazione*, *ivi*, 2023; F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; M. R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022; G. ALPA, *Sul potere contrattuale delle piattaforme digitali*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 721; D. D'ALBERTI, *Google e le nuove autorità private: la metamorfosi dal fatto al diritto*, *in Riv. dir. civ.*, 2021, p. 745.

In questo quadro, appare limitativo ricostruire concettualmente la sovranità con la titolarità formale di una competenza prevista nei Trattati a favore dell'Unione o restante agli Stati membri, dovendosi piuttosto preferire una nozione di sovranità centrata sulla capacità di esercitare un controllo effettivo – svolto attraverso poteri regolatori e meccanismi di attuazione e salvaguardia – su processi economici, tecnologici e sociali complessi. Con questo diverso punto di vista si coglie appieno la progressiva dissociazione tra sovranità giuridica (intesa come titolarità formale delle competenze normative) e sovranità materiale (intesa come capacità amministrativa di incidere sui comportamenti delle amministrazioni e dei privati): gli Stati hanno conservato formalmente lo *status* di soggetti sovrani (e i loro governi ne rivendicano il riconoscimento), ma hanno visto inevitabilmente ridursi la loro capacità di incidere autonomamente su dinamiche fondamentali. Vi è stata una riconfigurazione funzionale del potere sovrano, che ha teso a redistribuirsi lungo più livelli e secondo logiche settoriali. La sovranità è diventata così una categoria policentrica, esercitata in modo differenziato a seconda dell'ambito considerato: economico, monetario, digitale, energetico, militare. Sicché appare sempre meno convincente una concezione monolitica della sovranità, intesa come attributo unitario e indivisibile dello Stato: piuttosto la sovranità contemporanea ha assunto tratti modulari e funzionali, potendo e venendo ad essere esercitata in forma condivisa, coordinata o delegata, senza che ciò implichi necessariamente un suo esaurimento in capo allo Stato.

In questa prospettiva, la sovranità dell'Unione non può essere misurata sulla base di categorie politico-costituzionali tradizionali, né può trovare la propria legittimazione confrontandosi con quella tradizionalmente statale. Essa deve essere intesa e analizzata quale capacità dell'ordinamento dell'Unione di esercitare funzioni di governo effettive attraverso competenze, strumenti normativi e vincoli giuridicamente strutturati.

Appare allora sostenibile la tesi secondo cui anche l'Unione è dotata di una propria specifica forma di sovranità, che anzitutto si esprime e declina all'interno dell'Unione medesima, nel rapporto fra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e nella capacità dell'Unione di disciplinare la vita dei cittadini e delle cittadine europee, nonché delle imprese europee, di proteggere i loro interessi e, soprattutto, di rispondere alle loro esigenze e bisogni[14]. Il

[14] V. F. MASINI, *Sovranismo economico e costruzione europea*, in G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023, p. 76 ss.

processo di integrazione europea non merita più di essere letto come un'anomalia rispetto alla sovranità degli Stati membri, bensì come uno dei suoi esiti più avanzati e giuridicamente strutturati. L'Unione non si è sostituita agli Stati come nuovo soggetto sovrano in senso classico, ma è diventata uno spazio di esercizio condiviso di funzioni sovrane, fondato sul principio di attribuzione, cooperazione e limiti reciproci. La progressiva erosione dei caratteri di indivisibilità ed esclusività del potere sovrano degli Stati membri non ha implicato necessariamente una sua dissoluzione, ma può essere riconosciuto – secondo l'efficace formula della "sovranità diffusa"[15] – come trasformazione della struttura della sovranità stessa. Il potere non è più concentrato in un unico centro decisionale. Esso tende oggi a distribuirsi in una pluralità di livelli istituzionali, chiamati a cooperare nella produzione e nell'esercizio del potere pubblico, secondo una configurazione funzionalmente articolata. Tale sovranità diffusa non rappresenta una mera frammentazione del potere degli Stati membri, quanto piuttosto la sua ricomposizione funzionale entro strutture normative e decisionali multilivello.

La sovranità dell'Unione non è certo un potere originario e presupposto, ma un oggetto di costante costruzione giuridica (dai Trattati originari alle sentenze dei giudici nazionali che applicano il diritto dell'Unione europea, passando per il diritto derivato e le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea), il cui contenuto varia in funzione delle competenze, degli strumenti e delle finalità perseguite. In altre parole, la sovranità dell'Unione non va intesa come un attributo assoluto e indivisibile, ma come una capacità giuridico-istituzionale di governo effettivo, esercitata in forme plurali e multilivello.

È su questa base che diventa possibile analizzare le diverse declinazioni delle forme assunte dalla sovranità dell'Unione (energetica, alimentare, digitale, difensiva) non come mere politiche settoriali, ma come espressioni di una sovranità funzionale in trasformazione, a cui guardare attraverso il filtro dei Trattati, del diritto derivato e della concreta attuazione delle politiche europee, dei valori europei e del pluralismo costituzionale che caratterizza il processo di integrazione europea[16].

[15] Mi riferisco qui alla attenta analisi e alla felice ricostruzione di R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 15.

[16] A. SCIORTINO, *Costituzionalismo europeo e competizione sistemica: la transizione geopolitica dell'Unione e la questione della legittimazione democratica*, in *federalismi.it*, 2026, osserva che l'«Unione europea è un ordinamento fondato su una sovranità condivisa e funzionalmente limitata, che ha costruito la propria identità attorno alla primazia del diritto, all'apertura dei mercati e alla cooperazione multilaterale. La sua legittimazione non deriva

## 3. *Sovranità dell'Unione europea e principio di attribuzione delle competenze*

Nel diritto dell'Unione la nozione di sovranità si deve di necessità confrontare con il principio di attribuzione delle competenze, cristallizzato nell'art. 5 TUE (ma richiamato anche in altre disposizioni del TUE e del TFUE, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione). Tale principio costituisce il cardine normativo che limita e definisce l'ambito di esercizio del potere sovrano dell'Unione ed esprime la scelta degli Stati membri di conferire all'Unione determinate competenze (di trasformarsi da Stati nazionali in Stati comunitari[17]), lasciando tutte le altre nella sfera della sovranità nazionale[18], fermo quanto si dirà in appresso sulla clausola di flessibilità, la c.d. "teoria della limitazione" e la teoria dei "poteri impliciti".

L'art. 5 TUE sancisce che «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione» e che «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti»[19]; esso

dalla potenza, ma dalla forza normativa». Nella prospettiva del diritto dell'Unione, il passaggio dal piano della titolarità formale a quello dell'esercizio condiviso del potere è da tempo oggetto di analisi: v., per tutti, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, IV ed., Torino, 2022; R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, III ed., Cambridge, 2021.

[17] Trovo molto evocativa l'espressione di A. MANZELLA, *op. cit.*, il quale, nel riferirsi alla storica data del 25 marzo 1957 in cui vennero firmati i Trattati di Roma e alla conseguente limitazione della sovranità degli Stati nazionali, osserva il verificarsi di «[q]ualcosa di inconcepibile fino ad allora nella teoria e nella pratica dello Stato nazionale: che rinunciava, in determinati campi giuridici, alla sua supremazia ordinante. […] Lo Stato nazionale si trasformava così in uno Stato comunitario, in una unione di diritto costituzionale preesistente con quello innestato nel patto».

[18] In argomento v. B. DE WITTE, *The European Union as an International Legal Experiment*, in G. DE BURCA, J. H. H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge, 2010, p. 19; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, *Le formes juridiques fédératives d'association et dissociation dans et entre les États*, in *Droit et société*, n. 1, 2018, p. 31. Per una sistemazione manualistica del rapporto tra principio di attribuzione, esercizio delle competenze e ordinamento costituzionale dell'Unione v. K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, T. CORTHAUT, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2021.

[19] In via generale, sul principio di attribuzione delle competenze, v. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione* europea, Bari, 2024, p. 87 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 467; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, p. 57 ss.; J. S. SMITS, *Whoo does what? On the distribution of competences among the European Union and the Member States*, in K. PURHAGEN, P. ROTT (eds.), *Varieties of European Economic Law and* Regulation, in *Liber*

conferma inoltre che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»[20]. Questa formulazione esplicita l'assenza di una competenza residuale dell'Unione e ne circoscrive formalmente l'azione ai soli ambiti concordati dagli Stati, assumendo la centrale funzione di vero e proprio limite costituzionale dell'ordinamento multilivello europeo.

La concreta declinazione del principio di attribuzione delle competenze resta, peraltro, uno dei temi più delicati e discussi del processo di integrazione europea, essendo sottoposta alle tensioni derivanti dal serrato confronto fra, da una parte, il desiderio (sempre vivo e ben presente) degli Stati membri di non subire limitazioni alla propria sovranità non chiaramente stabilite e concordate nei Trattati (nonché, va riconosciuto, l'atteggiamento – sempre degli Stati – di frequente e politicamente strumentalizzato "ripensamento" circa la portata delle limitazioni pur concesse[21]) e, dall'altra parte, la costruzione del principio di attribuzione delle competenze in termini finalistici, ossia riconducibile alla necessità che l'Unione possa esercitare i poteri necessari a raggiungere gli obiettivi e realizzare i compiti che alla stessa vengono affidati dai Trattati (anzitutto dall'art. 3 TUE). Va rimarcato che la natura funzionale-finalistica delle competenze costituisce la cifra originaria del processo di integrazione: per oltre cinquant'anni l'Unione (e prima la Comunità) ha operato in assenza di una catalogazione sistematica delle

*amicorum for Hans Micklitz*, Heidlberg, 2014, p. 343; F. CARUSO, *La disciplina dell'esercizio delle competenze di Stati membri ed Unione nel Trattato di Lisbona*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, p. 935.

[20] V. P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *DPCE*, 2019, p. 5; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *DUE*, 2010, p. 517.

[21] Va peraltro osservato come tale "ripensamento" sia rimasto, sin qui, sul piano dell'azione politica, senza mai tradursi nell'attivazione delle procedure di revisione dei Trattati *ex* art. 48 TUE in funzione di restituzione di competenze agli Stati membri – possibilità pure espressamente contemplata dalla Dichiarazione n. 18 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona – neppure in occasione di iniziative della Commissione che, come la riflessione avviata dal Libro bianco Juncker del 2017 (COM(2017) 2025), avevano aperto uno spazio politico per ripensare la perimetrazione dell'azione dell'Unione. Sulla reversibilità delle competenze attribuite all'Unione e sulla sua dimensione meramente potenziale, v., R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, cit. Per il riferimento al Libro bianco, v. Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM(2017) 2025 final, 1° marzo 2017, in particolare lo Scenario 4 ("Fare meno in modo più efficiente").

proprie competenze, ricavate piuttosto per via interpretativa dagli obiettivi dei Trattati e dalle relative basi giuridiche settoriali. Non è un caso che proprio in questo quadro la Corte di giustizia abbia elaborato già nel 1971 la teoria dei poteri impliciti, di cui si dirà in appresso. Solo con il Trattato di Lisbona del 2009, fallito il trattato costituzionale del 2004, si è giunti all'introduzione di un catalogo articolato delle competenze esclusive, concorrenti e di sostegno (artt. 2-6 TFUE).

La ricerca di equilibrio fra le menzionate contrapposte spinte (centralità degli Stati vs. aspirazioni federali o sovranazionali) ha trovato ulteriori elementi di raffinazione e complessità con la progressiva emersione della c.d. "teoria della limitazione" fondata sul principio di leale cooperazione fra Unione e Stati membri di cui all'art. 4, par. 3, comma 3, TUE (che richiede agli Stati membri di astenersi «da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»)[22]. Il consolidarsi della c.d. "teoria della limitazione" induce a ritenere con sempre maggiore convinzione che il principio di attribuzione non possa essere letto esclusivamente come una clausola di salvaguardia della sovranità statale[23], ma anche come il punto di emersione di una più profonda trasformazione del rapporto tra competenze e potere.

Anche laddove le competenze restano formalmente attribuite agli Stati membri, il loro esercizio non si colloca più in uno spazio giuridicamente neutro o impermeabile rispetto all'ordinamento dell'Unione. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (specie in materia di perdita ed acquisto della cittadinanza nazionale, da sempre emblema della sovranità statale ed europea[24], ma analogamente, e con valenza paradigmatica,

[22] V. S. MANGIAMELI, *L'esercizio dei poteri concorrenti nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 3, 2014; P. COLASANTE, *Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri alla luce del Trattato di Lisbona*, in G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli 2012, p. 65 ss.

[23] Sulla "teoria della limitazione" ed i suoi effetti v. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025.

[24] Da ultimo in relazione al tema della concessione della cittadinanza nazionale tramite investimento. Il riferimento è alla pronuncia della Corte giust. 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*, relativa allo schema di concessione della cittadinanza tramite investimento posto in essere dalla Repubblica di Malta (su questa pronuncia, *ex multis*, v. C. MARGIOTTA, *Commissione europea c. Repubblica di Malta: la cittadinanza non è (più) in vendita*, in *Diritti Comparati*, n. 2, 2025; C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione*

in materia di sicurezza nazionale, ove la Corte ha chiarito che la riserva di cui all'art. 4, par. 2, TUE non opera come spazio sottratto al diritto dell'Unione[25]), nonché il progressivo sviluppo dei principi del primato del diritto dell'Unione europea[26], dell'effetto utile e della leale cooperazione, hanno progressivamente stabilizzato un sistema nel quale l'esercizio delle competenze statali risulta funzionalmente limitato dagli obiettivi e dalle esigenze di coerenza del diritto dell'Unione. Ne va derivando una forma di "limitazione strutturale" della sovranità statale, che non discende da un trasferimento formale di competenze, ma dall'inserimento dell'azione statale in un ordinamento sovranazionale dotato di proprie finalità e di una propria capacità regolatoria effettiva. Non si tratta di una sottrazione formale di competenze agli Stati membri, bensì di una conformazione permanente delle modalità del loro esercizio, che deve svolgersi entro parametri europei di coerenza, effettività e primato.

*europea e Diritti*, n. 2, 2025; A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del "limite Micheletti" fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. "cittadinanza per investimento"*, in *EJ*, n. 4, 2025. Ma v., anche e precedentemente, Corte giust. 5 settembre 2023, C-689/21, *X*; Corte giust. 12 marzo 2019, C-221-17, *Tjebes*; Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*; Corte giust. 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*.

[25] I giudici di Lussemburgo da tempo affermano che quando l'azione statale tocca un ambito coperto dal diritto dell'Unione - segnatamente la protezione dei dati personali e la riservatezza delle comunicazioni - l'invocazione della sicurezza nazionale non esonera dal rispetto della Carta dei diritti fondamentali e dal sindacato di proporzionalità. Questo filone giurisprudenziale è ormai consolidato. V., in particolare, Corte giust. 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, ove la Corte ha affermato che la mera circostanza che una misura nazionale sia stata adottata ai fini della tutela della sicurezza nazionale non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione e dispensare gli Stati membri dal necessario rispetto di tale diritto; Corte giust. 5 aprile 2022, C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána e a.*, che ha confermato e specificato il principio in relazione alla conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati di traffico e di ubicazione; Corte giust. 6 ottobre 2020, C-623/17, *Privacy International*. Nel medesimo solco, in precedenza, Corte giust. 21 dicembre 2016, C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige e Watson*; 8 aprile 2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*. In dottrina, sull'erosione progressiva della riserva di sicurezza nazionale *ex* art. 4, par. 2, TUE alla luce della giurisprudenza richiamata, v. S. CRESPI, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sulla sicurezza nazionale: l'art. 4, par. 2, TUE alla prova della recente giurisprudenza UE tra l'altro in materia di privacy*, in *EJ*, n. 4, 2022, p. 85; M. NINO, *La disciplina internazionale ed europea della data retention dopo le sentenze Privacy International e La Quadrature du Net della Corte di giustizia UE*, in *DUE*, n. 1, 2021, p. 23.

[26] Su tale fondamentale principio del processo di integrazione europea v., per tutti e da ultimo, V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, in *EJ*, fasc. spec., 2025.

A loro volta, la presenza della c.d. "clausola di flessibilità" (art. 352 TFUE[27]) e lo sviluppo di alcune tecniche interpretative da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, fra cui, soprattutto, la c.d. "teoria dei poteri impliciti"[28], appaiono giustificare la preoccupazione degli Stati membri circa un possibile ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione[29]; per quanto, soprattutto a partire dal Trattato di Lisbona, l'art. 352 TFUE sia stato oggetto di un significativo irrigidimento procedurale e materiale, proprio in funzione di contenimento del potenziale espansivo della clausola[30].

[27] Secondo l'art. 352 TFUE: «[s]e un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate». Sull'art. 352 TFUE v. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea, Processo costituente e governance economica*, Torino, 2015, p. 95 ss.; S. BARIATTI, *Art. 352 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2551; L. FUMAGALLI, *Art. 352 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, seconda edizione, Padova, 2014, p. 1561 ss.

[28] Sin dal caso *ERTA/AETR* (Corte giust. 31 marzo 1971, 22/70, *Commissione/Consiglio*), i giudici dell'Unione hanno stabilito che, pur in mancanza di una espressa attribuzione, all'Unione possa essere riconosciuto un certo potere, ove questo sia necessario per il raggiungimento di un certo obiettivo assegnato all'Unione. In argomento v. R. CALVANO, *I poteri impliciti comunitari. L'art. 308 TCE come base giuridica per l'espansione dell'azione comunitaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 91 ss.

[29] Tale preoccupazione è stata chiaramente espressa nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea (Allegato I al Consiglio europeo di Laeken, del 15 dicembre 2001), dove si può leggere: «Si pone infine il quesito su come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni».

[30] In particolare, a partire dal Trattato di Lisbona, l'attivazione dell'art. 352 TFUE richiede l'unanimità del Consiglio, l'approvazione preventiva del Parlamento europeo (in luogo della mera consultazione precedentemente prevista), nonché l'informazione dei parlamenti nazionali ai fini del controllo di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2. Il par. 3 della disposizione esclude inoltre l'utilizzabilità della clausola per armonizzazioni non altrimenti consentite dai Trattati, mentre il par. 4 ne preclude l'impiego per il conseguimento di obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. La progressiva ridefinizione procedurale e materiale dell'art. 352 TFUE riflette una precisa scelta degli Stati membri di contenere il potenziale espansivo della clausola di flessibilità. Sul punto, v. T. KONSTADINIDES, *The Competences of the European Union*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, 2018, p. 191.

Più in generale, è del resto significativo che il Trattato di Lisbona abbia introdotto nei Trattati una serie di richiami espliciti (inediti per ampiezza e sistematicità rispetto al passato, in cui le competenze interne si deducevano *a contrario* dall'assenza di menzione) alle competenze e prerogative degli Stati membri: si pensi, oltre alle esclusioni introdotte all'art. 352, parr. 3 e 4, TFUE, all'art. 4, parr. 1 e 2, TUE, alle Dichiarazioni nn. 18 e 24 e al Protocollo n. 2. Tale tecnica redazionale, lungi dall'arginare effettivamente l'erosione delle competenze statali, ne costituisce piuttosto il sintomo, registrando sul piano testuale la pressione che il diritto dell'Unione esercita sulle prerogative sovrane degli Stati membri[31].

Infine, la delimitazione della ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri trova ulteriore elemento di complessità nei principi che sono chiamati a disciplinare l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, ossia il principio di proporzionalità[32], il principio di sussidiarietà (per le competenze non esclusivamente attribuite all'Unione)[33] e il principio di

[31] Sulla peculiare tecnica redazionale del Trattato di Lisbona, che ha moltiplicato i richiami espliciti alle competenze e prerogative degli Stati membri, e in particolare sull'art. 4, par. 2, TUE come riserva di competenze statali in qualche misura inedita rispetto al passato, v. B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, p. 154, ove si rileva come la disposizione, pur in mancanza di una lista di competenze esclusive degli Stati membri, miri a sottrarre le funzioni essenziali e le prerogative sovrane degli Stati membri alle dinamiche dell'integrazione. V. inoltre, sull'evoluzione del sistema delle competenze a seguito di Lisbona, R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, cit.

[32] Il principio di proporzionalità, ad esempio, si è rivelato centrale rispetto alla perdita della cittadinanza europea; in argomento v. L. MELLACE, *La proporzionalità come principio archimedeo della cittadinanza europea: un percorso giurisprudenziale*, in *Ordines*, n. 2, 2022, p. 160 ss.; A. MARLETTA, *Civis europaeus sum. Procedimenti di naturalizzazione e cittadinanza europea: tra competenze nazionali e rispetto del principio di proporzionalità. Nota a Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, C-118/20, JY v. Wiener Landesregierung*, in *ADiM Blog*, marzo 2022; M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea». Brevi riflessioni a margine della sentenza JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 2022; G. FIENGO, *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione. L'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, in *BlogDUE*, 2022; S. MARINO, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in *EJ*, 2021. In generale, sul principio di proporzionalità v. M. C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999.

[33] Sul principio di sussidiarietà v., *ex multis*, P. DE PASQUALE, *Is there truly a competence 'competition' in shared matters? Towards a reform of the EU competence system*, in *EJ*, n. 2, 2024; ID., *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *DUE*,

*preemption* (totale o parziale che sia)[34], nonché il principio di leale cooperazione[35]. Ancora una volta, la loro interpretazione e concreta applicazione influisce grandemente sulla effettiva "ripartizione" e configurazione del potere sovrano fra Unione e Stati membri.

La complessità dell'articolazione e del funzionamento del principio di attribuzione delle competenze è indubbio indice della necessità di guardare al tema della sovranità nell'ordinamento dell'Unione in maniera non tradizionale[36],

2021, p. 429; S. MARINO, *Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?*, in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 43; S. MONTALDO, *Amici mai, odiarsi mai: il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà alla luce della prassi della Commissione e della Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, 29 giugno 2016; F. VECCHIO, *La sussidiarietà nell'ordinamento europeo. Profili attuali e prospettive future*, Catania, 2014; F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 134; P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TCE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 200; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, p. 359.

[34] In estrema sintesi, per *preemption* si intende l'effetto preclusivo che l'esercizio della competenza legislativa dell'Unione produce sulla potestà normativa degli Stati membri nelle materie di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 2, par. 2, TFUE e del Protocollo n. 25. La categoria, di derivazione comparatistica nordamericana, si articola tradizionalmente in *field preemption*, ove l'intervento dell'Unione satura l'intera materia regolata; *rule preemption*, limitata al conflitto puntuale tra norma europea e norma interna; e *obstacle preemption*, che esclude la disciplina nazionale idonea a compromettere l'effetto utile dell'atto dell'Unione. Sul principio di *preemption*, per tutti, v. A. ARENA, *Il principio di preemption in diritto dell'Unione*, Napoli, 2013.

[35] Sul principio di leale cooperazione v., *ex multis*, F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2020; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018; P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. IANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 28.

[36] In senso contrario il pensiero di L. F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *I Post di AISDUE*, 2022, il quale ritiene che «[d]a una parte, la nozione di sovranità è strettamente collegata all'ente statale; dall'altra parte, tale concetto esclude che essa possa essere ripartita tra enti giuridici differenti» (p. 9) e conclude nel senso della «possibilità di distinguere quello che è un termine tipicamente tecnico-giuridico, come "sovranità", da una necessità di carattere politico, come la "sovranità europea"» (p. 13).

disarticolato rispetto al mero (e insufficiente) paradigma statale e a quello del semplice potere superiore e, dunque, incontrollato[37].

Pur essendo vero che i Trattati individuano i confini formali dell'azione dell'Unione e definiscono la titolarità delle competenze, essi tuttavia non forniscono (né potrebbero fornire) una misura diretta dell'intensità del potere esercitato, né del suo impatto effettivo sulle scelte fondamentali degli Stati membri e, soprattutto, sulla capacità di tale potere di soddisfare i bisogni e le esigenze dei cittadini e delle imprese. Sicché, la sovranità dell'Unione, per un verso, non può essere formalisticamente limitata con la titolarità di competenze esclusive e, dall'altro verso, non può essere meccanicamente ricondotta alla distinzione fra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno. Essa si manifesta piuttosto come una capacità di governo differenziata ed efficace (rispetto a temi e problemi sempre più drammaticamente globali e in un contesto internazionale che vede progressivamente svilire nei fatti le possibilità dei singoli Stati membri di agire individualmente[38]), che assume intensità variabile nei diversi ambiti materiali, in funzione del grado di integrazione normativa raggiunto, degli strumenti giuridici impiegati e della forza vincolante delle decisioni europee sugli ordinamenti nazionali.

Ne deriva la necessità di spostare l'analisi dal piano statico della ripartizione delle competenze al piano dinamico dell'esercizio del potere e della sua capacità di rispondere ai bisogni delle imprese, delle cittadine e dei cittadini europei. È su questa base che diventa possibile ricostruire, in chiave materiale, le diverse forme attraverso cui la "differente" sovranità dell'Unione si manifesta concretamente nei principali settori di intervento dell'integrazione europea.

## 4. *Le forme della sovranità dell'Unione europea*

Assunta la sovranità dell'Unione come capacità funzionale di governo,

[37] Sulla frammentazione ed erosione della sovranità statale, la metamorfosi del concetto di sovranità nel processo di integrazione europea e l'affievolirsi della sovranità nazionale nel pluralismo normativo, v. R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 14 ss.

[38] Per le sempre più frequenti riflessioni sulla necessità degli Stati europei, anzitutto di quelli partecipanti al processo di integrazione europea, di agire in maniera unitaria v., per tutti, R. TORINO, *Sovranità europea o irrilevanza nazionale?*, in *La Nuova Europa*, 2026, p. 50; E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, 2025; M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, September 2024.

esercitata entro un ordinamento multilivello e orientata alla risposta a esigenze collettive che eccedono la scala statale, il problema non è più stabilire se l'Unione sia dotata di una propria formale e riconoscibile sovranità, bensì comprendere come essa si manifesti concretamente nei diversi ambiti di intervento dell'integrazione europea, come e con quale intensità l'Unione eserciti effettivi ed efficaci poteri di governo giuridicamente vincolanti nei diversi settori materiali.

Preciso che la classificazione che adotterò costituisce proposta di una tassonomia delle modalità di esercizio della sovranità europea ("assoluta", regolatoria, programmatoria, strategica e ancora incompiuta), ricostruita sulla base degli strumenti giuridici impiegati e dell'intensità con cui ciascuna forma incide sulla potestà degli Stati membri. In questa prospettiva, la circostanza che agricoltura e politiche agro-alimentari rientrino formalmente nel mercato interno (art. 38, par. 1, TFUE) e che la tutela dell'ambiente costituisca una clausola di integrazione orizzontale dell'azione dell'Unione (art. 11 TFUE), spesso esercitata anche tramite la base giuridica del mercato interno (art. 114 TFUE), ritengo consenta di trattarle separatamente, in ragione della circostanza che esprimono una modalità di esercizio della sovranità europea diversa da quella che caratterizza il nucleo classico delle libertà di circolazione e della concorrenza, esaminato al par. 4.2.

La sovranità dell'Unione non si presenta infatti come un potere uniforme[39], né come un attributo generalizzato dell'ordinamento europeo. Essa assume, al contrario, articolazione e forme differenziate, variabili per intensità, strumenti e grado di incidenza sulla sovrana autonomia degli Stati membri. Settori formalmente riconducibili alla medesima categoria di competenze possono dar luogo a esiti profondamente diversi sul piano dell'esercizio effettivo del potere, mentre ambiti politicamente sensibili possono rimanere caratterizzati da una sovranità europea debole o frammentata, pur in presenza di basi giuridiche nei Trattati.

Quattro, fra i molti, sono gli ambiti emblematici di tale differenziata articolazione: l'Euro e la politica monetaria, in cui l'Unione, tramite la Banca Centrale Europa, esprime la propria azione con la massima efficacia e riconoscimento; il mercato interno, nel quale la sovranità europea ha trovato la sua espressione più precoce e strutturata; le politiche agricole e ambientali,

[39] A. SCIORTINO, *op. cit.*, ritiene che l'Unione europea sia già un esperimento di superamento della logica vestfaliana di organizzazione del potere, «un ordinamento nel quale la sovranità è esercitata congiuntamente, le competenze sono ripartite secondo il principio di sussidiarietà, il diritto sovranazionale prevale sul diritto interno nei limiti dei trattati».

caratterizzate da una sovranità condivisa e programmatoria; e, infine, i settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, nei quali emerge con maggiore evidenza il carattere ancora incompiuto della sovranità strategica dell'Unione, a fronte, peraltro, della necessità di reagire alla c.d. *weaponization of interdependence*[40]. In appresso mi propongo di rilevare che i gradi di intensità, di stabilità e di irreversibilità delle forme di esercizio del potere europeo si collocano su livelli progressivamente decrescenti di concentrazione e di incidenza sugli ordinamenti statali e, in definitiva, sulle condizioni materiali di esercizio di vita e di condotta delle cittadine e cittadini europei e delle imprese europee.

### 4.1. *L'Euro: un "sovrano assoluto"*

Nel panorama delle manifestazioni settoriali della sovranità dell'Unione, l'unione monetaria rappresenta il punto di massima intensità sinora raggiunto dal processo di integrazione[41].

L'introduzione dell'euro segna una cesura qualitativa rispetto alle altre politiche dell'Unione, in quanto comporta la rinuncia definitiva degli Stati membri a uno dei nuclei storicamente più sensibili della sovranità statale: il potere di emissione monetaria e di conduzione autonoma della politica monetaria. L'unione monetaria segna la perdita strutturale per gli Stati membri della possibilità di decidere autonomamente il tasso d'interesse, la base monetaria e la funzione di stabilizzazione del sistema finanziario, sostituita da un centro decisionale sovranazionale dotato di indipendenza e poteri propri. A differenza di altri ambiti nei quali l'Unione esercita poteri prevalentemente regolatori o di coordinamento, la sovranità monetaria è trasferita

[40] A. SCIORTINO, *op. cit.*, osserva che «[la] competizione sistemica tra Stati Uniti e Cina ha trasformato le interdipendenze economiche in strumenti di coercizione geopolitica, secondo quella dinamica recentemente descritta come «weaponization of interdependence». Un nuovo scenario globale, l'interdipendenza economica – che per decenni è stata considerata fattore di stabilizzazione e di integrazione tra ordinamenti – si è progressivamente trasformata in strumento di pressione geopolitica. La «weaponization of interdependence» mette in luce precisamente questo mutamento: la capacità degli attori dominanti nei nodi strategici delle reti finanziarie, tecnologiche ed energetiche di utilizzare la posizione di centralità sistemica come leva coercitiva. […] Se l'interdipendenza economica può essere convertita in arma (alias: strumento di pressione), allora la sovranità condivisa europea deve misurarsi non solo con il problema della competitività economica, ma con quello della sicurezza sistemica e della resilienza istituzionale».

[41] In tal senso e criticamente v. P. GUERRIERI, P. C. PADOAN, *op. cit.*, p. 99; C. GALLI, *op. cit.*, p. 131 ss.

all'Unione in modo pieno ed esclusivo. Tale trasferimento non si limita all'esercizio di una competenza, ma incide direttamente sulla struttura costituzionale degli Stati membri, privandoli di uno strumento fondamentale di governo dell'economia e di gestione delle dinamiche macroeconomiche.

Infatti, la sovranità monetaria europea si caratterizza per un elevato grado di centralizzazione istituzionale, tendenzialmente impermeabile alle interferenze nazionali, affidata a organi dotati di un'ampia autonomia rispetto ai circuiti della rappresentanza politica nazionale[42]. In questo senso, l'euro costituisce un esempio paradigmatico di sovranità europea forte e stabilizzata, esercitata secondo un modello che non trova equivalenti negli altri settori dell'integrazione e che rende l'Unione soggetto unico di fronte agli Stati terzi[43].

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha contribuito a definire e consolidare l'ampiezza materiale della Unione monetaria e della politica monetaria europea, riconoscendo la legittimità di strumenti di stabilizzazione (il Meccanismo Europeo di Stabilità[44]) e di strumenti monetari non convenzionali della BCE, purché coerenti con l'obiettivo della stabilità dei prezzi e rispettosi del principio di proporzionalità.

L'affermazione della sovranità dell'Unione in questo settore non è, peraltro, avvenuta senza profili critici sotto il profilo della legittimazione

[42] Sull'unione monetaria e sull'euro, v. *ex multis*, P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2022; F. MASINI, *L'euro e la governance economica*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 557 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, 2018; L. F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018.

[43] Tale caratteristica ha avuto modo di esprimersi anche di recente, allorchè la BCE ha annunciato il rafforzamento dell'Eurep (*Eurosystem repo facility for central banks*), con conseguente potenziamento del ruolo dell'euro nel mondo e protezione della sovranità monetaria europea. In argomento v. *Rafforzare l'euro nel mondo. La BCE potenzia le linee con le banche centrali estere*, in *Il Sole 24 Ore*, Finanza e Mercati, del 18 febbraio 2026.

[44] Vedi la sentenza della Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, con cui la i giudici di Lussemburgo hanno confermato la validità del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), ritenendo che lo stesso non violi il divieto di salvataggio (art. 125 TFUE, c.d. "no-bailout clause") e che, dunque, la modifica dell'art. 136 TFUE secondo la procedura di revisione semplificata sia stata legittimamente adottata. Su questa pronuncia v. E. LONGO, *La sentenza nella causa C-370/12, Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; E. GAMBARO, F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e* Governance *economica europea*, Torino, 2020, p. 207.

democratica e ha delineato un paradosso strutturale dell'unione monetaria[45]: il settore nel quale l'Unione esercita la forma più concentrata e irreversibile di sovranità è anche quello nel quale il circuito della rappresentanza politica diretta risulta maggiormente attenuato, essendo la legittimazione della BCE prevalentemente indiretta e mediata dai Trattati. La tensione emersa nel contenzioso sul programma PSPP e nella reazione del *Bundesverfassungsgericht* ne costituisce una manifestazione emblematica.

Va inoltre precisato che la sovranità monetaria dell'Unione conosce una significativa dimensione di integrazione differenziata: l'area dell'euro comprende oggi ventuno dei ventisette Stati membri[46]. Ne deriva che la "sovranità assoluta" dell'unione monetaria, pur nella sua massima intensità giuridico-istituzionale, non si estende all'intero territorio dell'Unione, configurandosi come un esempio paradigmatico di geometria variabile dell'integrazione europea[47]. Ciò si aggiunge a una persistente asimmetria strutturale dell'Unione economica e monetaria, poiché alla centralizzazione della politica monetaria non corrisponde una analoga concentrazione della politica economica e fiscale, che resta affidata al coordinamento intergovernativo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (oggi rinnovato dalla riforma del 2024[48]) e del Semestre europeo, e alla cooperazione rafforzata mediante strumenti come il Meccanismo Europeo di Stabilità e, temporaneamente, lo strumento *Next Generation EU*. Tale asimmetria costituisce uno dei principali fattori di tensione del sistema e il limite strutturale entro cui anche la più forte fra le forme della sovranità europea è costretta a operare.

[45] In argomento v. L. M. POIARES PESSOA MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, EUI RSCAS PP, 2012/08, Global Governance Programme, Europe in the World.

[46] A seguito dell'adesione della Bulgaria a far data dal 1° gennaio 2026 solo sei Stati restano fuori dalla zona euro: la Danimarca per effetto di un *opt-out* formale e Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Svezia e Ungheria in regime di deroga, in attesa del soddisfacimento dei criteri di convergenza di cui all'art. 140 TFUE.

[47] Sul fenomeno dell'integrazione differenziata nell'Unione e in particolare nella sua dimensione monetaria, v., per tutti, B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham, 2017.

[48] In argomento v. M. MINARDI, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso tra sostenibilità delle finanze pubbliche e solidarietà finanziaria*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in *Diritti Comparati*, 2024; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian Moment*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Diritti Comparati*, 2024.

### 4.2. *Il mercato interno: la sovranità regolatoria*

Il mercato interno rappresenta, storicamente e strutturalmente, il luogo nel quale la sovranità europea ha trovato la sua prima e più stabile forma di manifestazione, con un livello di incisività secondo solo all'unione monetaria e ai risultati raggiunti con l'euro. Mi riferisco, in particolare, al nucleo classico del mercato interno (le quattro libertà di circolazione e il regime di concorrenza, integrati dagli strumenti dell'armonizzazione e del mutuo riconoscimento) che si distingue dalle politiche europee che attorno al mercato interno si articolano e che, pur incidendo sul suo funzionamento, presentano una diversa configurazione dell'esercizio della sovranità europea. È attraverso la costruzione del mercato interno, così inteso, che l'Unione ha esercitato in modo continuativo poteri capaci di incidere direttamente sulle scelte normative ed economiche degli Stati membri, trasformando un progetto di integrazione economica in un ordinamento dotato di una propria potente capacità di governo dei rapporti di mercato[49].

Le quattro fondamentali libertà economiche e il regime di libera concorrenza stabiliti dai Trattati costituiscono il nucleo giuridico di questa sovranità funzionale. Questo insieme di libertà e regolazioni non si limitano a garantire spazi di mobilità economica, ma operano come vincoli strutturali all'autonomia regolatoria statale, imponendo agli Stati membri di conformare i propri ordinamenti a un insieme di principi e regole comuni. In questo senso, il mercato interno costituisce uno spazio di liberalizzazione che si è progressivamente trasformato in un ambito nel quale l'Unione esercita poteri incisivi di governo dei rapporti economici, una forma di sovranità regolatoria capace di incidere in modo vincolante sulle politiche pubbliche nazionali[50].

[49] Per un inquadramento delle principali caratteristiche del mercato interno, del suo funzionamento e dei suoi strumenti, mi permetto di rinviare a R. TORINO, *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Milano, 2025, p. 131 ss.; ID. (ed.), *Introduction to European Union Market Law*, Roma, 2017; ID., *Mercato interno*, in *La cittadinanza europea*, 2013, p. 105 ss.

[50] Anche per le libertà fondamentali di circolazione, peraltro, è dato registrare significativi profili di applicazione differenziata, che confermano la natura non uniforme della sovranità europea pur nei settori di sua più matura espressione. Si pensi, in particolare, all'area Schengen, che non coincide con il perimetro dell'Unione e che è stata progressivamente estesa secondo modalità e tempi differenziati; ai regimi transitori previsti per la libera circolazione dei lavoratori in occasione dell'adesione di nuovi Stati membri; ai meccanismi di cooperazione rafforzata di cui agli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE, che hanno trovato applicazione, fra gli altri, ai meccanismi di cooperazione rafforzata di cui agli artt. 20 TUE e 326-334

In concreto, grazie alla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tale vincolo opera non solo contro misure apertamente discriminatorie, ma anche contro regole indistintamente applicabili che rendano più difficile o meno attraente l'accesso al mercato di beni e operatori provenienti da altri Stati membri, quali, ad esempio, requisiti tecnici, obblighi autorizzativi, condizioni amministrative o standard nazionali non necessari. In tal modo l'Unione incide in modo strutturale sulle scelte legislative e amministrative nazionali disciplinanti i rapporti economico-giuridici delle imprese, delle cittadine e dei cittadini europei.

Sotto il profilo delle competenze, il mercato interno presenta una configurazione composita. Esso rientra, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. a), TFUE, nell'ambito delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri. Tuttavia, l'art. 3, par. 1, lett. b), TFUE attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, così sottraendo agli Stati membri uno snodo decisivo della disciplina del mercato[51]. Già sul piano formale, dunque, la sovranità europea nel mercato interno si esprime in forme di intensità diversa: massima e tendenzialmente esclusiva quanto al diritto della concorrenza; condivisa, ma fortemente conformata, quanto agli altri profili. A questa differenziazione di base si aggiunge poi un fattore ulteriore: una volta che l'Unione intervenga mediante atti di armonizzazione la sovranità normativa degli Stati membri subisce una compressione significativa, la cui intensità varia, peraltro, in funzione della tecnica di armonizzazione adottata dal legislatore dell'Unione caso per caso[52]. Soprattutto nelle ipotesi di armonizzazione massima opera quel principio di *preemption* che la dottrina ha da tempo individuato come tratto strutturale dell'esercizio congiunto delle

TFUE, che hanno trovato applicazione, fra gli altri, in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale**,** di regimi patrimoniali fra coniugi e di tutela brevettuale unitaria; nonché, più in generale, alla persistenza di clausole di *opt-out* settoriali (storicamente la Danimarca in materia di difesa e cooperazione di polizia, l'Irlanda in materia di Schengen e di spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Nemmeno il mercato interno, dunque, si sottrae alla cifra strutturale dell'integrazione differenziata: la sovranità europea che vi si manifesta è incisiva, ma geograficamente e materialmente modulata.

[51] Le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno costituiscono l'unica componente della disciplina del mercato attribuita alla competenza esclusiva dell'Unione (art. 3, par. 1, lett. b, TFUE).

[52] Sulla distinzione fra armonizzazione minima, massima e opzionale, e sulle relative implicazioni in termini di *preemption*, v. S. WEATHERILL, *The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Internal Market 2.0*, Oxford, 2020, accessibile su SSRN (www.ssrn.com/abstract=3660372).

competenze nell'ordinamento dell'Unione[53]: l'adozione di regole comuni preclude la perdurante operatività delle discipline nazionali difformi, senza tuttavia espropriare gli Stati membri della loro potestà normativa, che continua ad esercitarsi (in forma collegiale, attraverso il Consiglio e il Parlamento europeo) nel processo decisionale dell'Unione. La sovranità europea nel mercato si manifesta così non come sottrazione di poteri agli Stati, ma come modalità coordinata e condivisa di esercizio delle competenze, capace di disciplinare in modo unitario settori chiave dell'economia.

A questa modalità di esercizio condiviso si affianca, come tecnica strutturale e storicamente decisiva nella costruzione del mercato interno, il principio del mutuo riconoscimento. Sviluppato in via giurisprudenziale a partire da *Cassis de Dijon*[54] e successivamente generalizzato dalla Commissione[55] e dal legislatore dell'Unione, esso opera secondo una logica del tutto diversa da quella dell'armonizzazione: lo Stato membro di destinazione è tenuto a riconoscere la regolazione dello Stato di origine, senza che gli sia richiesto né di abdicare alla propria potestà normativa, né di adeguarvisi. Il mutuo riconoscimento conferma così che la sovranità europea nel mercato interno non si afferma necessariamente attraverso la produzione di regole uniformi, ma anche, e in misura cospicua, attraverso la riorganizzazione coordinata dell'efficacia extraterritoriale delle discipline nazionali. È in questa prospettiva che si comprende come il rapporto tra sovranità europea e sovranità

[53] Il principio di *preemption* è stato analiticamente ricostruito come categoria che descrive non già una sottrazione di competenze agli Stati membri, bensì la prevalenza dell'atto adottato dall'Unione sulle discipline nazionali difformi nel medesimo ambito materiale, fermo restando che tale atto è esso stesso prodotto del concorso decisionale degli Stati membri attraverso il Consiglio. V. S. WEATHERILL, *Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market*, in C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, Oxford-Portland, 2002, p. 41.

[54] Corte giust. 20 febbraio 1979, 120/78, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (*Cassis de Dijon*). In dottrina, sul principio del mutuo riconoscimento e sulla sua portata sistemica nel mercato interno, v., *ex multis*, E. GIORGI, *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea*, Firenze, 2020; N. CAMBIEN, *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*, in *EP*, 2017; M. MÖSTL, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, in *CMLR*, 2010, p. 405; C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2013; F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (ed.), *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, Basingstoke, 2005; K. A. ARMSTRONG, *Mutual Recognition*, in C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Oxford, 2002, p. 225.

[55] Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 ("Cassis de Dijon").

statale possa essere concepito non in termini sottrattivi, ma di esercizio policentrico e cooperativo del potere regolatorio.

Sotto altro profilo, più di recente e sotto la spinta della competizione economica internazionale, l'Unione non si è preoccupata solo di proteggere il mercato europeo da distorsioni interne, ma anche di salvaguardarlo da minacce esterne.

L'adozione del regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti[56], nonché la successiva *European Economic Security Strategy* presentata dalla Commissione nel 2023[57], hanno segnato un passaggio significativo: il mercato interno non è più considerato soltanto come spazio di libera circolazione e concorrenza, ma come infrastruttura economica da proteggere rispetto a rischi sistemici e interferenze esterne. In tal modo, l'Unione esercita un potere che va oltre la regolazione neutrale degli scambi, assumendo una funzione tipicamente sovrana di tutela dell'integrità del proprio spazio economico. A sua volta, con il regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno l'Unione ha esteso il proprio potere regolatorio a condotte e sostegni economici provenienti da Stati terzi, riconoscendo che la tutela dell'equilibrio concorrenziale del mercato interno non può più essere garantita esclusivamente mediante il controllo degli aiuti di Stato nazionali[58]. L'attribuzione alla Commissione di poteri diretti di indagine e intervento su concentrazioni e procedure di appalto

[56] Sul regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, v. O. BALSAMO, *Sicurezza nazionale e controllo degli investimenti esteri diretti: il ruolo dell'art. 4, par. 2,* TUE, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026; G. D'AGNONE, *Il regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per lo* screening *degli investimenti esteri diretti: uno strumento in* evoluzione, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *I Post di AISDUE*, 2022; A. ALÌ, *L'intersezione tra la sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri alla luce del Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti*, in *CI*, n. 3, 2020, p. 439; G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'area economica globale*, in *RRM*, n. 1, 2019, p. 2.

[57] Comunicazione congiunta JOIN (2023) 20final al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica", del 20 giugno 2023.

[58] Sul regolamento (UE) 2022/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, v. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in questa *Rivista*, 2023; E. LATORRE, *La nozione di sovvenzione estera nel regolamento (UE) 2022/560*, in *I Post di AISDUE*, 2023.

evidenzia come il mercato interno venga sempre più concepito non solo come spazio di libertà economiche, ma come infrastruttura strategica da proteggere nella sua generalità rispetto a distorsioni esterne. Infine, con l'adozione del regolamento (UE) 2023/2675 sul c.d. "ACI" (*Anti-Coercion Instrument*) [59], l'Unione ha inteso difendere sé stessa e i suoi Stati membri da pressioni economiche indebite esercitate da Paesi terzi al fine di condizionare scelte politiche o istituzionali. Il nuovo strumento, di recente invocato[60], consente all'Unione di reagire quando un Paese terzo applica o minaccia di applicare misure commerciali o di investimento per esercitare una forma di ricatto politico. In tali circostanze, se il Consiglio, su proposta della Commissione (che ha compiti istruttori), accerta a maggioranza qualificata la sussistenza della coercizione, la Commissione può infine adottare contromisure proporzionate (tra cui restrizioni agli scambi di beni e servizi, limitazioni all'accesso al mercato degli appalti pubblici e dei capitali, misure in materia di diritti di proprietà intellettuale e investimenti esteri diretti, limitazioni all'autorizzazione di prodotti secondo le normative chimiche, sanitarie e ambientali dell'Unione). Il regolamento prevede anche la possibilità per l'Unione di esigere una "riparazione" dal paese coercitivo e di applicare misure per far valere tale diritto. L'ACI costituisce un importante tassello dell'autonomia strategica dell'Unione in un contesto geopolitico caratterizzato da un uso crescente del commercio come leva politica.

La tutela del mercato interno rispetto a distorsioni prodotte da interventi statali di Paesi terzi incide direttamente sulle condizioni di esercizio dell'attività economica delle imprese e dei cittadini europei e sulla loro possibilità di operare in uno spazio di mercato caratterizzato da regole comuni e da un livello adeguato di parità competitiva, protetti anche da asimmetrie di potere esterne al perimetro dell'Unione.

Proprio per queste caratteristiche, il mercato interno costituisce oggi un

[59] Sul regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Paesi terzi, v. F. CECI, *Una prima lettura del regolamento (UE) 2023/2675 sulla coercizione economica parte di Paesi terzi*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024; S. SILINGARDI, *Il nuovo strumento anti-coercizione europeo e il futuro assetto dei rapporti tra l'Unione europea e l'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *DCI*, n. 3, 2024, p. 653.

[60] Il riferimento è alla aggressiva politica dei dazi avviata dalla seconda amministrazione presidenziale di Donald Trump (in argomento v. M. BUCCARELLA, *Dall'altalena dei dazi alla minaccia in copia conoscenza: l'Unione europea nel crocevia del nuovo (dis)ordine mondiale*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, che ha spinto il Presidente francese Manuel Macron a invocare l'uso dell'ACI.

settore del processo di integrazione nel quale la sovranità europea si esprime in modo intenso e convincente, anzitutto nei rapporti fra gli Stati membri (e fra gli operatori economici di tali Stati), ma anche con riguardo alle relazioni commerciali *extra* Unione.

Anche le ripetute crisi hanno reso particolarmente evidente questa dimensione sovrana del mercato interno. Nel contesto della pandemia da COVID-19[61] e, successivamente, della crisi energetica conseguente all'aggressione armata russa all'Ucraina[62], la Commissione ha adottato quadri temporanei in materia di aiuti di Stato, consentendo deroghe estese a regole che costituiscono uno dei pilastri dell'ordinamento del mercato. Tali interventi mostrano come l'Unione sia in grado di sospendere, modulare e riattivare le regole fondamentali del mercato interno in funzione di obiettivi superiori di stabilità economica e coesione, esercitando un potere di intervento che presenta tratti tipicamente sovrani, sebbene inscritti in una logica funzionale e temporanea.

Nello stesso tempo e proprio per i suoi profili di successo, il mercato interno è luogo privilegiato in cui osservare l'emersione dei limiti strutturali della sovranità europea nella sua configurazione attuale.

I recenti rapporti sul futuro dell'integrazione economica e della competitività dell'Unione (in particolare quelli elaborati sotto la guida di Enrico Letta, Mario Draghi ed Enrico Giovannini[63]) muovono da una constatazione comune: il mercato interno rappresenta la principale infrastruttura di potere dell'Unione, ma resta incompiuto sotto alcuni profili decisivi per una piena sovranità europea. L'Unione dispone di un mercato ampio e densamente

[61] Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91 I/01. In argomento v. I. AGNOLUCCI, *Quo Vadis aiuti di Stato: un'analisi del regime giuridico alla luce dei quadri temporanei e delle proposte di* modifica, in questa *Rivista*, n. 3, 2024; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato … o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *RRM*, 2021, p. 110; M. MEROLA, A. GOVONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *EJ*, 2021, p. 49 ss.; A. CIPRANDI, *Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. "clausola* Deggendorf*". Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?*, in *I Post di AISDUE*, 2020.

[62] Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2022/C 426/01. In argomento v. G. TORALDO, *Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?*, in *DPCE online*, n. 2, 2025; M. PREVIATELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di* Stato, in *EJ*, n. 2, 2022.

[63] Sui rapporti Letta, Draghi e Giovannini v. R. TARGETTI LENTI, *Tre rapporti per una nuova Unione europea*, in *Il Politico*, 2024, p. 70.

regolato, ma non ancora di un mercato pienamente integrato sul piano finanziario, energetico, digitale e industriale, né di strumenti sufficientemente centralizzati per orientarne in modo unitario le dinamiche strategiche. In questa prospettiva, il limite principale della sovranità europea nel mercato non risiede nella carenza di regole, bensì nello scarto tra integrazione normativa e capacità di governo delle strutture materiali dell'economia. La frammentazione persistente dei mercati dei capitali, dell'energia, delle comunicazioni elettroniche e dei servizi impedisce all'Unione di esercitare una sovranità che non sia soltanto regolatoria, ma anche strategica. Il mercato unico europeo resta, in questi ambiti, un insieme di mercati nazionali coordinati più che uno spazio economico pienamente unitario; e al riguardo non può non osservarsi che un mercato normativamente integrato non coincide necessariamente con un'economia strategicamente unificata: la sovranità regolatoria, pur intensa, non si traduce automaticamente in capacità di governo delle strutture industriali, finanziarie ed energetiche sottostanti. La sovranità strategica attraverso il mercato implica la capacità di orientare gli investimenti, sostenere la scala industriale, proteggere le filiere critiche e garantire sicurezza economica in un contesto geopolitico mutato, in cui gli attori internazionali mostrano sempre maggiore aggressività. Il mercato interno mostra che l'Unione è in grado di esercitare poteri sovrani effettivi senza assumere la forma di uno Stato, ma evidenzia al contempo come la sovranità europea, se confinata alla sola dimensione regolatoria, resti inevitabilmente parziale.

### 4.3. *Agricoltura e ambiente: la sovranità condizionata e programmatoria*

Le politiche agricole e ambientali consentono di osservare una forma di sovranità europea distinta da quella che caratterizza il mercato interno, ma non per questo meno rilevante sul piano sostanziale. In questi ambiti, la sovranità dell'Unione si esprime principalmente non attraverso la produzione di regole comuni di immediata e diretta applicazione, bensì come capacità di orientare, programmare e vincolare nel tempo scelte pubbliche fondamentali connesse alla gestione di beni collettivi essenziali, quali la sicurezza alimentare, la tutela del territorio e la protezione dell'ambiente.

La politica agricola comune costituisce, da questo punto di vista, un esempio paradigmatico[64]. La PAC è la più risalente delle politiche comuni:

[64] Sulla politica agricola comune v., in generale, F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze, 2023; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e*

prevista dal Trattato di Roma (artt. 38-44 TFUE) e operativa sin dagli anni Sessanta, è stata per lunghi decenni la principale politica di integrazione comunitaria, per l'ampiezza dell'apparato normativo derivato, per la mole della giurisprudenza della Corte di giustizia e per il peso assorbito sul bilancio dell'Unione. Fin dalle sue origini, la PAC ha inciso su decisioni centrali di politica economica e sociale degli Stati membri, intervenendo sulla produzione agricola, sul sostegno al reddito degli agricoltori e sull'organizzazione dei mercati. Tuttavia, tale incidenza non si è mai tradotta nella costruzione di un ordinamento agricolo europeo unitario analogo a quello del mercato interno. Gli strumenti principali della PAC (i pagamenti diretti, le misure di sviluppo rurale, le c.d. "condizionalità ambientali") operano attraverso un sistema di programmazione e cofinanziamento che presuppone un ruolo attivo degli Stati membri nell'attuazione.

L'assetto normativo attuale della PAC, fondata sui piani strategici nazionali, rende particolarmente evidente questa configurazione. Attraverso il sistema dei piani strategici nazionali delineato dal regolamento (UE) 2021/2115[65] e dal regolamento (UE) 2021/2116[66], l'Unione definisce in modo vincolante obiettivi, priorità e condizionalità comuni, lasciando agli Stati membri la responsabilità della loro traduzione operativa e amministrativa. Pur all'interno di un quadro di obiettivi europei comuni, gli Stati membri conservano margini significativi nella definizione delle misure e nella loro gestione amministrativa e la capacità di incidere dell'Unione si manifesta, in questo contesto, non nella sostituzione delle decisioni statali, ma nella definizione vincolante delle finalità, delle priorità e delle condizionalità entro cui tali decisioni devono collocarsi. Peraltro, la recente evoluzione della PAC 2023-2027 mostra come l'esercizio della sovranità programmatoria europea non si sviluppi secondo una traiettoria lineare e rigidamente cumulativa. Le difficoltà emerse nella prima fase di attuazione, culminate nelle diffuse proteste del settore agricolo tra la fine del 2023 e i primi mesi del 2024, hanno

*dell'Unione* europea, Milano, 2023; F. ALBISINNI, *La politica agricola comune*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 297.

[65] Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

[66] Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

indotto l'Unione a intervenire sul quadro normativo, attenuando taluni profili della condizionalità rafforzata e valorizzando maggiormente esigenze di semplificazione, flessibilità e sostenibilità economico-sociale. Il regolamento (UE) 2024/1468[67], nonché le più recenti iniziative della Commissione in vista della PAC post-2027[68], segnano una ricalibratura dell'esercizio del potere europeo, che non incide sulla definizione unitaria degli obiettivi strategici, ma amplia i margini di adattamento nazionale nella fase attuativa. Ne risulta una sovranità europea che, pur restando programmatoria e condizionata, si conferma strutturalmente adattiva e politicamente sensibile, esposta a revisioni funzionali volte a preservarne l'effettività nel medio e lungo periodo. In questa prospettiva, il dibattito in corso sulla riforma del Quadro finanziario pluriennale post-2027 (avviato dalla criticata proposta della Commissione europea dello scorso luglio 2025 sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034[69]) appare consolidare i tratti della sovranità europea in ambito agricolo nel senso di collocare la PAC entro una cornice di programmazione sempre più integrata e flessibile[70].

Una dinamica per certi versi analoga, ma non sovrapponibile, si riscontra nella politica ambientale dell'Unione, che presenta tuttavia una cornice temporale e di maturazione diversa. La politica ambientale è, infatti, di emersione assai più recente: introdotta come competenza esplicita dell'Unione solo con l'Atto Unico Europeo del 1986 e progressivamente espansa a partire dagli anni Novanta, essa ha conosciuto un vero salto di intensità con il Green Deal europeo e con la legislazione climatica adottata nell'ultimo decennio[71]. Per questa ragione, e diversamente dalla PAC, si

[67] Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e 2021/2116 per quanto riguarda le BCAA, i regimi ecologici, la revisione dei piani strategici e le esenzioni da controlli e sanzioni.

[68] V. C. FIENGO, *Il nuovo paradigma della politica agricola comune per il periodo 2023-2027 e le prospettive di riforma per il post* 2027, in *EJ*, n. 2, 2025.

[69] Sulla proposta della Commissione europea del luglio 2025, v., in generale, C. FASONE, *La proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 tra continuità e innovazione*, in *federalismi.it*, 2025; Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Le proposte della Commissione europea relative al Quadro finanziario pluriennale 2028*-2024, Dossier XXV legislatura, 25 novembre 2025.

[70] Sui profili concernenti la PAC nella proposta della Commissione europea del luglio 2025 relativa al Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 v., AA. VV., *Il Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea 2028-2034 e la nuova PAC. Primi elementi di analisi e di posizionamento negoziale. Le risorse finanziarie*, CREA, Roma, 2025.

[71] V., in generale, A. GALLETTI, *La politica di tutela dell'ambiente*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 333; A. RIZZO, *L'affermazione della politica ambientale*

tratta di un settore tuttora in espansione e in fieri, nel quale gli strumenti regolatori dell'Unione si vanno articolando per vie e con tecniche miste. Ciononostante, la politica ambientale costituisce oggi uno dei campi più avanzati di esercizio di una sovranità europea di tipo programmatorio e anticipatorio. A differenza della PAC, la politica ambientale non si fonda primariamente su meccanismi di sostegno finanziario condizionato, ma su obiettivi giuridicamente vincolanti di lungo periodo, capaci di orientare ex ante le scelte normative e amministrative degli Stati membri. In particolare, con l'adozione del regolamento (UE) 2021/1119[72], che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, l'Unione ha esercitato una forma di sovranità che non si limita a coordinare politiche nazionali esistenti, ma vincola strutturalmente le traiettorie future dell'azione pubblica e privata, riducendo in modo significativo gli spazi di discrezionalità statale nel medio e lungo periodo. In questo senso, la sovranità europea in materia ambientale si manifesta non tanto attraverso regole uniformi immediatamente sostitutive, quanto mediante la capacità di fissare cornici normative e temporali inderogabili, entro le quali le politiche nazionali devono necessariamente collocarsi[73], configurando una sovranità programmatoria che opera per anticipazione e per vincolo strutturale, più che per intervento diretto.

Le evoluzioni più recenti di tali politiche mostrano tuttavia una tendenza dell'Unione a ricalibrare le modalità di esercizio della sovranità europea in questi settori, ampliando gli spazi di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri nella fase attuativa e nella selezione degli strumenti. Tanto nella PAC (in cui è intervenuto il c.d. "Pacchetto Omnibus III"), quanto nelle politiche ambientali e climatiche (non a caso oggetto del c.d. "Pacchetto

*dell'Unione europea. Dall'Atto unico europeo al Trattato di* Lisbona, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, C. E. GALLO, S. GRASSI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 153; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 1521.

[72] Sul regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, v. F. EROICO, *La legge europea sul clima: effettivo passo in avanti o opportunità mancata?*, in questa *Rivista*, 2024; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *RTDP*, n. 2, 2022, p. 297.

[73] Sui profili di protezione e promozione delle norme ambientali europee v. C. AMALFITANO, C. BURELLI, *Public enforcement delle norme ambientali da parte della Commissione europea*, in *EJ*, n. 4, 2025.

Omnibus I", che ha sollevato numerose perplessità[74]), l'attenuazione di vincoli troppo rigidi, il ricorso a clausole di flessibilità e la valorizzazione delle specificità nazionali segnalano una ricomposizione della sovranità europea in chiave più flessibile e differenziata, volta a preservarne la sostenibilità politica e l'effettività nel medio e lungo periodo. In tale prospettiva, l'aumento dei margini decisionali nazionali riguarda prevalentemente il come delle politiche, mentre la definizione delle cornici giuridiche, delle traiettorie temporali e dei limiti complessivi resta saldamente ancorata al livello dell'Unione.

Agricoltura e ambiente mettono, dunque, in luce una sovranità europea che può essere qualificata come condizionata e programmatoria. L'Unione esercita un potere significativo di indirizzo e coordinamento, ma la sua efficacia dipende strutturalmente dalla cooperazione degli Stati membri e dalla loro capacità di tradurre gli obiettivi europei in politiche coerenti sul piano nazionale. A differenza del mercato interno, dove la sovranità europea opera in misura significativa attraverso atti normativi di diretta applicazione e tecniche di coordinamento delle regolazioni nazionali (armonizzazione e mutuo riconoscimento), in questi settori essa procede mediante obiettivi comuni, incentivi finanziari e condizionalità.

### 4.4. *Energia, digitale, sicurezza e difesa: la sovranità strategica incompiuta*

I settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa rappresentano oggi l'ambito nel quale emergono con maggiore evidenza le tensioni e i limiti strutturali della sovranità europea, laddove la capacità di governo dell'Unione risulta ancora solo parzialmente (in alcuni casi molto poco) allineata alla natura strategica dei problemi da affrontare. A differenza dell'incisività dell'unione monetaria, della intensa sovranità regolatoria del mercato interno e della articolata sovranità programmatoria delle politiche agricole e ambientali, in questi settori la sovranità europea si presenta come incompiuta, evocata, ma difficilmente esercitata con efficacia.

[74] In argomento v. F. FERRARO, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026, nonché sul ridimensionamento della c.d. "Legge europea sul clima" v. R. RAVALLI, *Il pacchetto Omnibus I: un difficile compromesso tra competitività e sostenibilità*, in *Diritti Comparati*, 2026; F. VERDOLINI, *Ancora sull'attuazione della Legge europea sul clima: il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre e il nuovo obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni climalteranti*, in *Diritti Comparati*, 2026.

In tali ambiti, l'Unione è chiamata a confrontarsi con bisogni collettivi di primaria rilevanza - sicurezza degli approvvigionamenti energetici, controllo delle infrastrutture digitali critiche, tutela della sicurezza esterna - che eccedono strutturalmente la capacità di risposta dei singoli Stati membri. Tuttavia, proprio laddove l'esigenza di un governo sovranazionale appare più evidente, l'azione dell'Unione resta condizionata dalla frammentazione delle competenze e dalla limitata disponibilità di strumenti comuni, schiacciata da una persistente centralità delle decisioni statali. Sebbene la capacità decisionale dell'Unione appaia necessaria di fronte alle sirene del ripiegamento autarchico di alcuni Stati membri, in quanto necessaria per ridurre dipendenze critiche e di garantire sicurezza economica e continuità delle funzioni essenziali, nei settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, tale esigenza non si traduce ancora in una sovranità pienamente strutturata, ma rimane affidata a strumenti prevalentemente coordinativi, reattivi o settoriali.

Quanto al settore energetico, l'Unione ha costruito nel tempo un quadro normativo volto all'integrazione dei mercati, alla promozione della concorrenza e alla transizione climatica[75].

Ciò nonostante, le decisioni fondamentali relative al *mix* energetico, alla sicurezza degli approvvigionamenti e allo sviluppo delle infrastrutture restano saldamente ancorate alla sovranità statale. La crisi energetica seguita all'aggressione russa all'Ucraina ha reso evidente come una dipendenza esterna condivisa possa trasformarsi in una vulnerabilità sistemica dell'intera Unione. La risposta europea, pur rilevante sul piano del coordinamento e dell'emergenza, ha confermato l'assenza di una piena sovranità energetica strutturale, capace di operare *ex ante* e non solo in chiave reattiva.

Gli interventi adottati dall'Unione si sono collocati in un contesto emergenziale e avvengono sulla base dell'art. 122 TFUE[76]. I provvedimenti

[75] V. M. T. MOSCHETTA, *La politica energetica dell'UE quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*, in *EJ*, n. 2, 2025; A. PÉRUZY, S. BENEDETTINI, *La nuova Unione dell'Energia. La politica energetica dell'Unione europea nello scenario geopolitico*, Roma, 2023; M. T. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *SIE*, 2022, p. 487; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2020; ID., *La politica dell'energia*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 351.

[76] Sulla portata dell'art. 122 TFUE per l'adozione di misure emergenziali in situazioni di crisi e possibilità di sviluppo della competenza dell'Unione v. I. ANRÒ, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *EJ*, 2017; A. PAU, *Verso la dichiarazione di uno "stato di emergenza sovranazionale"? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei trattati*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024.

europei hanno consentito di incidere con una certa efficacia sul funzionamento dei mercati energetici attraverso misure di solidarietà, riduzione coordinata della domanda, gestione congiunta degli approvvigionamenti e contenimento temporaneo dei prezzi. Sebbene tali interventi mostrino che, pur in assenza di una competenza energetica esclusiva stabilmente attribuita, l'Unione è in grado di esercitare una forma di sovranità reattiva e contingente (capace di comprimere significativamente gli spazi decisionali nazionali nei momenti di crisi), essi non si traducono tuttavia in una sovranità energetica strutturata e permanente. Può parlarsi, in questo contesto, di una sovranità emergenziale o reattiva, che si attiva in presenza di crisi sistemiche ma non si consolida in un trasferimento stabile e permanente di competenze al livello europeo.

La difficoltà di esercitare una sovranità strategica risulta con particolare evidenza anche rispetto alla gestione delle risorse critiche e delle aree geostrategiche. Il crescente interesse internazionale (*rectius* degli Stati Uniti d'America) verso la Groenlandia - rilevante per l'accesso a materie prime essenziali, per le nuove rotte artiche e per la sicurezza energetica - mette in luce l'assenza di una capacità europea di presidio politico e strategico di lungo periodo. Pur essendo direttamente coinvolta sul piano economico e ambientale, allo stato l'Unione non è riuscita ad andare oltre il regolamento (UE) 2024/1252 (il c.d. "Critical Raw Material Act"[77]) e non dispone di strumenti adeguati per incidere in modo autonomo sulle dinamiche di potere che attraversano tali aree, restando esposta all'iniziativa di attori statali esterni e alla mediazione dei singoli Stati membri.

Il settore digitale presenta un quadro apparentemente diverso, ma dagli esiti similari[78].

[77] Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. Su tale regolamento v. C. GRIECO, A. ROSANÒ, *Il Critical Raw Materials Act e la sostenibilità ambientale: non è tutto "oro" quello che luccica?*, in questa *Rivista*, 2024.

[78] Sul mercato interno digitale v. C. SCHEPISI, V. CAPUANO, S. LATTANZI (eds.), *An introduction to Digital Data Law in the EU. Regulatory Framework and Future Perspectives*, Torino, 2025; B. NASCIMBENE, *Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea*, in *EJ*, n. 3, 2025; F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024; R. TORINO, S. ZORZETTO (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2023; M. BASSINI, *Il mercato unico digitale*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *op. cit.*, p. 435.

In questo ambito l'Unione ha sviluppato una sovranità regolatoria particolarmente avanzata, impressionante nel numero e nella ampiezza dei provvedimenti normativi, probabilmente la più incisiva a livello globale. Attraverso una serie coerente di molti atti normativi, l'Unione ha imposto standard vincolanti in materia di concorrenza (da ultimo con il Digital Markets Act[79]), protezione dei consumatori (con direttive specificamente dedicate al consumo online[80]), responsabilità delle piattaforme (dalla direttiva sul commercio elettronico[81] al Digital Services Act[82]), tutela dei dati personali (dalla

[79] Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (regolamento sui mercati digitali), su cui v., *ex multis*, B. LUPACCHINI, *Assessing the Digital Markets Act's Effectiveness: Article 5(2), behavioural Advertising, and the "hidden Costs of Compliance"*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026; J. MOSCIANESE, O. POLLICINO (a cura di), *Concorrenza e regolamentazione nei mercati digitali. Lo stato dell'arte dopo l'entrata in vigore del Digital Markets Act*, Torino, 2024; L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act. Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, Milano, 2023; M. COLANGELO, *La regolazione ex ante delle piattaforme digitali: analisi e spunti di riflessione sul regolamento sui mercati digitali*, in *NLCC*, n. 2, 2023, p. 415; G. CONTALDI, *Il regolamento 2022/1925 e la tutela della privacy online*, in *I Post di AISDUE*, 2023.

[80] In argomento mi permetto di rinviare a R. TORINO, *Intelligenza artificiale e tutela del consumatore*, in G. CASSANO, E. PROSPERETTI (a cura di), *Le regole dei dati e dell'intelligenza artificiale*, Rimini, 2026; R. TORINO, *The legal protection of the European Digital Consumer. An introduction*, in R. TORINO (ed.), *Digital Citizenship in the European Union framework. Political, Economic, Sociological, and Legal Issues*, Roma, 2024, p. 185; L. A. CALOIARO, *Il prezzo personalizzato. Il consumatore e le insidie del mercato digitale*, Torino, 2024.

[81] Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

[82] Regolamento (UE) 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), su cui, *ex multis*, A. VICINANZA, *Il primo atto di enforcement del Digital Services Act tra tensioni geopolitiche: la sanzione della Commissione europea nei confronti di X (Twitter)*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026; S. PUGLIESE, V. VISONE, *Le garanzie procedurali del DSA e i limiti euro-unitari al potere privato delle piattaforme* digitali, in *DPCE*, n. 2, 2025; A. VICINANZA, *La responsabilità delle piattaforme digitali nei confronti dei contenuti illegali: dal caso Telegram al Digital Services* Act, in questa *Rivista*, n. 1, 2025; S. LATTANZI, *The Regulation of Digital Services in the European Union*, in C. SCHEPISI, V. CAPUANO, S. LATTANZI (eds.), *op. cit.*, p. 60; M. MAGGIORE (a cura di), *Il commercio elettronico. Digital Markets Act*, *Digital Services Act e altre dimensioni giuridiche*, Torino, 2024; L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *op. cit.*; F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022.

direttiva 95/46/CE[83] al GDPR[84]), trasparenza algoritmica e uso degli strumenti di intelligenza artificiale (con il regolamento (UE) 1689/2024 o "AI Act"[85]). In questo ambito, la sovranità europea si va sempre più esercitando (sebbene debba fronteggiare non poche resistenze, in specie extra-UE[86]) in modo diretto sui comportamenti degli operatori economici, imprese – *in*

[83] Direttiva 95/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati.

[84] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali atti e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). In argomento, *ex multis*, M. FEDERICO, *Protezione dei dati personali e tutela collettiva. Itinerari di comparazione tra Europa e Stati Uniti*, Torino, 2024; E. TOSI, *Circolazione dei dati personali tra contratto e responsabilità*, Milano, 2023; L. CALIFANO, V. FIORILLO, F. GALLI, *La protezione dei dati personali: natura, garanzie e bilanciamento di un diritto fondamentale*, Torino, 2023; V. CUFFARO, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati* personali, in *Contr. impr.*, 2018, p. 1098; C. COLAPIETRO, *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in *federalismi.it*, 2018; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Il nuovo regolamento europeo sul trattamento dei dati personali: i principi ispiratori*, in *Contr. impr.*, 2018, p. 106; F. PIRAINO, *Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali e i diritti dell'interessato*, in *NLCC*, n. 2, 2017, p. 369; A. MANTELERO, *Responsabilità e rischio nel reg. UE 2016/*679, in *NLCC*, n. 1, 2017, p. 144; E. CALZOLAIO, *Il regolamento europeo sulla protezione dei dati personali: spunti ricostruttivi e profili problematici*, in *Nuovo dir. civ.*, 2017, p. 331.

[85] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (regolamento sull'intelligenza artificiale), su cui v., *ex multis*, G. CONTALDI, *L'approccio regolatorio dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in questa *Rivista*, 2026; F. FAINI, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale*, in *federalismi.*it, 2025; R. TORINO, *Intelligenza artificiale e tutela del consumatore*, cit.; G. CASSANO, E. M. TRIPODI, *Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale*, Rimini, 2025; A. MANTELERO, G. RESTA, G. M. RICCIO, *Intelligenza artificiale. Commentario*, Milano, 2025; G. DE MINICO, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, 2025; R. PARDOLESI, G. VETTORI, S. PAGLIANTINI, E. PALMERINI, S. ORLANDO, *Sulle sorti europee dell'intelligenza artificiale*, in *FI*, n. 1, 2025; E. TOSI (a cura di), *Persona, dati personali, algoritmi tra GDPR e AI Act*, Milano, 2025; O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete"*, in *Rivista AIC*, 2025; F. FABRIZZI, L. DURST, *Controllo e predittività. Le nuove frontiere del costituzionalismo nell'era dell'algoritmo*, Napoli, 2024; C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e tutela degli utenti nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023.

[86] V. F. BATTAGLIA, *Le prime sentenze sul Digital Services Act tra legittimità degli obblighi per le grandi piattaforme e limiti di sistema di designazione delle* stesse, in *OIDU*, n. 5, 2025.

*primis* i grandi attori globali extraeuropei (le c.d. *Big Tech*) – e utenti, incidendo profondamente sulle dinamiche del capitalismo digitale.

Tuttavia, proprio la forza della sovranità regolatoria digitale mette in evidenza il suo principale limite strutturale. L'Unione regola in modo incisivo uno spazio tecnologico che non controlla pienamente sul piano industriale e infrastrutturale, nonostante le ambiziose declamazioni[87]. Una sovranità esclusivamente regolatoria, pur efficace nel disciplinare i mercati, rischia di diventare controproducente se non accompagnata da strumenti capaci di sostenere la crescita industriale, l'innovazione e la competitività europea[88]. Le dipendenze esterne in settori chiave (semiconduttori, cloud, intelligenza artificiale, data center e infrastrutture di rete) limitano la capacità dell'Unione di tradurre il potere normativo in autonomia strategica[89]. La sovranità europea nel digitale resta dunque asimmetrica: forte nella regolazione, debole nella capacità di produrre, investire e competere su scala globale[90]. Va osservato, peraltro, che la stessa Commissione europea, nella

[87] La "Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale" esprime l'ambizione dell'Unione di definire un modello europeo di spazio digitale fondato sulla centralità della persona, sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla conformità delle tecnologie ai valori democratici. Priva di efficacia giuridicamente vincolante e incapace di incidere direttamente sulla ripartizione delle competenze, la Dichiarazione assume rilievo quale manifestazione di una sovranità europea eminentemente valoriale e normativa, che si afferma attraverso la definizione di standard e principi comuni più che mediante strumenti di governo materiale. Proprio per questo, essa rivela al tempo stesso la forza e il limite attuale della sovranità digitale dell'Unione: forte nella capacità di orientare e legittimare l'azione regolatoria, ma ancora strutturalmente incompleta nella traduzione di tali principi in autonomia tecnologica, industriale e infrastrutturale. In argomento v. P. PASSAGLIA, *La Dichiarazione per la sovranità digitale europea e l'utilità (trascurata) del ricorso alla geopolitica*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2025; E. QUINN, *Much Ado About Nothing. The European Declaration on Digital Rights and Principles*, in *VBlog*, 22 dicembre 2022.

[88] In argomento v. M. MARESCA, *Il governo della politica industriale fra competenze degli Stati membri e dell'Unione: il vero futuro dell'Unione*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026.

[89] Circostanza sottolineata di recente anche dal Parlamento europeo nella risoluzione del 22 gennaio 2026 "*European technological sovereignity and digital infrastructure*" (P10_TA(2026)0022).

[90] Anche questo è sottolineato nel c.d. "Rapporto Draghi" (M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, 2024), ma v. anche J. SAULNIER, A. HEFLICH, L. JANČOVÁ, I-M. FLOREA, K. GROSSE KOHORST, *Benefit of an EU strategic innovation agenda. Cost of non-Europe*, EPRS, 2025; A. MANGANELLI, *Competitiveness, Digital Transformation and EU Policies*, Issue Paper, CERRE, November 2025; O. GUINEA, V. SHARMA, *The Future of the European Digital Competitiveness*, in *Policy Brief*, n. 2, 2025; I. MŁYNARZEWSKA-BOROWIEC, *Digital Competitiveness Gap between the US and EU Member States in the 21st Century*, in *European Research Studies Journal*, n. 4, 2022, p. 364.

comunicazione *Competitiveness Compass* presentata nel gennaio 2025, ha ricondotto il ritardo dell'Unione nelle tecnologie strategiche a una pluralità di fattori strutturali, fra cui la frammentazione del mercato, la scarsità di capitale di rischio, il sottoinvestimento in ricerca e sviluppo, una struttura industriale ancora dominata da settori tradizionali e un costo dell'energia non competitivo[91]. La pretesa *over-regulation* dell'Unione è uno fra questi fattori, ma non quello determinante. Ne discende che il rafforzamento della sovranità europea nel digitale richiede interventi sul lato industriale, finanziario e infrastrutturale, prima ancora che sul lato della semplificazione normativa. Tale asimmetria tra capacità normativa e debolezza industriale e infrastrutturale si traduce, nei momenti di crisi geopolitica e tecnologica, in una vulnerabilità strutturale: l'Unione è in grado di dettare norme per disciplinare comportamenti e mercati, ma non di garantire in autonomia la continuità delle tecnologie critiche su cui poggiano la sicurezza economica, informativa e democratica dello spazio europeo.

Su questo terreno si colloca il nascente ripensamento rappresentato dal cosiddetto Digital Omnibus, ossia dalla proposta della Commissione europea di semplificare l'assetto normativo del mercato digitale europeo e che, purtroppo, appare nella sua versione iniziale come un indebolimento regolatorio[92]. Infatti, più che una modifica dettata dalla volontà di sostenere le piccole e medie imprese europee, allo stato l'iniziativa della Commissione appare a molti un cedimento alle pressioni politiche provenienti dagli Stati Uniti a vantaggio delle Big Tech statunitensi[93]. Il pur lodevole tentativo di

[91] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Una bussola per la competitività dell'UE, COM(2025) 30 final, del 29 gennaio 2025, che articola la propria diagnosi attorno a tre imperativi (chiusura del divario di innovazione; decarbonizzazione e competitività; sicurezza e riduzione delle dipendenze critiche) e riprende l'analisi del Rapporto Draghi in ordine alle cause del ritardo competitivo europeo.

[92] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus), COM(2025) 837 final;, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI), COM(2025) 836 final.

[93] V., in tal senso, L. CARRER, *La strana alleanza tra big tech, Trump e l'estrema destra contro i diritti digitali in* Europa, in *Wired*, February 2026; E. TRIPODI, G. CASSANO, *Il*

razionalizzare, coordinare e semplificare il quadro normativo digitale non dovrebbe condurre a un cedimento rispetto ai valori di cui all'art. 2 TUE, quanto piuttosto la ricerca di un riallineamento della dimensione regolatoria con una dimensione strategica industriale.

Infine, il settore della sicurezza e della difesa evidenzia in modo ancora più netto l'incompletezza della sovranità strategica europea.

Nonostante i Trattati (in specie l'art. 42 ss. TUE) prevedano una progressiva definizione di una politica di difesa comune, le competenze fondamentali restano fortemente concentrate a livello nazionale[94], senza che si intraveda la possibilità di una difesa realmente europea[95]. La sovranità europea si esercita pressoché esclusivamente attraverso strumenti di coordinamento, cooperazione rafforzata e sostegno all'industria (ed anche in tal senso va letto il regolamento (UE) 2025/2653 per l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'Unione per attuare il piano ReArm Europe[96]), senza incidere direttamente sulle decisioni strategiche essenziali[97].

Le debolezze strutturali di questo settore sono molteplici e sotto gli occhi di tutti. In primo luogo, la frammentazione delle capacità industriali e produttive, che impedisce il raggiungimento di economie di scala e di interoperabilità effettiva. In secondo luogo, la duplicazione dei sistemi di armamento e la mancanza di standard comuni, che riducono l'efficienza complessiva della spesa militare europea. In terzo luogo, l'assenza di una catena decisionale unitaria, capace di trasformare risorse economiche e industriali in capacità operative autonome. A ciò si aggiunge una persistente dipendenza

*"Digital Omnibus": semplificazione (o deregolamentazione) del contesto digitale europeo?*, in *Rivista dell'Internet*, n. 1, 2026, p. 1; B. CAROTTI, *Contro il Digital Omnibus*, in *IRPA*, 18 novembre 2025; A. PULIAFITO, *La retromarcia dell'Ai act si chiama digital omnibus*, in *Internazionale*, 3 dicembre 2025.

[94] In argomento, *ex multis*, v. M. BELLINI, D. MORO, *Dall'Ucraina alla difesa comune* europea, in *Il Mulino*, 2025; C. NOTA, *Il futuro della PESC tra autonomia strategica e sovranità nazionale*, in questa *Rivista*, n. 3, 2024.

[95] V. D. MORO, *La difesa europea e il problema del suo finanziamento*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2024.

[96] Regolamento (UE) 2025/2653 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153 e (UE) 2024/795 per quanto riguarda l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE per attuare il piano ReArm Europe.

[97] V., *ex multis*, L. LONARDO, *EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon*, Cham, 2023; N. PIROZZI, M. BONOMI, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 2022.

da fornitori e alleanze esterne, che limita la capacità dell'Unione di agire come soggetto sovrano sul piano della sicurezza. Ed anche laddove l'Unione interviene per rafforzare la base industriale della difesa, lo fa in una logica prevalentemente complementare rispetto alle sovranità nazionali, senza giungere a una vera centralizzazione delle scelte strategiche. La sovranità europea in questo ambito resta quindi prevalentemente potenziale, più desiderata che esercitata, non mancando naturalmente iniziative e proposte di riforma (dal Libro Bianco del marzo 2025 sulla prontezza della difesa europea per il 2030 al pacchetto di misure note come "*Defence Readiness Omnibus*"[98]), che peraltro allo stato restano sulla carta.

Se si guarda, a mò di banco di prova, al conflitto armato scatenato dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, pur avendo reagito con rapidità e compattezza sul piano delle sanzioni economiche (la cui efficacia, peraltro, non è sinora apparsa determinante)[99], del sostegno finanziario e dell'assistenza militare indiretta, l'Unione ha mostrato limiti evidenti nella capacità di assumere significative decisioni autonome in materia di difesa e sicurezza. Le scelte fondamentali relative all'intensità, alla natura e alla tempistica del sostegno militare sono rimaste (inevitabilmente) in larga misura ancorate alle sovranità nazionali e, soprattutto, al quadro decisionale della sempre più fragile Alleanza atlantica, confermando l'assenza di una catena di comando e di una capacità operativa propriamente europea[100].

[98] In argomento v. L. CALZOLARI, *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026; A. MIGLIO, *Risorse europee per una difesa … europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in *EJ*, n. 3, 2025; F. FABBRINI, *Il libro bianco sulla difesa europea: progressi e problemi*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2025; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e Diritti*, 2025; F. EROICO, *Ripensare la* governance *della PESC: quali prospettive per una leadership unificata nell'UE*, in *EJ,* n. 3, 2025.

[99] V. S. POLI, F. FINELLI, *Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression on Ukraine*, in *EJ*, n. 3, 2023; F. FINELLI, *Principio di effettività e misure restrittive UE: la lotta all'elusione nel contesto della guerra in Ucraina*, in *I Post di AISDUE*, 2023; R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'Unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di giustizia*, in *OIDU*, 2022, p. 1201; M. BARBANO, *Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e spaziale*, in *BlogDUE*, 2022.

[100] In argomento v., AA. VV., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell'Europa e la difesa europea*, Roma, 2022.

Energia, digitale, sicurezza e difesa convergono così nel delineare una sovranità europea ancora strutturalmente incompiuta. In questi settori, l'Unione persegue la necessità di rafforzare la propria autonomia e sicurezza economica, ma non dispone ancora di strumenti giuridici, finanziari e decisionali pienamente adeguati. Il confronto con l'unione monetaria, il mercato interno e con le politiche agricole e ambientali conferma che la sovranità europea è fortemente differenziata: essa si esprime con forza nella regolazione, in modo mediato nella programmazione e in forma ancora embrionale nei settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, che rappresentano pertanto la frontiera attuale della sovranità europea, in cui si misura la possibilità di un'evoluzione dell'Unione da potere prevalentemente regolatorio a soggetto capace di governare in modo autonomo le proprie dipendenze critiche e di garantire sicurezza economica e politica nel lungo periodo.

## 5. *Sovranità europea, identità nazionali e valori europei*

L'analisi delle diverse forme della sovranità dell'Unione consente di riconsiderare, in una prospettiva sistematica, il rapporto tra la stessa, le identità nazionali protette dai Trattati (art. 4, par. 2, TUE[101]) e i valori condivisi alla base del processo di integrazione europea (art. 2 TUE).

Se, da una parte, si può guardare alla sovranità europea non come a un potere astratto, ma come la multiforme possibilità dell'Unione di intervenire là dove sia in gioco la tenuta dell'ordinamento comune e la capacità di rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini, delle cittadine e delle imprese europee che gli Stati membri, agendo isolatamente, non sono più in grado di soddisfare in modo efficace, dall'altra parte, essa va intesa quale capacità delle istituzioni e dei processi europei di essere coerenti nei loro interventi con la garanzia dei valori alla base del processo di integrazione europea (art. 2 TUE).

Ciò consente anche di riconsiderare il ruolo delle identità nazionali rispetto all'esercizio da parte dell'Unione dei propri poteri[102].

[101] Per tutti v. G. MARTINICO, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 447.

[102] V., *ex multis*, P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024; P. DE PASQUALE, *Identità nazionale e primato del diritto dell'Unione europea: incontro o scontro tra titani?*, in G. STANCO (a cura di), *Autodeterminazione e diritti dei*

L'identità costituzionale degli Stati membri, riconosciuta e tutelata dall'ordinamento dell'Unione, non può essere intesa come una riserva assoluta di sovranità, idonea a sottrarre lo Stato al quadro comune, utile a giustificare tendenze unilaterali degli Stati membri, che ne compromettano l'uguaglianza davanti ai Trattati e, in ultima istanza, pregiudichino l'uniforma applicazione e il principio del primato del diritto dell'Unione[103]. Le identità costituzionali nazionali sono generatrici di un contesto pluralistico di esercizio della multiforme sovranità europea, entro il quale le specificità degli Stati membri trovano spazio a condizione di risultare compatibili con gli obiettivi e i valori fondamentali dell'Unione. Il rispetto delle identità nazionali non costituisce, dunque, un limite esterno alla sovranità europea, ma uno degli elementi di cui il processo di integrazione europea (e, dunque, la declinazione della sovranità europea) deve tenere necessariamente conto, dando luogo a specifiche modalità attraverso cui la sovranità dell'Unione europea prende forma e si esercita in un ordinamento multilivello.

In questa prospettiva, un ruolo centrale nella costruzione della sovranità europea deve essere riconosciuto alle corti. Come efficacemente messo in luce[104], le corti che operano nello spazio europeo non possono essere concepite come meri arbitri di conflitti di competenza, né come istanze chiamate esclusivamente a delimitare sfere di sovranità contrapposte. Esse costituiscono, piuttosto, istituzioni del pluralismo, chiamate a rendere praticabile la coesistenza di ordinamenti distinti e a costruire, attraverso il dialogo giurisprudenziale, una forma di sovranità condivisa. La sovranità giuridica dell'Unione si struttura così anche come un prodotto dell'interazione tra giudici, nazionali ed europei, i quali contribuiscono a definire in concreto l'equilibrio tra primato del diritto dell'Unione necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi, tutela delle identità costituzionali e salvaguardia dei

*popoli*, Milano, 2024, p. 97; F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024; G. MARTINICO, *Il costituzionalismo europeo e le sfide identitarie*, in *Iceonline*, 2021, p. 203 ss.; ID, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, p. 3961; T. VISSOL, *Europa matrigna – Sovranità, identità, economie*, Roma, 2019; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

[103] V. F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri*, cit., p. 576; F. L. GATTA, *Il principio di uguaglianza degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2025.

[104] S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, 2025.

valori comuni. In tal senso, le corti hanno da tempo assunto una dimensione costitutiva: è attraverso le loro decisioni che la sovranità europea prende forma come sovranità non gerarchica, non esclusiva e tuttavia giuridicamente vincolante. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e il dialogo con le Corti costituzionali nazionali rappresentano uno dei suoi principali meccanismi di stabilizzazione delle varie forme della sovranità giuridica europea e consente di ritenere che quest'ultima non si afferma contro le sovranità statali, ma attraverso un sistema di interazioni giurisdizionali che mantengono aperto lo spazio del pluralismo costituzionale senza dissolvere l'unità dell'ordinamento multilivello europeo. Il dialogo giurisdizionale non elimina il conflitto tra ordinamenti, ma lo istituzionalizza e lo rende produttivo, trasformandolo in uno strumento di adattamento reciproco anziché in una frattura sistemica[105].

Superata la concezione della sovranità come potere ultimo, simbolicamente autosufficiente e territorialmente ancorato, essa può essere pienamente considerata come capacità effettiva di governo, legittimata dalla sua attitudine a garantire diritti, sicurezza e condizioni materiali di esercizio delle libertà. È questa seconda concezione a caratterizzare l'Unione e a spiegare perché la sua sovranità risulti tanto più incisiva quanto più si allontana dal paradigma statuale classico. In tale prospettiva, la sovranità dell'Unione può essere definita come una sovranità post-statale, teleologicamente e valorialmente orientata, che non si impone come potere supremo *superiorem non recognoscens*, ma si giustifica e legittima come funzione di garanzia di un comune orizzonte di civiltà giuridica. I valori dell'art. 2 TUE non rappresentano tanto il limite (che pure sussiste) della sovranità europea, ma soprattutto il criterio che ne consente l'esercizio selettivo, graduato e coerente nei diversi settori dell'integrazione.

Il rapporto tra obiettivi e competenze europee, identità nazionali e valori comuni si configura così come una relazione triangolare dinamica: le competenze forniscono lo strumento giuridico dell'azione per il perseguimento degli obiettivi prefissati; le identità nazionali ne costituiscono il contesto pluralistico, in grado di non mortificare e disperdere le peculiarità nazionali; i valori comuni ne rappresentano il fondamento sostanziale e il

[105] In argomento v. G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process*, 2nd ed., London, 2023; A. VON BOGDANDY, J. BAST, *Principles of European Constitutional Law*, rec. 2nd ed., Portland, 2009; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Teaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *CMLR*, 1999, p. 703; N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 1.

parametro ultimo di legittimazione. È in questo equilibrio, instabile, ma strutturale, che si colloca la specificità della sovranità dell'Unione europea (e finanche della identità europea[106]), distinta tanto dalla sovranità statale classica, quanto da una mera forma di governance internazionale.

Resta aperta la questione se tale equilibrio, oggi principalmente fondato su una sovranità settoriale e regolatoria, sia destinato a stabilizzarsi (magari attraverso una riforma dei Trattati[107], anche da ultimo auspicata dal Parlamento europeo[108]) o se, al contrario, le pressioni e le trasformazioni economiche, tecnologiche e geopolitiche in atto e l'assenza di un *demos* unitario impediranno una evoluzione del processo di integrazione europea verso forme costituzionali più consolidate.

Al riguardo, credo che la dimensione valoriale della sovranità europea per come sopra considerata possa rappresentarne la base costituzionale e la modalità specifica di legittimazione in un ordinamento post-statale. A mio avviso, la stabilità costituzionale della sovranità dell'Unione già oggi può essere rintracciata nella combinazione strutturata di Trattati, principi, giurisprudenza e pratiche istituzionali che delimitano, orientano e vincolano l'esercizio del potere europeo secondo i valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE.

[106] Sulla identità europea, fra le molte suggestioni e negazioni, che non possono essere affrontate in questa sede, mi piace ricordare il pensiero di T. TODOROV, *L'identità europea*, traduzione dal francese di E. LANA, Milano, 2019: «l'unità della cultura europea consiste nella sua maniera di gestire le diverse identità che la costituiscono a livello regionale, nazionale, religioso e culturale, accordando loro uno statuto nuovo e traendo profitto da questa stessa pluralità» (p. 26); «L'identità europea consiste, pertanto, in una maniera di accettare la pluralità delle entità che formano l'Europa e di trarne profitto. L'Europa non è una nazione, ma una forma di coabitazione di nazioni» (p. 51). Mi permetto anche di rinviare ad alcune mie provocatorie e rapide considerazioni: R. TORINO, *L'identità europea non esiste, gli europei si*, in *La Nuova Europa*, 2026, p. 66.

[107] Sulla necessità e sulle prospettive di riforma dei Trattati v., *ex multis*, F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2025; S. MANGIAMELI, *L'Europa tra riforma dei Trattati e competitività internazionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2025; E. LETTA, *op. cit.*; P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 24 luglio 2024; N. PIROZZI, *L'Europa matura*, Milano, 2024; F. RASPADORI, *La riforma dei Trattati e il nodo gordiano della "sovranità europea"*, in *SIE*, 2023, p. 35; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, 2021; AA. VV., *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell'Europa*, in *federalismi.it*, 2020; M. FRAGOLA, *L'Europa mortificata*, Torino, 2019.

[108] V. la risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2025, *Aspetti istituzionali della relazione sul futuro della competitività europea (relazione Draghi)*, P10TA (2025)0285.

Sebbene la sovranità europea non possa essere considerata come un attributo originario (secondo la concezione classica di sovranità) dell'Unione, né come una categoria ricostruibile per trasposizione del modello statuale, essa emerge già oggi come una capacità giuridicamente strutturata di governo, che si manifesta in forme differenziate e settoriali, in funzione delle competenze attribuite e degli strumenti effettivamente disponibili. Essa si configura come una sovranità funzionale, il cui grado di intensità varia a seconda degli ambiti materiali di intervento. La sua legittimazione risiede nella capacità di incidere in modo effettivo sulle condizioni normative e materiali di esercizio dei diritti delle persone e delle imprese nello spazio europeo (senza affrettate spinte federalistiche, in grado di generare solo pulsioni di rigetto), nel rispetto dei valori comuni che fondano l'identità europea (come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea[109]) e nella fiducia in un condiviso modello europeo di società[110].

[109] Il riferimento è ai noti casi C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio* (deciso dalla Corte giust. il 16 febbraio 2022) e C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio* (sempre deciso il 16 febbraio 2022); su queste pronunce v. A. BARAGGIA, *La condizionalità a difesa dei valori fondamentali dell'Unione nel cono di luce delle sentenze C-156/21 e C-157/*21, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 372; J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in questa *Rivista*, 2022; V. SACHETTI, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)*, in *Diritti Comparati*, 2022. Ma v. anche Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

[110] Sulla società europea v. A. VON BOGDANDY, *La società europea e i suoi antagonisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2026.

**Abstract (ita)**

La sovranità dell'Unione europea viene ricostruita come categoria *giuridico-operativa*, distinta tanto dalla sovranità statuale classica quanto dalla nozione politico-programmatica di autonomia strategica. Muovendo dal principio di attribuzione (art. 5 TUE) e dalla c.d. teoria della limitazione, la sovranità dell'Unione è analizzata non come attributo unitario, ma come capacità giuridicamente strutturata di governo effettivo, esercitata in forme graduate e settoriali entro un ordinamento multilivello. Su questa base si articola una tassonomia quadripartita delle manifestazioni della sovranità dell'Unione: (i) la sovranità *concentrata e stabilizzata* dell'unione monetaria; (ii) la sovranità *regolatoria* del mercato interno, oggi estesa anche alla protezione dell'integrità economica esterna; (iii) la sovranità *condizionata e programmatoria* delle politiche agricole e ambientali; (iv) la sovranità *strategica incompiuta* dei settori dell'energia, del digitale, della sicurezza e della difesa, in cui la capacità regolatoria non si traduce ancora in autonomia industriale, infrastrutturale e operativa. L'analisi si chiude sul rapporto triangolare tra sovranità europea, identità costituzionali nazionali (art. 4(2) TUE) e valori comuni (art. 2 TUE), proponendo una lettura della sovranità dell'Unione come sovranità post-statale, teleologicamente e assiologicamente orientata, stabilizzata dal dialogo fra corti nazionali e Corte di giustizia.

**Abstract (eng)**

The sovereignty of the European Union is reconstructed here as a legal-operational category, distinct both from classical State sovereignty and from the political-programmatic notion of strategic autonomy. Starting from the principle of conferral (Article 5 TEU) and the so-called limitation-of-sovereignty theory, EU sovereignty is analysed not as a unitary attribute, but as a legally structured capacity for effective governance, exercised in graduated and sector-specific forms within a multilevel legal order. On this basis, a fourfold taxonomy of the manifestations of Union sovereignty is developed: (i) the concentrated and stabilised sovereignty of monetary union; (ii) the regulatory sovereignty of the internal market, now extended to the protection of the Union's external economic integrity; (iii) the conditional and programmatic sovereignty exercised in agricultural and environmental policies; and (iv) the incomplete strategic sovereignty of the energy, digital, security and defence sectors, where regulatory power has not yet translated into industrial, infrastructural and operational autonomy. The analysis concludes

by addressing the triangular relationship between EU sovereignty, national constitutional identities (Article 4(2) TEU) and common values (Article 2 TEU), proposing an understanding of Union sovereignty as a form of post-State sovereignty: teleologically and axiologically oriented, and stabilised through the dialogue between national courts and the Court of Justice.

# Note e commenti

# PROTEZIONE DEI MINORI E STIGMATIZZAZIONE DELLE IDENTITÀ LGBTI+: BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA *COMMISSIONE/UNGHERIA* (VALEURS DE L'UNION)

**Patrizia De Pasquale**[*]

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La procedura di infrazione e le contestazioni della Commissione. – 3. L'approccio della Corte e dell'Avvocato generale. – 4. Le violazioni del diritto derivato e delle libertà del mercato interno. –5. *Segue*: la violazione della Carta dei diritti fondamentali. – 6. Conclusioni: la rilevanza della sentenza per i diritti della comunità LGBTI+.

## 1. *Premessa*

Sulla sentenza resa dalla Corte di giustizia il 21 aprile scorso[1] si è immediatamente concentrata un'attenzione significativa, destinata verosimilmente a protrarsi nel tempo. Non a caso, essa è stata presentata – anche in sede istituzionale – come la pronuncia in cui la Corte «constata in particolare, per la prima volta in un ricorso diretto contro uno Stato membro, una violazione dell'articolo 2 TUE, che enuncia i valori su cui si fonda l'Unione europea»[2]. Quantunque tale affermazione meriti di essere in parte ridimensionata, resta indubbio che la decisione sia destinata ad alimentare un ampio e duraturo dibattito dottrinale.

La presente nota non intende, però, soffermarsi sulla portata della

[*] Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union – conclusioni Ćapeta del 5 giugno 2025).

[2] Comunicato stampa della Corte di giustizia n. 59/26, "Valori dell'Unione: adottando una legge che stigmatizza ed emargina le persone LGBTI+, l'Ungheria ha violato il diritto dell'Unione", disponibile qui: curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260059it.pdf

pronuncia in relazione all'articolo 2 TUE – se non per quanto utile alla disamina[3], bensì concentrarsi sull'esame della decisione nel merito, con specifico riguardo alla tutela dei diritti dei cittadini appartenenti a minoranze sessuali, e in particolare alla comunità LGBTI+.

Invero, la pronuncia rappresenta un punto di approdo significativo nel percorso, tutt'altro che lineare, di tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze sessuali nell'ordinamento dell'Unione, collocandosi all'interno di un quadro segnato da una crescente tensione tra l'affermazione dei valori di uguaglianza, dignità umana e non discriminazione e l'adozione, in alcuni Stati membri, di normative presentate formalmente come misure di protezione dei minori, ma sostanzialmente dirette a limitare la visibilità pubblica delle identità sessuali e di genere non conformi al modello maggioritario[4].

In tale contesto, la decisione della Corte risulta importante non soltanto per le soluzioni giuridiche adottate, ma anche per il modo in cui essa ricostruisce – secondo un orientamento consolidato - il rapporto tra libertà fondamentali del mercato interno e diritti fondamentali della persona, ponendo questi ultimi al centro del sindacato di legittimità. Infatti, la Corte non soltanto verifica la

[3] Per approfondimenti ulteriori su quest'aspetto, si rimandi ai numerosi studi della dottrina, pubblicati sia prima che dopo l'adozione della sentenza: A. CIRCOLO, *Possibili metodi alternativi di tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione*, in M. P. NASTRI, G. FIENGO (a cura di), *Il diritto tributario come specchio dello stato di diritto nell'Unione europea*, Napoli, 2026, spec. p. 118 ss. (dello stesso A., v. anche *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec. p. 371 ss.; L. KAISER, *Heavy Artillery, Light Reasoning. A Doctrinally Thin but Significant New Autonomous Standard of Review under Article 2 TEU*, in *VBlog*, 29 April 2026; E. LEVITS, *L'Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées – les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du traité sur l'Union européenne pour les États membres,* in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, spec. pp. 521-522; S. OKUNROBO, *Case C-769/22: A further step in the protection of the fundamental rights within the European Union?*, in *europeanlawblog.eu*, 17 May 2023; L. S. ROSSI, *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; M. VAN DEN BRINK, *A Constitutional Court without a Constitutional Compass. Reflections on* Commission v Hungary, in *VBlog*, 24 April 2026; A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEKER, *The Red Lines of European Society. Article 2 TEU After Commission v Hungary*, in *ibidem*, 30 April 2026.

[4] In argomento, sia consentito il rinvio alle considerazioni già formulate in P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *SIE*, n. 3, 2021, p. 493 ss., nonché, sulla stessa *Rivista*, in *I diritti delle minoranze sessuali: un valore in bilico nell'Unione europea*, n. 2, 2025, p. 329 ss.

compatibilità delle misure nazionali con le direttive settoriali rilevanti, quanto evidenzia come la tutela dei minori non possa essere invocata per giustificare restrizioni che si fondano su presupposti discriminatori. Ne deriva una presa di posizione netta rispetto a quelle normative che, sotto la veste di interventi protettivi, finiscono per tradursi in forme di stigmatizzazione e marginalizzazione delle persone LGBTI+, incidendo non solo sulla loro libertà di espressione e sul diritto alla vita privata, ma anche, più in profondità, sulla loro dignità e sul pieno riconoscimento della loro identità nell'ambito dello spazio giuridico europeo.

## 2. *La procedura di infrazione e le contestazioni della Commissione*

Occorre sinteticamente ricordare che la procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria, all'origine della pronuncia in esame, era stata avviata dalla Commissione per contestare la legge del 2021 recante misure più severe contro i pedofili e modificativa, tra l'altro, della disciplina sui servizi di media, sulla pubblicità, sul commercio elettronico e sull'istruzione[5]. In primo luogo, la Commissione riteneva che l'introduzione dell'art. 6/A nella legge sulla protezione dei minori – disposizione che vieta di rendere accessibili ai minori contenuti che promuovano o rappresentino la divergenza rispetto al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità – integrasse una violazione dell'art. 3, par. 2, della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, nonché degli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e dell'art. 56 TFUE. A ciò aggiungeva la lesione dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, concernenti rispettivamente la dignità umana, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione e il divieto di discriminazione.

[5] European Commission, INFR(2021)2130, 15 July 2021 - Formal notice Art. 258 TFEU, INF_21_344 – Hungary - Communication Networks, Content and Technology - Hungarian Act on "Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children". Il ricorso è stato poi registrato nella Cancelleria della Corte il 27 gennaio 2023. Sul punto, v. M. BONELLI, M. CLAES, *Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary*, in *MJECL*, vol. 30, n. 1, 2023, p. 3 ss.; 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 *ELL*, 22 February 2023.

Analogamente, l'introduzione dell'art. 8, par. 1a, nella legge sulla pubblicità commerciale, che vieta la diffusione ai minori di pubblicità con contenuti analoghi, era ritenuta dalla Commissione incompatibile con l'art. 9, par. 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, nonché con l'art. 3, par. 2, della direttiva 2000/31, con gli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123 e, ancora una volta, con l'art. 56 TFUE. Anche in questo caso, la Commissione ravvisava una violazione degli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta, sul presupposto che il divieto incida in maniera discriminatoria sulla libertà di espressione commerciale e sul diritto di accesso all'informazione, oltre a ledere la dignità e la vita privata delle persone interessate.

La Commissione contestava poi le modifiche apportate alla legge sui servizi di media audiovisivi, segnatamente l'introduzione dell'art. 9, par. 6, e dell'art. 32, par. 4a, che impongono la classificazione dei contenuti in questione nella categoria più restrittiva e ne limitano la diffusione, ritenendo che tali disposizioni violassero l'art. 6 *bis*, par. 1, della direttiva 2010/13, nonché le disposizioni della Carta già richiamate. Parimenti, la modifica dell'art. 179, par. 2, della medesima legge, nella misura in cui attribuisce al Consiglio dei media poteri di intervento nei confronti di fornitori stabiliti in altri Stati membri, era ritenuta in contrasto con gli artt. 2 e 3, par. 1, della direttiva 2010/13, in quanto lesiva del principio del paese d'origine e della libera ritrasmissione dei servizi audiovisivi. Un ulteriore profilo di illegittimità era individuato nella modifica dell'art. 9, par. 12, della legge sull'istruzione pubblica, che vieta di trattare tali tematiche nelle attività educative: secondo la Commissione, tale disposizione era incompatibile con gli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123, con l'art. 56 TFUE e, naturalmente, con gli artt. 1, 7, 11 e 21 della Carta.

Su un piano più generale, la Commissione sosteneva che l'insieme di tali misure violasse l'art. 2 TUE, in quanto lesivo dei valori fondanti dell'Unione, specificatamente il rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza e dei diritti umani. Infine, veniva censurata la modifica dell'art. 67, par. 1, lett. da a) a d), della legge sul casellario giudiziale, che consentiva l'accesso ai dati relativi a persone condannate per reati sessuali in danno di minori, ritenuta non conforme all'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e con l'art. 8, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali.

Il 2 dicembre 2021 la Commissione adottava un parere motivato in cui sosteneva che la legge del 2021 violava il diritto dell'Unione e invitava il governo

ungherese ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi dalla ricezione. Avendo l'Ungheria risposto che la legge di modifica era conforme al diritto dell'Unione, il 19 dicembre 2022 la Commissione adiva la Corte di giustizia con un ricorso per inadempimento; con successive decisioni del Presidente - del 20 marzo, del 4 maggio e del 29 giugno 2023 - veniva autorizzato l'intervento, a sostegno delle conclusioni della Commissione, di ben sedici Stati membri, oltre al Parlamento europeo, a conferma della rilevanza della controversia.

## 3. *L'approccio della Corte e dell'Avvocato generale*

Il percorso argomentativo seguito tanto dalla Corte quanto dall'AG si distingue per linearità e rigore analitico (621 punti complessivi nella sentenza; 363 paragrafi nelle conclusioni), sebbene articolato secondo approcci differenti.

L'Avvocato generale Ćapeta, nelle conclusioni presentate il 5 giugno 2025, attribuendo un rilievo centrale all'art. 2 TUE, aveva qualificato la normativa ungherese come lesiva dei valori fondanti dell'Unione e aveva proposto una lettura spiccatamente costituzionale della controversia, nella quale la questione era ricondotta a un conflitto tra modelli di società e alla negazione del principio di uguaglianza sostanziale[6].

La Corte, senza negare tale dimensione valoriale, ha adottato un'impostazione più cauta e, anziché limitarsi a una censura complessiva della normativa ungherese, ne ha verificato puntualmente la compatibilità con ciascuna delle disposizioni settoriali invocate dalla Commissione, evidenziando, di volta in volta, la specifica violazione derivante dalle singole misure nazionali ed escludendo che queste possano trovare giustificazione nelle deroghe espressamente previste.

[6] Sopra citate. Sulle conclusioni, v. G. ATHANASIOU, *Rethinking Article 2 TEU. AG Ćapeta's Opinion in the Context of Recent CJEU Case Law*, in *VBlog*, 20 June 2025; G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in* Commissione c. Ungheria *e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in EJ, n. 2, 2025, p. 347 ss.; S. FITZPATRICK, *Crossing 'Red lines': Invoking Article 2 TEU in Infringement Litigation. Opinion of Advocate General Ćapeta delivered on 5 June 2025, case C-769/22,* Commission v. Hungary, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 649 ss.; L. KAISER, *From Dialogue to Discord: Some Reflections on Advocate General Ćapeta's Arguments Regarding Art. 2 TEU*, in *VBlog*, 10 June 2025; P. G. SILVESTRI, Alea iacta est! *A constitutional moment for the infringement procedure? AG Ćapeta's Opinion in* Commission v. Hungary *(Case C-769/22)*, in *BlogDUE*, 14 September 2025;

Essa ha adottato cioè una strategia di "*constitutional engineering*", operando in modo progressivo e calibrato ed evitando affermazioni suscettibili di risultare eccessivamente dirompenti rispetto agli equilibri tra Unione e Stati membri[7]. Consapevole della carica potenzialmente "esplosiva" dell'art. 2 TUE il giudice dell'Unione - per riprendere un'efficace sintesi emersa nel dibattito dottrinale – «does not go as far as it could», così da contenere il rischio di reazioni politiche ostili[8].

Difatti, la Corte ha strutturato il proprio ragionamento secondo un percorso argomentativo progressivo e sistematico; essa è partita dalla contestazione delle restrizioni alle libertà fondamentali del mercato interno, per poi estendere il sindacato ai diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali. In tale ambito, l'analisi ha seguito una chiara gradazione, che è culminata nell'accertamento della lesione dell'art. 1 della Carta, relativo alla dignità umana, quale valore fondante dell'ordinamento dell'Unione. Su questa base, la Corte ha ricondotto le violazioni riscontrate alla dimensione più ampia dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, evidenziandone il carattere strutturale e sistemico nell'assetto dell'Unione europea.

A tal riguardo, dopo aver ricordato che gli Stati membri sono tenuti a evitare qualsiasi regressione rispetto ai valori comuni[9], essa ha ritenuto che «dal carattere giuridicamente vincolante proprio dell'articolo 2 TUE non discende che qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione che concretizza direttamente o indirettamente tali valori implichi necessariamente una violazione del medesimo articolo 2»[10]. Per aggiungere subito dopo che «[i]ndubbiamente, la violazione di più diritti fondamentali garantiti dalla Carta, che concretizzano i valori sanciti dall'articolo 2 TUE, può essere un indizio di una violazione di tali valori»[11]. E concludere che solo violazioni manifeste e particolarmente gravi di uno o più valori comuni agli Stati membri possono dar luogo, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, alla constatazione di una

[7] V. M. POIARES MADURO; A. VON BOGDANDY *on Commission/Hungary (Art. 2 TEU) – A Conversation with Daniel Sarmiento*, Podcast del 27 aprile 2026, in *ELL*, disponibile qui: eulawlive.com/podcast/a-von-bogdandy-and-m-poiares-maduro-on-commission-hungary-art-2-teu/.

[8] *Ibidem*.

[9] Il riferimento è alla sentenza del 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, spec. punti 63 e 64.

[10] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 547.

[11] *Ivi*, punto 548.

violazione degli obblighi giuridicamente vincolanti derivanti dall'articolo 2 TUE, in quanto tali violazioni risultano incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune fondato su una società pluralista[12].

La divergenza di approccio non incide sulle conclusioni cui giungono tanto l'AG quanto la Corte in ordine alla tutela dei diritti della comunità LGBTI+. Già nelle sue conclusioni, infatti, l'AG aveva notato come, nel caso ungherese, vi fosse un «qualcosa in più» rispetto alla mera violazione di singole disposizioni del diritto derivato o della Carta[13]. Tale elemento integrativo era ricondotto a una divergenza assiologica tra la posizione dell'Ungheria e quella dell'Unione, poiché, mentre lo Stato membro presumeva che l'esposizione dei minori a contenuti LGBTI+ potesse nuocere al loro sviluppo, la Commissione, il Parlamento europeo e sedici Stati membri ritenevano, al contrario, che la rappresentazione della vita delle persone appartenenti a tale comunità sessuale non fosse, di per sé, pregiudizievole. Inoltre, l'AG aveva precisato che la normativa ungherese si basa «su un giudizio di valore o […] su un pregiudizio secondo cui la vita omosessuale e non cisgender non ha lo stesso valore o lo stesso status della vita eterosessuale e cisgender»[14]. Soprattutto aveva sottolineato che «la protezione dei minori o la tutela dei diritti dei genitori non possono essere invocate per giustificare l'ingerenza nel diritto fondamentale consistente nel non essere oggetto di discriminazioni fondate sul sesso o sull'orientamento sessuale, nella libertà di fornire e di ricevere informazioni e nel diritto alla vita privata, cagionata dalla legge di modifica e dalle regole che ne derivano»[15].

In sostanza, sia secondo la Corte sia a parere dell'AG, le disposizioni controverse non si limitano a introdurre restrizioni apparentemente neutrali, ma realizzano una differenziazione direttamente fondata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. E convergono altresì nel ritenere che tale discriminazione possa trovare giustificazione nell'obiettivo di tutela dei minori o nel diritto dei genitori all'educazione. Anzi, la Corte ha affermato con chiarezza che «la mera circostanza» che determinati contenuti rappresentino l'omosessualità o il

[12] *Ivi*, punto 550.

[13] Conclusioni Ćapeta, citt., par. 41.

[14] *Ivi*, par. 36.

[15] *Ivi*, par. 132.

cambiamento di sesso non è, di per sé, indice di nocività[16] e, del pari, l'AG aveva evidenziato l'assenza di qualsiasi fondamento oggettivo o scientifico idoneo a sostenere una simile presunzione[17].

Un ulteriore profilo di convergenza emerge dalla lettura delle disposizioni che sono state qualificate, dalla Corte, per il loro carattere «offensivo e/o stigmatizzante»[18], in quanto fondate sull'assunto che le persone LGBTI+ siano nocive per i minori sulla sola base della loro identità sessuale o del loro orientamento sessuale, con l'effetto di rafforzarne la marginalizzazione nello spazio sociale. In termini non dissimili, l'AG aveva osservato come la legge incorpori un giudizio di disvalore e di inferiorità nei confronti delle persone interessate e come la stigmatizzazione ponga le persone LGBTI+ «in una posizione svantaggiata nel mercato del lavoro e nella vita sociale»[19].

Le due prospettive si inscrivono, dunque, in una concezione sostanziale della discriminazione, attenta non soltanto agli effetti giuridici immediati delle misure, ma anche alle loro implicazioni simboliche e sociali.

## 4. *Le violazioni del diritto derivato e delle libertà del mercato interno*

Venendo specificatamente ai profili della sentenza che qui maggiormente rilevano, la Corte ha ritenuto, anzitutto, la normativa ungherese incompatibile, sotto una pluralità di profili, con la direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, evidenziando come l'inadempimento non sia circoscritto a un singolo aspetto, ma incida sull'intero impianto della disciplina[20]. Così, sebbene riconosca che la direttiva realizzi un'armonizzazione minima e lasci agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella tutela dei minori, il giudice dell'Unione ha chiarito che tale margine incontra un limite invalicabile nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare dell'art. 21 della Carta. Ed è sotto questo profilo che la normativa ungherese risulta incompatibile, in quanto imponendo restrizioni (quali limiti orari) esclusivamente ai contenuti che

[16] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 195.

[17] Conclusioni Ćapeta, citt., par. 41 e *passim*.

[18] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 132.

[19] Conclusioni Ćapeta, citt., par. 74.

[20] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 85 e seguenti.

rappresentano o promuovono identità e orientamenti LGBTI+, introduce una differenziazione direttamente fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale, basata su una presunzione generale di nocività. Tale presunzione, oltre a essere priva di fondamento, rivela una preferenza per determinati modelli identitari e produce un effetto stigmatizzante, con conseguente violazione dell'art. 21 della Carta. Per questa ragione, la Corte ha escluso che tali misure possano essere giustificate come strumenti legittimi di protezione dei minori ai sensi dell'art. 6 *bis* della direttiva, oppure come norme più rigorose ammissibili ai sensi dell'art. 4.

La direttiva risulta altresì violata con riferimento al principio del paese d'origine di cui all'art. 3[21]. Difatti, la normativa ungherese consente alle autorità nazionali di intervenire su servizi provenienti da altri Stati membri, fino a sospenderne la diffusione, introducendo un «secondo controllo» incompatibile con il sistema della direttiva, fondato sul riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato di origine. Peraltro, tale deroga può essere giustificata ai sensi dell'art. 3, par. 2, giacché la Corte ha riconosciuto che la mera rappresentazione di contenuti LGBTI+ non può essere considerata una violazione grave delle norme sui contenuti o una minaccia per la salute pubblica, escludendo ogni possibile giustificazione fondata su ordine pubblico o sicurezza.

Un altro profilo di incompatibilità riguarda la disciplina delle comunicazioni commerciali audiovisive[22]. La Corte ha interpretato in senso ampio tale nozione, includendo la pubblicità vietata dalla normativa ungherese. Il divieto ungherese di rendere accessibili ai minori talune pubblicità con contenuti LGBTI+ è stato quindi qualificato come discriminazione diretta fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale, non giustificabile neppure alla luce dell'obiettivo, pur legittimo, della tutela dei minori.

Nel loro insieme, tali elementi hanno condotto la Corte a concludere che la normativa ungherese non solo eccede i limiti del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri, ma si pone in contrasto con più disposizioni della direttiva 2010/13 (artt. 3, 6 *bis* e 9) lette alla luce dei diritti fondamentali, compromettendo al contempo sia la logica del mercato interno dei servizi audiovisivi sia il nucleo essenziale del principio di non discriminazione.

Anche con riferimento alla direttiva 2000/31/CE sul commercio

[21] *Ivi*, punto 164 e seguenti.

[22] *Ivi*, punto 205 e seguenti.

elettronico, la Corte ha ravvisato una violazione articolata su più livelli, evidenziando come la normativa ungherese incidesse sia sulla struttura del sistema delineato dalla direttiva, sia sulle condizioni sostanziali di esercizio della libera prestazione dei servizi della società dell'informazione[23].

In primo luogo, la Corte ha ricondotto la normativa ungherese all'ambito di applicazione della direttiva, in quanto i contenuti e le attività da essa disciplinati possono essere forniti «a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale» (punto 266) e costituiscono, almeno in parte, attività economiche. Inoltre, le prescrizioni nazionali incidono direttamente sul contenuto dei servizi e rientrano nell'«ambito regolamentato». Su tali basi, la Corte ha stabilito che il divieto generale di mettere a disposizione determinati contenuti ai minori costituisse una restrizione alla libera circolazione dei servizi ai sensi dell'art. 3, par. 2, della direttiva, in quanto idonea a ridurre l'accesso al mercato ungherese e a rendere meno attraente l'attività dei prestatori stabiliti in altri Stati membri.

In secondo luogo, tale violazione si estende alla disciplina della pubblicità, dal momento che il divieto relativo ai contenuti pubblicitari è stato qualificato come misura che incide sul contenuto dei servizi della società dell'informazione, disciplinato della direttiva. Pure sotto questo profilo, la Corte ha ravvisato una restrizione vietata, dal momento che la normativa impedisce ai prestatori transfrontalieri di offrire determinati servizi pubblicitari, incidendo negativamente sulla libera prestazione.

Infine, la Corte ha escluso la possibilità di giustificare tali restrizioni ai sensi dell'art. 3, par. 4, della direttiva. Da un lato, riconoscendo che la tutela dei minori rientra tra gli obiettivi di ordine pubblico, essa ha affermato che tale deroga non può essere invocata in violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta e le misure ungheresi, discriminatorie e lesive del contenuto essenziale di tale diritto, non possono essere considerate necessarie. Dall'altro lato, ha rilevato un vizio strutturale, poiché la deroga è ammessa solo per provvedimenti riferiti a un servizio specifico, mentre la normativa ungherese ha carattere generale e astratto, applicandosi indistintamente a intere categorie di servizi.

Con riguardo alla direttiva 2006/123/CE sui servizi[24], la Corte ha precisato che, pur operando in coordinamento con le discipline settoriali (quali quella

[23] *Ivi*, punto 237 e seguenti.

[24] *Ivi*, punto 312 e seguenti.

audiovisiva o del commercio elettronico), essa conserva un ambito autonomo per tutti i servizi che non siano integralmente disciplinati da tali strumenti. In altri termini, essa ha adottato una nozione ampia di "servizio", comprensiva di qualsiasi attività economica svolta dietro remunerazione, includendo non solo i prestatori, ma anche i destinatari e una pluralità di attività eterogenee, tra cui quelle relative alla cura dei minori, alla pubblicità e, in parte, ai servizi educativi forniti in contesti economicamente rilevanti.

La Corte poi ha considerato il divieto di mettere a disposizione determinati contenuti, così come le restrizioni in materia di pubblicità e di attività educative, limitazioni alla libera prestazione dei servizi, in quanto riducono le possibilità per gli operatori economici di offrire servizi in Ungheria e rendono meno attraente, anche per i destinatari, l'accesso a tali servizi. Più precisamente, la Corte ha evidenziato che pure le limitazioni non assolute, come quelle che incidono sugli strumenti di promozione o sulla diffusione dei contenuti, sono idonee a integrare un ostacolo alla libertà garantita dall'art. 56 TFUE.

La violazione si estende altresì ad altri ambiti rilevanti del mercato dei servizi[25]. Con riguardo ai servizi pubblicitari, la Corte ha osservato che il divieto previsto dalla normativa ungherese presenta una portata ampia, tale da ricomprendere forme di pubblicità non audiovisive né veicolate per via elettronica, come, ad esempio, le affissioni o altre modalità tradizionali. Ciò consente di qualificare la disciplina nazionale come una restrizione alla capacità degli operatori economici di promuovere i propri servizi sul mercato ungherese.

Analogamente, in relazione ai servizi educativi, la Corte ha operato la consueta distinzione tra insegnamento impartito nell'ambito del sistema pubblico, privo di carattere economico, e attività educative fornite dietro corrispettivo[26]. Queste ultime sono state ricomprese nella nozione di "servizio" ai sensi del diritto dell'Unione, con la conseguenza che la normativa ungherese è qualificata come misura idonea a ostacolare l'offerta transfrontaliera in un settore certamente sensibile, ma non per questo sottratto all'applicazione delle libertà fondamentali.

Tali restrizioni non sono giustificate, a parere della Corte, neppure ai sensi dell'art. 16 della direttiva 2006/123[27]. Ancorché la tutela dei minori costituisca

[25] *Ivi*, punto 353 e seguenti.

[26] *Ivi*, punto 377 e seguenti.

[27] *Ivi*, punto 402 e seguenti.

un obiettivo legittimo, essa ha dichiarato che tale finalità non può essere perseguita mediante misure che violino il principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta, che opera come limite invalicabile. Di talché, le disposizioni ungheresi, introducendo una discriminazione diretta fondata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, non solo risultano sproporzionate, ma incidono sul contenuto essenziale di un diritto fondamentale, con la conseguenza che non possono in alcun modo essere giustificate.

Infine, la Corte ha ritenuto che la normativa ungherese violasse il GDPR, in quanto consente un accesso troppo ampio e non sufficientemente delimitato ai dati del casellario giudiziale. In particolare, la nozione di "persona autorizzata" è eccessivamente indeterminata e le condizioni di accesso non prevedono controlli effettivi, rimettendo al richiedente la valutazione della necessità[28].

## 5. Segue: *la violazione della Carta dei diritti fondamentali*

Passando alle violazioni della Carta dei diritti fondamentali, risulta evidente come la Corte, ancora una volta, abbia svolto un'analisi articolata e progressiva, accertando la lesione di una pluralità di diritti fondamentali, oltre che dell'art. 21[29].

In primo luogo, la Corte ha constatato una violazione dell'art. 7 della Carta, giacché le misure nazionali che limitano l'accesso a contenuti raffiguranti l'identità sessuale e l'orientamento sessuale influiscono sullo sviluppo dell'identità individuale e, quindi, sulla vita privata[30]. Tale incidenza è qualificata in termini particolarmente severi, in quanto la Corte ha sottolineato il carattere offensivo

[28] *Ivi*, punto 565 e seguenti.

[29] *Ivi*, punto 417 e seguenti. Sull'art. 21 CDFUE in rapporto alla non discriminazione sull'orientamento sessuale, v. anche Corte giust. 25 novembre 2025, C-713/23, *Wojewoda Mazowiecki*, con le considerazioni di M. PUGLIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali dell'Unione: recenti sviluppi*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026, spec. p. 8 ss.

[30] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 424 e seguenti. Tra le tante, v. Corte giust. 23 novembre 2010, C-145/09, *Tsakouridis*, punto 52; 6 ottobre 2020, C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois* (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale), punti 48 e 59; 16 luglio 2020, C-311/18, *Facebook Ireland e Schrems*, punto 172; 17 febbraio 2023, C-638/22 PPU, *Rzecznik Praw Dziecka e a.* (Suspension de la décision de retour), punto 75; 21 marzo 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, punto 102.

e stigmatizzante della normativa, nella misura in cui essa presuppone che le persone LGBTI+ siano dannose per i minori in ragione della loro sola identità, rafforza una percezione negativa di tali identità nella sfera pubblica e, soprattutto, le associa, anche solo sul piano simbolico, a fenomeni di devianza, contribuendo alla loro marginalizzazione.

Su un piano distinto ma complementare, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 11 della Carta, relativo alla libertà di espressione e di informazione[31]. Muovendo da una concezione ampia di tale libertà, che include tanto il diritto di diffondere quanto quello di ricevere informazioni, nonché la tutela del pluralismo, essa ha rilevato che la normativa ungherese incide simultaneamente su entrambi i versanti. Da un lato, limita la possibilità, per una pluralità di operatori (media, inserzionisti, prestatori di servizi educativi) di diffondere contenuti relativi all'identità di genere e all'orientamento sessuale; dall'altro, restringe il diritto del pubblico, e non solo dei minori, di accedere a tali contenuti.

Infine, il ragionamento della Corte è culminato nel riferimento all'art. 1 della Carta, che sancisce l'inviolabilità della dignità umana e ne ribadisce il ruolo centrale rispetto all'intero sistema dei diritti[32]. Si tratta di un passaggio di grande rilievo nella giurisprudenza della Corte, poiché è la prima volta che una normativa nazionale viene ritenuta incompatibile con l'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali. Infatti, la Corte rileva che la normativa ungherese produce un effetto di stigmatizzazione ed emarginazione nei confronti delle persone LGBTI+, presentate come un gruppo socialmente problematico e implicitamente associato a fenomeni criminali, in particolare alla pedofilia. IÈ proprio su questo piano che la censura assume la sua portata più incisiva, in quanto la Corte rileva che la normativa ungherese produce un effetto di stigmatizzazione ed emarginazione

[31] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 449 e seguenti. In giurisprudenza, v. Corte giust. 6 marzo 2001, C-274/99 P, *Connolly*, punto 37 e seguenti; 3 febbraio 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr*, punto 81 e seguenti; 12 gennaio 2023, C-280/21, *Migracijos departamentas* (Motifs de persécution fondés sur des opinions politiques), punti 29 e 30.

[32] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 474 e seguenti. In dottrina, v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, spec. p. 23. Sulla giurisprudenza della Corte in merito alla tutela della dignità umana, v. Corte giust. 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega*, punti 34 e 35, nonché le relative conclusioni alla causa dell'avv. gen. Stix-Hackl, del 18 marzo 2004, parr. 74-94. Più di recente, 18 aprile 2023, C-699/21, *E. D. L.* (Motif de refus fondé sur la maladie), punto 38; 19 dicembre 2024, C-185/24 e C-189/24, *Tudmur*, punto 30.

nei confronti delle persone LGBTI+, trattate come un gruppo socialmente problematico e implicitamente associato a fenomeni criminali. Tale costruzione normativa, lungi dall'essere neutra, contribuisce a rafforzare la loro "invisibilità" sociale e a legittimare atteggiamenti ostili.

Peraltro, tale effetto è aggravato «dal fatto che detta legge procede […] a un'associazione tra il fatto di non essere cisgender o di non essere eterosessuale e la delinquenza pedofila, suggerendo che le persone non cisgender o non eterosessuali costituiscono una minaccia fondamentale per la società ungherese e la società europea, dovendosi considerare che tale associazione può dar luogo allo sviluppo di comportamenti improntati all'odio nei confronti di tali persone»[33].

Questi effetti, che rafforzano l'"invisibilità" di un gruppo minoritario, risultano contrari ai valori di cui all'art. 2 TUE e, pertanto, la Corte ha stabilito che la legge di modifica violi in modo manifesto e grave tali valori e che l'Ungheria non può «validamente invocare la propria identità nazionale per giustificare l'adozione della legge suddetta»[34].

## 6. *Conclusioni: la rilevanza della sentenza per i diritti della comunità LGBTI+*

Alla luce dell'analisi svolta, la sentenza *Commissione/Ungheria* si presta a essere letta come una decisione a duplice livello. Da un lato, la Corte mantiene un approccio relativamente prudente con riguardo all'art. 2 TUE, evitando di fondare su tale disposizione il cuore della propria motivazione, verosimilmente in ragione delle note complessità che ne accompagnano l'applicazione nel contesto dei ricorsi per inadempimento. Dall'altro lato, essa porta a compimento un percorso avviato già da tempo, che trova una tappa significativa nella celebre causa C-13/94, *P. c. S. e Cornwall County Council*, nelle cui conclusioni l'Avvocato generale Tesauro chiedeva alla Corte una scelta «coraggiosa», che riconoscesse il «valore universale, fondamentale, scolpito a caratteri indelebili nelle moderne tradizioni giuridiche e nelle costituzioni dei Paesi più evoluti: l'irrilevanza del fattore sesso rispetto alla disciplina

[33] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 554.

[34] *Ivi*, punto 563. Sull'impossibilità di invocare l'art. 4, par. 2, TUE per giustificare una deviazione dall'art. 2 TUE, v. già Corte giust. 18 dicembre 2025, C-448/23, *Commissione/Polonia* (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle), *passim.*

della vita di relazione»[35]. Accogliendo tale impostazione, il giudice dell'Unione aveva affermato che tollerare una discriminazione fondata essenzialmente, se non esclusivamente, sul sesso dell'interessato «equivarrebbe a porre in non cale, nei confronti di siffatta persona, il rispetto della dignità e della libertà al quale essa ha diritto e che la Corte deve tutelare»[36].

Quantunque non si possa ritenere che, nella sentenza in esame, la Corte abbia mostrato un analogo grado di coraggio - soprattutto considerando che dal 1996 a oggi sono stati compiuti significativi progressi nel riconoscimento dei diritti delle minoranze sessuali e che la violazione del principio di uguaglianza da parte della legge ungherese appariva più che evidente - è altrettanto vero che, sotto il profilo del rafforzamento del valore della dignità umana in questo ambito, la pronuncia sia rilevante. In questa prospettiva, preme qui ricordare un passaggio destinato a segnare la giurisprudenza futura, nel quale la Corte ha affermato che le disposizioni controverse violano la dignità umana delle persone interessate, in quanto le qualificano come dannose per i minori unicamente in ragione del loro orientamento o identità sessuale; al contempo, esse risultano offensive e stigmatizzanti, contribuendo ad accrescerne la marginalizzazione e l'invisibilità nello spazio pubblico[37]. Specificatamente, essa ritiene che la stigmatizzazione di un gruppo di persone, «le quali costituiscono parte integrante di una società caratterizzata dal pluralismo, come una minaccia per tale società meritevole di un trattamento giuridico particolare che porta a introdurre, mantenere o rafforzare la loro "invisibilità" sociale» viola l'art. 1 della Carta[38].

Ne emerge una presa di posizione forte sulla necessità di garantire un'effettiva parità di trattamento e di evitare qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. Infatti, la Corte non solo ha riaffermato la valenza di principio di tale esigenza in termini astratti, ma ne ha presidiato il contenuto essenziale, impedendo che possa essere svuotato o aggirato mediante il ricorso a finalità solo formalmente legittime, ma in realtà sorrette da logiche discriminatorie.

[35] Conclusioni del 14 dicembre 1995, par. 24.

[36] Corte giust. 30 aprile 1996, punto 22. Più di recente, la Corte ha ripreso questa formula con riguardo alla discriminazione «*fondata sulla differenza tra il sesso biologico e l'identità di genere*»: Corte giust. 12 marzo 2026, C-43/24, *Shipova*, punto 54 (corsivo aggiunto).

[37] *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punti 553-555.

[38] *Ivi*, punto 489.

D'altronde, la rilevanza del fenomeno omofobico si coglie non tanto sul piano delle mere manifestazioni individuali di ostilità, quanto piuttosto nella sua capacità di tradursi in assetti normativi o prassi che riflettono e consolidano una visione gerarchica delle identità sessuali. Quando tale visione si incorpora nel diritto, essa finisce per incidere direttamente sul riconoscimento del pari valore delle persone, compromettendo il nucleo stesso della dignità umana. Cosicché, la negazione, anche indiretta, dell'uguaglianza sostanziale non resta confinata a una dimensione simbolica, traducendosi inevitabilmente in una limitazione dei diritti fondamentali, i quali trovano proprio nel riconoscimento della pari dignità il loro presupposto imprescindibile. In estrema sintesi, l'omofobia veicola, più o meno esplicitamente, l'idea che le vite e le relazioni affettive delle persone LGBTI+ abbiano un valore inferiore, finendo per erodere quel nucleo intrinseco e indisponibile che costituisce la dignità umana.

Nondimeno, come efficacemente sottolineato dall'AG, «la dignità umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa degli altri diritti fondamentali. La protezione dalla discriminazione, la libertà di espressione e il diritto alla vita privata ne rappresentano alcune delle più concrete espressioni»[39]. In altri termini, la dignità è il fondamento di una concezione del diritto come strumento per la tutela degli interessi individuali e collettivi, e non come luogo di astratte dissertazioni o di mere costruzioni formali. E, come ebbe a dire l'AG Tesauro nelle conclusioni prima richiamate «il diritto non può isolarsi dalla realtà sociale e non può non adattarsi ad essa nel più breve tempo possibile. Altrimenti, c'è il rischio di imporre punti di vista superati e di assumere così un ruolo statico»[40].

Per tali motivi merita di essere accolta con favore la qualificazione delle disposizioni ungheresi come lesive della dignità delle persone interessate. Così facendo, la Corte ha compito un passaggio qualitativo di particolare rilievo, in quanto la dignità è stata considerata non soltanto un interesse suscettibile di bilanciamento, bensì una vera e propria *red line* costituzionale[41], oltre la quale l'intervento statale non può legittimamente spingersi.

Ma vi è un'altra ragione per cui la sentenza è importante ed è inerente alla

[39] Conclusioni Ćapeta, citt., par. 134.

[40] Conclusioni Tesauro alla causa *P. c. S. e Cornwall County Council*, citt., par. 9.

[41] Per riprendere un'espressione di P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, M. SCHMIDT, M. TABOROWSKI, A. VON BOGDANDY, *Guest Editorial: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law - The Importance of Red Lines*, in *CMLR*, vol. 55, n. 4, 2018, 983 ss.

situazione fotografata dal Parlamento europeo, che, di recente, ha denunciato un arretramento nella tutela dei diritti fondamentali e, con specifico riferimento alla comunità LGBTI+, ha condannato le regressioni normative e le pratiche discriminatorie, sollecitando una più incisiva protezione contro ogni forma di discriminazione[42].

[42] Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2026, sulla relazione sullo Stato di diritto 2025 della Commissione., 2025/2239(INI), spec. par. 98 e seguenti.

**Abstract (ita)**

Il contributo esamina la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), concentrandosi sulle misure adottate in violazione dei diritti delle persone LGBTI+ sotto la dichiarata finalità di protezione dei minori. La pronuncia della Corte rappresenta un punto di approdo significativo nel percorso, tutt'altro che lineare, di tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze sessuali nell'ordinamento dell'Unione, collocandosi all'interno di un quadro segnato da una crescente tensione tra l'affermazione dei valori di uguaglianza, dignità umana e non discriminazione e l'adozione, in alcuni Stati membri, di normative sostanzialmente dirette a limitare la visibilità pubblica delle identità sessuali e di genere non conformi al modello maggioritario. In tale contesto, la decisione della Corte risulta importante non soltanto per le soluzioni giuridiche adottate, ma anche per il modo in cui essa ricostruisce - secondo un orientamento consolidato - il rapporto tra libertà fondamentali del mercato interno e diritti fondamentali della persona, ponendo questi ultimi al centro del sindacato di legittimità. Ne deriva una presa di posizione netta rispetto a quelle normative che, sotto la veste di interventi protettivi, finiscono per tradursi in forme di stigmatizzazione e marginalizzazione delle persone LGBTI+, incidendo non solo sulla loro libertà di espressione e sul diritto alla vita privata, ma anche, più in profondità, sulla loro dignità e sul pieno riconoscimento della loro identità nell'ambito dello spazio giuridico europeo.

**Abstract (eng)**

The article examines the judgment of the Court of Justice in *Commission v Hungary* (Valeurs de l'Union), focusing on the measures adopted in violation of the rights of LGBTI+ persons under the stated aim of protecting minors. The Court's ruling represents a significant milestone in the far from linear development of the protection of the rights of sexual minorities within the EU legal order, situated within a broader context marked by growing tensions between the affirmation of the values of equality, human dignity, and non-discrimination, and the adoption, in certain Member States, of measures effectively aimed at limiting the public visibility of sexual and gender identities that do not conform to the dominant model. In this context, the judgment is important not only for

the legal solutions it provides, but also for the way in which the Court reconstructs - consistently with its established case law - the relationship between internal market freedoms and fundamental rights, placing the latter at the centre of judicial review. It thus amounts to a clear stance against those regulatory frameworks which, under the guise of protective measures, ultimately result in forms of stigmatization and marginalization of LGBTI+ persons, affecting not only their freedom of expression and right to private life, but also, more profoundly, their dignity and the full recognition of their identity within the European legal space.

# BlogDUE

# IL PUNTO CONCLUSIVO DELLA SAGA *RYANAIR*? LA RICAPITALIZZAZIONE DI LUFTHANSA NEL PERIODO DELLA PANDEMIA DA COVID-19 ALLA LUCE DEL DIRITTO DELL'UNIONE: UN COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA C-457/23 P

**Irene Agnolucci***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ricostruzione della vicenda. – 3. La decisione della Corte di giustizia sul terzo motivo di appello. – 4. La natura quasi-vincolante della *soft law* e l'obbligo di motivazione. – 5. Il sindacato del giudice dell'Unione. – 6. Brevi conclusioni.

## 1. *Introduzione*

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha indotto la Commissione europea ad adottare, il 19 marzo 2020, il primo Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, allo scopo di consentire agli Stati membri di intervenire con misure di sostegno straordinarie in deroga all'ordinario regime di cui agli articoli 107 e 108 TFUE. In questa fase iniziale, il Quadro temporaneo si concentrava su strumenti di liquidità, come sovvenzioni dirette, garanzie pubbliche su prestiti, agevolazioni fiscali, assicurazione crediti all'esportazione a breve termine, nonché su misure destinate a sostenere la ricerca, lo sviluppo e la produzione di beni connessi alla gestione della pandemia. Ben presto, tuttavia, è emersa la necessità di affiancare a tali interventi misure di sostegno di ben maggiore intensità, volte a preservare la continuità di imprese strategiche o sistemiche in settori chiave dell'economia europea, in particolare il trasporto aereo.

La seconda modifica del Quadro temporaneo, adottata l'8 maggio 2020, ha segnato sotto questo profilo, un vero e proprio salto di qualità, introducendo la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a misure di ricapitalizzazione e a strumenti di debito subordinato a favore di imprese non finanziarie. Su questo fondamento, tra il 2020 e il 2023 sono stati approvati oltre cento regimi nazionali e misure individuali di rafforzamento patrimoniale, per importi complessivi che, secondo i dati della Commissione, superano

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università Bocconi.

diverse centinaia di miliardi di euro, con una particolare concentrazione nei settori dell'aviazione, dell'energia e dei trasporti (List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework). Il secondo emendamento si caratterizzava, da un lato, per l'ampiezza dei margini di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri e alla Commissione nella calibrazione degli interventi e, dall'altro, per la previsione di una serie di condizioni, limiti e impegni imposti sul beneficiario, ad esempio divieto di dividendi, limiti alla remunerazione del management, meccanismi di aumento della remunerazione pubblica, soglia di 250 milioni di euro per la notifica individuale, tutti volti a contenere le possibili distorsioni concorrenziali e a preservare, almeno in parte, l'integrità del mercato interno.

Nonostante tali cautele, l'applicazione concreta del primo Quadro temporaneo, nella sua versione originaria e come emendato, ha generato nel medio periodo significativi squilibri tra Stati membri, legati alla diversa capacità fiscale degli Stati membri di sostenere le proprie imprese, nonché alla diversa intensità degli interventi settoriali. La concentrazione degli aiuti in alcuni ordinamenti e in favore di imprese di bandiera ha inoltre accentuato una distribuzione asimmetrica degli aiuti, con potenziali effetti di lungo periodo sulla concorrenza nel mercato interno, in particolare nei comparti ad alta integrazione transfrontaliera quali l'aviazione, dove il sostegno pubblico ha inciso sulla struttura dei mercati, sulla contestabilità delle rotte e sulla distribuzione del potere di mercato tra vettori storici e nuovi entranti (Corte dei conti dell'Unione europea, Aiuti di Stato in tempi di crisi).

È in questo contesto che si colloca il contenzioso promosso da Ryanair DAC, maggiore vettore low-cost europeo, che tra il 2020 e il 2024 ha impugnato dinanzi al Tribunale e alla Corte di giustizia oltre venti decisioni della Commissione che hanno autorizzato aiuti COVID-19 in favore di compagnie aeree nazionali (M. BARBANO, *Gruppi societari destinatari di aiuti di Stato da più Stati membri: prime riflessioni sulla sentenza KLM II del Tribunale dell'Unione (T-146/22)*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024; T. PANTAZI, *State Aid to Airlines in the Context of Covid-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, p. 268; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *rivista.eurojus.it*, 2021, p. 59). I ricorsi hanno investito tanto regimi generali quanto misure individuali di ricapitalizzazione, contestando la violazione del principio di non discriminazione, l'insufficienza del test di proporzionalità e la carenza di istruttoria in ordine alla capacità delle imprese beneficiarie di reperire finanziamenti sui mercati e alla loro

posizione concorrenziale nei mercati rilevanti (si veda, ad esempio, sentenza della Corte del 6 giugno 2024, causa C-441/21 P, *Ryanair/Commissione*, punto 41; sentenza della Corte del 23 novembre 2023, causa C-210/21 P, *Ryanair/Commissione*, punto 40; sentenza della Corte del 28 settembre 2023, causa C-320/21 P, *Ryanair/Commissione*, punto 111). Verosimilmente, tale contenzioso dimostrerebbe che, in circostanze di crisi sistemica, uno Stato membro è autorizzato ad agire come un prestatore di ultima istanza nei confronti delle aziende nazionali strategicamente rilevanti e, in tale contesto, l'articolo 107(3)(b) TFUE lo consentirebbe entro i limiti del rispetto del principio di proporzionalità e l'assenza di errori manifesti nella valutazione economico-giuridica della Commissione.

In tale filone giurisprudenziale, la sentenza della Corte del 23 aprile 2026 (causa C-457/23 P, *Deutsche Lufthansa AG/Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH*), oggetto del presente commento, si pone come tappa centrale: essa conferma l'annullamento dell'aiuto di ricapitalizzazione accordato a Lufthansa ai sensi della sezione 3.11 del Quadro temporaneo e contribuisce a chiarire, in modo sistemico, la portata delle norme di comportamento, secondo una definizione consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, ossia di quegli auto-vincoli contenuti nei quadri di crisi della Commissione, la natura "quasi-vincolante" degli strumenti di *soft law* in materia di aiuti di Stato e i limiti entro cui può esplicarsi la discrezionalità dell'istituzione nelle valutazioni complesse di compatibilità degli aiuti con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.

## 2. *Ricostruzione della vicenda*

La vicenda in oggetto prende le mosse dalla decisione SA.57153 della Commissione europea di dichiarare compatibile una misura di ricapitalizzazione, emanata dal governo tedesco a favore di Deutsche Lufthansa AG (DLH), holding capogruppo del vettore, in forza dell'articolo 107(3)(b) TFUE e della Sezione 3.11 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato. La misura di ricapitalizzazione che ammontava a circa sei miliardi di euro era stata considerata compatibile con il mercato interno poiché necessaria, proporzionata e adeguata, alla luce dell'importanza sistemica di Lufthansa per l'economia tedesca e dell'assenza di possibilità di finanziamento privato sui mercati.

Con sentenza del 10 maggio 2023, il Tribunale aveva annullato tale decisione della Commissione europea, adducendo l'esistenza di una serie di

errori e di lacune istruttorie nella valutazione della compatibilità dell'aiuto. A giudizio del Tribunale, innanzitutto, la misura di aiuto violava il punto 49, lettera c), della sezione 3.11 del Quadro temporaneo, in forza del quale l'aiuto può essere dichiarato compatibile se "il beneficiario non riesce ad ottenere finanziamenti sui mercati a condizioni sostenibili e le misure orizzontali vigenti nello Stato membro interessato per coprire il fabbisogno di liquidità non sono sufficienti a garantirne la viabilità". Pur avendo accolto l'asserzione dello Stato membro secondo cui Lufthansa non era in grado di reperire sul mercato i finanziamenti necessari a garantirne la sopravvivenza, il Tribunale rilevava che la Commissione non aveva tenuto conto di tutti gli elementi pertinenti ai fini della verifica del rispetto del punto 49, lettera c), concludendo che Lufthansa avrebbe potuto raccogliere sui mercati tra 1 e 3,7 miliardi di euro sotto forma di finanziamento di debito. Analogamente, il Tribunale aveva sollevato problematicità rispetto alla congruenza della misura con il punto 61 del Quadro temporaneo, ritenendo che la Commissione non avesse dimostrato l'esistenza di un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato, volto a rendere progressivamente più oneroso il mantenimento dell'aiuto e a disincentivare un'eccessiva permanenza dello Stato nel capitale della società beneficiaria.

Inoltre, un argomento decisivo aveva riguardato il punto 72 del Quadro temporaneo. Tale disposizione impone che, qualora l'aiuto superi i 250 milioni di euro e il beneficiario detenga un notevole potere di mercato in almeno uno dei mercati rilevanti in cui opera, lo Stato membro concedente debba applicare misure supplementari per preservare una concorrenza effettiva sul mercato, segnatamente impegni di natura strutturale o comportamentale. Il Tribunale, a tal proposito, aveva osservato che, sebbene il concetto di "notevole potere di mercato" non fosse definito puntualmente nel Quadro temporaneo, esso potesse essere desunto da diversi strumenti dell'Unione e dovesse, in sostanza, essere ricondotto alla nozione di posizione dominante così come elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Sulla base di tale premessa, il Tribunale aveva ritenuto che la Commissione avesse commesso un evidente errore nella definizione dei mercati rilevanti ai fini della valutazione del potere di mercato di Lufthansa, limitandosi, specificatamente, alla detenzione di bande orarie (o "slot") aeroportuali e al tasso di congestione in nove principali aeroporti, senza che l'analisi fosse estesa ad altri fattori, quali le quote di mercato. Inoltre, anche laddove fosse stato corretto l'approccio metodologico della Commissione, che aveva valorizzato il solo criterio delle bande orarie, ossia sostanzialmente il diritto concesso a un vettore di utilizzare l'intera gamma delle infrastrutture

aeroportuali per operare un servizio aereo, per accertare l'esistenza di un notevole potere di mercato, essa avrebbe dovuto comunque considerare la presenza di Lufthansa in aeroporti esclusi dalla propria analisi, come gli scali di Düsseldorf e di Vienna.

Una ulteriore censura del Tribunale aveva riguardato la valutazione da parte della Commissione della procedura di cessione delle bande orarie, principale impegno imposto a Lufthansa. A tal riguardo il Tribunale aveva stabilito che la Commissione era incorsa in un errore manifesto, sia per avere escluso dalla prima fase della procedura taluni concorrenti di rilievo, riservando tale fase ai soli nuovi entranti, sia per aver subordinato la cessione a un corrispettivo economico non adeguatamente giustificato. Su questo ultimo profilo, il Tribunale aveva accertato la violazione dell'obbligo di motivazione sancito dall'articolo 296 TFUE, un requisito procedurale essenziale che impone alla Commissione di esporre in modo chiaro e univoco le ragioni alla base dell'atto in questione, affinché i soggetti interessati possano comprenderne la portata e le autorità competenti siano in grado di esercitare il sindacato di legittimità. Nel caso di specie, la violazione dell'obbligo di motivazione riguardava molteplici profili, segnatamente la giustificazione dell'assoggettamento a corrispettivo della procedura di cessione degli slots, che rischiava di attenuarne l'efficacia quale strumento di tutela della concorrenza. A ben vedere, nel contesto dell'emergenza COVID-19, il bilanciamento tra tale obbligo e l'esigenza di efficienza decisionale ha assunto un rilievo ancora più marcato, alla luce del numero straordinario di notifiche sottoposte alla Commissione.

## 3. La decisione della Corte di giustizia sul terzo motivo di appello

Con la sentenza del 23 aprile 2026, la Corte ha respinto l'appello di Lufthansa, confermando la sentenza del Tribunale, con la quale annullava la decisione con cui la Commissione aveva dichiarato compatibile l'aiuto di Stato con il mercato interno. A fronte di questa decisione finale, tuttavia, è necessario precisare che, in realtà, l'unico motivo di impugnazione accolto dalla Corte è il terzo, vertente sulla congruenza della decisione di aiuto con il punto 67 del Quadro Temporaneo. Tale punto prevede che la conversione degli strumenti ibridi di capitale in capitale proprio venga effettuata ad un tasso inferiore di almeno il 5% al TERP, ovvero il prezzo teorico *ex* diritto, applicabile al momento della conversione. Più specificatamente, Lufthansa aveva impugnato la sentenza adducendo che il Tribunale aveva commesso

un errore nel ritenere che al momento della decisione il prezzo delle azioni non fosse determinato sulla base del TERP, aggiungendo, infine, che non fosse adeguatamente giustificata la scelta della Commissione di ricorrere a un metodo di calcolo alternativo e che, prevedendo un regime di autorizzazione *ex post*, in caso di prezzi non conformi, si fosse altresì limitata a rinviare la sua decisione a un momento successivo alla sua decisione.

Orbene, secondo la Corte, in ultima istanza, gli Stati, secondo il punto 67 del Quadro, sarebbero legittimati a presentare metodi alternativi di calcolo, in base alle caratteristiche e al rango dello strumento di capitale, a condizione però che tali strumenti abbiano un effetto analogo sull'uscita dello Stato dall'investimento. Sebbene, dunque, Lufthansa fosse legittimata a sostenere che la Commissione potesse basarsi su tali metodi alternativi di calcolo, non sarebbe tuttavia confutabile, secondo i giudici della Corte, la constatazione del Tribunale secondo cui il calcolo di metodo alternativo differirebbe, nei risultati e negli impatti globali, da quello previsto al punto 67 del Quadro Temporaneo. Per di più, la Corte ha precisato che la Commissione non avrebbe facoltà di rinviare ad un momento successivo rispetto alla decisione di compatibilità con il mercato la valutazione di un elemento direttamente connesso all'esame della compatibilità; ovvero, nel caso di specie, la Commissione avrebbe dovuto valutare le modalità di determinazione del prezzo in caso di conversione degli strumenti ibridi senza limitarsi ad accettare un metodo che non avrebbe garantito in tutti i casi il rispetto del requisito formulato al punto 67 del Quadro temporaneo (si veda il punto 97 della sentenza in oggetto).

Per di più, i giudici sottolineano come gli argomenti delle ricorrenti mirerebbero a invitare alla Corte ad effettuare essa stessa considerazioni di fatto. È necessario ricordare che, in virtù di una giurisprudenza costante (sentenza della Corte dell'11 settembre 2025, causa C-59/23 P, *Austria/Commissione*, punto 58, *ex multis*) la Corte non è competente a rivalutare le constatazioni di fatto, dovendosi limitare a censurare le conclusioni del Tribunale segnatamente allo snaturamento dei fatti, vale a dire all'inesattezza materiale come risultante dagli atti del fascicolo del caso in oggetto, allo snaturamento degli elementi di prova, alla qualificazione giuridica di questi ultimi e alla questione se le norme in materia di onere e di acquisizione della prova siano state rispettate. Pertanto, il terzo motivo di impugnazione è irricevibile: la Corte non può dichiarare che la sentenza del Tribunale è viziata da un errore in quanto detta sentenza non ha tenuto conto dell'impossibilità di calcolare un TERP nella causa. Orbene, in conclusione, dato che ciascuno degli errori che avrebbero viziato la decisione

giustificherebbero di per sé l'annullamento della sentenza, come ricordato correttamente anche dallo stesso Tribunale, il rigetto del terzo motivo di impugnazione è idoneo a respingere l'impugnazione delle ricorrenti nella sua interezza, nonostante la Corte, in effetti, accolga tutti gli altri motivi di ricorso.

## 4. *La natura quasi-vincolante della* soft law *e l'obbligo di motivazione*

La sentenza della Corte evidenzia profili giuridici interessanti in merito all'esercizio della discrezionalità della Commissione nella verifica delle condizioni di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno. La prima argomentazione in merito verte sulla qualificazione della *soft law* in materia di aiuti di Stato, ossia di quelle norme di comportamento, nel caso di specie il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, contenenti dei criteri in base ai quali la stessa Commissione può valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato interno. Su questo tema, la pronuncia rinforza la ormai consolidata giurisprudenza secondo la quale, l'amplissima discrezionalità nella valutazione di compatibilità dell'aiuto, di cui gode la Commissione in forza dell'articolo 107(3) TFUE, è tuttavia limitata proprio da quelle norme di comportamento che essa stessa emana, sotto forma di linee guida, comunicazioni o quadri temporanei, dalle quali, infatti, non può discostarsi, in linea di principio e senza motivazione specifica, pena una sanzione a titolo di violazione dei principi generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento (si vedano i punti 58-59 della sentenza in oggetto; si veda anche sentenza della Corte del 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, punti 39-40; sentenza della Corte del 31 gennaio 2023, causa C-284/21 P, *Commissione/Braesch*, punto 90).

Nel caso di specie, la Corte sottolinea la forza giuridica delle norme di comportamento di cui al punto 49(c), 61-62, 71-72 del Quadro temporaneo, oggetto del primo, secondo e quinto motivo di appello e riguardanti, rispettivamente, l'assenza di finanziamenti sui mercati come condizione di una ricapitalizzazione, l'inserimento di meccanismi di aumento della remunerazione dello Stato, ma anche la facoltà discrezionale della Commissione di valutare meccanismi alternativi purché producano effetti globalmente analoghi, ed infine l'obbligo per lo Stato membro di proporre misure supplementari per preservare la concorrenza nei mercati. Nei casi in cui la Commissione dichiari un aiuto compatibile in base a delle siffatte norme di comportamento, il rispetto di esse diviene condizione di legittimità del

provvedimento di compatibilità, sindacabile dal giudice dell'Unione. Questa sentenza della Corte, pertanto, restringe, almeno in contesti di crisi, la elasticità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, poiché non consente deroghe implicite agli auto-vincoli procedurali e sostanziali che la Commissione incorpora nei propri strumenti quasi-normativi.

A rafforzare questa interpretazione degli strumenti di *soft law* concorre anche l'analisi della Corte circa il sesto motivo di impugnazione, vertente sull'obbligo di motivazione in capo alla Commissione *ex* articolo 296 TFUE. La Corte reitera, come da giurisprudenza consolidata, che la Commissione ha l'obbligo di presentare una motivazione "adeguata alla natura dell'atto […] e deve far apparire in modo chiaro e non equivoco l'*iter* logico seguito […] in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo", aggiungendo, inoltre, che la motivazione "deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore letterale, ma anche del sui contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi" (si veda punto 151 della sentenza; si veda altresì sentenza della Corte del 23 gennaio 2025, C-490/23 P, *Neos/Ryanair e Commissione*, punto 34). Nel caso di specie, la Corte osserva come spetti solamente alla Commissione verificare le misure supplementari per preservare la concorrenza sui mercati, "ai sensi del Quadro temporaneo" (si veda punto 156 della sentenza). Tale ragionamento rafforza l'effetto pratico e giuridico della *soft law*. In altri termini, la sentenza segnala che la morbidezza degli strumenti di *soft law*, che formalmente non producono effetti vincolanti su terzi, in forza dell'articolo 288 TFUE, non si estende al modo in cui la Commissione li applica. In altri termini, una volta che la Commissione ha dichiarato di attenersi a un quadro temporaneo o di crisi, la motivazione deve esplicitare come e perché le condizioni ivi previste siano soddisfatte nel caso concreto. Ne deriva una forma di indurimento della *soft law*, che diventa quasi-vincolante e giustiziabile, trasformandosi dunque in parametro giurisdizionale di legittimità delle decisioni di compatibilità, specie nei settori ad alta intensità concorrenziale come quello dell'aviazione.

## 5. *Il sindacato del giudice dell'Unione*

Un altro tema rilevante per il diritto dell'Unione affrontato dalla Corte riguarda il sindacato del giudice sulle valutazioni economico-giuridiche della Commissione, in merito, specificatamente, al quarto motivo di

impugnazione, vertente sul fatto che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto e avrebbe ecceduto i limiti del suo controllo giurisdizionale allorché ha dichiarato che la Commissione non aveva correttamente valutato se Lufthansa disponesse di un notevole potere di mercato. In concreto, il Tribunale aveva obiettato che l'analisi della Commissione fosse parziale, poiché aveva valutato alcuni elementi, come le bande orarie e il tasso di congestione, per di più limitatamente a nove principali aeroporti, tralasciando altri fattori, quali ad esempio le quote di mercato detenute. Pertanto, la questione giuridica verteva sul confine entro il quale il giudice dell'Unione può esercitare il controllo di legittimità sulla valutazione della Commissione e, più precisamente, sul confine, a volte molto labile, tra una valutazione legittima dell'operato della Commissione, considerati i dati a disposizione al momento della decisione, e una rivalutazione della decisione della stessa.

L'analisi del Tribunale era stata interpretata come legittima dall'Avvocato generale Biondi, il quale, nelle sue conclusioni, sottolineava come il Tribunale non avesse messo il discussione gli indicatori utilizzati dalla Commissione nell'esame del notevole potere di mercato, bensì la loro parzialità, alla luce dei dati contenuti nel fascicolo a disposizione della Commissione, indicando altresì quali fattori la Commissione ha omesso di prendere in considerazione e perché tali fattori erano rilevanti nel caso di specie. Secondo l'Avvocato generale, "la constatazione di un esame insufficiente o incompleto mette in discussione la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni" (si veda par. 89 delle conclusioni), così che l'azione del Tribunale rientrava nella legittimità del perimetro di sindacato giurisdizionale, seppur nell'ambito di un caso in cui la Commissione gode di un'ampia discrezionalità.

La Corte, tuttavia, riprendendo la formula classica, ha ribadito che il controllo giudiziale si concentra sul rispetto delle norme procedurali e dell'obbligo di motivazione, sull'esattezza materiale dei fatti e sull'assenza di errori di diritto, errori manifesti nella valutazione o sviamento di potere. Nel caso di specie, la Corte sottolinea come il Tribunale abbia effettuato una nuova analisi, a partire dai dati che aveva a disposizione la Commissione, per giungere, sulla base degli stessi, ad una valutazione differente da quella ottenuta dalla Commissione, non limitandosi a verificare dunque se la Commissione avesse commesso un errore manifesto di valutazione, bensì sostituendo la propria analisi a quella della Commissione (si vedano punti 126-127 della sentenza in oggetto).

## 6. *Brevi conclusioni*

In conclusione, la sentenza C-457/23 P si colloca al crocevia tra controllo degli aiuti di Stato in tempi di crisi e la riflessione sulla tenuta sistemica del mercato interno, confermando come l'emergenza non possa e non debba sospendere le garanzie procedurali e sostanziali proprie del diritto degli aiuti. Anziché attenuare lo standard di compatibilità ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, la Corte ribadisce che anche nei quadri temporanei, proprio perché si tratta di strumenti destinati a governare situazioni eccezionali, la Commissione è vincolata a un'istruttoria completa, a una motivazione trasparente e al rispetto degli auto-vincoli inseriti nelle proprie norme di comportamento. Nel caso di specie, la constatazione di plurimi errori ognuno sufficiente da solo a giustificare l'annullamento mostra come il margine di discrezionalità, pur ampio, non sia illimitato, bensì incanalato dai punti del Quadro temporaneo che definiscono in modo preciso condizioni, limiti e impegni concernenti la mancanza di finanziamenti di mercato, i meccanismi di aumento della remunerazione pubblica e le misure a tutela della concorrenza.

La sentenza stimola inoltre tre osservazioni circa la futura legislazione d'emergenza. In primo luogo, la sentenza rafforza il carattere quasi-vincolante dei quadri temporanei e degli altri strumenti di *soft law* della Commissione, poiché, quando utilizzati come base di autorizzazione, il loro contenuto diviene parametro diretto di legittimità, suscettibile di controllo giurisdizionale, con la conseguenza che future comunicazioni o quadri di crisi dovranno essere redatti con maggiore attenzione alla coerenza interna e alla verificabilità delle condizioni di compatibilità. In secondo luogo, la sentenza rende più stringente l'onere di esplicitare, nella legislazione d'emergenza, il rapporto tra interventi di sostegno pubblico legittimo alle imprese e tutela della concorrenza. Il punto 72 del Quadro temporaneo è emblematico nel mostrare come, per beneficiari dotati di potere di mercato significativo, le misure compensative, quali bande orarie, impegni strutturali o comportamentali, siano elementi costitutivi della compatibilità. In terzo luogo, la pronuncia suggerisce che nel disegno di futuri quadri di crisi, che si tratti di energia, sicurezza, transizione verde o altre emergenze sistemiche, la Commissione dovrà tenere conto fin dall'inizio degli effetti distributivi tra Stati membri e settori, onde evitare che disparità fiscali si traducano in squilibri durevoli nel mercato interno.

Questo indurimento della *soft law* e l'esigenza di un'istruttoria pienamente verificabile aprono, in prospettiva, un duplice fronte di riflessione.

Da un lato, gli Stati membri saranno incentivati a concepire misure d'emergenza più mirate e meglio strutturate, consapevoli che la mera invocazione di una grave perturbazione non li esonera dal rispetto dei parametri di compatibilità fissati dalla Commissione. Dall'altro, la Commissione dovrà ripensare il proprio arsenale di strumenti di crisi, calibrando in modo più fine il bilanciamento tra rapidità di intervento e diritto al rispetto delle regole sugli aiuti di cui godono gli operatori economici concorrenti, che la giurisprudenza *Ryanair* e *Lufthansa* ha ormai chiaramente riconosciuto. In definitiva, la sentenza C-457/23 P non è soltanto una pronuncia sul passato del Quadro temporaneo COVID-19, ma anzitutto traccia una linea di continuità verso una nuova normalità del controllo degli aiuti di Stato in tempi di crisi, nella quale la flessibilità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE va di pari passo con una crescente responsabilizzazione della Commissione e degli Stati membri nella progettazione di una legislazione d'emergenza compatibile con l'ordinamento e con l'equilibrio del mercato interno.

**Abstract (ita)**

L'articolo analizza la sentenza C-457/23 P, *Deutsche Lufthansa AG/Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH*, con cui la Corte di giustizia ha confermato l'annullamento della decisione della Commissione che autorizzava la ricapitalizzazione di Lufthansa ai sensi della sezione 3.11 del Quadro temporaneo COVID-19. Muovendo dalla ricostruzione del Quadro temporaneo e delle sue modifiche, in particolare del secondo emendamento che ha introdotto la possibilità di ricapitalizzazioni e debito subordinato per imprese non finanziarie, il saggio evidenzia come tali strumenti abbiano generato rilevanti squilibri tra Stati membri e tra settori, incidendo sulla struttura concorrenziale del mercato interno nel medio-lungo periodo. In questo contesto si inserisce la "saga Ryanair", che ha visto il maggior vettore low-cost europeo impugnare numerose decisioni della Commissione in materia di aiuti COVID-19 al settore dell'aviazione, contestando violazioni del principio di non discriminazione, difetti di proporzionalità e carenze istruttorie. La sentenza Lufthansa viene esaminata sotto tre profili: il trattamento del terzo motivo di appello relativo al punto 67 del Quadro temporaneo, la qualificazione della *soft law* della Commissione come insieme di norme di comportamento "quasi-vincolanti" e i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni complesse in materia di aiuti di Stato. L'analisi mette in luce come la Corte contribuisca a "indurire" i quadri di crisi e a rafforzare l'obbligo di motivazione, delineando implicazioni pratiche per la futura legislazione d'emergenza fondata sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

**Abstract (eng)**

This article examines the judgment in Case C-457/23, P *Deutsche Lufthansa AG v Ryanair DAC and Condor Flugdienst GmbH*, in which the Court of Justice upheld the annulment of the Commission decision authorising Lufthansa's recapitalisation under section 3.11 of the 2020 COVID-19 State Aid Temporary Framework. Starting from the reconstruction of the Temporary Framework and its amendments, notably the second one, which opened the door to recapitalisation and subordinated debt for non-financial undertakings, the paper highlights how these instruments produced significant imbalances across Member States and sectors, with enduring effects on the competitive structure of the internal market. Against this background, the article situates the "Ryanair saga", in which Europe's largest low-cost carrier brought more than twenty actions against Commission decisions

authorising COVID-19 aid to national airlines, alleging breaches of the principle of non-discrimination, defects in proportionality and insufficient fact-finding. The Lufthansa judgment is analysed through three main lenses: the Court's treatment of the third ground of appeal concerning point 67 of the Temporary Framework, the characterisation of the Commission *soft law* instruments as a set of self-binding "rules of conduct", and the limits of judicial review over complex economic assessments in State aid cases. The article argues that the Court contributes to "hardening" crisis frameworks and strengthening the duty to state reasons, with practical implications for future emergency legislation based on Article 107(3)(b) TFEU.

# LA SOSPENSIONE UNILATERALE DEI TRASFERIMENTI DUBLINO DA PARTE DELL'ITALIA E LA CENTRALITÀ DEL DIRITTO DI ASILO NELLA SENTENZA *DARAA* DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

**Silvia Bacci***

SOMMARIO: 1. La sospensione da parte dell'Italia dei trasferimenti verso lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo. – 2. I fatti all'origine della causa *Daraa* e le questioni pregiudiziali. – 3. L'impossibilità di ricondurre la sospensione unilaterale alla nozione di carenze sistemiche: il consolidamento della giurisprudenza *Tudmur*. – 4. Le conseguenze della mancata esecuzione del trasferimento in caso di sospensione unilaterale. – 5. L'impossibilità di dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale in caso di sospensione unilaterale dei trasferimenti. – 6. L'applicabilità del principio della sentenza alle novità introdotte dal regolamento 2024/1351. – 7. Considerazioni conclusive.

## 1. *La sospensione da parte dell'Italia dei trasferimenti verso lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo*

Con la sentenza *Daraa* (sentenza della Corte del 5 marzo 2026, causa C-458/24), la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulla legittimità della sospensione dei trasferimenti dei richiedenti protezione internazionale verso lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, e sulle conseguenze da essa derivanti. Tali trasferimenti, comunemente definiti "trasferimenti Dublino", costituiscono la fase conclusiva delle procedure di presa in carico e di ripresa in carico disciplinate dal regolamento (UE) 604/2013 (d'ora in avanti, regolamento Dublino III). La richiesta di presa in carico del richiedente viene inviata dallo Stato membro in cui la domanda di asilo viene presentata allo Stato membro ritenuto competente per l'esame della stessa. Se invece il richiedente ha già presentato una domanda di protezione internazionale sul territorio dello Stato membro competente e poi, in seguito, ne presenta un'altra in un secondo Stato membro, quest'ultimo può richiedere al primo di riprendere in carico il soggetto

* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* Impresa, Diritto internazionale, Diritto dell'Unione europea, Processo civile – Università di Pisa.

interessato. Una volta accettata, esplicitamente o tacitamente, la richiesta di presa o ripresa in carico, lo Stato che ha formulato l'istanza adotta una decisione di trasferimento del richiedente, che deve essere eseguito nel termine di sei mesi.

Il contesto generale in cui si inserisce la controversia origina da due circolari del 5 e 7 dicembre 2022, con le quali l'Unità Dublino italiana ha informato le altre Unità Dublino che, provvisoriamente e salvo eccezioni, non avrebbe più accettato trasferimenti di richiedenti protezione internazionale ai sensi del regolamento Dublino III. Tuttavia, la sospensione non avrebbe avuto effetto sulle procedure di ricongiungimento familiare relative a soggetti minori. La motivazione addotta si fondava sull'impossibilità materiale di accogliere ulteriori richiedenti, in ragione di un'eccessiva pressione migratoria gravante sulle strutture di accoglienza.

Gli effetti di tale sospensione emergono chiaramente dai dati relativi ai trasferimenti verso l'Italia nell'ambito della procedura Dublino per il 2023 e il 2024, che ne evidenziano un numero particolarmente esiguo, riconducibili nella quasi totalità alle deroghe previste.

Al momento in cui si scrive, in linea generale la sospensione continua a dispiegare i suoi effetti, e, dunque, l'Italia continua a negare i trasferimenti in ingresso.

## 2. *I fatti all'origine della causa Daraa e le questioni pregiudiziali*

La sentenza in commento è stata pronunciata a seguito di rinvio pregiudiziale sollevato da parte di un organo giurisdizionale tedesco (il Tribunale amministrativo di Sigmaringen), nell'ambito della procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo di un cittadino siriano (sig. DO).

Il richiedente era entrato in Germania nel 2023 e, nello stesso anno, aveva ivi presentato domanda di protezione internazionale. Sulla base delle informazioni ricavate tramite la consultazione della banca dati Eurodac, le autorità tedesche avevano individuato nella Repubblica italiana lo Stato membro competente, in quanto Stato di primo ingresso, con conseguente trasmissione di richiesta di presa in carico alle autorità italiane. In assenza di risposta entro il termine previsto, tale richiesta è stata considerata tacitamente accettata, secondo quanto previsto dall'art. 22 del regolamento Dublino III. In applicazione della normativa tedesca – in particolare l'*Asylgesetz*, che ha dato attuazione in Germania alla direttiva 2013/32 (d'ora in

avanti, "direttiva Procedure") – la domanda di asilo è stata dichiarata inammissibile poiché competente un diverso Stato membro, con contestuale disposizione del trasferimento del richiedente verso l'Italia. Quest'ultimo ha quindi proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio, il quale ha rilevato che, alla luce delle circolari adottate dall'Unità Dublino italiana, l'Italia aveva sospeso l'accettazione dei trasferimenti di richiedenti protezione internazionale ai sensi del regolamento Dublino III.

Al fine di chiarire la portata e le conseguenze di una simile condotta da parte dell'Italia, il giudice del rinvio ha sottolineato innanzitutto che l'eventuale trasferimento di competenza allo Stato membro che procede alla determinazione della stessa – ai sensi dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III – è consentito solo in presenza di carenze sistemiche nello Stato competente, tali da comportare un rischio di trattamento inumano o degradante in violazione dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (d'ora in avanti, "Carta"). In assenza di tali presupposti, il rifiuto opposto dall'Italia rischierebbe di incidere negativamente sul funzionamento del sistema Dublino.

Un ulteriore profilo evidenziato dal giudice del rinvio riguarda la normativa con cui è stata data attuazione alla direttiva Procedure. Come sopra anticipato, l'*Asylgesetz* prevede, all'art. 29, par. 1, che una domanda di asilo sia dichiarata inammissibile quando un altro Stato membro è competente ai sensi del regolamento Dublino III o di altre disposizioni del diritto dell'Unione o di accordi internazionali. Tuttavia, al momento della decisione di inammissibilità, non vi è certezza che il trasferimento del richiedente verso lo Stato competente possa essere effettivamente eseguito entro il termine di sei mesi previsto dal regolamento. Ne deriva il rischio che il richiedente resti privo di uno Stato che si dichiari competente a esaminare la sua domanda (realizzando il fenomeno del c.d. *refugee in orbit*). In senso più ampio, il giudice tedesco evidenzia la possibile lesione dei diritti soggettivi del richiedente derivante da un rifiuto generalizzato di presa o ripresa in carico come quello adottato dall'Italia.

Queste considerazioni sono state tradotte in cinque questioni pregiudiziali che il Tribunale amministrativo ha sottoposto alla Corte di giustizia: 1) se l'articolo 3, par. 2, del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro che verifica la competenza diviene competente per l'esame nel caso in cui lo Stato membro che sarebbe competente rifiuti la presa in carico; 2) se tale obbligo sussiste anche quando nello Stato membro in questione non siano presenti carenze sistemiche ai sensi dell'art. 3, par. 3, secondo comma; 3) se l'art. 33, par. 1, della direttiva Procedure

impedisce che una disposizione nazionale qualifichi come inammissibile una domanda di asilo se lo Stato membro competente rifiuta la presa in carico; 4) se lo Stato membro che verifica la competenza deve partire dal presupposto del rifiuto di presa in carico, se ciò viene dichiarato per iscritto dal ministero dell'Interno dello Stato competente; 5) se tale rifiuto violi di per sé i diritti soggettivi del richiedente e se, in tal caso, sia previsto il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo ai sensi dell'articolo 27, par. 1, del regolamento Dublino III.

La Corte di giustizia ha esaminato congiuntamente la prima e la seconda questione e si è poi soffermata sulla terza. Alla luce delle risposte fornite, ha ritenuto non necessario pronunciarsi sulla quarta e sulla quinta questione.

## 3. *L'impossibilità di ricondurre la sospensione unilaterale alla nozione di carenze sistemiche: il consolidamento della giurisprudenza* Tudmur

Quanto ai primi due quesiti, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che lo Stato che procede alla determinazione della competenza sia tenuto a proseguire l'esame dei criteri di cui al capo III del regolamento o divenga esso stesso competente, se lo Stato membro formalmente designato abbia unilateralmente sospeso le procedure di presa e ripresa in carico. Il dubbio si pone, in particolare, nell'ipotesi in cui non sussistano nel medesimo carenze sistemiche tali da determinare un rischio di trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta. La Corte ricorda, a tal proposito, che l'art. 3, par. 2, secondo comma, prevede un'eccezione al sistema ordinario: il trasferimento verso lo Stato membro competente è precluso qualora vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente correrebbe un rischio di trattamenti contrari all'art. 4 della Carta, a causa di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza. In tal caso, lo Stato che ha condotto l'esame dei criteri per determinare lo Stato membro competente, diviene esso stesso titolare della competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale (sulla portata dell'eccezione e sulla nozione stessa di "carenze sistemiche", e la relativa giurisprudenza, si veda, tra gli altri, S. MARINAI, *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra Stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di Giustizia all'alba dell'accordo sul nuovo Patto*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2024, p. 1 ss.; E. XANTHOPOULOU, *Mutual Trust and Rights in EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted*

*Territory beyond Blind Trust*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 489-509; R. PALLADINO, *La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, pp. 226-232; V. MORENO-LAX, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, pp. 1-21; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 147-162).

Nel fornire risposta alle prime due questioni, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza, facendo riferimento, in particolare, alla sentenza *Tudmur* (sentenza della Corte del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24). La sentenza in commento presenta notevoli analogie con il caso *Tudmur*, poiché anche in quell'occasione la Corte è stata chiamata ad esprimersi sull'interpretazione dell'eccezione di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino, in relazione alla sospensione unilaterale dei trasferimenti disposta dall'Italia. Similmente ai fatti oggetto della causa *Daraa*, anche in *Tudmur* due richiedenti di origine siriana avevano presentato domanda di asilo in Germania, ma a seguito della consultazione della banca dati Eurodac, l'Italia era stata identificata come Stato membro competente e, pertanto, nei suoi confronti era stata formulata la richiesta di presa in carico. Decorso inutilmente il termine di risposta, la domanda di asilo era stata dichiarata inammissibile ed era stato disposto il trasferimento dei due richiedenti verso l'Italia. Nelle more del procedimento, l'unità Dublino italiana ha comunicato, con le due circolari del 5 e 7 dicembre 2022, la sospensione dei trasferimenti in ingresso. Al fine di valutare le conseguenze di tale sospensione rispetto alla determinazione dello Stato membro competente all'esame delle due domande di asilo, il giudice del rinvio ha sollevato due questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia, con le quali ha chiesto se il rifiuto di presa in carico da parte dello Stato membro formalmente competente per un periodo indeterminato possa rientrare nelle "carenze sistemiche" che giustificano il trasferimento di competenza e se, in caso di risposta negativa a questo primo quesito, sulla base di quali elementi il giudice possa accertare l'esistenza delle suddette carenze.

Dopo aver richiamato il principio di fiducia reciproca come fondativo dell'assetto dell'Unione europea, la Corte – nel caso *Tudmur* – ha riconosciuto che il sistema europeo comune di asilo può incontrare, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, rendendo possibile che un

richiedente ivi trasferito possa essere trattato in modo incompatibile con i diritti fondamentali (C. RIZCALLAH, *The Dublin system: the ECJ Squares the Circle Between Mutual Trust and Human Rights Protection*, in *EU Law Analysis*, 2017; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2015, pp. 701-747). Tuttavia, affinché sia applicabile l'eccezione di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III è necessario che sussistano due condizioni cumulative, che sono state riprese e riaffermate dalla Corte nella sentenza *Daraa*.

La prima consiste nella sussistenza di carenze sistemiche che presentino carattere generale o, quanto meno, che incidano su determinate categorie di richiedenti e che raggiungano una soglia particolarmente elevata di gravità, da valutarsi in concreto. In secondo luogo, tali carenze devono comportare un rischio effettivo per il richiedente di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'art. 4 della Carta. Ne consegue che, in assenza di elementi idonei a dimostrare tali condizioni, la mera sospensione unilaterale delle prese e riprese in carico non è sufficiente a integrare l'ipotesi prevista dall'art. 3, par. 2, secondo comma. Pertanto, lo Stato membro che ha avviato la procedura non è tenuto a proseguire l'esame dei criteri, né diviene esso stesso competente.

Riprendendo nuovamente la giurisprudenza *Tudmur*, la Corte sottolinea, inoltre, che gli Stati membri non possono sottrarsi unilateralmente agli obblighi derivanti dal regolamento Dublino mediante semplici dichiarazioni amministrative. Una simile prassi rischierebbe di compromettere il funzionamento complessivo del sistema, nonché di incentivare i movimenti secondari dei richiedenti verso Stati percepiti come più favorevoli, in contrasto con gli obiettivi del regolamento stesso.

Di conseguenza, l'interpretazione secondo cui una sospensione unilaterale potrebbe essere assimilata all'ipotesi di cui all'art. 3, par. 2, è espressamente esclusa dalla Corte.

A differenza di quanto precisato in *Tudmur*, in *Daraa* la Corte non ha fatto alcun riferimento al principio di fiducia reciproca (richiamata, al contrario nelle conclusioni dell'avvocato generale Szpunar), sebbene la condotta dell'Italia ne rappresenti una chiara violazione (M. FERRI, *Ahead of the New Asylum and Migration Regulation, the Court of Justice Puts the Right to Asylum at the Forefront of the Dublin System: Daraa (C-458/24)*, in *EU Law Live*, 13 April 2026, pp. 9-14). Si tratta, questo, di un elemento a nostro avviso interessante, sul quale torneremo in sede di valutazione complessiva della pronuncia in commento.

## 4. *Le conseguenze della mancata esecuzione del trasferimento in caso di sospensione unilaterale*

Oltre a consolidare l'orientamento espresso nel caso *Tudmur*, la Corte di giustizia ha affrontato, nella sentenza *Daraa*, anche la questione relativa all'interpretazione dell'art. 29 del regolamento Dublino III, concernente i termini per l'esecuzione del trasferimento verso lo Stato membro competente.

La disposizione stabilisce che tale trasferimento deve avvenire non appena possibile e, comunque, entro sei mesi dall'accettazione – espressa o tacita – della richiesta di presa o ripresa in carico, ovvero dalla decisione definitiva sul ricorso qualora ne sia stato riconosciuto l'effetto sospensivo. Il paragrafo 2 prevede inoltre che, qualora il trasferimento non sia eseguito entro tale termine, la competenza si trasferisce automaticamente allo Stato membro richiedente.

Richiamando anche le conclusioni dell'Avvocato generale, la Corte evidenzia che la disposizione in questione è formulata in termini generali e non subordina il trasferimento di competenza a condizioni particolari. Ne consegue che il superamento del termine di sei mesi produce tale effetto indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento (sentenza della Corte del 25 ottobre 2017, causa C-201/16, *Shiri*). Pertanto, rientra in questa ipotesi anche la sospensione unilaterale dei trasferimenti da parte dello Stato formalmente competente.

Questa interpretazione di carattere letterale è confermata sia dal contesto normativo sia dalla finalità del regolamento. Sotto il primo profilo, il legislatore dell'Unione non ha previsto alcuna disciplina generale di sospensione o interruzione del termine, ma solo limitate ipotesi di proroga – fino a un anno in caso di detenzione e fino a diciotto mesi in caso di fuga del richiedente – da interpretarsi restrittivamente.

Quanto al secondo profilo, i considerando 4 e 5 del regolamento evidenziano l'obiettivo di garantire un metodo chiaro e rapido per determinare lo Stato membro competente e assicurare un accesso effettivo alla procedura di asilo. Il termine di sei mesi ha, dunque, carattere perentorio e risponde all'esigenza di evitare ritardi nell'esame delle domande. Proprio in questa prospettiva, il trasferimento della competenza allo Stato richiedente in caso di mancata esecuzione dello stesso costituisce uno strumento essenziale per garantire che la domanda sia comunque esaminata, anche da uno Stato diverso da quello originariamente competente. Ne deriva che, decorso

inutilmente il termine di sei mesi, la competenza si trasferisce automaticamente allo Stato richiedente, anche quando l'impossibilità di eseguire il trasferimento dipenda dalla sospensione unilaterale delle prese e riprese in carico da parte dello Stato membro competente. Tale soluzione è ritenuta dalla Corte l'unica idonea a garantire al richiedente un accesso effettivo alla procedura di asilo.

Infine, la Corte precisa che lo Stato membro richiedente non può rifiutare il trasferimento di competenza in caso di mancata esecuzione del trasferimento invocando l'inadempimento dello Stato competente. Secondo una giurisprudenza costante, infatti, uno Stato membro non può addurre come giustificazione di una propria violazione del diritto dell'Unione il comportamento illecito di un altro Stato (la Corte richiama la sentenza dell'11 gennaio 1990, causa C-38/89, *Blanguernon*, e la sentenza dell'11 luglio 2018, causa C-356/15, *Commissione/Belgio*). Nel caso in esame, la Germania non potrebbe dunque opporsi al trasferimento della competenza, adducendo come fondamento l'illegittimità della condotta posta in essere dall'Italia. L'unico rimedio rispetto a una simile condotta resta, pertanto, l'attivazione di un ricorso per infrazione da parte della Commissione o degli altri Stati membri, ai sensi degli articoli 258 e 259 TFUE, contro lo Stato che abbia ricevuto la richiesta di presa o ripresa in carico e si sia sottratto ai propri obblighi in ragione della illegittima sospensione unilaterale dei trasferimenti (nel caso di specie, l'Italia).

## 5. *L'impossibilità di dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale in caso di sospensione unilaterale dei trasferimenti*

Quanto alla terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 33, par. 1, della direttiva Procedure consente che una disposizione nazionale disponga il respingimento di una domanda di asilo in quanto inammissibile, qualora lo Stato membro competente ai sensi del regolamento Dublino III non sia disposto alla presa in carico.

La disposizione stabilisce che, oltre ai casi in cui la domanda di protezione internazionale non è esaminata ai sensi del regolamento Dublino III, gli Stati membri non sono tenuti all'esame anche qualora sia giudicata inammissibile ai sensi dell'art. 33, par. 2, della direttiva. Tale previsione elenca, in modo tassativo, le ipotesi di inammissibilità della domanda, ulteriori rispetto ai casi in cui essa non venga esaminata in applicazione

del regolamento Dublino III. In particolare, gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se: a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale; b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente; c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente; d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione; e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'art. 7, par. 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi che giustifichino una domanda separata.

La Corte ha sottolineato che in ragione del carattere tassativo dell'elenco (sentenza del 19 marzo 2019, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *Ibrahim*), nonché del carattere derogatorio dei motivi di inammissibilità, la disposizione deve essere oggetto di interpretazione restrittiva, non potendo applicarsi a casi diversi rispetto a quelli in essa considerati (sentenza del 1° agosto 2022, causa C-720/20, *Bundesrepublik Deutschland*). Pertanto, il fatto che un altro Stato membro sia competente per l'esame della domanda o che, a maggior ragione, lo Stato che risulta competente abbia unilateralmente sospeso le procedure di presa e ripresa in carico dei richiedenti, non rientrano tra le ipotesi di cui all'art. 33, par. 2, della direttiva Procedure.

La Corte si sofferma poi sulla distinzione tra l'ipotesi di non esame della domanda e quella di inammissibilità della stessa. L'art. 33, par. 1, contiene l'inciso "oltre ai casi in cui la domanda non è esaminata ai sensi del regolamento Dublino III". L'ipotesi di non esame della domanda è dunque chiaramente distinta da quella della dichiarazione di inammissibilità della stessa. Se uno Stato membro decide di non esaminare la domanda di asilo poiché è competente un altro Stato – e, dunque, per un motivo che non rientra tra quelli individuati all'art. 33, par. 2, della direttiva Procedure – allora il rigetto della domanda assumerà la forma di una decisione di trasferimento e di non esame, e non di inammissibilità.

In ragione di quanto sopra evidenziato, la Corte ha concluso che l'art. 33, par. 1, della direttiva Procedure non consente di dichiarare inammissibile una domanda di asilo, per il solo motivo che lo Stato competente non sia disposto a prendere o riprendere in carico il richiedente.

## 6. *L'applicabilità del principio della sentenza alle novità introdotte dal regolamento 2024/1351*

La sentenza in commento mette in evidenza una delle problematiche di fondo del regolamento Dublino III, legate alle difficoltà che caratterizzano l'esecuzione dei trasferimenti e che sono anche alla base della decisione dell'Italia di sospenderli. Occorre pertanto verificare se e in quale misura le soluzioni accolte dalla Corte di giustizia conservino rilevanza anche alla luce del nuovo quadro normativo introdotto con il regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione (d'ora in avanti, regolamento Gestione). A tale riguardo, occorre osservare che, nonostante le rilevanti innovazioni introdotte dalla riforma, la logica del regolamento Dublino è stata sostanzialmente mantenuta. I criteri di determinazione dello Stato membro competente, le procedure di presa e ripresa in carico e la disciplina sui trasferimenti sono rimasti sostanzialmente inalterati, se non per l'introduzione, in alcuni casi, di termini temporali più stringenti (S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, Part 6: the New Dublin Rules on Responsibility for Asylum Seekers*, in *EU Law Analysis*, 2024; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico*", in *Questione Giustizia*, 2020). La novità più significativa è costituita dal nuovo meccanismo di solidarietà obbligatoria – ma flessibile – che dovrebbe consentire una adeguata distribuzione degli oneri derivanti dalla gestione del sistema europeo comune di asilo, nonché fornire un supporto concreto agli Stati membri che si trovano in una condizione di pressione migratoria, in particolare quelli alle frontiere dell'Unione (P. DE BRUYCKER, *The New European Solidarity Mechanism: Towards a Fair Sharing of Responsibility Between Member States?*, in *Policy Study, Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung* and *European Policy Centre*, Brussels, 2024). Proprio sotto questo profilo, il collegamento con la vicenda *Daraa* appare evidente: la sospensione italiana dei trasferimenti è stata infatti giustificata sulla base di una situazione di pressione che il nuovo meccanismo di solidarietà mira, almeno in linea di principio, a prevenire o attenuare. Tuttavia, agli Stati membri è lasciata sostanziale libertà nella determinazione di quali misure adottare: accettare la ricollocazione di richiedenti asilo, fornire contributi finanziari o porre in essere misure alternative di sostegno operativo. Ai fini del computo del contributo di solidarietà, tali prestazioni sono considerate equivalenti. Questi aspetti sollevano non pochi dubbi circa l'efficacia e l'effettività delle misure solidali, a maggior ragione se si considera che l'attuazione della solidarietà si

basa sulla volontà degli Stati membri, e dunque non vi è certezza che corrisponda alle reali necessità degli Stati membri beneficiari delle eventuali misure (F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in questa *Rivista*, n. 4, 2024, pp. 139-170; J. SANTOS VARA, *Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: a New Form of Differentiated Integration?*, in *European Papers*, 2022, pp. 1243-1263). Sebbene, in linea di principio, i nuovi meccanismi dovrebbero evitare il verificarsi di situazioni simili a quella che ha condotto l'Italia a sospendere i trasferimenti, permangono significativi dubbi circa l'efficacia del nuovo sistema, in ragione della natura flessibile del nuovo meccanismo di solidarietà e dell'ampio margine di scelta riconosciuto agli Stati membri. Pertanto, il nuovo "formato" della solidarietà non sembra pienamente idoneo a risolvere i conflitti relativi alla redistribuzione degli oneri migratori tra gli Stati membri.

Una novità significativa introdotta dalla riforma consiste nell'abbandono del riferimento espresso alle "carenze sistemiche" di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III, sostituito da un più ampio richiamo al rispetto dei valori fondamentali (F. RONDINE, *La riforma del sistema Dublino nel nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, tra continuità e discontinuità col passato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, p. 1 ss.). Infatti, la disposizione disciplina l'ipotesi in cui il trasferimento verso lo Stato membro competente non possa essere compiuto a fronte di fondati motivi di ritenere che ne deriverebbe un rischio effettivo di violazione dei suoi diritti umani fondamentali, che costituisce un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta. In tal caso, lo Stato che ha avviato la procedura prosegue l'esame dei criteri per individuare un diverso Stato competente; ove ciò non sia possibile, esso diviene competente all'esame della domanda. Il nuovo regolamento Gestione, evitando il riferimento alle carenze sistemiche, sembra superare i limiti del regolamento Dublino III e accogliere quanto precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla necessità di valutare in senso più ampio questo concetto (sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16, *C.K. e a.* e sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*). Infatti, il riferimento al "rischio effettivo di violazione dei suoi diritti umani fondamentali, che costituisce un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta" implica che la valutazione dovrà tener conto non solo di eventuali criticità strutturali, ma anche della situazione individuale del richiedente (P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questa *Rivista*, n. 4, 2024, pp.

115-137).

Con il venir meno del richiamo alle carenze sistemiche, il regolamento Gestione amplia parzialmente le prospettive di tutela del richiedente, ma la modifica non è comunque idonea a ricomprendere la sospensione unilaterale dei trasferimenti tra le eccezioni previste. Anche nel nuovo quadro normativo, infatti, la sospensione unilaterale dei trasferimenti da parte dello Stato membro competente non può essere assimilata a una situazione che impedisca il trasferimento per il rischio di violazione dei diritti fondamentali del richiedente. Nella sentenza *Daraa* si sottolinea appunto che una simile estensione causerebbe, da ultimo, una compromissione del corretto funzionamento del sistema. Ne consegue che il principio affermato dalla Corte conserva rilevanza anche rispetto al regolamento Gestione: qualora il trasferimento non sia eseguito nei termini previsti, la competenza dovrà comunque trasferirsi allo Stato richiedente, al fine di garantire l'accesso effettivo alla procedura di asilo.

## 7. *Considerazioni conclusive*

Dalla lettura della sentenza in commento, l'aspetto che appare essenziale è dunque garantire e assicurare al richiedente l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Tale principio implica di dover talvolta sacrificare la corretta applicazione delle regole di competenza e di determinazione dello Stato membro competente, come evidenziato al punto 60 della sentenza. Forse è proprio per questo che la Corte non richiama il principio di fiducia reciproca, riconoscendo implicitamente che la priorità accordata all'accesso alla procedura d'asilo ne metta in secondo piano la tenuta.

Sul punto, l'Avvocato generale aveva osservato che la questione sollevata nella causa *Daraa* non intersecasse affatto tale principio, poiché la regola sul trasferimento della competenza conseguente alla scadenza dei termini di cui all'art. 29 del regolamento Dublino III non costituisce una deroga alla presunzione di rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Una simile impostazione non convince pienamente. La condotta dell'Italia si configura infatti come una palese e concreta smentita di quella presunzione di conformità su cui la fiducia reciproca si fonda. Si ha quindi l'impressione che la Corte abbia preso atto della necessità di garantire in via prioritaria l'accesso alla procedura di asilo, anche a costo di sacrificare, almeno in parte, le logiche di funzionamento del sistema Dublino (M. FERRI,

*op. cit.*, p. 13). Si delinea così una soluzione di portata generale, destinata a operare ogniqualvolta gli Stati membri non riescano ad assicurare il corretto funzionamento dei meccanismi di solidarietà posti a fondamento del sistema europeo comune di asilo, incluse le nuove soluzioni individuate dal nuovo Patto.

Con questa sentenza, da un lato, la Corte conferma l'interpretazione restrittiva dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino, e in tal senso esclude che la sospensione unilaterale dei trasferimenti possa rappresentare un'eccezione al regolare funzionamento del sistema di allocazione della competenza per le domande di asilo. Difatti, solo condizioni che rientrino tra le carenze sistemiche menzionate dalla norma, e corredate dei requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della stessa Corte, possono giustificare una deroga al regime ordinario.

Dall'altro, propone una interpretazione dell'art. 29 del regolamento Dublino che consente di trasferire la competenza per la domanda del richiedente allo Stato che avanza istanza di trasferimento, in ragione della garanzia del diritto di asilo. La *ratio* di questa impostazione risiede nell'obiettivo principale di consentire un accesso effettivo e rapido alla procedura di asilo. Questa finalità deve essere garantita in via prioritaria, e dunque anche quando lo Stato formalmente competente all'esame della richiesta di protezione internazionale si sottragga agli obblighi gravanti su di esso. Si afferma, dunque, una prevalenza dell'esigenza di certezza giuridica e di tutela del richiedente, rispetto alla rigorosa applicazione delle regole di competenza. Questo, tuttavia, non senza conseguenze per lo Stato membro che si sottragga agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. La Corte ha chiaramente affermato che la condotta tenuta dall'Italia è illegittima. Per tale ragione, gli Stati membri e la Commissione potranno reagire mediante ricorso per infrazione, ai sensi degli articoli 258 e 259 TFUE. Questo rappresenta un chiaro invito all'Italia a ripensare la strategia della sospensione dei trasferimenti.

In conclusione, la pronuncia evidenzia come, nel sistema deputato all'individuazione dello Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale, la tutela effettiva del diritto di asilo assuma carattere prioritario rispetto alla rigida applicazione dei criteri di competenza. Pur mantenendo un'interpretazione restrittiva delle deroghe previste, individua nel trasferimento di competenza l'unico strumento idoneo a garantire un accesso rapido ed effettivo alla procedura di asilo. Ne emerge un equilibrio in cui la certezza giuridica e la protezione dei diritti fondamentali del richiedente prevalgono, pur senza escludere la responsabilità degli

Stati membri che violino gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. In questi termini, resta evidente la tensione tra solidarietà, fiducia reciproca e responsabilità degli Stati membri. Si tratta di aspetti sui quali la riforma introdotta dal Patto è intervenuta, ma, come si è cercato di evidenziare, in modo non particolarmente incisivo. Nonostante il nuovo quadro giuridico abbia cercato di migliorare i meccanismi di risoluzione dei conflitti di competenza, non ne è garantito il corretto funzionamento in ragione del meccanismo di solidarietà flessibile. Per questa ragione il principio sancito in *Daraa* continuerà a essere applicabile al nuovo quadro giuridico e, in ipotesi di blocco, avrà valore l'idea che l'accesso all'asilo ha un ruolo prioritario.

**Abstract (ita)**

Il contributo analizza la sentenza *Daraa* della Corte di giustizia (5 marzo 2026), avente ad oggetto le conseguenze derivanti dalla sospensione unilaterale dei trasferimenti Dublino disposta dall'Italia alla fine del 2022. La Corte esclude la possibilità di ricondurre tale sospensione alla nozione di "carenze sistemiche" di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III e valorizza l'art. 29 nella parte in cui sancisce il trasferimento automatico della competenza allo Stato membro richiedente in caso di mancato rispetto dei termini, individuando in tale automatismo uno strumento essenziale per garantire l'accesso effettivo alla procedura di asilo. Il contributo evidenzia come la Corte attribuisca carattere prioritario a questa esigenza anche a fronte delle difficoltà derivanti dal funzionamento del sistema Dublino e delle tensioni che tale soluzione determina rispetto al principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri. I principi affermati dalla Corte vengono infine esaminati alla luce del nuovo quadro normativo, introdotto dal regolamento (UE) 2024/1351, con riferimento al nuovo meccanismo di solidarietà e alle persistenti criticità derivanti dalla sua natura flessibile.

**Abstract (eng)**

This paper analyzes the *Daraa* judgment of the Court of Justice (5 March 2026), which addresses the consequences arising from the unilateral suspension of Dublin transfers ordered by Italy at the end of 2022. The Court excludes the possibility of equating this suspension with the notion of "systemic flaws" under Article 3(2) of the Dublin III Regulation. Instead, it leverages Article 29, which provides for the automatic transfer of competence to the requesting Member State in the event of non-compliance with the deadlines, identifying this mechanism as an essential tool to guarantee effective access to the asylum procedure. The paper highlights how the Court prioritizes the need to ensure effective access to the asylum procedure, even in the face of difficulties arising from the functioning of the Dublin system and the tensions that solution creates regarding the principle of mutual trust among Member States. Finally, the principles affirmed by the Court are examined in light of the new legislative framework introduced by Regulation (EU) 2024/1351, with specific reference to the new solidarity mechanism and the persistent criticalities deriving from its flexible nature.

# BREVI RIFLESSIONI SULL'ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

**Camilla Burelli***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quali sono i modi con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea comunica? – 3. Chi comunica? – 4. A chi comunica? – 5. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

"[N]ell'esperienza giuridica [...] quando si parla e si scrive, in generale si scrive e si parla per comunicare ad altri e, quindi, [...] si cerca e si spera di essere compresi [e] ci si aspetta che il destinatario della comunicazione intenda comprendere", scriveva Giuseppe Ugo Rescigno ormai quasi vent'anni fa (v. G.U. RESCIGNO, *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*, in *Diritto pubblico*, 2009, p. 687 ss., spec. p. 694).

Il *medium* con cui le Corti e i Tribunali hanno da sempre "comunicato" è, come noto, la sentenza. Per lungo tempo, anzi, non vi erano altri mezzi di divulgazione esterna, in un isolamento che rifletteva una sorta di "visione 'sacerdotale' della giustizia" (per dirla con B. DEIDDA, *L'esperienza di un giudice che ha "spiegato" il dispositivo della sentenza*, in *Questione giustizia*, 2018, p. 302 ss., spec. p. 302).

D'altro canto, il processo è per definizione il luogo dove il diritto "si dice" (*iurisdictio*), e se comunicare significa "rendere comune, far conoscere, far sapere", la via del conoscere è il giudizio, lo *ius dicere*. L'attività giurisdizionale stessa è in fondo fatta di comunicazione: dalla notifica dell'atto introduttivo al convenuto alla trasmissione della sentenza al giudice del rinvio, il processo è intessuto di atti comunicativi (e, infatti, la comunicazione è in sé un istituto giuridico processuale).

E peraltro, più che determinare un'apertura verso l'esterno, la comunicazione nella (e della) procedura tende a essere un'attività squisitamente "interna": "[l]a dimensione del processo è quella di uno spazio recintato", scriveva Bruno Cavallone (B. CAVALLONE, *La borsa di Miss Flite*, Milano, 2016, p. 50) e, dunque, chiuso. La sentenza stessa, poi, è un atto in cui l'elemento del giudicare prevale inevitabilmente su quello del comunicare.

* RTT di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Il tema, valido sicuramente in generale, e in particolar modo per il *singolo* giudice, assume una certa rilevanza se riferito all'attività delle corti apicali, tipicamente investite della funzione nomofilattica e, di conseguenza, della responsabilità di orientare tanto gli operatori del diritto, quanto la società nel suo complesso.

A tal proposito, pare stia emergendo oggi un fenomeno generale, una tendenza, che vede proprio le corti apicali (siano esse nazionali o sovranazionali) sviluppare una nuova e marcata sensibilità nei confronti della comunicazione esterna e generalista.

Dalla Corte EDU alla Corte costituzionale tedesca, sino alla Corte costituzionale italiana (v., *amplius*, *infra*, par. 5), sono molteplici le Corti apicali che stanno intensificando l'attività comunicativa rivolta verso l'esterno. Nel sistema giuridico "comunitario", la Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE"), la cui attività di comunicazione è oggetto del presente scritto, non fa eccezione.

In questa prospettiva, la recente conferenza stampa annuale della CGUE, tenutasi giovedì 4 giugno 2026 e condotta dai presidenti Koen Lenaerts e Marc van der Woude, offre lo spunto per una riflessione sul tema.

Probabilmente anche in ragione di una costante crescita dell'attenzione mediatica nei confronti della giurisprudenza "comunitaria" (i dati di Google *trends* registrano, tra il 2016 e il 2026, un'impennata delle ricerche sulla CGUE), la Corte sembra voler superare la propria storica autoreferenzialità, forse per assumersi la piena responsabilità della corretta divulgazione delle proprie pronunce e per guidare la narrazione pubblica della propria attività giurisdizionale. Questo cambio di impostazione si traduce, così, in molteplici iniziative finalizzate a instaurare un dialogo – una comunicazione, appunto – con l'esterno.

## 2. *Quali sono i modi con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea comunica?*

L'analisi delle forme e dei canali attraverso i quali si esplica l'attività di comunicazione dell'istituzione si inserisce in un contesto, quello del multilinguismo, che rappresenta, forse, l'espressione prima della comunicazione sia processuale sia istituzionale della CGUE, garanzia imprescindibile di trasparenza e di accesso paritario alla conoscenza. La CGUE è infatti accessibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e si pronuncia in ciascuna di esse, rendendo la sua giurisprudenza immediatamente comprensibile e fruibile non soltanto per i

giuristi e gli operatori del settore, ma per l'intera società civile. In altri termini la "rende comune, la fa conoscere, la fa sapere": la comunica.

È un dato, questo, che merita di essere menzionato, perlomeno nella misura in cui dimostra come la comprensione e la diffusione di quanto comunicato è, per l'istituzione, un elemento indispensabile per l'effettivo, corretto e democratico funzionamento della giustizia "comunitaria" (ma il discorso vale per l'Unione europea tutta, come ricordano gli artt. 3, par. 3, quarto comma, TUE e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. V., sul tema, B. ODDONE, *La Corte di giustizia e il multilinguismo: dire il diritto in 24 lingue ufficiali*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Roma, 2014, p. 105 ss.).

Muovendo da questo presupposto, l'azione della CGUE verso l'esterno si articola anzitutto attraverso degli strumenti comunicativi che si potrebbero definire "classici".

Tra questi, riveste un ruolo centrale il comunicato stampa, redatto dall'Unità Stampa e Informazione della Direzione della Comunicazione, con il coinvolgimento diretto del presidente della formazione deliberante del provvedimento oggetto di comunicazione, che lo rivede (v., *amplius*, E.C. ANGELIDIS, *La comunicazione giurisdizionale della Corte: la giustizia spiegata ai cittadini*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *op. cit.*, p. 121 ss., spec. nota 2 e pp. 123-124).

Il comunicato stampa rappresenta l'espressione massima (o, quantomeno, quella "tipica") dell'azione di comunicazione della CGUE. Esso, come osservato in dottrina (certo con riferimento a un altro organo giurisdizionale, v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 251 ss., spec. p. 276), possiede un'evidente funzione selettiva: permette, infatti, di diffondere ciò che si è scelto di veicolare, mettendo in luce quanto si ritiene di pubblico interesse e tralasciando ciò che – per qualsivoglia ragione, sovente legata alla complessità o al tecnicismo della decisione – si intende invece sottrarre alla divulgazione generalista.

Una simile logica di "sottrazione" governa la stessa Relazione annuale dell'istituzione (nota come "*Panoramica dell'anno*"), all'interno della quale vengono isolate e presentate esclusivamente le questioni reputate di maggior rilievo tra le molteplici trattate nel corso dell'anno (e, dunque, quelle di più alto valore mediatico).

A questo alveo tradizionale si collega anche la già menzionata conferenza stampa annuale, la quale costituisce il naturale corollario della predetta Relazione.

Siffatti strumenti di informazione assolvono a una funzione essenzialmente "traduttiva": l'esistenza di una precisa grammatica e di un linguaggio squisitamente giuridici (G.U. RESCIGNO, *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*, cit., p. 711, riprendendo Ludwig Wittgenstein) impone un'opera di "mediazione linguistica" affinché il dato tecnico possa essere (correttamente) recepito all'esterno. Si tratta di adottare uno stile "diverso, più giornalistico e più orientato alla diffusione verso il grande pubblico", come rilevato da B. ODDONE, *Dietro le quinte della giurisprudenza multilingue della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *I mestieri della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Fascicolo Speciale della *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2026, p. 225 ss., p. 251.

Accanto a tali canali di informazione "classici", vi sono anche iniziative di stampo più prettamente "istituzionale".

Si pensi, soprattutto, alle visite di delegazioni della CGUE presso le giurisdizioni nazionali; una prassi, quest'ultima, che integra una vera e propria forma di "diplomazia giudiziaria", tesa a consolidare il dialogo tra e con gli organi giurisdizionali degli Stati membri (si vedano, da ultimo, quelle menzionate nella Relazione annuale del 2025). Si tratta invero di un dialogo che avviene con le corti costituzionali, ma anche con le corti supreme (quando il ruolo è "sdoppiato"), nonché con i singoli magistrati. È un compito, dunque, che la CGUE svolge in modo analitico con tutti i suoi potenziali interlocutori.

Il vero elemento di novità sembra peraltro risiedere nelle più recenti modalità comunicative adottate dall'istituzione, capaci, almeno in potenza, di incidere (in che misura è ancora tutto da verificare) sulla percezione stessa della CGUE e delle funzioni giurisdizionali che esercita.

Tra queste rientrano le *capsule* video, nelle quali un singolo giudice illustra e spiega i contenuti di una pronuncia. Di regola, a esporre la decisione è il giudice relatore. Ci si potrebbe chiedere perché tale compito, che rischia di personalizzare la sentenza, non sia centralizzato in capo alla figura istituzionale del Presidente o, ancora, perché debba essere proprio il giudice relatore a svolgerlo. Dopotutto, quest'ultimo rimane un mero componente del collegio giudicante, privo di una propria rilevanza individuale, tanto più in un sistema che, come noto, non ammette nemmeno l'istituto della *dissenting opinion*.

La tendenza verso una più ampia divulgazione trova riscontro, infine, in tre ulteriori elementi che, a ben vedere, attengono più alla dimensione della trasparenza in senso stretto che non alla comunicazione tradizionalmente

intesa: lo *streaming* delle udienze (v. R. TORRESAN, *La procedura ai tempi dello* streaming*: le decisioni (non così) "gemelle" di Corte e Tribunale sulla trasmissione di alcune attività*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, p. 711 ss.), la pubblicazione dei video relativi alla pronuncia delle sentenze e alla lettura delle conclusioni (raccolti su "*Curia Web TV*") e la profonda riforma del sito internet della CGUE.

Con riguardo allo *streaming* delle udienze, pare utile evidenziare un "contrasto" con la regola che ne disciplina la registrazione: se la trasmissione in diretta garantisce la massima fruibilità esterna dell'udienza, la consultazione della relativa registrazione sonora o del trascritto rimane soggetta alle restrizioni di cui agli artt. 85 del regolamento di procedura della Corte e 115 del regolamento di procedura del Tribunale: un accesso fruibile unicamente dalle parti e dagli interessati *ex* art. 23 dello Statuto, previa autorizzazione del Presidente e da esercitarsi esclusivamente *in loco* presso i locali della CGUE.

In merito al sito *web*, in origine concepito quasi esclusivamente come una mera banca dati della giurisprudenza della CGUE, il portale è stato recentemente modificato, specialmente nella sua *homepage*, al fine (almeno apparentemente) di intercettare un pubblico più ampio rispetto alla ristretta cerchia dei professionisti del diritto. Ciò si deduce da alcuni fattori: esso contiene oggi, appunto, non più solo la barra di ricerca per trovare le cause, la pagina "Chi siamo", che fornisce informazioni sulla Corte e sul Tribunale, sulla loro storia e sui loro componenti; le relazioni annuali; le statistiche giudiziarie; i bandi di gara e i comunicati, ma anche: il materiale audiovisivo e l'accesso alla "*Curia Web TV*"; le notizie di "attualità" e financo le icone di collegamento ai profili *social* ufficiali dell'istituzione (LinkedIn, X, Instagram, Mastodon, Threads, Bluesky, WhatsApp e YouTube).

La stessa architettura dell'interfaccia del sito, insomma, testimonia come l'attività comunicativa generalista sia divenuta una componente qualificante dell'azione istituzionale della CGUE.

## 3. *Chi comunica?*

Pare ora utile verificare a quali intermediari sia affidata l'attività di comunicazione, valutandone l'adeguatezza a preservare quell'immagine istituzionale che la CGUE è pur sempre tenuta a trasmettere. Al netto, infatti, del lavoro svolto dall'Unità Stampa e Informazione, che è responsabile della predisposizione dei comunicati e delle note informative e, in generale, di

tutta l'attività di "*back-office*", vi sono dei "portavoce" che proiettano all'esterno l'immagine istituzionale della CGUE, divenendone, di fatto, il volto pubblico.

Ora, la scelta di affidare le "grandi occasioni" di apertura esterna, come la conferenza stampa annuale del 4 giugno 2026, alla conduzione congiunta dei Presidenti Koen Lenaerts e Marc van der Woude pare del tutto in linea con la finalità di cui sopra. Dopotutto, gli artt. 9 e 10 dei regolamenti di procedura, rispettivamente, della Corte e del Tribunale stabiliscono chiaramente che, tra le "attribuzioni" dei presidenti, vi sia anche quella di "rappresentare" il proprio organo giurisdizionale, il che li qualifica come i naturali portavoce dell'istituzione.

Di contro, come già accennato, affidare la divulgazione delle pronunce ai singoli giudici tramite le *capsule* video potrebbe rivelarsi una scelta quantomeno discutibile, nella misura in cui proietta sull'individuo il provvedimento stesso, rischiando di "personalizzarlo". È vero che, in astratto, il fatto che sia il "tecnico" a descrivere la pronuncia (sia esso il giudice relatore o un qualsiasi altro componente del collegio) può garantire, pur nella sintesi, una maggiore precisione. Tuttavia, l'esposizione mediatica del singolo giudice rischia di introdurre un elemento di individualizzazione che contrasta con la natura collegiale della decisione.

Si potrebbe anche discutere della necessità (e dell'autorevolezza) di una comunicazione veicolata tramite i *social network*. È certamente comprensibile l'utilizzo di piattaforme orientate a un pubblico di *practitioner* come *LinkedIn*, canale attraverso il quale vengono regolarmente diffuse informazioni di utilità pratica a beneficio di avvocati, magistrati e studiosi in generale. Tutt'altro discorso vale, invece, per canali come, ad esempio, *Instagram*, evidentemente pensati per l'intrattenimento piuttosto che per l'informazione istituzionale (per quanto sia ampiamente noto che la comunicazione giornalistica e politica avviene oggi anche attraverso questa piattaforma). Tale specifico canale comunicativo induce a interrogarsi su quale sia il pubblico (il *target*?) che la CGUE intende intercettare.

## 4. *A chi comunica?*

L'identificazione dei destinatari dell'informazione divulgativa della CGUE dipende, chiaramente, dal mezzo di comunicazione utilizzato.

Se di regola le Corti comunicano (*rectius*, si pronunciano) attraverso decisioni, allora è evidente che, con esse, si rivolgano ai (e, dunque,

comunichino con) i pratici del diritto: gli avvocati e i giudici comuni o, al massimo, gli amministratori e i legislatori e, quando le questioni giuridiche trattate nel processo sono di qualche interesse giuridico, anche con uno scelto stuolo di specialisti e di studiosi. Per tali soggetti, in specie per gli avvocati e i giudici, l'atto comunicativo coincide con il provvedimento stesso, il quale reca il "precedente" destinato a guidare il loro futuro operare. In questa prospettiva, la CGUE comunica naturalmente anche con le parti del giudizio; tuttavia, anche in questo caso, la relazione è mediata dall'avvocato, che funge da vero e proprio "mediatore linguistico" del tecnicismo processuale.

Se l'attività "comunicativa" tradizionale si esaurisce all'interno di questo perimetro, lo sviluppo di strumenti quali le *capsule* video o la rimodulazione dell'interfaccia *web* sopra menzionati sembra rispondere alla finalità di intercettare chi non possiede, evidentemente, le competenze tecnico-giuridiche necessarie per comprendere autonomamente il significato delle pronunce: i cittadini. Non vi sarebbe, altrimenti, alcuna necessità di tradurre il dato tecnico in moduli comunicativi semplificati.

In dottrina, certo con riferimento alla Corte costituzionale italiana, che parimenti ha vissuto una "rivoluzione comunicativa" (così G. SOBRINO, *«Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, p. 171 ss.), si è evidenziato come questa attività informativa, da un lato, miri "a mostrare all'esterno le attività e, soprattutto (nell'attuale 'società della comunicazione'), una determinata immagine dell'istituzione' e, dall'altro lato, "(proprio mediante l''esposizione pubblica" di questa immagine), contribuisc[a] in modo assai rilevante a legittimare la Corte stessa nel sistema e, in particolare, nell'agorà in cui la (cosiddetta) 'opinione pubblica' si forma e viene (o dovrebbe venire) discussa" (*ivi*, p. 176).

Il profilo della legittimazione merita una riflessione. La CGUE non è un'istituzione (politica) investita di una legittimazione democratica diretta, contesto nel quale il tentativo di raggiungere il cittadino è fisiologico (se non financo doveroso). E d'altro canto, se il diritto di accesso dei cittadini all'informazione può essere inteso come un'espressione del principio di trasparenza, già richiamato *supra*, § 3 (v., per tutti, L. COUDRAY, *La transparence et l'accès aux documents*, in J-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, 2007, p. 519 ss.), allora non può essere trascurato il fatto che l'art. 15 TFUE stabilisce che "[c]iascuna istituzione, organo o organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori",

per poi immediatamente chiarire che la Corte di giustizia dell'Unione europea è soggetta a tale onere "soltanto allorché esercit[i] funzioni amministrative" e non, dunque, giurisdizionali.

A differenza di quanto previsto, ad esempio, in Italia, dove l'art. 101 Cost. stabilisce che la giustizia sia amministrata "in nome del popolo", così come il successivo art. 102 prevede delle forme di partecipazione diretta dei cittadini alla stessa, a livello "comunitario" sembrerebbe mancare un analogo ancoraggio normativo. Dopotutto, gli artt. 253, comma 1, e 254, comma 2, TFUE, che come noto stabiliscono rispettivamente che i giudici e gli avvocati generali della Corte e i membri del Tribunale siano nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, configurano, al più, un'espressione della volontà popolare indiretta. Il tema, è evidente, pone la questione, più volte evocata (v., ad esempio, A. ALEMANNO, *Sunlight is the best Disinfectant for EU judicial Selection*, in AA. VV., *The Selection of EU Judges and the 255 Committee*, *EU Law Live*, 2024, p. 13 ss.), del difetto di democraticità del processo di nomina dei giudici e degli avvocati generali; questione in parte "constatata" dal fatto che il Comitato 255 ha un membro designato su proposta del Parlamento europeo.

In ogni caso, per quanto vi sia chi ha espresso un'opinione diversa (v. E.C. ANGELIDIS, *La comunicazione giurisdizionale della Corte: la giustizia spiegata ai cittadini*, cit., p. 122), non pare che dal diritto di accesso ai documenti amministrativi della CGUE discenda necessariamente un "più generale imperativo di trasparenza" sull'attività giurisdizionale dell'istituzione che vada oltre la pubblicazione *online* delle decisioni dei giudici e delle conclusioni degli avvocati generali.

Ulteriori destinatari della comunicazione della CGUE, oltre ai cittadini, sono chiaramente i giornalisti e i *mass media* in generale. Taluni strumenti, come i comunicati stampa e la conferenza stampa annuale, sono dopotutto destinati immediatamente a loro e, in via mediata, ancora una volta ai cittadini.

Ora, anche ipotizzando che la CGUE riesca effettivamente a raggiungere il privato cittadino, ci si può legittimamente chiedere se quest'ultimo sia in grado di comprendere pienamente e compiutamente ciò che l'istituzione desidera veicolare.

Nella stragrande maggioranza dei casi, infatti, il principio di diritto enunciato (e sintetizzato nella comunicazione esterna) dalla Corte non può essere scisso dal caso concreto e dai fatti che lo hanno originato (*ex facto oritur ius*).

Ora, va da sé che taluni principi possano evidentemente essere

"universalizzati" ed è quasi pleonastico menzionare, in proposito, casi come *Costa/Enel* o *Van Gend en Loos* o *Simmenthal* o *Fratelli Costanzo*, ma l'attività quotidiana della CGUE si confronta con vicende caratterizzate da una significativa complessità fattuale e tecnica, la cui sintesi divulgativa rischia di risultare inevitabilmente parziale e/o fuorviante per i non addetti ai lavori.

Nonostante tali aspetti, la scelta della CGUE sembra ormai consolidata nel senso di un duplice registro comunicativo, chiaramente evincibile dal suo sito, che è strutturato per rivolgersi contemporaneamente al comune cittadino e al giornalista, da un lato, e all'operatore del diritto, dall'altro lato. In esso convivono, infatti, l'intera giurisprudenza e le informazioni di tipo tecnico-giuridico accanto a materiali prettamente divulgativi. L'accesso a tali "contenuti" resta così profilato sulla base degli interessi specifici e al grado di competenza del singolo utente.

## 5. *Conclusioni*

Sotto la molteplicità degli elementi sinora esaminati, si può ritrovare se non un sistema, almeno una tendenza.

Come accennato *supra*, al par. 1, la "spinta" alla comunicazione della CGUE non è infatti un fenomeno isolato, inserendosi in un *trend* generale che sembra interessare diversi organi giurisdizionali. Si tratta invero di un fenomeno che, a livello sovranazionale, riguarda anche la Corte EDU (il sito *web* ricalca quello della CGUE), la Corte costituzionale tedesca (*newsletter*, comunicati stampa, pillole in video... anche il sito *web* della Verfassungsgericht è in tal senso emblematico) e, a livello nazionale, tocca anche la Corte costituzionale italiana (v. la dottrina citata *supra* e i riferimenti ivi contenuti) e trova riscontro nelle "linee guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale" approvate dal Consiglio superiore della magistratura.

Con specifico riguardo alla Consulta, in letteratura è stato osservato come "si [abbia] la sensazione che la Corte Costituzionale stia complessivamente ripensando il suo ruolo e la sua posizione nel sistema costituzionale: proprio per "adattarlo" all'odierno contesto politico e sociale del nostro Paese (invero difficile)" (G. SOBRINO, *«Uscire dal Palazzo della Consulta»*, cit., p. 175).

Ci si potrebbe chiedere, in proposito, se la svolta comunicativa della CGUE non sia sintomatica del fatto che essa stia andando "al di là del ruolo di giudice del mercato [...] per approdare al ruolo di giudice costituzionale,

non tanto nel senso kelseniano di organo competente ad adottare atti negativi di legislazione, quanto in quello, ampiamente positivo e costruttivo, di giudice supremo di un comune sistema giuridico" (così M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il mestiere della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *op. cit.*, p. VII ss., spec. p. XI). In questo senso, la (presunta) ricerca di una legittimazione anche di impronta "democratica" di cui si è detto *supra*, par. 4, non sarebbe che un ulteriore riflesso di tale evoluzione "identitaria" dell'organo giurisdizionale.

Tanto detto, pare utile porsi un ultimo interrogativo: è opportuno che il giudice comunichi in un modo altro e diverso rispetto alla stesura delle proprie sentenze?

Già in passato, Salvatore Satta paventava il rischio di una "decomposizione delle sentenze" (S. SATTA, *Il mistero del processo*, Milano, 1994, p. 41), riferendosi all'attività di scomposizione della giurisprudenza in "massime". Oggi, questa espressione potrebbe adattarsi alla prassi dei comunicati stampa così come delle *capsule*, da cui spesso i media generalisti partono per "decomporre" ancor di più la portata delle pronunce nella discussione pubblica.

Ora, è indubbio che l'apertura verso l'esterno, in questo slancio eteroriferito, presenti dei risvolti positivi. Essa contribuisce a diffondere la conoscenza della CGUE e ad avvicinare i cittadini all'istituzione. Ciò non è infatti in contraddizione con quanto rilevato *supra*, § 4, in merito alla legittimazione democratica della Corte: "[s]e il quotidiano funzionamento della giustizia non è chiaro e comprensibile a tutti i cittadini, il respiro democratico e la discussione che dovrebbero caratterizzare il funzionamento di tutti i poteri dello Stato vengono meno" (così B. DEIDDA, *L'esperienza di un giudice che ha "spiegato" il dispositivo della sentenza*, cit., p. 306, che osserva come leggere brevemente un comunicato che spieghi le motivazioni sia un "piccolo accorgimento, ma di grande significato democratico").

Può contribuire, inoltre, a formare un dibattito pubblico informato e consapevole, soprattutto a fronte del crescente interesse mediatico verso la giurisprudenza dell'Unione.

Tuttavia, il tentativo di ridurre la distanza che tradizionalmente separa la Corte dalla società civile (distanza potenzialmente foriera di fraintendimenti, nonché della percezione di una eccessiva astrattezza delle decisioni) non può in alcun modo tradursi in un'influenza indebita, in primo luogo, "degli umori" dominanti dei cittadini sull'esercizio della funzione giurisdizionale, che deve rimanere rigorosamente ancorata a canoni di razionalità tecnica (parlano di "umori" sia Sobrino, sia Deidda, già citati).

Il rischio della sintesi informativa, a prescindere dalla modalità con la quale avviene, è, poi, quello di non risultare precisi rispetto al senso e alla portata della sentenza: la semplificazione di ciò che è per sua stessa natura complesso non necessariamente conduce a esiti ottimali, potendo indurre l'opinione pubblica a dedurre dal provvedimento conclusioni che in realtà esso non contiene (o non contiene in quegli specifici termini).

A mero titolo di esempio, si pensi alla recente sentenza della Corte nella causa C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union). Il comunicato stampa chiosava: "La Corte constata in particolare, per la prima volta in un ricorso diretto contro uno Stato membro, una violazione dell'articolo 2 TUE, che enuncia i valori su cui si fonda l'Unione europea". Così scritto, si potrebbe facilmente dedurre che la Corte abbia effettivamente constatato "una violazione distinta [e autonoma] dell'articolo 2 TUE".

A ben leggere la sentenza, invece, è vero che la Corte ha ribadito il carattere vincolante dell'art. 2 TUE, ma non per questo ha fatto venire meno il suo fisiologico legame con altre disposizioni e di diritto primario e di diritto secondario. E, infatti, la Corte comincia l'argomentazione relativa alla violazione dell'articolo in questione chiedendosi se "le violazioni constatate ai punti 163, 204, 235, 311 e 416" (cioè quelle relative al diritto derivato), nonché "degli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta" siano idonee "a fondare una violazione dell'articolo 2 TUE": sono quelle specifiche infrazioni a costituire il presupposto per configurare un'eventuale violazione dell'art. 2 TUE.

Chi intenda diffondere un principio di diritto non può quindi prescindere da questa complessità (fattuale e giuridica). Il rischio, in ultima analisi, è che un'eccessiva opera di "traduzione mediatica" riduca la sentenza a una mera sintesi giornalistica, incapace di rifletterne la reale densità argomentativa e finendo, per questa via, per banalizzarla.

**Abstract (ita)**

Il contributo analizza l'attività di comunicazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, passata da un modello di autoreferenzialità istituzionale a forme di divulgazione più "aperte", destinate a media e cittadini (capsule video, streaming, piattaforme digitali). Il testo indaga le ragioni e le conseguenze di tale apertura, comune ad altre corti apicali.

**Abstract (eng)**

This contribution analyses the communication activity of the Court of Justice of the European Union, which has shifted from a model of institutional self-referentiality to more 'open' forms of outreach aimed at the media and citizens (video clips, live streaming, digital platforms). The text examines the reasons for and consequences of this openness, a trend shared with other supreme and constitutional courts.

# LA SEMPLIFICAZIONE DEL PACCHETTO OMNIBUS I TRA COMPETITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ

**Federico Ceci***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modifiche alla CSRD: riduzione dell'ambito soggettivo, semplificazione degli standard e tutela della catena del valore. – 3. Le modifiche alla CSDDD tra contrazione del perimetro applicativo, arretramento del regime di responsabilità civile e ricadute internazionalprivatistiche. – 4. Il quadro di (in)coerenza con gli altri strumenti dell'Unione. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. *Premessa*

Il 18 marzo 2026 è entrata in vigore la direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 (di seguito "CSRD") e (UE) 2024/1760 (di seguito "CSDDD") per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (di seguito, anche, la "Direttiva" o il "Pacchetto Omnibus I"). Per portata e sistematicità, l'atto si qualifica come uno degli interventi normativi di maggior rilievo adottati dall'Unione in materia di responsabilità sociale di impresa (di seguito "RSI" o, nel suo acronimo inglese di *Corporate Social Responsibility*, "*CSR*") nell'ultimo quinquennio, introducendo modifiche che impongono un esame critico e complessivo.

La Direttiva si inscrive nel contesto politico-istituzionale definito dalla Relazione Draghi del settembre 2024 (per una disamina del quale si veda L. DI ANSELMO, *Il Digital Omnibus e le principali proposte di modifica al GDPR: semplificazione normativa o progressiva erosione del diritto alla protezione dei dati personali?*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026; N. DIVISSENKO, *From Draghi Report to the European Commission's Regulatory Agenda: Regulatory Transformation or Deregulation?*, in *European Law Blog*, 2025), dalla Dichiarazione di Budapest del novembre 2024, nonché dalla Bussola per la

* Assegnista di ricerca di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

competitività dell'UE (COM(2025) 30 final) e dalla comunicazione della Commissione "Un'Europa più semplice e più rapida" (COM(2025) 47 final) (per un'analisi di tale contesto, si veda, *ex multis*, M. MARESCA, *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 11 ss.). In siffatto quadro, il Pacchetto Omnibus I di semplificazione risponde all'esigenza di ridurre gli oneri amministrativi di sostenibilità gravanti sulle imprese, con un obiettivo dichiarato del 25% per la generalità delle imprese e del 35% per le PMI.

Al riguardo, occorre anzitutto rilevare come la scelta di perseguire la semplificazione della CSRD e della CSDDD attraverso la tecnica del pacchetto normativo rivesta una valenza peculiare. Invero, l'obiettivo dei pacchetti Omnibus, inaugurati con il programma di lavoro 2025, è affrontare in modo organico le stratificazioni regolatorie che ostacolano la piena realizzazione del mercato interno, operando una ricalibratura sistemica dell'azione normativa dell'Unione, nella quale la nozione stessa di "competitività" viene elevata a categoria unificante (cfr. P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2025, p. 23 ss.). La logica del pacchetto – per il suo carattere di compromesso negoziato in trilogo – espone, tuttavia, le istituzioni al rischio che gli emendamenti introdotti in fase negoziale stravolgano l'equilibrio originario della proposta. Circostanza che, come si avrà modo di osservare, parrebbe essersi realizzata proprio con riferimento al Pacchetto Omnibus I. Infatti, a fronte di un *iter* di adozione più che articolato, la Direttiva, nel testo finale adottato, si discosta in modo significativo dalla proposta (COM(2025) 81 final) presentata dalla Commissione il 26 febbraio 2025 (sul punto, si veda M. FERRARI, *È tempo di competitività in UE: un nuovo sguardo alla direttiva due diligence*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, p. 97 ss.). Quest'ultima è stata formulata contestualmente ad una distinta proposta di rinvio dei termini – adottata come direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025, che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (c.d. *Stop the clock*) – con cui sono stati differiti di due anni gli obblighi di rendicontazione per le imprese della seconda e della terza fase CSRD e di un anno il termine di recepimento e la prima fase di applicazione della CSDDD. Il Consiglio ha, poi, adottato il proprio orientamento generale nel

giugno 2025, mentre la posizione del Parlamento europeo si è avuta nel novembre 2025 e l'accordo di trilogo è stato raggiunto il 9 dicembre 2025. Il testo è stato approvato in plenaria il 16 dicembre 2025 e formalmente adottato dal Consiglio il 24 febbraio 2026.

Sul piano delle basi giuridiche, la Direttiva è fondata sugli artt. 50 e 114 TFUE, in continuità con CSRD e CSDDD. Quanto all'art. 114 TFUE, la scelta non stupisce poiché, come è stato puntualmente considerato, la disposizione costituisce ormai una base onnivora per interventi ricondotti alla logica del mercato interno, in ragione dell'esigenza di evitare frammentazioni regolatorie tra gli Stati membri (per un'analisi di tale disposizione, si vedano P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata*, cit., p. 23 ss.; EA., *Commento art. 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1260 ss.; T. M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Bari, 2018, p. 47 ss.; A. DAMATO, *Art. 114 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 904 ss.). Nel caso della Direttiva, tale logica è declinata in senso semplificatorio poiché si tratta non di ampliare il perimetro dell'armonizzazione, ma di ridurlo, pur mantenendo l'obiettivo dichiarato di non compromettere le finalità strategiche del Green Deal europeo (per quest'ultimo, si veda, *inter alia*, M. MONTINI, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER (eds.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Zutphen, 2021, p. 97 ss.). L'art. 50 TFUE funge, invece, da base complementare per le misure attinenti al diritto societario e alla libertà di stabilimento.

Alla luce di tale contesto, il presente contributo si propone di offrire una prima lettura della Direttiva, ricostruendo le modifiche introdotte rispetto alla CSRD ed alla CSDDD, anche con specifica attenzione alle ricadute internazionalprivatistiche e alle potenziali criticità che il provvedimento introduce nell'architettura del diritto derivato dell'Unione in materia di sostenibilità d'impresa.

## 2. *Le modifiche alla CSRD: riduzione dell'ambito soggettivo, semplificazione degli standard e tutela della catena del valore*

Partendo dalle modifiche apportate alla CSRD, si rileva come

l'innovazione di maggiore rilievo concerne la revisione radicale dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di rendicontazione societaria di sostenibilità. Nella versione originaria dell'atto in esame, tali obblighi si applicavano alle grandi imprese che soddisfacessero almeno due dei tre criteri dimensionali previsti dall'art. 19 *bis* della direttiva 2013/34/UE – ovverosia totale dello stato patrimoniale di 20 milioni di euro; ricavi netti delle vendite e delle prestazioni di 40 milioni di euro e 250 dipendenti occupati in media durante l'esercizio precedente –, nonché alle PMI con valori mobiliari quotati nei mercati regolamentati dell'Unione. L'ambito soggettivo originario ricomprendeva, altresì, alcune imprese di Stati terzi, con evidenti ricadute positive in termini di parità di condizioni di mercato e di responsabilizzazione di queste società. Invero, in virtù di quanto disposto dall'art. 40 *bis* della direttiva 2013/34/UE, risultavano soggette agli obblighi informativi le imprese di grandi dimensioni o con valori mobiliari quotati nei mercati regolamentati dell'Unione stabilite nel territorio di uno Stato membro, anche qualora appartenessero ad un gruppo la cui holding era disciplinata dal diritto di un Paese terzo. Allo stesso modo, le succursali o le controllate di imprese soggette al diritto di uno Stato terzo, qualora situate sul territorio di uno Stato membro – ma esclusivamente nei casi in cui tali società non europee avessero generato nell'Unione ricavi netti delle vendite e delle prestazioni superiori a 150 milioni di euro per ciascuno degli ultimi due esercizi consecutivi – avrebbero dovuto anch'esse adempiere all'obbligo di rendicontazione, a livello consolidato o a livello individuale dell'impresa.

La Direttiva ha introdotto, in luogo di tale schema, una doppia soglia cumulativa, in virtù della quale sono soggette agli obblighi di rendicontazione le sole grandi imprese che, alla data di chiusura del bilancio, superino la media di oltre 1.000 dipendenti occupati durante l'esercizio e realizzino ricavi netti delle vendite superiori a 450 milioni di euro. Parimenti, la soglia per le imprese di Paesi terzi operanti nel mercato unico è stata elevata a 450 milioni di euro di ricavi netti generati nell'Unione. Le PMI quotate sono state invece integralmente escluse dall'ambito di applicazione.

La portata quantitativa di tale scelta è ragguardevole, in quanto, secondo le stime della Commissione, la modifica determina l'estromissione dall'ambito CSRD di circa l'80% delle imprese inizialmente coinvolte. Il testo definitivo si discosta, peraltro, in modo significativo dalla proposta, che si limitava a elevare la soglia occupazionale a 1.000 dipendenti mantenendo il criterio alternativo (due su tre) per gli altri parametri. La trasformazione del criterio da alternativo a cumulativo, introdotta in trilogo, ha ulteriormente ristretto il perimetro applicativo, con conseguenze rilevanti, come si

dirà nel prosieguo, anche in termini di disponibilità di informazioni per i soggetti tenuti agli obblighi del regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (c.d. "SFDR") e del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (c.d. "Tassonomia").

Un secondo profilo di rilievo concerne l'introduzione del concetto di "impresa protetta", in ragione del quale le imprese soggette agli obblighi di rendicontazione non possono richiedere alle imprese nella loro catena del valore – che, alla data di chiusura del bilancio, non superino la media di 1.000 dipendenti – informazioni eccedenti quelle specificate nei principi di rendicontazione di sostenibilità ad uso volontario, che la Commissione è tenuta ad adottare mediante atto delegato ai sensi del nuovo art. 29 *quater bis* della direttiva 2013/34/UE, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della Direttiva. I principi volontari saranno elaborati sulla base dei principi *VSME* (*Voluntary Sustainability Reporting Standard for non-listed SMEs*) dell'EFRAG – già anticipati dalla raccomandazione della Commissione 2025/1710 – e dovranno essere proporzionati alle capacità delle imprese cui sono destinati. Le imprese con meno di 1.000 dipendenti acquisiscono, così, il diritto di rifiutare richieste di dati ESG eccedenti la soglia *VSME*, mentre le imprese capofila sono obbligate ad informarne i propri fornitori (sul punto, C. TUO, *La due diligence ambientale nel diritto UE*, in F. MUNARI, C. CELLERINO (a cura di), *L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà*, in *rivista.eurojus.it*, 2026, p. 177 ss.). Il meccanismo è tuttavia subordinato all'adozione dell'atto delegato, lasciando, sino ad allora, un vuoto normativo transitorio che si traduce nella persistenza della pressione informativa sulle PMI da parte dei grandi committenti e degli intermediari finanziari, con un rischio di incertezza in ordine alla modalità di divulgazione delle informazioni richieste.

Sotto diverso aspetto, la Direttiva ha soppresso il potere della Commissione di adottare principi di rendicontazione di sostenibilità settoriali (c.d. *ESRS* settoriali). Parallelamente, la Commissione è tenuta ad adottare – entro sei mesi dall'entrata in vigore – un atto delegato volto a rivedere il regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023, che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità, recante gli

*ESRS*, con l'obiettivo di ridurre il numero degli elementi informativi obbligatori, privilegiare indicatori quantitativi e chiarire le modalità di applicazione della doppia rilevanza.

Sul fronte dell'attestazione, la Direttiva ha soppresso l'obbligo di adottare principi di *reasonable assurance* e posticipato al 1° luglio 2027 il termine per l'adozione dei principi di *limited assurance*, originariamente fissato al 1° ottobre 2026. Scelta, quest'ultima, che risponde alle critiche delle imprese sul rischio di eccesso di conformità nelle prassi dei revisori, ma incide sulla qualità percepita delle dichiarazioni di sostenibilità in un momento in cui il mercato della finanza sostenibile richiede livelli crescenti di affidabilità e verificabilità delle informazioni ESG.

## 3. *Le modifiche alla CSDDD tra contrazione del perimetro applicativo, arretramento del regime di responsabilità civile e ricadute internazionalprivatistiche*

Passando, poi, alle modifiche apportate dalla Direttiva alla CSDDD, va preliminarmente rilevato come, da un lato, le stesse risultino, sotto molteplici aspetti, maggiormente incisive di quelle relative alla CSRD e, dall'altro lato, il testo definitivo si discosti in misura ancor più rilevante dalla proposta originaria di modifica presentata dalla Commissione per effetto degli emendamenti introdotti dal Consiglio nel giugno 2025 e recepiti nell'accordo di trilogo del 9 dicembre 2025 (sulla CSDDD originaria e sulla portata dell'introduzione di un obbligo trasversale di *due diligence* nelle catene di valore, sia consentito rinviare a F. CECI, *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in questa *Rivista*, n. 3, 2025, p. 89 ss.; ID., *Considerazioni critiche sull'ambito di applicazione e altri profili sistematici della recente proposta di direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in questa *Rivista*, 2023, p. 153 ss. Si vedano, altresì, N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY, O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): The Final Political Compromise*, in *Business and Human Rights Journal*, 2024, p. 1 ss.; S. CIACCHI, *The newly-adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: an overview of the lawmaking process and analysis of the final text*, in *ERA Forum*, 2024, p. 29 ss.; F. OEHM, *Unboxing the New EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Starting the Debate*, in *VBlog*, 2024; A. BONFANTI, M. FASCIGLIONE, *La futura direttiva europea sulla corporate sustainability due diligence: un'introduzione*, in *DUDI*, 2023, p. 655 ss.; R. GRECO, *Corporate*

*Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?*, *ivi*, 2023, p. 5 ss.; D. BERTRAM, *Green(wash)ing Global Commodity Chains: Light and Shadow in the EU Commission's Due Diligence Proposal*, in *VBlog*, 2022; S. BRABANT, C. BRIGHT, N. NIETZEL, D. SCHÖNFELDER, *Due Diligence Around the World The Draft Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (Part 1)*, *ivi*, 2022; M. FASCIGLIONE, *Luci ed ombre della proposta di direttiva europea sull'obbligo di due diligence d'impresa in materia di diritti umani e ambiente*, in *SIDIBlog*, 2022; C. PATZ, *The EU's Draft Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A First Assessment*, in *Business and Human Rights Journal*, 2022, p. 294 ss.).

Il primo e più significativo emendamento concerne, anche in questo caso, l'innalzamento radicale delle soglie soggettive di applicazione. Mentre la proposta della Commissione si limitava ad allineare le soglie della CSDDD a quelle riviste della CSRD – 1.000 dipendenti e 450 milioni di euro di fatturato netto mondiale – il testo definitivo, su impulso del Consiglio, le ha innalzate a oltre 5.000 dipendenti e oltre 1,5 miliardi di euro di fatturato netto mondiale per le imprese europee, e a oltre 1,5 miliardi di euro di fatturato netto generato nell'Unione per le imprese di Paesi terzi. Inoltre, il termine di applicazione è stato reso unico per tutte le società, in luogo di quello differenziato per dimensione originariamente previsto, e posticipato al 26 luglio 2029. Secondo le stime della Commissione, la nuova disciplina troverà applicazione nei confronti di circa 1.600 grandi società dell'Unione e di circa 450 di Paesi terzi, invece delle circa 6.000 e 900 stimate per la versione originaria della CSDDD. Alla luce di quanto osservato, è evidente come la contrazione del perimetro applicativo costituisca la deviazione più significativa rispetto all'impostazione originaria, e sollevi le perplessità più profonde in ordine alla capacità della Direttiva modificata di raggiungere i propri obiettivi di tutela dei diritti umani e dell'ambiente, in linea con il Green Deal.

Sotto un diverso profilo, l'atto in esame ha operato anche una restrizione dell'oggetto del dovere di diligenza, circoscrivendone in via di principio gli obblighi alle attività della società stessa, a quelle delle sue filiazioni e a quelle dei soli partner commerciali diretti. L'estensione ai partner indiretti è prevista solo in presenza di "informazioni ragionevolmente disponibili" che indichino impatti negativi probabili o effettivi a tale livello. Permane, in via residuale, l'obbligo di garantire che il codice di condotta della società sia rispettato lungo l'intera catena di attività attraverso clausole contrattuali a cascata. A questo proposito, appare opportuno evidenziare come, nella pratica applicativa, la concentrazione delle verifiche sui partner commerciali

diretti riduca sensibilmente la pressione normativa sui segmenti più lontani della catena del valore, ove spesso si concentrano i rischi più gravi per i diritti umani e l'ambiente.

Una terza modifica, certamente tra le più criticabili, riguarda la soppressione degli obblighi relativi ai piani di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici. In particolare, l'art. 22 CSDDD, nella versione originaria, imponeva l'adozione e l'attuazione di un piano di transizione compatibile con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5 °C in linea con l'Accordo di Parigi e con l'obiettivo di neutralità climatica al 2050 sancito dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (c.d. "Normativa europea sul clima"). Nel testo della Direttiva, invece, tale previsione è stata integralmente abrogata.

Ulteriori emendamenti di rilievo concernono la riduzione della frequenza del monitoraggio da annuale a quinquennale, la restrizione della nozione di *stakeholders* ai soli soggetti "direttamente" lesi e la sostituzione, sul fronte del disimpegno, dell'obbligo di cessazione del rapporto d'affari come *ultima ratio* con la mera sospensione, accompagnata da deroghe operative qualora si possa ragionevolmente prevedere che gli impatti negativi della sospensione siano manifestamente più gravi dell'impatto negativo che non è possibile prevenire o attenuare sufficientemente.

Venendo, poi, al piano della tutela delle vittime, la modifica più incisiva attiene al ridimensionamento dell'art. 29 CSDDD, relativo alla disciplina della responsabilità civile per i danni causati in conseguenza di una violazione degli obblighi di *due diligence* (con riferimento alle previsioni previgenti, si vedano E. BERGAMINI, M. FERRARI, *La responsabilità civile delle società multinazionali quale strumento per promuovere la sostenibilità del mercato: l'applicazione della direttiva due diligence e i problemi derivanti dalle regole di diritto internazionale privato*, in L. RUGGERI, S. ZUCCARINO (a cura di), *Persona e mercati nel prisma della sostenibilità*, Napoli, 2024, p. 6 ss.; N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *DUDI*, 2023, p. 661 ss.; G. CARELLA, *Art. 19 della risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and Private International Law: attuazione della responsabilità sociale d'impresa e diritto internazionale privato*, *ivi*, 2023, p. 169 ss.; A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in*

*materia di sostenibilità*, in *Vita e Pensiero*, 2022, p. 295 ss.). In particolare, la Direttiva è intervenuta su tre profili tra loro collegati: ha soppresso il regime armonizzato di responsabilità civile extracontrattuale di cui al par. 1 della norma; ha eliminato, al par. 3, lett. d), l'obbligo specifico di garantire il *locus standi* per le azioni rappresentative da parte di sindacati e organizzazioni non governative; e, infine, ha cancellato il par. 7, che imponeva agli Stati membri di qualificare le norme nazionali di recepimento del regime di responsabilità come norme di applicazione necessaria, tali da imporsi anche allorché la *lex causae* individuata dalle regole di conflitto fosse quella di uno Stato terzo.

Le ricadute internazionalprivatistiche di tale ridimensionamento sono significative e meritano una specifica analisi.

Invero, in primo luogo, il regime armonizzato previsto nel testo originario avrebbe comportato l'introduzione, in tutte le legislazioni degli Stati membri, di una disciplina per imporre la responsabilità civile in capo alle società madri per la mancata o scorretta implementazione degli obblighi di dovuta diligenza, qualora tale inadempimento avesse determinato danni causati da violazioni di diritti umani o delle norme a tutela dell'ambiente da parte delle controllanti o delle società della catena di valore (sul punto, si veda A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A Human Rights-Based Assessment*, in *Rivista del commercio internazionale*, n. 4, 2024, p. 857 ss.). E questo, con l'ovvio vantaggio di non dover affermare tale responsabilità caso per caso in giudizi con applicazione di norme nazionali differenti. Dalla modifica introdotta con la Direttiva consegue, invece, un ritorno all'applicazione di discipline di volta in volta differenti per le fattispecie pocanzi descritte.

In secondo luogo, l'eliminazione del paragrafo che attribuiva legittimazione attiva a sindacati e organizzazioni non governative comporta criticità per due distinte ragioni. Da una parte, determina ulteriori e maggiori asimmetrie – in termini sostanziali, economici e processuali – tra le società ritenute responsabili di violazioni di diritti umani e della disciplina a tutela dell'ambiente e le vittime di tali violazioni (al riguardo, R. GRECO*, La direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: quale portata extra UE?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, n. 11, 2024, p. 168 ss.). Dall'altra parte, potrebbe condurre ad avere molteplici procedimenti avviati per la medesima violazione, con conseguenze negative sotto il profilo della certezza del diritto e dell'effettiva affermazione di una responsabilità in capo alle società inadempienti.

Da ultimo, occorre osservare che la qualificazione delle norme nazionali di recepimento dell'art. 29 come norme di applicazione necessaria,

originariamente prevista al par. 7 della disposizione, avrebbe assicurato che la disciplina di responsabilità civile delineata dalla CSDDD si imponesse rispetto al criterio di collegamento ordinariamente operante in materia di obbligazioni non contrattuali. Per effetto della soppressione di tale qualificazione, la legge applicabile alle controversie risarcitorie per danni cagionati lungo le catene di valore transfrontaliere sarà determinata, in linea generale, secondo la regola di cui all'art. 4 del regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. Roma II), che individua la *lex causae* nella legge dello Stato in cui si verifica il danno – o, per i danni ambientali, anche nella legge del Paese in cui il fatto che ha determinato il danno si è verificato – mentre il regime delle norme di applicazione necessaria del foro di cui all'art. 16 dello stesso regolamento conserva applicabilità soltanto per le norme che gli ordinamenti nazionali abbiano autonomamente qualificato come tali (per un'analisi del regolamento, si vedano, *ex multis*, P. FRANZINA, *Regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II")*, in G. CIAN (a cura di), *Codice civile e leggi collegate – Commentario giurisprudenziale sistematico*, Padova, 2015, p. 6021 ss.; Z. CRESPI REGHIZZI, *Reg. 864/2007*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 686 ss.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Le obbligazioni non contrattuali nel diritto internazionale privato*, Milano, 2013; C. HONORATI, *Regolamento n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni non contrattuali*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Torino, 2011, p. 483 ss.). Analogamente, sul versante contrattuale – ove la pretesa risarcitoria origini dalla violazione delle clausole contrattuali a cascata previste dalla Direttiva – l'art. 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. Roma I) consente di prendere in considerazione le norme di applicazione necessaria del foro e del luogo di esecuzione, ma, per queste ultime, solo nella misura in cui le stesse rendono illecito l'adempimento del contratto.

In entrambi i casi, il ricorso a tali norme andrà eseguito secondo la rigorosa nozione elaborata dalla Corte di giustizia, verificando la sussistenza di legami sufficientemente stretti tra la fattispecie e l'ordinamento del foro e che l'applicazione delle stesse non rappresenti un ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali (sentenza della Corte del 5 settembre 2024, causa C-86/23, *E.N.I.*, punto 40; del 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade*, punto 30, per le quali si veda T. FERRARIO, *Qualificazione e condizioni di applicabilità delle norme di applicazione necessaria:*

*considerazioni intorno alla sentenza E.N.I. e Y.K.I. c. HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung A*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2025, p. 1330 ss.).

La conseguenza più rilevante è duplice. Da un lato, in assenza della qualificazione operata a monte dal legislatore dell'Unione, le norme nazionali di recepimento della CSDDD perdono la propria forza imperativa transnazionale, con il risultato che, ove la *lex loci damni* sia quella di uno Stato terzo caratterizzato da standard di tutela inferiori, le vittime di violazioni dei diritti umani lungo le catene di valore vedranno il proprio diritto al risarcimento determinato sulla base di un regime sostanziale spesso assai meno protettivo.

Dall'altro lato, la rimessione integrale del regime di responsabilità ai diritti nazionali apre la strada a una frammentazione di ventisette regimi non armonizzati. Lungi dal costituire una semplificazione, una simile frammentazione accresce i costi di *compliance* per le imprese transnazionali, che dovranno parametrare la propria condotta a un mosaico di regole spesso eterogenee in punto di nesso di causalità, ripartizione dell'onere probatorio, prescrizione, criterio di imputazione della responsabilità solidale fra società e partner commerciali.

Inoltre, nell'attuale assetto del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (c.d. Bruxelles I-*bis*), che àncora la giurisdizione al domicilio del convenuto (art. 4) o, in via concorrente, al *forum delicti* (art. 7, n. 2), il giudice adito sarà di norma quello di uno Stato membro, ma la *lex causae* sarà, in difetto della qualificazione di cui al soppresso art. 29, par. 7, quella della *lex loci damni*, con potenziale disallineamento fra *forum* e *ius* sfavorevole alle vittime.

Da ultimo, occorre rilevare come, per i motivi anzidetti, le modifiche introdotte, con la quasi integrale remissione delle condizioni di responsabilità alla disciplina processuale e sostanziale dei singoli ordinamenti, potrebbero risultare non in linea con l'obbligo per gli Stati membri di assicurare un accesso effettivo alla giustizia e il diritto al pieno risarcimento in conformità con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e con l'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, espressamente previsto dalla Direttiva. A ben vedere, il medesimo principio di effettività dell'accesso al rimedio è altresì sancito nel terzo pilastro degli UN Guiding Principles on Business and Human Rights (principi 25-31) – che l'Unione si è impegnata a promuovere – i quali prevedono che gli Stati debbano assicurare alle vittime

di violazioni dei diritti umani da parte di imprese un accesso effettivo a rimedi giudiziari e non giudiziari (si vedano, *ex multis*, J. G. RUGGIE, C. REES, R. DAVIS, *Ten Years After: from Un Guiding Principles to Multi-Fiduciary Obligations*, in *Business and Human rights Journal*, 2021, p. 1 ss.; M. FASCIGLIONE, *Per uno studio dei Principi Guida ONU su imprese e diritti umani*, in M. FASCIGLIONE (traduzione a cura di), *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*, Roma, 2020, p. 35 ss.; F. MARRELLA, *I Principi Guida dell'ONU sulle imprese e i diritti umani del 2011 e l'accesso ai rimedi tramite gli strumenti di diritto internazionale privato europeo: una valutazione critica*, in M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto internazionale e diritto societario*, Napoli, 2020, p. 315 ss.). Si tratta di una frizione di carattere sistemico, che non può essere agevolmente neutralizzata dalla discrezionalità degli Stati membri nella trasposizione: anche ove i singoli legislatori nazionali volessero autonomamente qualificare le proprie discipline di recepimento come norme di applicazione necessaria, l'effetto sarebbe ineluttabilmente disomogeneo nello spazio giuridico europeo, con ulteriore frammentazione delle tutele e prevedibile incremento del contenzioso transfrontaliero.

## 4. *Il quadro di (in)coerenza con gli altri strumenti dell'Unione*

L'analisi delle modifiche apportate dalla Direttiva deve essere completata da una valutazione della coerenza del nuovo quadro normativo, anche con riferimento agli altri strumenti dell'Unione in materia di finanza sostenibile e governo societario, per valutare le criticità che il provvedimento parrebbe aver introdotto nell'architettura complessiva del diritto derivato in materia.

Una prima frattura emerge dalla disarticolazione tra la riduzione dell'ambito soggettivo della CSRD e le esigenze informative proprie dei citati regolamenti (UE) 2019/2088 e (UE) 2020/852. I partecipanti ai mercati finanziari e gli enti creditizi sono tenuti, ai sensi di tali regolamenti, a comunicare informazioni dettagliate sulla sostenibilità di prodotti e investimenti, basandosi in larga misura sui dati delle imprese partecipate. La maggioranza delle piccole e medie società quotate non più soggette agli obblighi CSRD continuerà, dunque, a essere destinataria di richieste informative da parte di investitori istituzionali, banche e grandi committenti. Peraltro, il meccanismo *VSME*, sebbene valorizzato dalla Direttiva come strumento proporzionato, non è operativo all'entrata in vigore – il relativo atto delegato dovrà

essere adottato entro il 19 luglio 2026 – lasciando un vuoto normativo transitorio che si traduce nel permanere di una pressione informativa informale sulle imprese di minori dimensioni, in assenza di uno standard di riferimento chiaro e legalmente tutelato.

Un secondo aspetto attiene alla persistenza *de facto* di obblighi ESG per le imprese di minori dimensioni attraverso il meccanismo "a cascata" delle catene del valore. Il concetto di "impresa protetta" offre una tutela giuridicamente definita, ma la sua operatività è subordinata all'adozione dei principi *VSME* e dipende dall'effettiva consapevolezza delle imprese minori circa i propri diritti. La pressione informativa esercitata da grandi committenti, istituti di credito e investitori istituzionali continuerà a coinvolgere le PMI, le quali – pur non essendo formalmente obbligate – si troveranno di fatto nella necessità di fornire dati ESG strutturati per accedere a finanziamenti, partecipare a catene di fornitura e presidiare la propria reputazione commerciale. La semplificazione introdotta dalla Direttiva rischia, in questo senso, di rivelarsi più apparente che reale per le imprese minori, spostando il peso della conformità dal piano della prescrizione giuridica diretta a quello della pressione economica informale.

Una terza problematica concerne il mancato allineamento tra gli ambiti soggettivi di CSRD e CSDDD, che la proposta originaria si proponeva espressamente di conseguire. Il testo definitivo presenta uno scarto significativo tra i due perimetri, per il quale le imprese con oltre 1.000 dipendenti e ricavi superiori a 450 milioni di euro sono soggette agli obblighi CSRD ma non a quelli CSDDD, mentre solo le imprese con oltre 5.000 dipendenti e 1,5 miliardi di euro di fatturato sono assoggettate a entrambi i regimi. Tale asimmetria contraddice l'obiettivo dichiarato di coerenza tra i due atti e indebolisce la funzione di mutuo rinforzo che CSRD e CSDDD avrebbero dovuto esercitare nel quadro della strategia per la promozione di condotte sostenibili da parte delle imprese.

Un quarto profilo riguarda le implicazioni per il recepimento negli ordinamenti nazionali, per il quale occorre considerare due rischi contrapposti. Da un lato, quello che la soppressione del regime armonizzato di responsabilità civile e il rinvio alla disciplina nazionale crei margini per l'introduzione di norme più rigorose, con conseguente frammentazione del quadro normativo nel mercato unico, quando invece la Direttiva si prefigge di prevenirla attraverso l'estensione della massima armonizzazione. Al riguardo, basti evidenziare come diversi Stati membri – tra cui Francia, Germania e Olanda – dispongono già di normative nazionali sul dovere di diligenza, alcune più ambiziose della CSDDD modificata. Dall'altro, il rischio opposto

di trasposizioni minimali, con nuove disparità competitive fra imprese stabilite nei vari Stati membri. Le società che abbiano già avviato percorsi di adeguamento si trovano, in questo frangente, in una condizione di notevole incertezza transitoria, aggravata dalla simultanea revisione degli *ESRS* e dall'adozione differita dei principi *VSME*.

Da ultimo, è il caso di evidenziare come alcune società, dell'Unione e di Stati terzi, avevano già posto in essere procedure interne per allineare le proprie condotte agli obblighi imposti dalla CSDDD e dalla CSRD, considerando che quest'ultima era stata anche parzialmente già recepita. Le modifiche introdotte dalla Direttiva hanno, di conseguenza, reso vani tali sforzi e investimenti iniziali, con risultati ben lontani dal rappresentare un vantaggio per la competitività.

## 5. *Osservazioni conclusive*

Alla luce di quanto sin qui osservato, nel tentativo di tracciare alcune riflessioni conclusive, ci sembra che l'obiettivo dichiarato – semplificare il quadro normativo senza compromettere le finalità strategiche del Green Deal europeo e del piano d'azione sulla finanza sostenibile – risulti perseguito in modo parziale e, per certi aspetti, in contraddizione con le premesse di adozione della proposta da parte della Commissione.

Anzitutto, sul piano del metodo e con riferimento all'*iter* legislativo, la Direttiva offre un esempio paradigmatico delle ambivalenze proprie della tecnica del pacchetto normativo: l'innalzamento delle soglie CSDDD da 1.000 a 5.000 dipendenti, intervenuto in trilogo, ha profondamente alterato l'architettura originaria della proposta, riducendo a meno di un quarto il numero delle imprese soggette agli obblighi di *due diligence*. Vi è inoltre la questione dell'influenza di pressioni esterne nel processo legislativo, considerando i vari soggetti che hanno operato nel corso del negoziato per indebolire in misura significativa le norme sui piani di transizione climatica e sulla responsabilità civile.

In secondo luogo, la riduzione di circa l'80% delle imprese soggette agli obblighi CSRD e il sostanziale innalzamento delle soglie CSDDD a valori ben superiori a quelli della proposta originaria, unitamente alla soppressione dell'obbligo di attuazione dei piani di transizione climatica e all'eliminazione del regime armonizzato di responsabilità civile, configurano nel loro insieme un arretramento strutturale nel livello di protezione raggiunto con la CSRD e la CSDDD originarie.

Sul piano attuativo, poi, restano in ogni caso aperte numerose questioni, quali la revisione degli *ESRS* mediante atto delegato, l'adozione dei principi *VSME*, il recepimento delle modifiche alla CSRD entro il 19 marzo 2027 e alla CSDDD entro il 26 luglio 2028 e, da ultimo, le relazioni della Commissione sull'attuazione dei due atti.

In definitiva, la Direttiva (UE) 2026/470 rappresenta un punto di svolta nel percorso normativo dell'Unione in materia di RSI, la cui portata non si esaurisce nella tecnica delle modifiche apportate ma investe la questione di fondo del ruolo che l'Unione intende svolgere come attore normativo globale nella tutela dei diritti umani e dell'ambiente attraverso il diritto di impresa. La tensione tra competitività e sostenibilità – declinata in termini di semplificazione degli oneri amministrativi e riduzione del perimetro applicativo degli obblighi – è certamente legittima, e merita di essere affrontata con strumenti proporzionati e coerenti con gli impegni internazionali dell'Unione. In questo senso, al fine di continuare a svolgere un ruolo primario a livello globale in materia di *CSR*, l'Unione sarà chiamata ad assicurare maggiore competitività ai propri mercati ed alle proprie imprese, senza però rinunciare alla promozione dei valori che, sino ad oggi, l'hanno distinta da altri attori istituzionali e internazionali.

La Direttiva, tuttavia, ha privilegiato in misura significativa le ragioni della competitività nel breve periodo, con scelte che – come illustrato – rischiano di compromettere, da una parte, la funzione di presidio normativo che la CSRD e la CSDDD erano chiamate ad assolvere e, dall'altra parte, il ruolo dell'Unione di leader nell'affermazione di condotte di impresa sostenibili. Sarà, pertanto, indispensabile vigilare con attenzione sia sull'attuazione da parte degli Stati membri, sia sulle scelte che la Commissione compirà nell'esercizio delle deleghe normative ricevute, per contenere i rischi di regressione degli standard di protezione già raggiunti.

**Abstract (ita)**

Nel marzo 2026 è entrata in vigore la direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (c.d. Pacchetto Omnibus I). Dopo aver inquadrato l'atto nel contesto politico-istituzionale segnato dalla Relazione Draghi e dalla Bussola per la competitività, l'analisi ricostruisce le principali modifiche apportate agli standard di rendicontazione e al regime di *due diligence*, anche con specifica attenzione alle ricadute internazionalprivatistiche. Il contributo evidenzia, infine, le criticità sistemiche introdotte nell'architettura della finanza sostenibile dell'Unione, le frizioni con gli standard internazionali in materia di *business and human rights* e i rischi di frammentazione applicativa nel mercato unico, al fine di valutare la tenuta del complesso equilibrio tra competitività e sostenibilità.

**Abstract (eng)**

In March 2026, Directive (EU) 2026/470 of the European Parliament and of the Council of 24 February 2026 entered into force, amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and corporate sustainability due diligence requirements (the so-called Omnibus I Package). After situating the Act within the political and institutional context shaped by the Draghi Report and the Competitiveness Compass, the analysis reconstructs the main amendments to the reporting standards and to the due diligence regime, with particular attention to their private international law implications. The paper finally highlights the systemic shortcomings introduced in the architecture of EU sustainable finance, the tensions with international standards on business and human rights, and the risks of regulatory fragmentation within the single market, with a view to assessing the resilience of the complex balance between competitiveness and sustainability.

# LA PARZIALE (E PROVVISORIA) ENTRATA IN VIGORE DEL DISCUSSO ACCORDO COMMERCIALE TRA UE E MERCOSUR

**Marta Ferrari***

SOMMARIO: 1. La struttura e il contenuto dell'accordo. – 2. Il capitolo sullo sviluppo sostenibile. – 2.1. La clausola di salvaguardia dell'UE per i prodotti sensibili. – 2.2. Gli alti standard di sicurezza alimentare dell'UE. – 3. La richiesta di parere innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. – 4. L'applicazione provvisoria dell'accordo interinale dal 1° maggio 2026.

## 1. *La struttura e il contenuto dell'accordo*

Il 17 gennaio 2026 la Commissione ha firmato, per l'Unione e i suoi Stati membri, due trattati con i Paesi del Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay): l'Accordo di partenariato UE-Mercosur (EMPA), concernente il pilastro politico e di cooperazione e quello di politica commerciale e degli investimenti, e l'Accordo interinale sugli scambi (iTA), relativo alla liberalizzazione degli scambi commerciali (sulle decisioni del Consiglio sull'autorizzazione alla firma, cfr. per l'iTA, la decisione (UE) 2026/185; per l'EMPA, la decisione (UE) 2026/183).

Tali accordi si inseriscono in un quadro di cooperazione tra le due organizzazioni internazionali che si fondava sull'*Interregional Framework Cooperation Agreement* del 1995, la cui opera di revisione è stata avviata nel 1999, alla luce delle linee guida adottate dal Consiglio, e si è conclusa nel 2019 con l'elaborazione di un *Agreement in Principle* (cfr. L. PANTALEO, F. SEATZU, *The EU-Mercosur Trade Agreement: the Beginning of a New Era for the EU-Mercosur Relations?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 315 ss.; C. A. COZZI, *Sunto dell'accordo d'associazione strategica Mercosur-Unione europea*, in *Vita notarile*, 2019, p. 1139 ss.; E. ORTIZ-HERNÁNDEZ, *Haping Global Trade Norms: The EU-Mercosur Agreement and the EU's Role in the International Order*, in *ECLIC*, 2025, p. 99 ss.; B. NASCIMBENE, *Reciprocità, diritto internazionale e diritto interno*, in M. LIBERTINI, S. MASINI, M. MAUGERI, B. NASCIMBENE (a cura di), *Reciprocità, sostenibilità e concorrenza nel*

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Udine.

*mercato internazionale dell'agroalimentare*, Milano, 2025, p. 56 ss.; N. POSE-FERRARO, *Essay 22: Opportunities and Challenges of Interregionalism: The Case of the European Union-Mercosur Negotiation*, in A. ACHARYA, P. DE LOMBAERDE, B. FUTÁK-CAMPBELL, L. CHINENYE IROULO, J. PEIXOTO BATISTA (eds.), *Essays on Global Regionalism II: Will Regions Save the World?*, Cham, 2025, p. 225 ss.). L'intesa così raggiunta aveva raccolto diverse critiche, in particolare per la limitata attenzione dedicata ad alcune delle principali problematiche ambientali emerse in precedenza, tra cui quelle relativa alla deforestazione, al commercio di pesticidi e automobili dotate di motore a combustione e all'estrazione mineraria non sostenibile di materie prime (J. HARRISON, S. PAULINI, *The Revised EU-Mercosur Trade Deal: Does It Adequately Address Trade-Environment-Development Interlinkages?*, in *EJIL:Talk!*, 24 September 2025).

Per tale motivo, i negoziati furono ripresi e si procedette a una revisione dell'intesa, che la Commissione ha annunciato come conclusa il 6 dicembre 2024, articolandola nei due documenti recentemente firmati e destinati a sostituire le versioni precedenti. L'iter di entrata in vigore dei due testi giuridici è però differente: l'EMPA è un accordo quadro misto, per il quale è prevista la delibera unanime del Consiglio, l'approvazione del Parlamento, la ratifica del 27 Stati membri nonché quella degli Stati del Mercosur; l'iTA è un accordo interinale sugli scambi, le cui disposizioni, rientrando nell'ambito della politica commerciale comune, appartengono alla competenza esclusiva dell'UE, per il quale è dunque sufficiente, ai fini della sua conclusione ed entrata in vigore, una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata e l'approvazione del Parlamento, oltre alla ratifica degli Stati del Mercosur (F. ROLANDO, *L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia*, in *rivista.eurojus.it*, 2 febbraio 2026). Si precisa che, una volta che sarà entrato in vigore l'Accordo di partenariato, l'Accordo interinale cesserà i propri effetti (art. 23, par. 10, iTA).

Si noti che l'intesa così raggiunta rivestirà una portata colossale. Essa coinvolgerà due blocchi commerciali che insieme rappresentano il 30% del PIL globale, così costituendo la più grande zona di libero scambio mai creata dall'UE, interessante circa 800 milioni di consumatori. L'entrata in vigore dell'Accordo permetterà ai Paesi del Mercosur di liberalizzare il 92% dei loro prodotti, attualmente sottoposti a dazi, nonché all'UE di eliminare i dazi sull'91% dei prodotti esportati (European Parliament, *EU/Argentina/Brazil/Paraguay/Uruguay Partnership Agreement*, 3 September 2025; I. MASSA, L. MODESTO, D. VIVANI, Y. VECCHIO, *Accordo UE-Mercosur*, in *Divulga*,

27 luglio 2022, p. 11; J. HAGEMEJER, A. MAURER, B. RUDLOFF, P-T. STOLL, S. WOOLCOCK, A. COSTA VIEIRA, K. MENSAH, K. SIDLO, *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*, Policy Department for External Relations, European Parliament Directorate General for External Policies of the Union, November 2021, p. 19 ss.; B. NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 56 ss.).

## 2. *Il capitolo sullo sviluppo sostenibile*

Nell'ambito degli accordi commerciali con Paesi terzi, è divenuta prassi consolidata da parte del legislatore europeo di introdurre appositi capitoli sul commercio e sullo sviluppo sostenibile (CSS). In tali capitoli, usualmente le parti si impegnano reciprocamente a rispettare obblighi in tema di tutela ambientale e protezione dei lavoratori, prevedendo appositi meccanismi di monitoraggio (L. DI ANSELMO, *La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di enforcement più incisivi?*, in *federalismi.it*, 3 maggio 2023, p. 92 ss.; comunicazione della Commissione, *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM (2021) 66final).

In tal guisa, l'Agreement del 2019 fissava degli obiettivi ambiziosi in materia di cambiamento climatico, che addirittura superavano quelli contenuti in precedenti accordi, come ad esempio quello con il Canada (CETA) (C. M. SAN MILLÁN, *Finally, Mercosur!… Or not? The Stumbling Block with the Chapter on Trade and Sustainable Development*, in *EJIL:Talk!*, 6 February 2026). In particolare, l'art. 6 dell'Allegato "Trade and Sustainable Development" precisava l'importanza che le Parti attribuivano agli obiettivi statuiti nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (c.d. UNFCC), nonché il loro impegno nell'attuazione delle previsioni dell'UNFCC stesse e dell'Accordo di Parigi del 2015. In conformità all'art. 2 dell'Accordo di Parigi, si promuoveva un commercio a basse emissioni, uno sviluppo economico resiliente nonché un rafforzamento delle capacità di adattarsi agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Benché molto ambiziosa, la disciplina prevista dall'accordo si dimostrava concretamente debole, difettando di un meccanismo di risoluzione delle controversie volto alla sospensione dei benefici dell'accordo o all'irrogazione di sanzioni in caso di inadempimento.

Diversamente, nella versione del 6 dicembre 2024, particolare enfasi era stata dedicata alla valorizzazione dell'Accordo di Parigi quale elemento essenziale dell'Accordo UE-Mercosur. Questa previsione avrebbe pertanto

favorito, ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, la sospensione dell'accordo laddove una parte si fosse ritirata dall'Accordo di Parigi o ne avesse compromesso il suo corretto funzionamento dall'interno, adottando un comportamento contrario a buona fede (elaborazione analoga si rinviene nell'accordo commerciale tra UE-Nuova Zelanda (art. 19.6, par. 3, dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda) nonostante l'Accordo di Parigi non sia qualificato come elemento essenziale) (C. ECKES, P. KRAJEWSKI, *How Sustainable Is the EU-Mercosur Agreement?*, in *Amsterdam Centre for European Law and Governance*, 17 April 2025, p. 6 ss.; E. ORTIZ-HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 111 ss.).

Infine, la versione definitiva dell'Accordo, come esposto, si compone di un accordo *ad interim* iTA e dell'Accordo definitivo EMPA. Con riferimento al primo, in vigore dal 1° maggio 2026, ai sensi dell'art. 18.6, le Parti ribadiscono i loro impegni al rispetto delle previsioni di cui all'UNFCC e all'Accordo di Parigi, però, al pari della versione del 2019, l'art. 18.15(5) precisa come le controversie aventi ad oggetto questo capitolo non possano essere risolte secondo i meccanismi generali previsti dal Capitolo 21, dovendo ricorrere all'applicazione di strumenti più deboli, quali le consultazioni o l'istituzione di pannelli di esperti (artt. 18.16 e 18.17 iTA).

Diverso è il caso delle previsioni contenute nell'EMPA, capitolo 7, art. 7.7, ove, dopo aver espresso la più ampia collaborazione possibile tra tutti i Paesi coinvolti affinché siano ridotte le emissioni globali (par. 1), nonché aver ribadito il ruolo che il commercio svolge in risposta ai cambiamenti climatici e la partecipazione in buona fede all'UNFCC e all'Accordo di Parigi (par. 2), si dichiara che tale Accordo costituisce elemento essenziale dell'EMPA stesso (par. 3). Non solo, il par. 4 precisa come ciò non pregiudichi il diritto delle Parti di avvalersi, per la risoluzione delle controversie sorte nell'ambito di questo capitolo, delle procedure previste in altri accordi di cui queste sono parte, compreso quelle statuite nell'ambito dell'OMC. Come usualmente accade nell'ambito degli accordi commerciali tra l'UE e Stati terzi, anche l'Accordo EMPA (art. 29.4), dedicato alla risoluzione delle controversie, esclude dal suo ambito di applicazione il capitolo sullo sviluppo sostenibile.

Si rammenti che, ai sensi dell'art. 60, par. 3, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato è intesa come violazione di carattere sostanziale. Dunque, innanzi a una violazione di tal sorta a carico di una Parte, l'altra è legittimata a invocare tale violazione quale motivo di estinzione o di sospensione totale o parziale dell'applicazione del

trattato stesso (art. 60, parr. 1-2, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).

Emerge pertanto come la versione che diverrà operativa, una volta ratificata da tutti gli Stati membri, dell'Accordo UE-Mercosur costituisca un punto di incontro tra le evoluzioni che hanno interessato le relazioni in tale settore. Invero, da un canto, il carattere di essenzialità della previsione riconduce alla facoltà di sospensione dell'accordo ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati; dall'altro, pur non includendo il capitolo sullo sviluppo sostenibile nell'ambito dei meccanismi generali di risoluzione delle controversie, rinvia ad altri strumenti già in vigore tra le Parti per favorire una loro soluzione.

### 2.1. *La clausola di salvaguardia dell'UE per i prodotti sensibili*

L'accordo commerciale definitivo (EMPA, capo 17), come altresì l'accordo interinale (iTA, capo 9), contengono un apposito capo dedicato all'applicazione delle misure di salvaguardia bilaterali a favore di entrambe le Parti, che prevedono la sospensione temporanea delle importazioni o la riduzione temporanea della preferenza tariffaria per un determinato prodotto (art. 17.6, lett. a) e lett. b) dell'EMPA; art. 9.6, lett. a) e lett. b) dell'iTA).

Le modalità di concreta applicazione di tale clausola sono state oggetto di significative contestazioni da parte degli agricoltori europei. A tal fine, l'11 marzo 2026 è stato adottato il regolamento (UE) 2026/687, il quale costituisce il quadro generale di attuazione delle clausole di salvaguardia nell'ambito di un prodotto "sensibile" importato nel mercato interno, come indicato nell'allegato al regolamento (art. 2, n. 8 del regolamento (UE) 2026/687; l'elenco dei prodotti "sensibili" potrà essere aggiornato dalla Commissione in forza di un regolamento delegato *ex* art. 290 TFUE; v. il considerando n. 16 del regolamento (UE) 2026/687).

Nello specifico, ai sensi dell'art. 6 del regolamento (UE) 2026/687, si prevede l'adozione di misure di salvaguardia provvisorie laddove, a seguito dell'indagine condotta dalla Commissione, emergano sufficienti elementi di un grave pregiudizio o minaccia di pregiudizio per l'industria dell'Unione fondati sui due seguenti aspetti: 1) le importazioni di uno dei prodotti sensibili è incrementata di oltre il 5% rispetto alla media triennale; 2) il prezzo medio all'importazione è inferiore al 5% del prezzo medio praticato sul mercato interno di prodotti simili o direttamente concorrenti durante lo stesso periodo (soglie dimezzate rispetto all'originaria proposta della Commissione).

Vale la pena sottolineare come l'inchiesta possa essere avviata dalla Commissione in autonomia oppure su richiesta di uno Stato membro, di una persona fisica o giuridica, o di un'associazione priva di personalità giuridica che agisce a nome dell'industria dell'Unione (artt. 5 e 6 del regolamento (UE) 2026/687) qualora sussistano sufficienti elementi di prova *prima facie* per ritenere sussistente il grave pregiudizio.

Infine, ai sensi dell'art. 14, la Commissione è tenuta a redigere e presentare annualmente al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'applicazione, attuazione e rispetto degli obblighi sanciti nel regolamento (N. DE SADELEER, *A proposito delle clausole di salvaguardia nei futuri accordi commerciali UE-Mercosur*, in *RGAonline*, 2 marzo 2026).

### 2.2. *Gli alti standard di sicurezza alimentare dell'UE*

Il trattato commerciale in esame coinvolgerà l'importazione nel mercato interno di diverse colture e prodotti agricoli, tra cui la soia, lo zucchero di canna e l'etanolo, fortemente dipendenti dall'impiego di pesticidi. A tal riguardo, i livelli di sicurezza alimentare dell'UE sono notoriamente più elevati di quelli degli Stati del Mercosur sotto il profilo dell'utilizzo dei pesticidi, degli ormoni e degli antibiotici. Si evidenzia, invero, come l'impiego di pesticidi vietati nell'UE sia largamente consentito tra i Paesi del Mercosur e il Brasile è emblematico al riguardo: dal 2016 al 2021 sono stati autorizzati oltre 1.200 pesticidi, 200 dei quali erano vietati nell'UE (I. MASSA, L. MODESTO, D. VIVANI, Y. VECCHIO, *op. cit.*, pp. 21-22; B. NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 60 ss.). Non solo: con riferimento agli antibiotici, si rinvia al caso relativo alla mancanza di sistemi di tracciabilità della carne bovina brasiliana esportata verso l'UE, dalle cui analisi è emersa la presenza di residui di estradiolo 17-beta (European Parliament, *Safety of Beef Imported from Mercosur Countries in Light of the Detection of Prohibited Hormonal Substances*, E-000884/2026, 4 March 2026).

Nonostante la Commissione abbia in numerose occasioni rassicurato i consumatori e i produttori agricoli europei che nel mercato interno possano entrare esclusivamente prodotti conformi alla legislazione fitosanitaria dell'UE (European Commission, *Questions and Answers on the EU-Mercosur Partnership Agreement*, 17 January 2026), presupponendo pertanto l'applicazione dei medesimi requisiti sia ai produttori interni ed esterni, alcune considerazioni meritano di essere svolte.

In primo luogo, benché se ne sia a lungo discusso, i due testi definitivi non introducono delle clausole specchio volte a imporre l'applicazione delle medesime regole tra i produttori agricoli (N. DE SADELEER, *op. cit.*).

In secondo luogo, in base all'attuale formulazione del regolamento (CE) 396/2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale (LMR), i prodotti alimentari possono essere ugualmente importati anche qualora superino i livelli massimi stabiliti, purché rientrino nella soglia di tolleranza all'importazione (o entro i limiti massimi del Codex Alimentarius) e l'uso della sostanza non autorizzato nell'Unione sia giustificato da motivi diversi dalla protezione della sanità pubblica, con riferimento al prodotto e all'utilizzo specifico (art. 3, par. 1, lett. g) del regolamento (CE) 396/2005).

La Commissione, consapevole di tali criticità e al fine di garantire condizioni di concorrenza eque nonché un elevato livello di tutela della salute dei consumatori, ha presentato il 16 dicembre 2025 una proposta di modifica del regolamento sugli LMR nell'ambito del decimo pacchetto Omnibus dedicato al "Food and Feed Safety Simplification Package". La proposta mira ad allineare le disposizioni relative alla produzione applicate ai prodotti importati, con particolare riferimento ai pesticidi e al benessere degli animali (comunicazione della Commissione, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, COM (2025) 75final). In particolare, si prevede di fissare a zero i livelli massimi di residui per le sostanze non approvate nell'UE e caratterizzate da proprietà particolarmente pericolose (si precisa che la proposta include una procedura di deroga sulla base di valutazioni scientifiche, cfr. art. 3, par. 4, lett. a) della proposta di regolamento COM (2025) 1030final). A tal riguardo, la Commissione ha avviato una valutazione d'impatto, la cui conclusione è prevista entro l'estate del 2026, incentrata sulla competitività dell'UE e sulle eventuali implicazioni internazionali della proposta. L'emendamento introdurrebbe dunque le cosiddette "clausole specchio", da tempo auspicate, sebbene possano sollevarsi dubbi circa la loro compatibilità con le norme dell'OMC, specialmente con gli accordi Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) e Technical Barriers to Trade (TBT). Tra i principi fondamentali dell'OMC volti a promuovere il libero scambio dei prodotti si annovera quello della non discriminazione tra prodotti nazionali e stranieri. Pertanto, pur essendo ogni Stato libero di adottare norme sanitarie, fitosanitarie e tecniche ritenute più idonee, eventuali misure restrittive rispetto agli standard vigenti negli Stati esportatori dovranno essere giustificate sulla base di criteri tecnici e scientifici, validi a livello internazionale (G. SPOTO, *L'Accordo internazionale sulle misure sanitari e fitosanitarie*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 1231 ss.; G. SPOTO, *L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT), le barriere tariffarie, le regole tecniche e le etichette*

*alimentari*, *ivi*, p. 1233 ss.; G. SPOTO, *Luci e ombre del sistema multilaterale degli accordi internazionali sul commercio dei prodotti agricoli*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2021, p. 433 ss.; P. CIRIELLI, *L'armonizzazione tecnica nello spazio giuridico globale,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, p. 415 ss.; B. NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 47 ss.).

Si deve però rilevare come, anche qualora si modificasse il regolamento in questione, l'emendamento concernerebbe esclusivamente le sostanze più pericolose con proprietà mutagene, cancerogene o reprotossiche e gli interferenti endocrini responsabili di effetti negativi sull'uomo (N. DE SADELEER, *op. cit.*).

## 3. *La richiesta di parere innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*

Il 21 gennaio 2026 il Parlamento europeo ha deciso di adire la Corte di giustizia per chiederle di pronunciarsi, in forza dell'art. 218, par. 11, TFUE, sulla compatibilità dell'Accordo commerciale EU-Mercosur, strutturato nei due testi giuridici, rispetto ai Trattati.

In particolare, il Parlamento esprime dubbi sulla legittimità dell'accordo così come strutturato, evidenziando diverse criticità. In primo luogo, solleva possibili profili di contrasto con gli artt. 11, 168, 169, 171 e 191 TFUE nonché con gli artt. 35, 37 e 38 della Carta dei diritti fondamentali, anche alla luce del meccanismo di riequilibrio introdotto dall'accordo, ritenuto potenzialmente lesivo dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE (si veda, al capo 21, l'art. 21.4, lett. b) dell'EMPA, e il capo 1, art. 1.3, lett. k) dell'iTA). In secondo luogo, il Parlamento segnala una possibile divergenza tra l'azione della Commissione e il mandato negoziale conferito dal Consiglio nel 1999, nonché con le conclusioni del Consiglio del 22 maggio 2018, in ossequio all'art. 218, parr. 2 e 4, TFUE, ai principi di attribuzione, di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione. Inoltre, viene criticata l'esclusione dei parlamenti nazionali, a quali non è consentito esprimersi sull'iTA, a differenza di quanto accade per gli accordi misti. Infine, il capo 18 (dedicato all'ambiente) viene ritenuto potenzialmente critico in quanto potrebbe compromettere l'applicazione del principio di precauzione, determinando una riduzione dei livelli di protezione della salute, dei consumatori e dell'ambiente assicurati nell'UE (F. ROLANDO, *op. cit.*; C. ECKES, *The ECJ's Opportunity to Address the EU's Climate Mitigation Obligations*, in *VBlog*, 18 September 2025).

Lo snodo principale della questione sollevata dal Parlamento si fonda

sulla struttura stessa dell'Accordo, che non rispecchierebbe le direttive di negoziato del 1999, le quali autorizzavano la conclusione di un unico accordo di associazione misto che, ai sensi dell'art. 218, par. 8, avrebbe dovuto essere adottato dal Consiglio all'unanimità e successivamente sottoposto alla ratifica dei parlamenti nazionali (proposta di risoluzione sulla richiesta di un parere alla Corte di giustizia, 2026/2560(RSP), lett. C)). Invero, né la portata dell'Accordo interinale né le conseguenti limitazioni sul potere di veto degli Stati membri avrebbero potuto essere previste dai redattori del mandato del 1999. La Commissione, sebbene sia libera di negoziare il contenuto preciso dell'accordo, deve comunque mantenere il proprio raggio d'azione entro il testo del mandato.

Ci si interroga pertanto se la Commissione sia rimasta entro i confini del mandato del 1999, optando per una scelta procedurale – la predisposizione di due testi giuridici paralleli, l'uno di competenza esclusiva dell'UE e l'altro di competenza condivisa – di fatto non contemplata (J. BECKER, J. THOMSEN, *Aus Eins mach Zwei – Die EU-MERCOSUR-Abkommen*, in *JuWissBlog*, 12 February 2026).

A tal riguardo, merita menzione un precedente del Tribunale dell'Unione europea, il quale ha negato la propria competenza a conoscere dell'omesso rispetto – sotto il profilo contenutistico – del mandato conferito alla Commissione ai fini del negoziato, trattandosi di un potere affidato al Consiglio esprimibile con la decisione di concludere o meno l'accordo internazionale (sentenza del Tribunale del 15 marzo 2006, causa T-226/04, *Italia/Commissione*, punto 76; U. LATTANZI, *UE-Mercosur: un accordo, due trattati, molti dubbi. Note a margine della richiesta di parere del Parlamento europeo sugli Accordi UE-Mercosur*, in *diritto comparato.it*, 3 marzo 2026. Sul punto v. altresì la sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione/Consiglio*, punti 86-90, citata da G. KÜBEK, *Has the European Parliament Shot Itself in the Foot? The Prospected Legal Insights and Practical Impact of the Opinion Request on the EU-Mercosur Agreement*, in *VBlog*, 18 February 2026).

La Corte potrebbe dunque seguire il medesimo indirizzo affermando che la decisione (UE) 2026/183 del Consiglio relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo interinale costituisca essa stessa una ratifica dell'operato della Commissione e dichiarare pertanto che l'accordo non viola il mandato (J. BECKER, J. THOMSEN, *op. cit.*).

Al contempo, non si può escludere la possibilità di un ricorso per annullamento della medesima decisione, pubblicata in Gazzetta il 27 febbraio 2026, limitatamente alla porzione del testo che riconosce la sua provvisoria

applicazione (soprattutto all'art. 3). Per scrupolo si precisa che, per giurisprudenza consolidata della Corte, la parallela pendenza di medesime questioni innanzi alla Corte sia tramite ricorso *ex* art. 263 TFUE, sia *ex* art. 218, par. 11, TFUE, non preclude a questa la possibilità di pronunciarsi previamente in via consultiva (parere 2/00 della Corte del 6 dicembre 2001, *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, par. 12; F. ROLANDO, *op. cit.*).

## 4. *L'applicazione provvisoria dell'accordo interinale dal 1° maggio 2026*

Il 1° maggio 2026 è entrato provvisoriamente in vigore l'Accordo interinale iTA tra l'Unione europea e tutti i Paesi del Mercosur che frattanto lo hanno notificato (l'ultimo è stato il Paraguay a fine marzo 2026) ai sensi dell'art. 23, parr. 1 e 2, dell'iTA e dell'art. 3 della decisione (UE) 2026/183 (C. ALCIDI, *The Provisional Application of the EU-Mercosur Agreement Matters… Despite the Legal Uncertainty*, in *CEPS*, 28 April 2026; M. CASTELLANETA, *Scambi commerciali: in vigore, in via provvisoria, l'accordo Mercosur*, in *marinacastellanetablog*, 1° maggio 2026).

Nel caso di specie la Commissione, nonostante detenga la rappresentanza esterna dell'Unione *ex* art. 17 TUE, non possiede alcun margine di discrezionalità sull'operatività provvisoria dell'Accordo, giacché la stessa decisione contempla la sua applicazione provvisoria "a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo alla data in cui uno o più Stati del Mercosur firmatari […] hanno notificato all'Unione l'espletamento delle rispettive procedure interne necessarie". Pertanto, essa non dispone di alcun potere di attendere l'approvazione da parte del Parlamento stesso o l'emissione del parere consultivo della Corte (J. SCHRAMM, *From Capacity to Necessity. The Provisional Application of the EU-Mercosur Agreement*, in *VBlog*, 13 March 2026).

È utile sottolineare come l'art. 218, par. 5, TFUE, che consente l'applicazione provvisoria, sia già stato impiegato dal Consiglio nelle ipotesi di accordi misti – comportando l'anticipata applicazione delle materie di competenza esclusiva dell'UE – in attesa delle singole ratifiche degli Stati membri (sul punto si veda il caso dell'Accordo interinale sugli scambi tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile, entrato in vigore l'1 febbraio 2025). In tali occasioni, qualora gli Stati membri avessero esercitato tramite i Parlamenti nazionali il proprio potere di veto, il Consiglio sarebbe stato costretto a revocare la propria decisione di applicazione provvisoria.

Il caso di specie però è differente sotto due diversi, ma entrambi rilevanti, profili. In primo luogo, la struttura dell'accordo comporta che, qualora l'EMPA non sia ratificato da tutti gli Stati membri, l'iTA rimanga in ogni caso operativo a tempo indeterminato. In secondo luogo, finora – ad eccezione di rare occasioni come con l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra – il Consiglio ha sempre atteso il voto del Parlamento europeo prima di avviare l'applicazione provvisoria di un accordo commerciale.

Infine, non ci si può esimere dal considerare che durante il periodo di applicazione provvisoria dell'accordo potrebbero accadere plurimi eventi: il Parlamento europeo potrebbe votare contro l'accordo stesso, la Corte di giustizia potrebbe pronunciarsi sostenendo l'incompatibilità dell'accordo con i trattati nonché, da ultimo, potrebbe essere dichiarata invalida la decisione del Consiglio in discussione laddove fosse presentato e, successivamente, accolto un ricorso per annullamento (A. LEJEUNE, *Back to the Pre-Lisbon era? Why the Provisional Application of the EU-Mercosur Agreement is so Controversial*, in *EJIL:Talk!*, 23 February 2026).

Con riferimento alla procedura di parere consultivo sorge peraltro un ulteriore dubbio sulla sua potenziale rilevanza innanzi a disposizioni che potrebbero già essere in vigore. Sul tema la Corte si è pronunciata in diverse occasioni. Nel parere 1/17 sull'accordo economico e commerciale CETA, la Corte ha ritenuto comunque di pronunciarsi, in quanto, sebbene alcune previsioni dell'Accordo fossero già provvisoriamente applicabili, non lo erano quelle oggetto di domanda di parere. A questo si aggiunga, altresì, il parere 3/94 della Corte del 13 dicembre 1995, *Accord-cadre sur les bananes*, relativo all'Accordo quadro sulle banane tra la Comunità europea e la Colombia, il Costa Rica, il Nicaragua e il Venezuela, nel quale la Corte si è rifiutata di pronunciarsi nel merito sostenendo che l'obiettivo di prevenzione oggi perseguito dall'art. 218, par. 11, TFUE non fosse raggiungibile, avendo nelle more l'accordo prodotto effetti. Da ultimo, nel suo parere 1/94, la Corte ha precisato che i giudici lussemburghesi possono pronunciarsi finché non sia frattanto raggiunto il consenso della Comunità ad essere vincolata dall'accordo (F. ROLANDO, *op. cit.*).

Non si può infine negare che, qualora il Parlamento non approvasse l'accordo o fosse dichiarata invalida la decisione del Consiglio, l'Unione subirebbe importanti conseguenze sia dal punto di vista dei rapporti di diritto privato che della reputazione internazionale. Con riferimento ai primi, potrebbe conseguirne un'interruzione delle catene di approvvigionamento, dei

contratti e dei diritti di proprietà intellettuale già in essere e fondati sull'accordo. Con riferimento al secondo, la credibilità dell'UE potrebbe essere pregiudicata nei confronti sia dei Paesi del Mercosur sia dei Paesi terzi, con i quali sta finalizzando accordi commerciali che a loro volta potrebbero essere interessati da analoga procedura di applicazione provvisoria.

Da ultimo, merita di essere evidenziato un ulteriore profilo di criticità che la procedura di adozione dell'accordo descritta induce a considerare. L'applicazione provvisoria dell'iTA solleva interrogativi sul potenziale deficit di legittimità democratica nell'Unione europea e sull'assenza di solide garanzie procedurali di tale struttura. La presente riflessione non poggia le proprie basi sull'operatività stessa dell'art. 218, par. 5, TFUE, che ammette l'applicazione provvisoria degli accordi – posto che l'eventuale decisione del Consiglio sarebbe sindacabile mediante ricorso per annullamento – bensì sulla configurazione complessiva dell'accordo UE-Mercosur. In particolare, l'accordo interinale (iTA), qualora non fosse l'EMPA ratificato dalla totalità degli Stati membri, rischierebbe di rimanere in vigore *sine die*. In tal modo i governi nazionali, attraverso il Consiglio, potrebbero aggirare legalmente, anche a seguito dell'entrata del Trattato di Lisbona, il ruolo del Parlamento europeo, favorendo così l'operatività di un accordo commerciale globale come quello in esame.

**Abstract (ita)**

Dopo oltre vent'anni di negoziati, è stata raggiunta un'intesa sul testo dell'Accordo tra l'UE e il Mercosur, parzialmente in vigore, seppur provvisoriamente, dal 1° maggio 2026. L'accordo è stato oggetto di vivaci contestazioni da parte degli operatori del settore agricolo, in quanto accusato di compromettere la competitività delle imprese europee, la tutela della salute dei consumatori europei, nonché gli obiettivi di sostenibilità auspicati dal legislatore europeo. Alla luce di tali criticità e, considerata la struttura dell'accordo, articolata in due testi, il Parlamento europeo ha ritenuto essenziale richiedere un parere consultivo alla Corte di giustizia. Il presente contributo si propone di affrontare gli aspetti più controversi dell'accordo, ripercorrendone le fasi iniziali di negoziazione fino alla decisione di una sua applicazione provvisoria.

**Abstract (eng)**

After more than twenty years of negotiations, an agreement has finally been reached on the text of the EU-Mercosur Agreement. The agreement has been partially in force since 1 May 2026, albeit provisionally. However, the agreement has encountered significant opposition from agricultural sector operators, who claim that it undermines the competitiveness of European businesses, the protection of European consumers' health and the sustainability objectives set by the European legislator. In light of the agreement's structure, which is divided into two texts, and these critical issues, the European Parliament considered it essential to seek an advisory opinion from the Court of Justice. This article aims to address the agreement's most controversial aspects, tracing its development from the initial negotiation stages through to the decision on its provisional application.

# LA REGIONALIZZAZIONE DEL MERCATO UNICO ALIMENTARE: RIFLESSIONI A MARGINE DEL CASO *FIDENATO* SULLA LEGITTIMITÀ DEI DIVIETI NAZIONALI DI COLTIVAZIONE

**Giuseppe Geraci***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo e fattuale: la disciplina UE sugli OGM. – 2.1. *Segue*: il divieto nazionale di coltivazione e il contenzioso interno. – 2.2. *Segue*: le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte. – 3. La decisione della Corte: la procedura "opt-out" e la sua compatibilità con il diritto UE. – 3.1. *Segue*: libera circolazione delle merci e limiti alla competenza statale. – 3.2. *Segue*: proporzionalità, non discriminazione e libertà d'impresa. – 4. Osservazioni critiche.

## 1. *Introduzione*

Il sistema del diritto alimentare dell'Unione europea ha subito, nell'ultimo ventennio, uno sviluppo profondo, passando da un insieme di regole tecniche funzionali alla mera costruzione del mercato interno verso un ordinamento autonomo e valorialmente orientato.

In questo contesto, la sicurezza non è più intesa solo come assenza di rischi igienico-sanitari e quindi come *food safety*, ma come un valore multidimensionale che abbraccia la protezione degli ecosistemi e la trasparenza verso il consumatore.

L'Unione europea in questo settore deve oggi bilanciare standard di sicurezza elevatissimi con la necessità di non soffocare l'innovazione, in un quadro dove la tutela della salute umana è elevata a diritto fondamentale della persona (cfr. art. 35 Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

La disciplina degli organismi geneticamente modificati (OGM) si pone al centro di questa tensione, rappresentando il terreno di scontro tra una visione tecnocratica dell'Unione e le rivendicazioni di sovranità identitaria degli Stati membri (v. A. SANTINI, *Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei novel foods*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2023, p. 134 ss., spec. pp. 140-144).

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina.

La gestione del rischio nel diritto dell'Unione poggia sulla divisione tra la valutazione scientifica e la decisione politica, una separazione che appare sempre più sfumata nelle materie ad alta densità tecnologica. Il regolamento (CE) n. 178/2002 ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare come organo terzo e indipendente, ma la prassi ha dimostrato che il *risk management* non può prescindere da considerazioni di carattere sociale ed economico (v. M. EL GEMAYEL, *The Role of Risk Analysis in EU Food Governance*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025, p. 149 ss., spec. pp. 155-162).

Il dibattito attuale sulle Nuove Tecniche Genomiche (NGT) evidenzia come l'Unione cerchi di superare l'impasse normativa degli OGM tradizionali per rafforzare la resilienza della filiera alimentare, scontrandosi però con la persistente applicazione del principio di precauzione (sul punto v. G. RAGONE, *La disciplina degli OGM tra Unione europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2015, p. 115 ss.; A. ORSINA, *Il principio di precauzione quale canone generale del diritto dell'Unione europea e le sue influenze sull'ordinamento italiano. Il caso particolare degli OGM*, in A. M. MAUGERI, R. SICURELLA, F. SIRACUSANO, G. M. VAGLIASINDI, V. SCALIA, A. LUCIFORA (a cura di), *Diritto Penale dell'Unione europea e nell'Unione europea*, Pisa, 2023, p. 915 ss.).

In questo scenario, la scienza non è più l'unico parametro di legittimazione, ma deve convivere con fattori legittimi che riflettono le diverse sensibilità nazionali (v. A. DI LAURO, *Mercato agroalimentare e innovazione tecnologica,* in P. BORGHI, I. CAFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 781 ss.).

La sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 2026, nelle cause riunite C-364/24 e C-393/24, costituisce uno spartiacque fondamentale per la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri.

La pronuncia interviene a quasi dieci anni di distanza dal precedente del 2017, in cui venne adottato un approccio rigorosamente "scienzo-centrico" per censurare i divieti italiani alla coltivazione (sentenza della Corte del 13 settembre 2017, causa C-111/16, *Fidenato e a.*, punti 46-52). Oggi, la Corte è chiamata a vagliare la legittimità del sistema di *opt-out* introdotto dalla direttiva (UE) n. 2015/412, che permette agli Stati di vietare la coltivazione per motivi non scientifici. Analizzare questa decisione significa dunque esplorare i confini tra l'unità del mercato interno e la differenziazione geografica dell'integrazione, valutando se la soluzione politica trovata regga al vaglio dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

## 2. *Il quadro normativo e fattuale: la disciplina UE sugli OGM*

L'impalcatura giuridica che governa gli organismi geneticamente modificati nell'Unione europea si fonda su un equilibrio tra l'obiettivo dell'armonizzazione del mercato interno e la necessità di garantire un elevato livello di biosicurezza, espresso attraverso un sistema di fonti tra loro complementari.

Il pilastro fondamentale di questo regime è costituito dalla direttiva n. 2001/18/CE, relativa all'emissione deliberata nell'ambiente di OGM, la quale definisce una procedura di autorizzazione rigorosa fondata sul principio di prevenzione e sulla valutazione del rischio caso per caso (cfr. art. 4 direttiva n. 2001/18/CE). L'atto dà forma a un modello di armonizzazione esaustiva che, in linea di principio, limita drasticamente la possibilità per gli Stati membri di adottare misure unilaterali restrittive una volta che l'autorizzazione sia stata concessa a livello centrale.

A questo pilastro si affianca il regolamento (CE) n. 1829/2003, specifico per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati, che rappresenta la *lex specialis* per i prodotti destinati alla filiera agroalimentare. Il coordinamento tra questi atti e la legislazione alimentare generale costituisce il cuore dei problemi interpretativi emersi nella sentenza *Fidenato*.

In particolare, l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 disciplina le misure di emergenza, permettendo agli Stati membri di sospendere o vietare temporaneamente l'uso di un OGM, a condizione che sia dimostrata la sussistenza di un rischio grave per la salute o l'ambiente, vincolando, quindi, all'evidenza scientifica la possibilità per gli stessi di esercitare tale facoltà (v. H. SCHEBESTA, K. PURNHAEN, *EU Food Law*, Oxford, 2024, pp. 177-181).

È proprio in questo quadro normativo che si è consumata la frattura tra i presupposti della sentenza *Fidenato* del 13 settembre 2017 e la cornice giuridica della sentenza del 5 febbraio 2026.

Se nel 2017 la Corte aveva chiarito che le misure di emergenza non potessero essere adottate sulla base del solo principio di precauzione in assenza di prove di un rischio manifesto (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 47-51), l'introduzione degli artt. 26 *ter* e 26 *quater* nella direttiva n. 2001/18/CE, ad opera della direttiva (UE) n. 2015/412, ha radicalmente mutato il paradigma. Questo intervento ha creato una via d'uscita, l'*opt-out*, che prescinde dalla prova scientifica del danno, permettendo divieti basati su motivi imperativi di politica agricola o socioeconomica senza richiedere una specifica dimostrazione di rischio scientifico, ma non per questo sottratti al controllo di coerenza, proporzionalità e non discriminazione (v. E. SIRSI, *Gli alimenti*

*geneticamente modificati e gli alimenti ottenuti con le nuove tecniche genomiche*, in P. BORGHI, I. CAFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *op. cit*., p. 788 ss.).

Tale mutamento sposta il baricentro del sistema da un regime di uniformità scientifica a uno di "flessibilità geografica", la cui legittimità è stata confermata dalla Corte seguendo l'orientamento di apertura verso la discrezionalità politica degli Stati (v. sentenza della Corte del 5 febbraio 2026, cause riunite C-364/24 e C-393/24, *Fidenato*, punti 62-65).

### 2.1. Segue: *il divieto nazionale di coltivazione e il contenzioso interno*

Il percorso giudiziario che ha condotto alla pronuncia del 5 febbraio 2026 non può essere correttamente compreso senza un breve cenno alla sentenza della Corte del settembre 2017.

La controversia traeva origine dai decreti interministeriali italiani che, a partire dal 2013, avevano vietato la coltivazione del mais MON810 invocando l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003. La posizione sostenuta dall'Italia in quella sede poggiava su una visione estremamente estensiva del principio di precauzione: lo Stato membro rivendicava il potere di agire in via d'urgenza anche in presenza di un'incertezza scientifica non necessariamente sostenuta da nuove evidenze di pericolo grave, ma legata a una diversa percezione sociale e politica del rischio (si veda, in tal senso, v. G. RAGONE, *op. cit*., pp. 117-125).

Tuttavia nove anni prima, la Corte aveva opposto un fermo diniego a tale impostazione, stabilendo che l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, letto in combinato disposto con il principio di precauzione di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002, non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare misure di emergenza provvisorie "al di fuori dei presupposti sostanziali previsti", ossia l'esistenza di una situazione di rischio manifesto e grave per la salute o l'ambiente, validata da un'analisi scientifica rigorosa.

In sostanza, il principio di precauzione non poteva essere utilizzato come scudo per *bypassare* la procedura di autorizzazione centralizzata, né per giustificare divieti nazionali basati su opzioni politiche sprovviste di base tecnica (si veda in tal senso anche M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2023, p. 71 ss., spec. pp. 74-77).

Il quadro giuridico muta radicalmente con l'adozione della direttiva

(UE) n. 2015/412, che introduce il meccanismo di *opt-out* attraverso l'inserimento degli articoli 26 *ter* e 26 *quater* nella direttiva n. 2001/18/CE.

Questo intervento legislativo rappresenta la risposta allo stallo decisionale, perché permette agli Stati membri di escludere il proprio territorio dalla coltivazione di OGM autorizzati per motivi imperativi diversi dalla sicurezza sanitaria o ambientale. In questo nuovo contesto si inserisce la sentenza del febbraio 2026, che deve rispondere a una domanda di validità sulla legittimità di tale deroga politica (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 44-47).

L'Unione ha operato una scelta consapevole nel distinguere il regime delle misure d'urgenza, basato sulla scienza e sul rischio grave, dal regime dell'esclusione geografica, basato sulla politica agricola e sugli impatti socioeconomici. La validità dell'art. 26 *quater* non può essere compromessa dal fatto che lo Stato non fornisca una giustificazione scientifica particolare, in quanto l'obiettivo della norma è offrire una base giuridica per gestire divergenze di natura non tecnica (conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, del 26 giugno 2025, cause riunite C-364/24 e C-393/24, *Fidenato*, parr. 48-51). Questa posizione segna una frattura netta con l'orientamento del 2017 perché l'Italia in quel caso venne censurata per aver mascherato una scelta politica da emergenza scientifica, mentre la sentenza in esame legittima quella stessa scelta politica purché veicolata attraverso la corretta procedura di *opt-out*.

### 2.2. Segue: *le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte*

Il rinvio pregiudiziale si colloca in un momento di profonda incertezza circa la tenuta del sistema di *opt-out*. Vista l'opposizione di *Fidenato* contro i provvedimenti nazionali che recepivano il divieto di coltivazione del mais MON810, è stata ravvisata la necessità di interrogare la Corte di giustizia sulla legittimità degli artt. 26 *ter* e 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE, come modificata nel 2015.

Il cuore del quesito investe la compatibilità di tali norme con l'art. 114 TFUE, che funge da base giuridica per il ravvicinamento delle legislazioni nel mercato interno.

La questione è se sia ammissibile, in un settore caratterizzato da una profonda armonizzazione, che l'Unione autorizzi deroghe nazionali prive di una specifica giustificazione scientifica (v. A. SANTINI, *op. cit.*, pp. 134-140).

Una seconda questione pregiudiziale riguarda la potenziale violazione del principio di proporzionalità e della libertà d'impresa sancita dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 35-37,

77-79). I giudici nazionali si chiedono se un divieto di coltivazione che non poggi su rischi accertati per la salute o per l'ambiente non costituisca un onere eccessivo e irragionevole per gli agricoltori, privandoli della possibilità di utilizzare tecnologie autorizzate e ritenute sicure a livello europeo. Il dubbio nasce dal contrasto netto e totale con l'orientamento espresso dalla stessa Corte nel 2017, quando venne stabilito che il solo principio di precauzione non potesse essere invocato in modo arbitrario per limitare l'attività economica in assenza di prove di pericolosità (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 53-55).

Inoltre, viene posta la questione della validità della decisione di esecuzione n. 2016/321, che ha formalmente rimosso il territorio italiano dall'ambito geografico dell'autorizzazione del mais MON810. In particolare, è stato sollevato il dubbio che tale decisione sia viziata da un eccesso di potere o da un difetto di motivazione, laddove recepisce superficialmente la richiesta dello Stato membro senza sottoporla a un vaglio di coerenza con gli obiettivi generali della politica agricola dell'Unione.

Il nodo che la Corte è chiamata a sciogliere riguarda proprio la possibilità di scindere la valutazione tecnica della sicurezza affidata all'EFSA, dalla decisione politica sulla localizzazione delle colture, senza che ciò comprometta la certezza del diritto per gli operatori del settore.

Infine, le questioni pregiudiziali richiamano la necessità di chiarire se il sistema di *opt-out* non finisca per tradursi in una discriminazione alla rovescia, penalizzando gli agricoltori di alcuni Stati membri rispetto ai loro concorrenti operanti in paesi che hanno invece accettato la coltivazione di OGM. La Corte è dunque chiamata a decidere se la diversità nazionale possa essere considerata un valore superiore all'uniformità del mercato, o se invece sino stati oltrepassati i limiti della propria discrezionalità creando un sistema che aggiri il rigore scientifico faticosamente costruito con la food law europea (v. H. SCHEBESTA, K. PURNHAEN, *op. cit.*, pp. 155-192).

## 3. *La decisione della Corte: la procedura "opt-out" e la sua compatibilità con il diritto UE*

Il nucleo della sentenza del 5 febbraio 2026 risiede nel riconoscimento della piena legittimità di un sistema che può essere descritto come una "autorizzazione a geometria variabile". La Corte chiarisce che gli art. 26 *ter* e 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE non costituiscono una deroga indebita al mercato interno ma uno strumento di flessibilità necessario per preservare

l'edificio normativo dell'Unione in un settore ad altissima sensibilità politica. A differenza della fattispecie esaminata nella sentenza *Fidenato* del 2017, in cui l'Italia aveva tentato di utilizzare impropriamente le misure di emergenza *ex* art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, nel caso odierno la Corte osserva che la base giuridica dell'intervento statale è radicalmente diversa. Se le misure d'urgenza richiedono la prova di un rischio grave e imminente, la procedura di *opt-out* consente di invocare motivi "imperativi" che prescindono dalla sicurezza sanitaria o ambientale in senso stretto (v. conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 42-47).

È stato inoltre evidenziato che la validità della decisione di esecuzione 2016/321 relativa al mais MON810 non è subordinata alla produzione di nuove evidenze scientifiche da parte dello Stato membro. Questa conclusione segna una svolta epocale: la validazione scientifica dell'EFSA rimane il presupposto per l'immissione in commercio nell'intera Unione, ma la "messa a terra" della coltivazione viene restituita alla discrezionalità politica nazionale. Quest'approccio riflette la consapevolezza che il consenso scientifico non sempre coincide con l'accettabilità sociale di una tecnologia (v. M. EL GEMAYEL, *op. cit.*, pp. 164-168).

Pertanto, l'Unione non ha ecceduto i limiti della propria discrezionalità nell'articolare una procedura che permette agli Stati di auto-escludersi dalla coltivazione per tutelare modelli agricoli tradizionali o strutture socioeconomiche specifiche.

Passaggio cruciale della sentenza riguarda l'interpretazione dell'art. 26 *quater*, par. 3. La Corte stabilisce come, una volta che lo Stato membro ha presentato una richiesta di limitazione geografica e questa è stata recepita nell'atto di autorizzazione o di rinnovo, tale restrizione diventa parte integrante della validità dell'autorizzazione stessa per quel territorio. In questo senso, la posizione di *Fidenato*, che invocava il primato del diritto dell'Unione per ignorare il divieto nazionale, viene respinta: il primato del diritto dell'Unione finisce, in questa prospettiva, per operare a favore della norma europea che legittima il divieto nazionale.

Questa configurazione permette di evitare che lo stallo decisionale in seno al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (PAFF Committee) blocchi l'innovazione negli Stati favorevoli, garantendo al contempo quella che può essere definita una forma di "sovranità colturale" degli Stati membri (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 58-62; G. RAGONE, *op. cit.*, pp. 125-128).

### 3.1. Segue: *libera circolazione delle merci e limiti alla competenza statale*

Il riconoscimento della legittimità dei divieti di coltivazione non implica una deroga generalizzata alle libertà fondamentali previste dal Trattato, con particolare riferimento in questo caso alla libera circolazione delle merci (cfr. art. 34 TFUE).

La Corte opera una distinzione netta tra la coltivazione intesa come fase della produzione agricola legata al territorio, e la commercializzazione, fase invece della circolazione dei prodotti. Viene ribadito che il sistema di *opt-out* previsto dalla direttiva (UE) n. 2015/412 riguarda esclusivamente l'attività di semina e crescita delle piante OGM, e non può in alcun modo essere esteso dagli Stati membri per vietare il transito o la vendita di alimenti e mangimi derivati da OGM legalmente autorizzati a livello di Unione (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 68-71).

Questa precisazione è fondamentale per salvaguardare l'unità del mercato interno, un punto su cui la giurisprudenza era stata categorica fin dai tempi del caso *Monsanto* (si veda, in tal senso, la sentenza della Corte del 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto*). Se agli Stati fosse concesso di bloccare anche la vendita di prodotti finiti sulla base di motivazioni di politica agricola, si assisterebbe a una frammentazione del mercato alimentare incompatibile con gli obiettivi del regolamento (CE) n. 1829/2003.

Il diritto dell'Unione europea ammette una "differenziazione territoriale" nella produzione, mentre la circolazione dei prodotti autorizzati resta integralmente disciplinata dalle regole del mercato interno, senza che l'una dimensione costituisca il limite o il contrappeso dell'altra. Ne consegue che il divieto di coltivazione non incide sulla qualificazione giuridica del prodotto OGM autorizzato, né sulla sua libera circolazione all'interno dell'Unione.

Sotto questo profilo, la sentenza consolida l'interpretazione secondo cui la decisione di esecuzione n. 2016/321 per l'Italia è valida proprio perché limita la sua portata alla sola coltivazione del mais MON810. La Corte chiarisce che la libertà dello Stato di invocare motivi imperativi non è una delega in bianco, ma deve essere esercitata nel rispetto del principio di leale cooperazione (cfr. art. 3, par. 4, TUE): lo Stato non può ostacolare il commercio di prodotti derivati da OGM coltivati legalmente in altri Stati membri. In questo modo, la Corte risponde indirettamente alle preoccupazioni espresse circa il rischio che la disciplina sulla coesistenza tra colture possa essere usata strumentalmente per erigere barriere commerciali.

La sentenza non introduce un meccanismo di compensazione tra

autonomia nazionale e tutela del mercato interno, ma si limita a ribadire la distinzione tra i due piani: da un lato, la coltivazione, quale attività agricola radicata nel territorio dello Stato membro suscettibile di *opt-out*; dall'altro, la circolazione e commercializzazione dei prodotti OGM autorizzati, che restano integralmente soggette alle regole del mercato interno e non possono essere incise da misure nazionali (conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 85-88; M. MAURO, *op. cit.*, pp. 71-95).

### 3.2. Segue: *proporzionalità, non discriminazione e libertà d'impresa*

La Corte, inoltre, affronta con estremo rigore le censure mosse dalla difesa di Giorgio Fidenato relative alla presunta violazione della libertà d'impresa e del principio di non discriminazione (cfr. artt. 16 e 21 CDFUE). Il ricorrente sosteneva che impedire la coltivazione di un prodotto già dichiarato sicuro dall'EFSA costituisse una restrizione sproporzionata e discriminatoria, poiché penalizzava i soli agricoltori situati in territori "OGM-free" rispetto ai loro concorrenti europei (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 75-77; E. SIRSI, *op. cit.*, pp. 796-799).

La Corte tuttavia respinge tale impostazione, chiarendo che la libertà d'impresa non è una prerogativa assoluta, ma può essere limitata per perseguire obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione. La tutela di modelli agricoli specifici, il mantenimento della biodiversità colturale e la garanzia della coesistenza tra colture biologiche, convenzionali e transgeniche sono considerati dalla Corte obiettivi legittimi che giustificano il sacrificio della libertà di scelta del singolo agricoltore (v. M. MAURO, *op. cit*., pp. 79-85).

La proporzionalità della misura di *opt-out* è garantita dal fatto che essa è limitata geograficamente e non pregiudica la possibilità per l'operatore di commercializzare o utilizzare prodotti OGM provenienti da altre zone, salvaguardando così il nucleo essenziale dell'attività economica (v. A. SANTINI, *op. cit.*, pp. 134-140).

Sotto il profilo della non discriminazione, la Corte precisa che la disparità di trattamento tra agricoltori di diversi Stati membri non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, bensì può essere letta come una conseguenza fisiologica di un sistema di integrazione differenziata, ma ciò non esaurisce il problema della compatibilità delle misure nazionali con i principi di proporzionalità e non discriminazione, né esclude il rischio di effetti competitivi asimmetrici tra operatori (v. G. RAGONE, *op. cit*., pp. 117-125). Se nel 2017 la Corte aveva dichiarato l'incompatibilità delle misure italiane

poiché prive di una valida base giuridica e scientifica, oggi riconosce che l'esistenza di una specifica procedura normativa fornisce quella legittimazione che prima mancava (cfr. art. 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE). In sintesi, la discriminazione lamentata da Fidenato è considerata oggettivamente giustificata dalla necessità di rispettare le diverse identità agricole nazionali, un valore che l'Unione è tenuta a rispettare ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE (v. F. FERRARO, *Doppia pregiudizialità: la Corte di giustizia difende e rinnova gli insegnamenti della sentenza Simmenthal*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026, p. 1 ss., pp. 15-19).

In tale prospettiva non può escludersi che l'esercizio della discrezionalità statale produca effetti competitivi asimmetrici tra agricoltori opranti in diversi Stati membri, incidendo sulle condizioni di accesso all'innovazione tecnologica e sulla competitività delle imprese agricole.

## 4. *Osservazioni critiche*

La pronuncia della Corte del 5 febbraio sembra segnare un parziale superamento di un modello di gestione del rischio basato esclusivamente sulla scienza totale a favore di una governance integrata che accoglie istanze di natura politica e identitaria.

Se la sentenza *Fidenato* del 2017 aveva cristallizzato l'impossibilità per gli Stati membri di invocare il principio di precauzione in modo puramente cautelativo per bypassare l'assenza di rischi accertati dall'EFSA, la recente decisione riconosce che la legittimazione dell'azione dell'Unione non può prescindere dal consenso sociale. In questa prospettiva, l'introduzione dell'art. 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE, validata dalla Corte, rappresenta un correttivo istituzionale necessario (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 51-54; conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 38-40).

La Corte sembra infatti ammettere una procedura di *opt-out* che non richiede necessariamente una riconduzione puntuale ai motivi tipizzati dell'art. 26 *ter*, ma ciò non equivale a eliminare ogni esigenza di giustificazione: l'intervento statale resta soggetto ai principi generali del diritto dell'Unione, quali proporzionalità, non discriminazione e obbligo di motivazione.

Come analizzato, il processo di analisi del rischio si articola oggi in una dialettica costante tra il *risk assessment* (tecnico) e il *risk management* (politico), dove quest'ultimo è chiamato a ponderare fattori legittimi che esulano dalla mera biosicurezza (v. M. EL GEMAYEL, *op. cit.*, pp. 162-168).

In questa prospettiva, il principio di precauzione, nei suoi rigorosi presupposti applicativi, non rappresenta soltanto un vincolo procedurale all'azione degli Stati membri, ma anche una garanzia sistemica per l'equilibrio del mercato interno, in quanto impone che le restrizioni siano ancorate a basi scientifiche verificabili, limitando il rischio di frammentazioni derivanti da scelte discrezionali. Le due dimensioni restano pertanto concettualmente distinte, pur potendo interagire sul piano applicativo.

La sentenza sancisce che l'Unione può legittimamente scorporare la valutazione della sicurezza di un OGM dalla decisione sulla sua coltivazione territoriale. Quest'approccio trasforma il sistema di autorizzazione in un modello multilivello più flessibile, capace di assorbire il dissenso degli Stati membri contrari senza che ciò comporti la paralisi dei diritti degli Stati favorevoli o degli operatori economici operanti in altri territori.

Sotto il profilo sistematico, la Corte conferma che il diritto alimentare dell'UE non è più un ordinamento puramente "scienzo-centrico", ma un sistema di coesistenza politica. La validità della decisione di esecuzione n. 2016/321, che ha escluso l'Italia dalla coltivazione del MON810, poggia infatti sulla regolarità di una procedura che, pur permettendo di integrare considerazioni non strettamente scientifiche, non si traduce in un potere arbitrario. Resta inoltre aperto il profilo del controllo sul piano interno, in particolare alla luce dell'art. 3 Cost., sotto il versante della ragionevolezza della scelta legislativa. Se infatti l'Unione si arresta alla verifica della proporzionalità rispetto agli effetti sul mercato interno, sul piano costituzionale interno potrebbe porsi una diversa questione di equilibrio tra l'interesse perseguito dal legislatore e la compressione della sfera giuridica del singolo agricoltore. Ciò resterebbe circoscritto dai limiti della giurisdizione costituzionale, ma non può dirsi integralmente assorbito dalla legittimazione offerta dal diritto dell'Unione.

Questa evoluzione risponde alla necessità di una democratizzazione delle scelte tecnologiche, evitando che l'Unione venga percepita come un ente puramente tecnocratico distante dalle diversità dei territori (v. M. MAURO, *op. cit.*, pp. 74-77).

La sentenza affronta inoltre una delle questioni più delicate dell'integrazione europea, ovvero come preservare l'unità del mercato interno pur riconoscendo agli Stati membri spazi di autonomia decisionale su materie eticamente e politicamente sensibili. La Corte chiarisce la distinzione tra la fase della produzione, la coltivazione, e quella della commercializzazione, confermando che appartengono a piani giuridici distinti; questo approccio permette di evitare che la disciplina sugli OGM diventi un fattore di disgregazione del mercato.

Se agli Stati fosse concesso di vietare non solo la semina, ma anche il transito o la vendita di prodotti derivati legalmente autorizzati, si violerebbe l'art. 34 TFUE e il principio del mutuo riconoscimento, pilastro fondamentale del diritto UE.

Tuttavia, il riconoscimento della legittimità della procedura di *opt-out* introduce una forma di territorializzazione della norma tecnica che non è priva di rischi.

In questo scenario, lo Stato membro non interviene per garantire un livello di tutela superiore basato su evidenze scientifiche locali, come previsto dalla clausola di salvaguardia *ex* art. 23, ma per assecondare una scelta politica nazionale che non è necessariamente fondata sull'accertamento di un rischio scientifico, ma che deve comunque inserirsi in un quadro di coerenza, motivazione e rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione. La frammentazione, sebbene necessaria per sbloccare l'impasse decisionale, potrebbe creare asimmetrie competitive tra gli agricoltori dell'Unione, penalizzando chi opera in regioni "OGM-free" (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 52 e 80).

Il limite invalicabile posto dalla Corte è che tale differenziazione non deve mai tradursi in protezionismo mascherato. Le restrizioni devono essere motivate, proporzionate e non discriminatorie (v. M. HOLLE, G. SALVATORI, *The New Directive 2015/412/EU and "compelling grounds": requirements for the justification of national measures*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2016, pp. 21-31). La Corte, confermando la validità della decisione di esecuzione 2016/321, chiarisce che è stato trovato un punto di equilibrio: la scienza garantisce che ciò che circola nell'Unione sia sicuro, mentre la politica nazionale decide se quella specifica tecnologia debba far parte del paesaggio agricolo dello Stato (v. EFSA, *Organismi geneticamente modificati*, 2025; conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 82-84). In questo senso, la sentenza in esame non indebolisce il mercato interno, ma lo rende più resiliente, permettendo la coesistenza tra sistemi produttivi diversi che altrimenti sarebbero rimasti bloccati in un conflitto perenne.

In ultima analisi, la decisione funge da catalizzatore per una riflessione più ampia sul rapporto tra diritto, scienza e democrazia deliberativa nell'Unione europea.

La validazione della procedura di *opt-out* suggerisce che il principio di precauzione non debba essere inteso esclusivamente come uno strumento di gestione dell'incertezza scientifica, ma anche come un presidio a tutela della diversità dei modelli di sviluppo territoriale. In questo senso, la "saga

Fidenato" evidenzia come l'adozione di soluzioni tecnologiche definite a livello sovranazionale possa sollevare, in determinati contesti, questioni di accettabilità sociale, che l'Unione ha cercato di gestire attraverso strumenti di flessibilità.

Questa pronuncia si colloca, peraltro, in una fase cruciale di transizione verso le cosiddette Nuove Tecniche Genomiche (NGT). Il dibattito attuale sulla proposta di regolamento per rafforzare la resilienza della filiera alimentare evidenzia come l'Unione stia tentando di semplificare le procedure per le biotecnologie di nuova generazione, cercando di superare la rigidità della direttiva n. 2001/18/CE. Tuttavia, la sentenza chiarisce che qualsiasi futura riforma non potrà prescindere dal coinvolgimento degli Stati membri nella gestione della "messa a terra" delle innovazioni. Il futuro della *food law* europea dipenderà dalla capacità di integrare l'innovazione genomica con la tutela delle produzioni biologiche e convenzionali, garantendo quella libertà di scelta che la Corte ha elevato a valore meritevole di protezione anche a discapito di una perfetta uniformità del mercato.

L'integrazione differenziata in materia di OGM appare dunque come una soluzione funzionale allo sblocco decisionale, m non priva di costi sistemici, in termini di potenziale frammentazione e di asimmetrie tra operatori. La sua sostenibilità nel lungo periodo dipenderà dalla capacità dell'ordinamento di mantenere un equilibrio tra autonomia nazionale e coerenza del mercato interno, evitando che la discrezionalità politica si traduca in scelte arbitrarie o sproporzionate.

In conclusione, se la sentenza del 2017 rappresentava il primato della verità scientifica sulla discrezionalità politica, oggi viene ristabilito un equilibrio più pragmatico: la scienza, e quindi l'EFSA, stabilisce il confine di ciò che è sicuro, ma l'Unione e gli Stati membri determinano lo spazio e le modalità della sua applicazione.

Il caso *Fidenato* si chiude dunque con un riconoscimento della complessità della governance europea, dove la coesistenza tra visioni contrapposte del progresso agricolo diventa l'unica via per garantire la tenuta del progetto di integrazione in settori in cui si intrecciano profili scientifici, economici e politico-sociali.

**Abstract (ita)**

Il contributo analizza la sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 2026 nelle cause riunite C-364/24 e C-393/24 (*Fidenato*), che segna un'importante evoluzione nel diritto alimentare dell'Unione europea. A distanza di quasi un decennio dal precedente del 2017, la Corte valida il meccanismo di opt-out introdotto dalla direttiva 2015/412, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio per motivi imperativi di natura politica, sociale o economica, prescindendo da nuove evidenze scientifiche. L'analisi si sofferma sul passaggio da un modello "scienzo-centrico" a un sistema di "sussidiarietà negativa" e flessibilità geografica, valutandone la compatibilità con il mercato interno, la libera circolazione delle merci e i diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

**Abstract (eng)**

This paper examines the Court of justice's judgment of 5 February 2026 in joined cases C-364/24 and C-393/24 (*Fidenato*), which marks a significant evolution in EU food law. Nearly a decade after the 2017 precedent, the Court validates the "opt-out" mechanism introduced by directive 2015/412, recognizing the right of Member States to prohibit GMO cultivation on their territory for compelling political, social, or economic reasons, regardless of new scientific evidence. The analysis focuses on the transition from a "science-centric" model to a system of "negative subsidiarity" and geographical flexibility, evaluating its compatibility with the internal market, the free movement of goods, and the fundamental rights enshrined in the Charter.

# I CONFINI DELLA DOTTRINA *ZAMBRANO* ALLA LUCE DEI DIRITTI DEL MINORE: CGUE DEL 4 GIUGNO 2026, CAUSA C-147/24, *SAFI*

**Valeria Salese***

SOMMARIO: 1. Premessa: la concessione (eccezionale) del diritto di soggiorno derivato nella giurisprudenza della CGUE. – 2. Il caso *Safi*. – 3. L'impostazione "consequenzialista" dell'AG Ćapeta e il "diritto di non circolare". – 4. La sentenza della Corte. – 4.1. *Segue*: l'abbandono del territorio dell'Unione "globalmente inteso". – 4.2. *Segue*: il trasferimento in un altro Stato membro. – 5. Riflessioni conclusive (ma provvisorie) sull'impatto di *Safi* sulla dottrina *Zambrano*.

## 1. *Premessa: la concessione (eccezionale) del diritto di soggiorno derivato nella giurisprudenza della CGUE*

Sono trascorsi quindici anni da quando la Corte, nella causa *Zambrano*, ha per la prima volta statuito che "l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione" (sentenza della Corte dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Zambrano*, punto 42). Si tratta di una formula suggestiva, ma dai contorni applicativi incerti, che poggia sui non meglio precisati concetti di "godimento reale ed effettivo" e di "diritti […] attribuiti dallo status di cittadini dell'Unione".

In particolare, facendo leva sul principio inaugurato con la sentenza *Grzelczyk* secondo il quale la cittadinanza dell'Unione costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini dell'Unione (sentenza della Corte del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31), la Corte aveva giudicato incompatibile col diritto dell'Unione il diniego di permesso di soggiorno (anche "il diniego" o "la decisione di diniego") opposto dalle autorità belghe nei confronti del Signor Zambrano, un cittadino colombiano padre di tre figli minori cittadini belgi, residenti in Belgio, Paese dal quale nel corso della loro vita non si erano mai allontanati. Così, in difetto del requisito della circolazione transfrontaliera, imprescindibile ai fini dell'applicazione della

* Contrattista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca.

direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (P. VAN ELSUWEGE, *Shifting the Boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law – Case No. C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 263 ss.), il diritto di soggiorno è fatto discendere da una lettura estensiva dell'art. 20 TFUE come capace *ex se* di creare una connessione col diritto dell'Unione (R. PALLADINO, *Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 331 ss.).

Muovendo dalla premessa – poi divenuta costante – che il soggiorno nel territorio dell'Unione dei cittadini di Paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione costituisce un diritto derivato, il riconoscimento (in via eccezionale) di tale diritto è ammesso in presenza di due circostanze cumulative: l'esistenza, tra il cittadino straniero e il cittadino dell'Unione suo familiare, di un rapporto di dipendenza; e, in secondo luogo, il già enunciato rischio che il cittadino dell'Unione sia privato del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi al suo *status* (*ex plurimis*, K. HAILBRONNER, D. THYM, *Case C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi* (ONEm), *Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1253 ss.). Gli standard elaborati dalla Corte si fondano su concetti dai contorni sfumati che, rispetto alla varietà di possibili situazioni in cui sono coinvolti i rapporti familiari tra cittadini dell'Unione e cittadini stranieri, sollevano dubbi circa l'ambito di applicazione della dottrina *Zambrano* (*ex plurimis*, K. HAILBRONNER, D. THYM, *op. cit.*; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 417 ss.; M. VAN DEN BRINK, *Is It Time to Abolish the Substance of EU Citizenship Rights Test?*, in *European Journal of Migration & Law*, 2021, p. 13 ss.).

Chiamata a misurarsi con una pluralità di fattispecie analoghe o, quanto meno, affini a *Zambrano*, la Corte ha introdotto la nozione di "nucleo essenziale" per restringere lo spettro dei diritti di cittadinanza la cui salvaguardia giustifica il riconoscimento eccezionale di un titolo di soggiorno derivato (sentenza della Corte del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *McCarthy*, punto 47). Di poco successivo è il chiarimento che "il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio *non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione*

*considerata nel suo complesso* (enfasi aggiunta)" (sentenza della Corte del 29 settembre 2011, causa C-256/11, *Dereci*, punto 66). Con questa pronuncia ha fatto capolino nella giurisprudenza della Corte il diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'art. 7 della Carta, ma con l'ulteriore precisazione che la finalità di garanzia dell'unità familiare non costituisce una circostanza di per sé sufficiente al riconoscimento eccezionale del titolo di soggiorno (sentenza *Dereci*, cit., punto 68; cfr. anche sentenza della Corte dell'8 maggio 2013, causa C-87/12, *Ymeraga*, punto 38).

Pur a fronte dei chiarimenti offerti, rimangono molte incertezze. Tra queste, il caso *Safi* ha sollevato la questione se la privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino sia integrata anche qualora il diniego del titolo di soggiorno non comporti l'allontanamento del minore cittadino dell'Unione dal territorio dell'Unione, ma si traduca nel suo trasferimento in un altro Stato membro. Discostandosi dal percorso argomentativo proposto dall'Avvocato generale Ćapeta, la Grande Sezione ha comunque accolto un'interpretazione estensiva della dottrina *Zambrano* assegnando un ruolo decisivo ai diritti fondamentali del minore, tra cui spicca quello alla bigenitorialità.

## 2. *Il caso* Safi

A seguito di un rinvio pregiudiziale del *Rechtbank Den Haag* (Tribunale dell'Aia), la Corte di giustizia è stata investita di due quesiti in materia di cittadinanza dell'Unione relativi all'interpretazione dell'art. 20 TFUE e ad alcune disposizioni della direttiva rimpatri.

La controversia nel procedimento *a quo* traeva origine dal diniego opposto dallo *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza) al rilascio di un titolo di soggiorno in favore di una cittadina marocchina, madre di un minore cittadino neerlandese residente nei Paesi Bassi. La situazione familiare della ricorrente presenta peculiari profili di fragilità: il padre del minore (coniuge della ricorrente) con doppia cittadinanza marocchina e neerlandese, è dispensato per ragioni di salute dall'obbligo di lavorare beneficiando invece di prestazioni di assistenza sociale; il figlio minore, invece, soffre sin dalla tenera età di disturbi del linguaggio che richiedono percorsi di istruzione speciale. A dispetto di tali circostanze, la decisione di diniego opposta alla madre veniva giustificata in ragione del fatto che, possedendo la ricorrente un titolo di soggiorno valido in Spagna, il diniego non avrebbe comportato (per lei e) per il figlio

minore l'obbligo di lasciare il territorio dell'Unione nel suo insieme, bensì soltanto di trasferirsi in un altro Stato membro.

Con queste vicende sullo sfondo, il giudice investito dell'impugnazione avverso il provvedimento dell'autorità nazionale competente ha sottoposto alla Corte di giustizia due quesiti volti a chiarire la portata della giurisprudenza *Zambrano*, con particolare riguardo all'incidenza di alcune dinamiche familiari sulla definizione delle prerogative derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione.

## 3. *L'impostazione "consequenzialista" dell'AG Ćapeta e il "diritto di non circolare"*

Lo scorso 4 settembre l'Avvocato generale Ćapeta ha presentato le sue conclusioni nel caso *Safi* proponendo un articolato schema argomentativo che ruota attorno a un concetto di nuovo conio nel diritto dell'Unione: il "diritto di non circolare" (conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta, del 5 settembre 2025, causa C-147/24, *Safi*). Lo snodo argomentativo principale risiede in una lettura evolutiva della giurisprudenza in materia di diritto di soggiorno derivato secondo la quale la *ratio* dell'istituto non andrebbe ravvisata soltanto nell'esigenza di arginare il rischio che i cittadini siano costretti a lasciare il territorio dell'Unione "globalmente inteso", sussistendo invece anche nell'evenienza in cui essi si trovino comunque obbligati a esercitare il diritto di circolazione per seguire il familiare al quale sono legati da un rapporto di dipendenza.

La lettura proposta dall'Avvocato generale Ćapeta muove da una ricostruzione del concetto di "contenuto essenziale" dei diritti che discendono dalla cittadinanza, espressione utilizzata in luogo, e come sinonimo, della nozione di "nucleo essenziale" introdotta dalla Corte in *McCarthy*. L'esame si concentra in particolare sul diritto di circolare liberamente e risiedere in altri Stati membri rispetto a quello di cui si possiede la cittadinanza. Valorizzando la natura di diritto, e non di obbligo della circolazione – suffragata dall'avverbio "liberamente" che l'accompagna nella formula dell'art. 20, par. 2, lett. a), TFUE – l'Avvocato generale ne ha ricavato, per converso, l'esistenza di un *diritto di non circolare* (conclusioni dell'AG Ćapeta, cit., parr. 58-59). Secondo tale impostazione, anche il diritto del cittadino dell'Unione a permanere nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza dovrebbe essere ricompreso nel contenuto essenziale dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino europeo in quanto sarebbe irrimediabilmente leso laddove il minore fosse costretto a trasferirsi in Spagna per seguire la madre con cui intrattiene un rapporto di dipendenza.

L'Avvocato generale ha proposto un approccio da lei stessa definito consequenzialista (conclusioni, par. 101). Pur ribadendo che le autorità nazionali restano tenute a valutare tutte le circostanze rilevanti del caso concreto – tra cui l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, l'intensità del legame affettivo con il genitore e i rischi derivanti da un'eventuale separazione alla luce altresì del diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'art. 7 della Carta e dell'interesse superiore del minore tutelato dall'art. 24, par. 2, della Carta – nell'economia del suo ragionamento è attribuito rilievo decisivo alla conseguenza pratica del diniego del titolo di soggiorno. Seguendo quest'impostazione, si legge nelle conclusioni che un rapporto di dipendenza dovrebbe ritenersi accertato per il solo fatto che, nell'ipotesi di diniego del permesso di soggiorno al suo familiare, il minore sarebbe indotto a lasciare lo Stato membro di cittadinanza per seguire il genitore destinatario del diniego (*ivi*, parr. 100 e 113). In questa prospettiva, il trasferimento del minore nello Stato membro in cui il genitore dispone di un titolo di soggiorno costituirebbe di per sé un pregiudizio sufficientemente grave per il contenuto essenziale dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e tale da giustificare il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE.

## 4. *La sentenza della Corte*

Investita delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, la Corte le ha anzitutto riformulate riconducendole a un unico quesito concernente l'interpretazione dell'art. 20 TFUE alla luce degli artt. 7 e 24 della Carta. Più precisamente, il quesito riformulato è diretto ad accertare se l'art. 20 TFUE, interpretato alla luce degli artt. 7 e 24 della Carta, osti al rifiuto di concedere un diritto di soggiorno derivato al genitore di un minore cittadino dell'Unione motivato esclusivamente dal fatto che il genitore dispone di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro, senza verificare se la vita familiare condotta dal minore con entrambi i genitori possa effettivamente proseguire in un altro Stato membro e se il trasferimento sia conforme al superiore interesse del minore (sentenza della Corte del 4 giugno 2026, causa C-147/24, *Safi*, punto 31).

Per rispondere a tale quesito, la Corte ha esordito qualificando il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri come diritto "primario e individuale" (sentenza *Safi*, cit., punto 33). Si tratta di un passaggio particolarmente importante che mette in luce una concezione del

diritto di circolazione e soggiorno come primo e più importante corollario dello *status* fondamentale di cittadino dell'Unione e che, per contrasto fa risaltare la posizione dei cittadini dell'Unione rispetto a quella dei cittadini di Paesi terzi i cui diritti non discendono autonomamente dalle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza, ma hanno carattere derivato. Come già in passato, il rapporto tra i diritti primari di cittadinanza e quelli, derivati, dei cittadini di Paesi terzi viene ricostruito in termini di strumentalità: la *ratio* dei secondi risiede nell'esigenza di garantire l'effettività dei primi, in particolare del diritto di circolazione e soggiorno (sentenza *Safi*, cit., punto 35 e già, *ex plurimis*, sentenza della Corte del 13 settembre 2016, causa C-165/14, *Rendón Marín*, punti 72 e 73, nonché del 13 settembre 2016, causa C-304/14, *CS*, punti 27 e 28 e giurisprudenza *ivi* citata).

Nonostante l'intrinseca dinamicità del diritto di circolazione e soggiorno che per sua natura si proietta all'esterno per essere fatto valere nei confronti di Stati membri diversi dal proprio, la Corte ha sottolineato l'esistenza anche di una sua proiezione interna in base alla quale tale diritto può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato membro di cui si possiede la cittadinanza. Si tratta del corollario di un principio di diritto internazionale – qui non menzionato espressamente, ma più volte richiamato nella giurisprudenza precedente – che vieta agli Stati di negare ai propri cittadini il diritto di accedere al loro territorio e di soggiornarvi a qualsivoglia titolo (*ex plurimis* in tal senso, sentenza *McCarthy*, cit., punto 48; sentenza *Dereci*, cit., punto 63; nonché sentenza della Corte del 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, *O. e S.*, punto 44). È la proiezione interna del diritto di circolazione e soggiorno a venire in rilievo in *Safi* nel quale, infatti, le istanze relative alle prerogative del cittadino minore sono rivolte verso lo Stato membro di cui possiede la cittadinanza e nel quale egli ha sempre vissuto insieme a entrambi i genitori che hanno provveduto congiuntamente alla sua cura e alla sua educazione, conducendo insieme a lui una vita familiare effettiva (sentenza *Safi*, cit., punti 36-37).

Chiariti gli interessi in gioco e precisati il significato e la portata dei diritti di cittadinanza, permane un profilo di incertezza determinante ai fini della risposta al quesito pregiudiziale: se la ricorrente sia ancora in possesso di un valido titolo di soggiorno in Spagna. Benché, infatti, lo *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* avesse fondato il diniego del permesso di soggiorno nei Paesi Bassi sull'assunto che né la richiedente né il figlio minore sarebbero stati costretti a lasciare il territorio dell'Unione nel suo insieme, la ricorrente aveva sostenuto di aver rinunciato al diritto di soggiorno in Spagna e di avere pertanto perso il diritto di risiedervi legalmente. Sebbene tale verifica spetti

al giudice del rinvio, nella sentenza dello scorso 4 giugno sono presi in considerazione entrambi gli scenari, cioè quello in cui la ricorrente disponga ancora di un valido titolo di soggiorno in Spagna e quello in cui esso sia invece venuto meno (sentenza *Safi*, cit., punti 38-40). La verifica circa la compatibilità del diniego con l'art. 20 TFUE poggia su alcune premesse comuni a entrambe le ipotesi, prima fra tutte la sussistenza di un rapporto di dipendenza tra madre e figlio.

### 4.1. Segue: *l'abbandono del territorio dell'Unione "globalmente inteso"*

Nel caso in cui il diritto di soggiorno in Spagna fosse venuto meno per la ricorrente, il diniego del diritto di diritto di soggiorno nei Paesi Bassi comporterebbe per lei il rimpatrio nel Paese terzo di origine. Gli effetti di tale decisione sul figlio minore, in particolare il rischio che questi debba abbandonare il territorio dell'Unione, dipendono dall'esistenza tra i due di un rapporto di dipendenza. La verifica della sussistenza di un simile rapporto assume, dunque, carattere preliminare.

Ripercorsi i già noti criteri – tra cui, l'affidamento del minore e l'onere giuridico, finanziario e affettivo connesso alla sua cura etc. (cfr. F. RISTUCCIA, *Ties that Bind and Ties that Compel: Dependency and the Ruiz Zambrano Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1227 ss.) – la Corte si è soffermata sul criterio relativo all'intensità della relazione affettiva del minore con ciascuno dei genitori. A tal riguardo, ha affermato che il solo fatto che l'altro genitore sia in grado di prendersi cura del figlio, permettendogli di rimanere nel territorio dell'Unione, non basta a escludere l'esistenza di un rapporto di dipendenza col genitore straniero. Al contrario, si rende necessaria una valutazione complessiva della situazione familiare, diretta a stabilire se la separazione dal genitore cittadino di Paese terzo sia suscettibile di incidere sull'equilibrio del minore in misura tale da indurlo a seguirlo nel Paese terzo. È anzitutto nel contesto di tale valutazione che vengono valorizzati i diritti del minore connessi ai rapporti familiari, in particolare il diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'art. 7 della Carta, il superiore interesse del minore di cui all'art. 24, par. 2, della Carta, ma anche, e soprattutto, il più specifico art. 24, par. 3, della Carta che configura il mantenimento di relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori come un vero e proprio diritto fondamentale del minore (sentenza *Safi*, cit., punto 46). Benché i diritti del minore fossero già stati richiamati in alcune precedenti pronunce, la Corte si era concentrata su quelli garantiti dagli artt. 7 e 24, par. 2, della Carta riconoscendo loro una funzione comunque solo

accessoria nell'economia del ragionamento sull'esistenza di un diritto si soggiorno derivato (sentenza *Dereci*, cit., punti 70-72; sentenza *Rendón Marín*, cit., punti 66 e 81; sentenza della Corte del 10 maggio 2017, C-133/15, *Chavez-Vilchez*, punti 69-70; sentenza della Corte dell'8 maggio 2018, causa C-82/16, *K.A.*, punto 90). Più di recente, invece, nella causa *Subdelegación del Gobierno en Toledo* (sentenza della Corte del 5 maggio 2022, cause riunite C-451/19 e C-532/19) rifacendosi a un precedente del 2010 in materia di sottrazione internazionale di minori (sentenza della Corte del 1° luglio 2010, causa C-211/10 PPU, *Povse*, in particolare punto 64), la Corte ha fatto ricorso anche al diritto alla bigenitorialità codificato nell'art. 24, par. 3, della Carta come parametro per la valutazione del rapporto di dipendenza (sentenza *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cit., in particolare punto 66). La causa riguardava la compatibilità con l'art. 20 TFUE del rifiuto del permesso di soggiorno in due diverse situazioni accomunate dalla stabile convivenza del minore con entrambi i genitori. Si è trattato del primo caso in cui il diritto alla bigenitorialità riconosciuto dall'art. 24, par. 3, della Carta – generalmente rimasto in ombra rispetto al superiore interesse del minore sancito dal paragrafo 2 – ha trovato spazio in un caso *à la Zambrano*.

Infatti, in *Safi* la Corte si è a più riprese richiamata a questo precedente e, pur senza ancora trasformare la continuità della vita familiare in un criterio autonomo e decisivo per la concessione del titolo di soggiorno derivato, ha attribuito al mantenimento dei rapporti familiari un rilievo cruciale nell'economia della verifica del rapporto di dipendenza. Coerentemente con la centralità attribuita ai rapporti familiari, e rifacendosi allo stesso precedente, in *Safi* la Corte ha richiamato anche la presunzione relativa fondata sulla coabitazione stabile del minore con entrambi i genitori e sul fatto che sia l'affidamento sia l'onere giuridico, affettivo e finanziario connesso alla sua cura, siano condivisi quotidianamente da entrambi (sentenza *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cit., punto 69). In presenza di tali circostanze, che nel caso di specie risultano sussistere, deve presumersi l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il minore e ciascuno dei due genitori, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dal fatto che dispongano di un diritto incondizionato di soggiornare nel territorio dello Stato membro (sentenza *Safi*, cit., punto 47). Dagli elementi riportati dal giudice del rinvio emerge, infatti, che il minore ha sempre vissuto con entrambi i genitori e che questi ultimi hanno condiviso in modo continuativo la responsabilità della sua cura e della sua educazione. Ne consegue che, nell'ipotesi in cui la madre fosse costretta a fare ritorno nel Paese terzo di origine, il minore sarebbe esposto al rischio di dover abbandonare il territorio dell'Unione "globalmente

inteso" per seguire il genitore da cui dipende. A fronte di tale constatazione, la conclusione a cui giunge la Corte è che, in una simile eventualità, il diniego opposto alla madre avrebbe l'effetto di privare il minore del "godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo status di cittadino" in contrasto con l'art. 20 TFUE. Quest'ultimo deve pertanto essere interpretato nel senso che, nel caso di specie, esso impone il riconoscimento in favore della madre di un diritto di soggiorno derivato.

### 4.2. Segue: *il trasferimento in un altro Stato membro*

L'ipotesi del rimpatrio nel Paese terzo di origine sarebbe però da escludere laddove la ricorrente disponesse ancora di un valido titolo di soggiorno in Spagna. È questa circostanza a distinguere il caso *Safi* dalle fattispecie che in precedenza hanno contribuito all'elaborazione e allo sviluppo della dottrina *Zambrano*, nelle quali il rischio per il cittadino dell'Unione riguardava la permanenza nel territorio dell'Unione "globalmente inteso" e non, come nel caso di specie, il (pur meno drastico) trasferimento in un altro Stato membro.

Rispetto a quest'ipotesi, la posizione della Corte è chiara sin dall'inizio: la mera circostanza – ove accertata dal giudice del rinvio – che la ricorrente goda ancora di un diritto di soggiorno in Spagna non può, di per sé sola, giustificare il diniego di un diritto di soggiorno derivato nei Paesi Bassi ai sensi dell'art. 20 TFUE (sentenza *Safi*, cit., punto 50). Ciò in quanto, alla luce del già accertato – *rectius* presunto – rapporto di dipendenza tra la madre e il figlio minore, il diniego costringerebbe quest'ultimo a lasciare i Paesi Bassi. Ne consegue che, ai fini della tutela delle prerogative del minore, la Corte ha assimilato l'abbandono del territorio dell'Unione nel suo insieme al trasferimento forzato in un altro Stato membro, ritenendo le due situazioni parimenti idonee a incidere sul godimento effettivo dei diritti del cittadino minore.

Chiarito questo aspetto e compiuta, almeno in astratto, un'estensione delle situazioni *à la Zambrano* potenzialmente idonee a giustificare il riconoscimento eccezionale del diritto di soggiorno *ex* art. 20 TFUE, resta da chiarire quali siano esattamente le prerogative del minore incise e potenzialmente compromesse dal trasferimento. Dalla motivazione della sentenza è possibile individuare due distinte categorie di diritti rilevanti: da una parte i diritti che discendono dallo *status* di cittadino; dall'altra, i diritti del minore, in particolare quelli relativi ai rapporti familiari che, oltre che come parametri per valutare l'esistenza di un rapporto di dipendenza, assumono

autonoma rilevanza come interessi suscettibili di essere compromessi dalla decisione di diniego.

Sotto il primo profilo, il ragionamento è particolarmente lineare. Esattamente come nell'ipotesi precedente, la Corte ha osservato che, qualora la decisione relativa al diritto di soggiorno del genitore comporti il trasferimento forzato del minore in un altro Stato membro, tale decisione dà luogo a un'interferenza con il diritto del cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri garantito dall'art. 20, par. 2, lett. a), TFUE (sentenza *Safi*, cit., punto 54). Benché nel caso di specie venga in rilievo, più precisamente, il diritto del minore a rimanere nel proprio Stato membro – o, per riprendere la formula di Ćapeta, il "diritto di non circolare" – la Corte non si è confrontata espressamente con tale ricostruzione. Il diritto di circolare e quello di soggiornare liberamente sono, piuttosto, considerati componenti inscindibili di una medesima posizione giuridica soggettiva che costituisce il cuore delle prerogative connesse allo *status* di cittadino dell'Unione.

Se gli effetti negativi della decisione di diniego sul diritto di circolazione e soggiorno rappresentano il presupposto dell'intervento della Corte, è tuttavia la tutela dei diritti fondamentali del minore garantiti dalla Carta a orientarne in maniera decisiva lo sviluppo argomentativo. Affinché, però, la Carta possa costituire un parametro per vagliare la legittimità del diniego, è necessario che la fattispecie ricada nel suo ambito di applicazione. Rispetto a situazioni come quella in esame, tale verifica postula alcune considerazioni specifiche. La questione è stabilire se, e in che modo, la decisione relativa alla concessione o al rifiuto del diritto di soggiorno al familiare di un cittadino dell'Unione *ex* art. 20 TFUE, costituisca "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi dell'art. 51 della Carta. Mentre in passato, nel caso *Iida*, la Corte aveva escluso che una fattispecie relativa al riconoscimento del diritto di soggiorno al familiare di un cittadino dell'Unione, ma estranea all'ambito di applicazione della direttiva 2004/38, potesse ricadere nell'ambito di applicazione della Carta (sentenza della Corte dell'8 novembre 2012, causa C-40/11, *Iida*, punti 78-82), nelle sue conclusioni in *Safi* l'Avvocato generale affermava che la Carta si applica in quanto la situazione ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE (conclusioni dell'AG Ćapeta, cit., par. 104). Nella sentenza, la Corte si è espressa in termini più precisi qualificando la decisione di diniego ai sensi dell'art. 20 TFUE come essa stessa "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi dell'art. 51 della Carta. In particolare, dando seguito a quanto preannunciato in *Ymeraga* (sentenza *Ymeraga*, cit., punti 41-42) il collegamento tra la fattispecie e la Carta è

ricostruito facendo perno sull'esito e sugli effetti della decisione di rigetto della domanda di soggiorno: soltanto quando la decisione sulla domanda di soggiorno si risolva in un diniego e poi, ancora, quando tale diniego abbia come conseguenza quella di costringere il minore a lasciare lo Stato membro nel quale risiede, la fattispecie ricade nell'ambito di applicazione della Carta (sentenza *Safi*, cit., punti 51 e 55).

Accertata l'esistenza di un collegamento con la Carta, la Corte ha potuto esaminare la compatibilità della decisione di diniego e, quindi, del trasferimento del figlio della ricorrente, con alcuni diritti del minore. Dopo un mero richiamo all'art. 7 della Carta che sancisce il diritto al rispetto della vita familiare, l'attenzione della Corte si è concentrata su alcuni dei diritti garantiti dall'art. 24, applicati tenendo conto delle specifiche circostanze del caso. In particolare, considerata l'inabilità al lavoro del padre, i giudici di Kirchberg hanno ritenuto che quest'ultimo non avrebbe potuto ottenere un titolo di soggiorno in Spagna per seguire la moglie e il figlio; il trasferimento avrebbe, pertanto, compromesso il diritto del minore a intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori sancito dall'art. 24, par. 3, della Carta (sentenza *Safi*, cit., punti 56-60). In secondo luogo, alla luce delle condizioni personali del minore, le sue comprovate difficoltà di elocuzione ed espressione, e il fatto che sia inserito in un percorso educativo specializzato, il trasferimento in Spagna è stato giudicato contrario al suo superiore interesse, tutelato dall'art. 24, par. 2 della Carta (*ivi*, punti 61-64).

In conclusione, esattamente come nell'ipotesi in cui il diritto della madre di soggiornare in Spagna sia venuto meno e, fatta salva la verifica spettante al giudice del rinvio, anche rispetto a questo secondo scenario la Corte è giunta alla conclusione che l'art. 20 TFUE, letto alla luce degli artt. 7 e 24, parr. 2 e 3 della Carta, osti al diniego nei confronti della ricorrente del diritto di soggiorno nei Paesi Bassi (*ivi*, punto 65).

## 5. *Riflessioni conclusive (ma provvisorie) sull'impatto di* Safi *sulla dottrina* Zambrano

Giunta a circa nove mesi dalla presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale, la sentenza *Safi* si è fatta molto attendere. L'attesa è stata attraversata da numerosi interrogativi circa il contributo che essa avrebbe potuto apportare alla dottrina *Zambrano*, e carica di aspettative circa la sua capacità di chiarirne i contorni applicativi, finora descritti da concetti e formule dai confini incerti, quali quelli di "nucleo" o "contenuto essenziale"

dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell'Unione e di "godimento reale ed effettivo" di tali diritti.

Sotto il profilo dell'ambito di applicazione, la dottrina *Zambrano* risulta effettivamente estesa dalla pronuncia della Corte. Infatti, verificata o, addirittura, presunta l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra un minore cittadino dell'Unione e il suo genitore cittadino di un Paese terzo, la concessione a quest'ultimo, in via eccezionale, sulla base dell'art. 20 TFUE, del diritto di soggiorno nello Stato membro di cittadinanza del figlio viene estesa anche all'ipotesi in cui non si ponga il rischio che il minore debba lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso. Così facendo, la decisione nella causa *Safi* consacra l'analogia tra la situazione di rischio di abbandono del territorio dell'Unione e di trasferimento in un altro Stato membro. A giudizio della Corte, i due scenari presentano lo stesso potenziale lesivo per i diritti del minore. Tale interpretazione estensiva dell'art. 20 TFUE è resa possibile da una sua lettura alla luce dei diritti fondamentali del minore. Tali diritti, in particolare quelli garantiti dagli artt. 7, e 24, parr. 2 e 3 della Carta vengono in rilievo a più riprese, e in due momenti distinti. In primo luogo, essi vengono utilizzati come parametro per verificare l'esistenza di un rapporto di dipendenza; in secondo luogo, come parametro per verificare gli effetti del trasferimento in un altro Stato membro sulla situazione personale del minore.

Tra le disposizioni della Carta prese in considerazione, risalta il rilievo attribuito al diritto del minore di intrattenere relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori sancito dall'art. 24, par. 3. Se, infatti, il superiore interesse del minore garantito dal paragrafo 2 della stessa disposizione e l'art. 7 della Carta sul diritto al rispetto della vita familiare si erano già guadagnati un ruolo nell'accertamento del rapporto di dipendenza, il diritto riconosciuto dall'art. 24, par. 3, pur presentando un analogo potenziale e la stessa attinenza con fattispecie del tipo di quelle in discorso, non aveva finora trovato spazio in questa giurisprudenza (H. VAN EIJKEN, P. PHOA, *The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?*, in *European Law Review*, 2018, p. 949 ss.). Nell'ambito dell'esame alla luce della Carta, prima della selezione e dell'applicazione delle disposizioni sostanziali, appare degno di nota il modo in cui la fattispecie viene ricondotta nell'ambito di applicazione della Carta. Il passaggio nel quale la Corte affronta tale profilo consente infatti di ricavare due condizioni affinché una fattispecie *à la Zambrano* soddisfi i requisiti dell'art. 51 della Carta: i) la decisione sulla concessione del permesso di soggiorno fondata sull'art. 20 TFUE deve risolversi in un rigetto; ii) il

rigetto deve comportare il rischio per il cittadino di lasciare lo Stato membro di cui è cittadino, e dove risiede, per seguire il suo familiare. Resta da vedere se lo schema argomentativo offerto dalla Corte tipizzi una situazione *sui generis* di collegamento con la Carta *ex* art. 51 destinata a riproporsi in futuro.

Esaminata nel suo complesso, la pronuncia in *Safi* restituisce un quadro più dettagliato dei criteri destinati a orientare la valutazione circa la concessione di un diritto di soggiorno derivato valorizzando i diritti del minore come parametro. Tuttavia, per quanto non passi inosservato l'intreccio intessuto tra le diverse categorie di diritti in gioco, vale a dire quelli discendenti dallo *status* di cittadino e quelli del minore, la decisione della Corte non altera l'architettura fondamentale della dottrina *Zambrano*. Nonostante la prerogativa concretamente incisa nella fattispecie – relativa a un minore che non ha mai esercitato la libertà di circolazione – riguardi la permanenza nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza e, nonostante il suggerimento dell'Avvocato generale di fare perno sul "diritto di non circolare", la Corte ha scelto di non attribuire autonoma rilevanza né a tale formula né, in alternativa, al diritto di soggiorno nel proprio Stato membro. Nonostante l'interpretazione estensiva dell'art. 20 TFUE letto alla luce dei diritti del minore, anche all'indomani della pronuncia in *Safi* è ancora il diritto di circolare e soggiornare liberamente, considerato nel suo complesso, e senza essere scomposto nei suoi possibili corollari – quali il prospettato diritto di non circolare o, in alternativa, di soggiornare nel proprio Stato – a identificare il "nucleo" o "contenuto essenziale dei diritti conferiti (dallo) *status* di cittadino dell'Unione" la cui lesione giustifica la concessione eccezionale del diritto di soggiorno.

**Abstract (ita)**

Con il rinvio pregiudiziale del *rechtbank Den Haag* nella causa C-147/19, *Safi*, la Corte di giustizia è stata nuovamente chiamata a chiarire alcuni aspetti dell'operatività della dottrina *Zambrano* relativa al riconoscimento eccezionale, sulla base dell'art. 20 TFUE, di un diritto di soggiorno derivato in favore dei cittadini di Paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione. La causa ha posto la Corte di fronte alla necessità di precisare il significato di alcuni concetti enunciati ed elaborati nella giurisprudenza precedente alla luce di una fattispecie finora inesplorata, nella quale il genitore del cittadino dell'Unione sia titolare di un permesso di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza e residenza del minore. La pronuncia offre una lettura estensiva dell'art. 20 TFUE, valorizzando alcuni diritti del minore garantiti dall'art. 24 della Carta, tra cui quello alla bigenitorialità.

**Abstract (eng)**

Following the preliminary reference submitted by the *rechtbank Den Haag* in Case C-147/19, *Safi*, the Court of Justice was required to clarify certain aspects of the scope of application of the *Zambrano* doctrine on the exceptional recognition, on the basis of Article 20 TFEU, of a derived right of residence for third-country nationals who are family members of Union citizens. More specifically, the case required the Court to clarify the meaning of some concepts developed in its previous case law in the light of a novel factual scenario, in which the parent of the Union citizen may hold a residence permit in a Member State other than that of the child's nationality and residence. The ruling endorses a broad interpretation of Article 20 TFEU by placing particular emphasis on the rights of the child protected under Article 24 of the Charter, including the child's right to maintain on a regular basis a personal relationship and direct contact with both parents.

# LA FORMAZIONE DEI MAGISTRATI È UN "BENE PUBBLICO EUROPEO"*

Silvana Sciarra**

Ringrazio per essere stata inclusa in un contesto accademico di così alto prestigio. L'AISDUE sempre più si qualifica quale soggetto propulsore di contatti e scambi interdisciplinari, una famiglia accademica "allargata", dotata di ampie vedute, in cui l'osservazione dei fatti, oltre che l'attenzione per i diritti, si caratterizza non solo per il rigore del metodo propugnato nell'analisi giuridica, ma anche per l'incisività della sua presenza nella società. Ritengo infatti che i legami fra accademia e società debbano sostanziarsi proprio in questo: una pacata e obiettiva osservazione delle trasformazioni in corso, uno sguardo propositivo su ciò che accade, che possa trasformarsi in un messaggio pluralista e argomentato.

Credo, senza paura di manifestare il mio affetto risalente per questa associazione, di poter essere ascoltata come una voce obiettiva nel dire che il diritto europeo cresce e si rafforza anche grazie ad ambienti accademici come questo, permeabili, attraenti per le generazioni più giovani, proprio perché aperti al confronto.

Il mio invito è rivolto specialmente ai più giovani studiosi, perché siano loro a veicolare fiducia, con lo stimolo di un pensiero critico e al tempo stesso originale, con le "realizzazioni concrete che creino una solidarietà di fatto" evocate dalla Dichiarazione Schuman nel 1950.

Il mio contributo prende spunto da un'esperienza recente, conclusa da poco, dopo due anni trascorsi alla Presidenza della Scuola superiore della magistratura. Oltre all'incontro fecondo, assai stimolante, con responsabili scientifici, esperti formatori e docenti di eccellente livello, oltre alla scoperta di una organizzazione capillare ed efficiente dei corsi e delle attività formative, all'incontro sempre stimolante con i discenti in ogni settore disciplinare e attività formativa, questi due anni hanno rappresentato per me la conferma

* *Keynote speech* tenuto in occasione della VI ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea: "La competitività dell'Unione europea nei rapporti con gli Stati terzi", Firenze, Villa Ruspoli, 4 maggio 2026.

** Presidente emerita della Corte costituzionale.

del ruolo trainante che il diritto dell'UE svolge in ogni campo dell'ordinamento, incluso quello della formazione dei magistrati.

Mi soffermerò su questo aspetto, ponendo l'accento su un nesso che certamente è noto a tutti in questo convegno e che, tuttavia, ribadisco: la formazione dei magistrati è presupposto essenziale per l'esercizio indipendente e imparziale delle funzioni svolte a ogni livello della giurisdizione. Lo è, in particolar modo, quando interseca il diritto europeo, come pure il diritto internazionale, proponendosi di offrire ai magistrati un quadro completo di fonti interconnesse. Solo un ampliamento degli orizzonti di studio può fare da contrappeso allo scetticismo e alla disaffezione. Magistrati sempre più edotti in queste materie divengono portatori di valori condivisi e dunque custodi del sistema democratico (l'art. 8 del d.lgs. n. 26/2006 istitutivo della SSM prevede che i componenti del comitato direttivo "esercitano le proprie funzioni in condizioni di indipendenza rispetto all'organo che li ha nominati"; lo Statuto della SSM – adottato dal Comitato direttivo il 6 febbraio 2012, modificato il 16 aprile 2012 e il 30 ottobre 2012 – richiama all'art. 1 i principi costituzionali "di indipendenza della magistratura, di libertà della ricerca e dell'insegnamento, e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia").

Anticipo il filo conduttore del mio ragionamento. La formazione dei magistrati è un canale privilegiato entro cui si convoglia una cultura europea diffusa della cooperazione giudiziaria. Questa cultura circola più intensamente con l'espandersi della digitalizzazione e con il ricorso all'IA. Per creare uno spazio pubblico europeo che sia sicuro, oltre che efficiente, il principio del primato del diritto europeo si assesta quale principio-guida, tale da rafforzare in modo esponenziale il valore dello stato di diritto e con esso dell'indipendenza della magistratura. La formazione si presta a veicolare un sapere comune, espressione di standard condivisi.

Per soffermarmi su questi temi citerò alcune fonti recenti che sono al centro di un dibattito molto intenso fra scuole di formazione dei magistrati attive nell'UE, raccolte all'interno di una rete europea – la EJTN, una associazione internazionale non profit nata nel 2000, con sede a Bruxelles, guidata da Ingrid Dervaux, una donna magistrato penale francese, dotata di forte impulso organizzativo e di immaginazione – che coordina e rafforza i collegamenti fra magistrati europei, usando la leva della formazione. EJTN lavora in sinergia con la Commissione europea, pur rivendicando una propria autonomia organizzativa, che si proietta nel rapporto con le strutture dei paesi aderenti alla rete.

Fa riflettere la salvaguardia dell'autonomia di singole realtà nazionali,

ciascuna calata in un proprio peculiare contesto, specialmente perché le scuole di formazione si raccordano, in termini operativi, con gli organi di autogoverno della magistratura e dunque si inseriscono in una trama istituzionale di tutto rilievo, retta da valori e principi costituzionali. Si coglie dunque il senso di un raccordo, operato da EJTN, che serve a garantire la coerenza delle scelte nazionali con un quadro di riferimento europeo, favorendo il riavvicinamento di talune misure orientate alla cooperazione giudiziaria. Anche se obiettivo prioritario di questo raccordo è migliorare l'efficienza della giustizia, secondo una logica che risponde a criteri di competitività nel mercato interno, è pur vero che nella formazione dei magistrati devono convergere scelte univoche degli ordinamenti nazionali a garanzia dello stato di diritto.

Ecco dunque profilarsi un primo aspetto che attiene alle competenze. La domanda è: dove si traccia la linea di confine tra competenze nazionali, in materia di organizzazione del sistema giudiziario, di cui la formazione è parte integrante, e competenze europee che riguardano la pervasività delle fonti di diritto primario e secondario e il necessario ruolo di coordinamento transfrontaliero fra magistrati, in materie talvolta assai delicate? A questo si aggiunge, come anticipato, il tema sterminato della digitalizzazione e dell'Intelligenza artificiale (IA), su cui si sofferma la Commissione europea nel lanciare una strategia sulla formazione dei magistrati, per gli anni 2025-2030, nell'alveo della strategia *DigitalJustice@2030* (COM (2025) 801final).

Gli "erogatori della formazione" sono sollecitati ad adottare misure specifiche "che incentivino un ambiente favorevole al miglioramento delle competenze degli operatori della giustizia per quanto riguarda l'uso degli strumenti e delle infrastrutture digitali, sviluppino le loro conoscenze in materia di diritto sostanziale e procedurale dell'UE e nazionale affinché siano adeguate alle esigenze dell'economia e della società digitali".

Anche il "Rapporto Draghi", citato unitamente al Rapporto Letta nella Comunicazione della Commissione, tratta questo tema, evidenziando il nesso fra competitività e digitalizzazione nel campo della giustizia, oltre che di altre amministrazioni, per "fornire beni pubblici europei" e dunque stimolare un confronto benefico nel mercato (European Commission, *The Future of European Competitiveness*, Luxembourg, 2025).

Ricorrente il riferimento alle competenze da sviluppare per tutti gli operatori della giustizia oltre che per i magistrati, in modo da accedere a banche dati digitali a livello transfrontaliero, gestire le cause in formato digitale e utilizzare video conferenze, garantire il rispetto dei diritti degli indagati, imputati, ricercati e vittime e così via con riferimento ad altri dettagli.

La Commissione affianca alle raccomandazioni relative a un uso corretto dei sistemi di IA – per esempio le trascrizioni delle registrazioni audio dei procedimenti giudiziari e delle udienze che entrano a far parte del fascicolo – l'invito a includere nei programmi nazionali di formazione alcuni temi, fra questi l'*acquis* del diritto europeo in materia di Stato di diritto e di diritti fondamentali e non discriminazione, compresa l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Fra le righe di questo documento si coglie con nettezza l'intento della Commissione di razionalizzare le spese, creando sinergie fra bilanci nazionali e finanziamenti europei. Questi richiami allertano l'attenzione delle reti europee – altre ve ne sono oltre quella da me citata, attive in altri settori della giustizia, per esempio il Consiglio degli ordini forensi europei – e delle scuole nazionali. Oltre ai maggiori oneri di trasparenza in vista della redazione del quadro finanziario pluriennale che copre il periodo 2028-2034, appare sempre più pressante l'invito a introdurre sistemi di valutazione della formazione, per misurarne l'impatto a lungo termine. Anche questo tema, funzionale al finanziamento europeo della formazione, si presta a essere esaminato nell'ottica dello scambio reciproco con altri sistemi nazionali e della condivisione di obiettivi.

Si può dunque affermare che la difesa dell'autonomia, che potrebbe manifestarsi da parte degli erogatori nazionali di formazione, e l'impulso al coordinamento e alla sinergia da parte della Commissione, non sono azioni contraddittorie. Entrambe si orientano prepotentemente verso la costruzione di una comune cultura giuridica europea che è anche comune cultura dell'amministrazione della giustizia. La cooperazione accresce la fiducia reciproca fra magistrati e dunque contribuisce a una crescita complessiva della giurisdizione nell'UE. Si deve sottolineare – e la Commissione lo fa nella Comunicazione prima citata – che la realizzazione dei programmi descritti serve anche a creare una base di conoscenze da proporre ai paesi candidati, spronati ad appropriarsi degli strumenti della cooperazione giudiziaria al pari di altre misure che favoriscono integrazione e condivisione di obiettivi, per agevolare la lotta alla corruzione e costruire un ordine giudiziario indipendente.

La recente strategia della Commissione, attenta, come si è visto, alle nuove tecnologie e all'IA, è anche scrupolosa nel ribadire l'urgenza di attingere alle fonti europee e alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, per acquisire un sapere aggiornato e trasversalmente condiviso. Questo punto è molto chiaro nella Comunicazione. Proprio su tale giurisprudenza intendo soffermarmi. Promuoverne la conoscenza serve a creare raccordo

nella formazione dei magistrati, in modo da renderla strumento del loro lavoro quotidiano.

I valori europei, enunciati nell'art. 2 TUE, creano il tessuto sottostante alla reciproca fiducia, elemento connettivo per gli Stati membri, che aderiscono a una nozione unitaria di democrazia e di stato di diritto – principio ribadito e ulteriormente chiarito in recenti sentenze della Corte di Lussemburgo – da cui gli stessi Stati non possono dissociarsi, se non troncando il vincolo che li tiene insieme (*ex multis*, sentenza della Corte del 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione/Polonia*, punto 180, relativa al controllo *ultra vires* della giurisprudenza della Corte di giustizia da parte della Corte costituzionale).

Questa connessione si trasforma per i magistrati europei in una pratica costante di cooperazione giudiziaria, corroborata dalla formazione e dunque sempre più consapevole degli effetti che essa produce, in termini di sostegno alla tenuta democratica del sistema complessivamente inteso. La cooperazione si sostanzia in sempre più avanzati modelli e metodi di digitalizzazione e nel ricorso all'intelligenza artificiale, entro canali di apprendimento che dedicano grande attenzione al rispetto pieno dei diritti fondamentali. Su questi aspetti tornerò fra poco per evidenziare su quale base giuridica sono fondati alcuni recenti interventi legislativi che disciplinano tali materie e quanto sia delicato l'equilibrio da stabilire fra regole del mercato e rispetto dei diritti fondamentali.

Anche la giurisprudenza più recente della CGUE in tema di valori fondanti dell'UE e di salvaguardia di una società pluralista non può prescindere dal guardare al mercato interno quale contesto democraticamente governato, in cui si esercitano le libertà, inclusa la libera prestazione di servizi. Nell'occuparsi di una legge ungherese volta a combattere la pedofilia, ma in realtà foriera di più ampie conseguenze in terreni limitrofi rispetto a questo primario obiettivo, la Corte fa emergere molteplici profili di contrasto con il diritto dell'UE, alcuni dei quali possono essere utilmente richiamati nell'economia di queste mie riflessioni (sentenza della Corte del 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione/Ungheria*; cfr. L. S. ROSSI, *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *europeanpapers.eu*, 2025, p. 1 ss.; P. DE PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in questa *Rivista*, 2026, p. 1 ss.).

I contenuti che mi preme mettere in evidenza riguardano la tutela della

libertà di informazione, più volte evocati nella sentenza al fine di far emergere un "pluralismo educativo" predicato anche dalla Corte di Strasburgo per salvaguardare una società democratica. Garantire questa libertà fondamentale significa ribadire un rapporto virtuoso fra primazia del diritto europeo e rispetto delle competenze degli Stati membri che, nel caso in esame, riguardano l'organizzazione dei sistemi di istruzione e di insegnamento. Prestare attenzione alle diversità culturali e linguistiche – questa esigenza, non a caso, è presentata come prioritaria dall'Ungheria – non vuol dire discostarsi dal diritto dell'UE, poiché è in questo ordinamento che, secondo la Corte, si rinvengono gli strumenti per difendere i valori fondamentali cui gli Stati hanno liberamente aderito, da intendersi quali condizioni basilari del "progresso di una società democratica e della realizzazione di ciascun individuo" (punto 460).

La Corte ribadisce – e non deve suonare come un passaggio didascalico – che l'Unione è dotata di un "quadro costituzionale che le è proprio", in cui rientrano i valori enunciati dall'art. 2 (punto 520). Il rispetto di questi ultimi non si limita a un obbligo assunto ai fini dell'adesione, ma è condizione per il godimento dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati, senza che si possano in alcun modo introdurre a livello nazionale misure volte a far regredire questa soglia di tutela (punto 524). Da un'enunciazione più netta rispetto al passato circa la natura vincolante dei valori, motivata con riferimenti ai lavori preparatori e alle enunciazioni della "Convenzione sul futuro dell'Europa", si giunge ad affermare che spetta alla Corte farli rispettare, senza che un tale impulso comporti alcuna deroga alla competenza generale assegnatale in base all'art. 19 TUE. Diversamente da quanto sostenuto dall'Ungheria, che si concentra sulla procedura prevista dall'art. 7 TUE, si afferma la praticabilità della procedura per inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 2, ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Nell'impianto generale di questa importante decisione si inserisce anche la Carta dei diritti fondamentali, poiché non vi è dubbio che la legislazione nazionale rientri nell'ambito di applicazione disciplinato dall'art. 51, par. 1. Si sta operando, infatti, in un perimetro di applicazione del diritto dell'Unione, in questo caso relativo alla disciplina della libera circolazione dei servizi nel mercato interno, per valutare non solo la violazione da parte dell'Ungheria dell'art. 21 della Carta, che vieta ogni forma di discriminazione, ma anche dell'art. 11, che garantisce a ogni persona il diritto alla libertà di espressione, da interpretare estensivamente alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e dunque comprensivo della "libertà di opinione e

[del]la libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee" senza interferenze delle autorità pubbliche e "senza limiti di frontiere" (punto 457).

Mi sono soffermata su queste affermazioni della Corte ben consapevole del contesto particolare in cui questa decisione si colloca, che non è utile qui richiamare nei dettagli, se non per affermare che le libertà di cui si discorre, garantite dalla Carta anche con riferimento alla libera circolazione di servizi nel mercato, si prestano a letture molteplici, riferite a ogni trasmissione di "informazioni o idee". Ugualmente trasversale e dunque da sottolineare è l'affermazione secondo cui tali libertà, proprio perché fondamentali, non incontrano ostacoli nel circolare all'interno del mercato unico. Senza voler sovrapporre una lettura estensiva, rispetto a quanto la Corte dice in questa assai argomentata sentenza, propongo di trarre dai principi di fondo che essa ribadisce e specifica una guida a più ampio spettro, che serva a governare capillarmente la libera prestazione di servizi in materia di formazione dei magistrati, nel pieno rispetto del pluralismo, della libertà di espressione e del divieto di ogni discriminazione.

Torniamo alle politiche che attengono alla digitalizzazione della giustizia, collegate con la più ampia strategia di digitalizzazione del mercato unico lanciata nel 2015 e fondata sull'art. 114 TFUE, che assegna al Parlamento e al Consiglio il compito di adottare misure per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri. Si tratta, a ben vedere, di competenze concorrenti, che lasciano spazi di manovra per iniziative nazionali compatibili con il buon funzionamento del mercato. Il *Digital Markets Act* (DMA), misura transitoria sottoposta a verifica circa i risultati raggiunti (v. il primo rapporto della Commissione al riguardo) ha una natura complessa su cui si sono soffermati alcuni commentatori, evidenziandone le implicazioni con il diritto della concorrenza e dunque con auspicabili interventi *ex ante* della Commissione in caso di violazione di diritti fondamentali (P. MANZINI, *Il Digital Market Act decodificato*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 317 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, M. GUIDI, *Il Digital Market Act, un nuovo paradigma per la politica di concorrenza dell'UE nei mercati digitali: tra regolamentazione e diritto antitrust*, in F. ROSSI DAL POZZO, I. ANRÒ (a cura di), *Il mercato unico digitale fra antichi problemi e nuove sfide*, in *rivista.eurojus.it*, fascicolo speciale, 2025, p. 204 ss.).

Il DMA presenta strette connessioni con il regolamento del Parlamento e del Consiglio sull'IA che nel considerando n. 2) prevede la conformità delle misure da adottare con i "valori dell'Unione sanciti dalla Carta". L'art. 1 esordisce con un riferimento al miglior funzionamento del mercato interno

e si propone la diffusione di un'IA "antropocentrica e affidabile", per la garanzia di un livello elevato di tutela dei diritti fondamentali. Se si va a leggere l'Allegato III, in cui analiticamente si descrivono i sistemi da considerare ad alto rischio per l'utilizzazione dell'IA, si scopre al punto 8 a) che tali sono da intendersi i sistemi "destinati a essere usati da un'autorità giudiziaria o per suo conto per assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti, o a essere utilizzati in modo analogo nella risoluzione alternativa delle controversie".

Provo a tirare le fila del mio ragionamento.

La giustizia è un terreno considerato ad alto rischio per l'utilizzo dell'IA. La formazione è la chiave di volta per contrastare tale rischio, connesso prevalentemente con la potenziale violazione di diritti fondamentali della persona. Le priorità indicate dalla Commissione nel disegnare urgenti strategie per migliorare la formazione dei magistrati impongono una conoscenza approfondita del diritto UE e della giurisprudenza della CGUE. L'acquisizione di questo sapere non solo si rivela propedeutico per l'esercizio indipendente delle funzioni in ogni grado e settore della giurisdizione. Essa serve anche a segnare obblighi più precisi in capo alle scuole nazionali nell'elaborare programmi formativi sintonici con le priorità indicate dalla Commissione, senza con questo sacrificare le peculiarità degli ordinamenti nazionali nell'erogare formazione.

Le misure legislative citate si muovono nell'orizzonte del mercato interno e rispondono a criteri di efficienza dello stesso. Gli Stati membri, a loro volta, sono spronati a esercitare le proprie competenze concorrenti, adottando misure che attengono all'organizzazione della giustizia e con essa alla formazione dei magistrati, nel pieno rispetto del primato del diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia. Non si tratta di un'autonomia limitata, bensì potenziata nel quadro della cooperazione giudiziaria europea.

L'autonomia delle scuole di formazione deve sostanziarsi in scelte concrete, coordinate all'interno di EJTN e in dialogo con associazioni accademiche come questa che oggi mi ospita, raccogliendo sollecitazioni da ricerche e proposte soprattutto dei giovani studiosi, per riempire di contenuti contemporanei il dialogo fra magistratura e scienza del diritto europeo, in costante divenire. Il mio è un invito ai più giovani a intervenire con competenza e fantasia nello spazio pubblico europeo.

# LA PROPOSTA DI DIRETTIVA COM (2025) 173: IL RECEPIMENTO DELL'ACCORDO SULL'ALTO MARE (*BBNJ AGREEMENT*) NELLA DIALETTICA TRA UE E STATI MEMBRI

**Vittorio Superbi***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La scelta dell'art. 192 TFUE e la competenza dell'Unione. – 3. La posizione di UE e SM. La proposta di direttiva COM (2025) 173. – 4. Brevi riflessioni conclusive.

## 1. *Introduzione*

L'Accordo nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale (*BBNJ Agreement*; in seguito "BBNJ"), adottato il 19 giugno 2023 ed entrato in vigore il 17 gennaio 2026, costituisce il terzo accordo di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) –affiancandosi all'Accordo del 1994 sulla Parte XI relativo alle risorse minerarie dei fondali marini e all'Accordo del 1995 sugli stock ittici (UNFSA) – e intende colmare la preesistente lacuna relativa alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di là della giurisdizione nazionale. Tali zone coprono oltre i due terzi della superficie oceanica globale e ospitano più del 90% degli habitat marini del pianeta. Proprio al fine di apprestare una tutela giuridica a tale spazio, l'architettura normativa dell'Accordo introduce un regime di *governance* olistica (per approfondire: J. MOSSOP, D. FREESTONE (ed.), *The Agreement on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Commentary and Analysis*, Oxford, 2025; P. RICARD, *The Advent of the 2023 "BBNJ" Agreement: A Preliminary Legal Analysis*, in *Environmental Policy and Law*, 2023), strutturato su quattro pilastri interdipendenti: la regolamentazione dell'accesso alle risorse genetiche marine (*MGRs*) e della connessa equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro sfruttamento; l'implementazione di strumenti di gestione basati sull'area (ABMTs), ivi comprese le Aree Marine Protette (AMP), funzionali alla tutela ecosistemica;

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea ed ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara.

l'armonizzazione delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per le attività antropiche condotte in alto mare; e il rafforzamento delle attività di *capacity building* mediante il trasferimento di tecnologie marine agli Stati in via di sviluppo. L'elaborazione dell'Accordo BBNJ si è sviluppata attraverso un articolato processo negoziale avviato formalmente dalla risoluzione n. 69/292 dell'Assemblea generale ONU del 2015. Dopo una fase preparatoria, dal 2015 al 2018, condotta mediante un gruppo di lavoro informale, la Conferenza intergovernativa ha attraversato cinque sessioni negoziali succedutesi tra il 2018 e il 2023, prolungate dal confronto tra Stati sviluppati, orientati alla tutela ambientale, e Paesi in via di sviluppo, i quali rivendicavano il diritto di accesso alle risorse genetiche marine e un'equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro sfruttamento.

In tale scacchiere, l'Unione europea e gli Stati membri hanno svolto un ruolo propulsivo nel processo negoziale, secondo le modalità proprie degli accordi misti (v. E. NEFRAMI, *Mixed Agreements as a Source of European Union Law*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008). Da un lato, l'Unione ha perseguito l'obiettivo di assicurare la coerenza dell'azione esterna, presentandosi come attore unitario nelle materie di propria competenza esclusiva, segnatamente la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della PCP; dall'altro lato, gli Stati membri hanno preservato spazi di intervento autonomo, soprattutto nelle questioni attinenti alla protezione ambientale globale, ove la competenza è di natura concorrente. La corretta delimitazione dei rispettivi ambiti di intervento – dipendente dal riparto di competenze tra Unione e Stati membri – sarà oggetto di analisi nel par. 2. Sulla base di mandati del Consiglio conferiti ai sensi dell'art. 218, parr. 2 e 3 TFUE, l'Unione ha condotto i negoziati dal 2016 al 2023, concludendoli con la firma dell'Accordo il 20 settembre 2023. L'approvazione è stata formalizzata mediante la decisione (UE) n. 2024/1830 del Consiglio, del 17 giugno 2024, adottata ai sensi dell'art. 192, par. 1, in combinato disposto con l'art. 218, par. 6, secondo comma, lett. a), TFUE. L'Unione ha concluso l'Accordo a proprio nome, depositando contestualmente la dichiarazione di competenza di cui all'art. 67, par. 2, BBNJ, e lo strumento di approvazione il 28 maggio 2025. Al fine di garantire l'attuazione uniforme dell'Accordo negli ordinamenti degli Stati membri, la Commissione ha presentato il 24 aprile 2025 la proposta di direttiva COM (2025) 173final, volta a stabilire norme comuni per l'attuazione di tre dei quattro pilastri dell'Accordo: la disciplina delle risorse genetiche marine e degli obblighi di notifica connessi (capo 2, corrispondente alla parte II BBNJ), gli strumenti di gestione basati

sull'area incluse le aree marine protette (capo 4, corrispondente alla parte III BBNJ), e le procedure di valutazione di impatto ambientale (capi 2 e 3, corrispondenti alla parte IV BBNJ). Il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura il 13 novembre 2025 (P10TA(2025)0263), approvando la proposta senza modificarne la struttura essenziale. Tale percorso applicativo riflette la complessità strutturale dell'Accordo, che impone di chiarirne previamente la natura giuridica rispetto al riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

La qualificazione del *BBNJ Agreement* quale accordo misto discende dalla compresenza, nel suo oggetto, di ambiti afferenti a competenze di diversa natura: da un lato, la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della politica comune della pesca costituisce competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. d), TFUE; dall'altro, la tutela dell'ambiente (art. 4, par. 2, lett. e), TFUE), la ricerca scientifica e la cooperazione allo sviluppo (artt. 4 e 6 TFUE) ricadono in ambiti di competenza concorrente o complementare. Tale connotato produce conseguenze giuridiche dirimenti. Sul piano internazionale, l'Accordo vincola ciascuna parte nei limiti del proprio consenso secondo gli artt. 11 e 14 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati; gli Stati membri non sono quindi formalmente obbligati a ratificarlo. Tuttavia, tale asimmetria genera problemi rilevanti in concreto: ove l'Unione sia parte dell'Accordo mentre uno Stato membro non lo sia, la controparte internazionale si confronta con un soggetto composito soltanto parzialmente vincolato. Questo rilievo non rimane puramente teorico nel caso di specie: ad oggi, solamente 17 dei 27 Stati membri dell'UE hanno depositato il proprio strumento di ratifica, determinando una partecipazione ancora frammentaria al regime convenzionale.

L'indagine, dopo aver esaminato la scelta dell'art. 192 TFUE quale base giuridica – con particolare riferimento alla sentenza *AMP Antarctique* – e le relative implicazioni (par. 2), si concentrerà sulla correttezza dei contenuti della proposta COM (2025) 173 (par. 3), per formulare infine alcune considerazioni conclusive (par. 4).

## 2. *La scelta dell'art. 192 TFUE e la competenza dell'Unione*

Prima di esaminare il contenuto della proposta COM (2025) 173, è necessario ricostruire il fondamento competenziale su cui essa si regge. La linea di faglia "costituzionale" che attraversa l'Accordo BBNJ – tra competenza esclusiva nell'ambito della PCP e competenza concorrente in materia

ambientale – impone di individuare il criterio discretivo tra le due basi giuridiche rilevanti: l'art. 43, par. 2, TFUE, che governa la competenza esclusiva nell'ambito della PCP, e l'art. 192, par. 1, TFUE, che fonda la competenza concorrente in materia ambientale e costituisce la base prescelta dalla Commissione per la proposta in esame. A tal fine, il referente giurisprudenziale imprescindibile non può che essere costituito dalla sentenza *AMP Antarctique* (cause riunite C-626/15 e C-659/16).

Tale controversia traeva origine da un disaccordo interistituzionale sorto in sede di Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR): la Commissione europea aveva contestato la legittimità di determinate proposte coordinate relative all'istituzione di AMP nella regione antartica, sostenendo che la materia ricadesse nella competenza esclusiva dell'Unione ai sensi della PCP; il Consiglio aveva invece ritenuto prevalente la base giuridica ambientale di competenza concorrente. In tale occasione, la Corte ha elaborato il criterio del "centro di gravità" dell'azione, secondo il quale la conservazione biologica delle risorse marine ricade nella competenza esclusiva dell'Unione soltanto qualora persegua obiettivi strettamente connessi alla gestione degli *stock* ittici nell'ambito della PCP; per converso, ove l'intervento persegua una tutela ecosistemica – quale la protezione della biodiversità marina in quanto tale, al di là della sola gestione alieutica – esso deve fondarsi sulla base giuridica ambientale (S. VILLANI, *Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso AMP Antarctica: un approccio più morbido a favore degli Stati membri?*, in *europeanpapers.eu*, 2021, p. 789 ss.). Applicando tale chiave analitica all'Accordo BBNJ la scelta dell'art. 192 TFUE appare giuridicamente corretta: la regolamentazione delle attività marittime nell'Accordo è strumentale a un macro-obiettivo conservativo di natura ecosistemica (V. DE LUCIA, *The Integration of the Ecosystem Approach in the BBNJ Agreement: An Initial Assessment of Limits and Opportunities*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 3, 2024, pp. 554-564). Nondimeno, tale scelta non è priva di profili potenzialmente problematici. Il ricorso alla base giuridica ambientale preserva in capo agli Stati membri margini di azione autonoma nelle materie non ancora occupate dall'Unione, con il rischio di generare tensioni rispetto all'esigenza di coerenza dell'azione esterna – tensioni destinate a farsi particolarmente pressanti nelle sedi operative dell'Accordo. Così, ad esempio, nell'*Implementation and Compliance Committee* – organo di facilitazione, non sanzionatorio, istituito dall'art. 76 BBNJ al fine di esaminare l'attuazione dell'Accordo e formulare raccomandazioni alle parti – il principio di leale cooperazione è chiamato ad assumere

una funzione centrale, per scongiurare il rischio che Unione e Stati membri vi compaiano con posizioni distinte, compromettendo la coerenza della rappresentanza esterna dell'Unione.

Queste potenziali tensioni non inficiano però la correttezza della base giuridica prescelta. L'adozione, da parte dell'Unione, di una disciplina di attuazione particolarmente dettagliata trova fondamento nell'esercizio della competenza concorrente in materia ambientale ai sensi degli artt. 2, par. 2, e 192 TFUE. Tale intervento normativo dell'Unione è suscettibile di restringere, entro i limiti dell'armonizzazione effettivamente realizzata e nel rispetto dell'art. 193 TFUE, gli spazi di autonomia degli Stati membri – circostanza che assume particolare rilievo nei settori interessati dal *BBNJ Agreement* già parzialmente disciplinati da norme comuni dell'Unione, quali la direttiva 2011/92/UE e il regolamento (UE) n. 511/2014. Tale effetto compressivo non costituisce pertanto una distorsione strumentale della base giuridica prescelta, bensì l'esito fisiologico dell'esercizio della competenza concorrente in un settore in cui l'uniformità applicativa risponde a un obiettivo ambientale legittimo e documentato (R. SCHUTZE, *Supremacy without Pre-emption? The Very Slowly Emergent Doctrine of Community Pre-emption*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, n. 4, 2006, pp. 1023-1048).

## 3. La posizione di UE e SM. La proposta di direttiva COM (2025) 173

Definite le coordinate sistematiche entro cui si inscrive la proposta, è possibile esaminarne il contenuto normativo nei tre pilastri che essa armonizza. Il Capo 2, corrispondente alla Parte II BBNJ, stabilisce obblighi di notifica relativi al meccanismo di scambio di informazioni istituito ai sensi dell'Accordo: gli Stati membri devono notificare, sei mesi prima della raccolta *in situ* delle risorse genetiche marine nelle zone non soggette a giurisdizione nazionale, una serie di informazioni specifiche, tra cui la natura e gli obiettivi della raccolta, le possibilità per scienziati di tutti gli Stati di partecipare al progetto di ricerca e un piano di gestione dei dati elaborato secondo una governance aperta. La proposta prevede inoltre il coordinamento con il regolamento (UE) n. 511/2014 sull'attuazione del Protocollo di Nagoya – protocollo addizionale alla Convenzione sulla diversità biologica del 1992, adottato il 29 ottobre 2010, che disciplina l'accesso alle risorse genetiche e l'equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo – al fine di assicurare la coerenza tra i due regimi. I Capi 2 e 3, corrispondenti alla Parte IV BBNJ, recepiscono le disposizioni in materia di VIA, fondandosi sull'art.

29, par. 4, BBNJ: le procedure VIA nazionali conformi alla direttiva 2011/92/UE sono qualificate come equivalenti agli standard internazionali richiesti dall'Accordo, realizzando una standardizzazione *ex ante* che consente agli Stati di soddisfare contestualmente i requisiti del diritto UE e quelli del BBNJ. Il Capo 4, corrispondente alla Parte III BBNJ, disciplina il procedimento per l'istituzione degli strumenti di gestione basati sull'area (ABMTs), incluse le AMP: gli Stati membri che intendano presentare al Segretariato BBNJ una proposta di istituzione di un'AMP o una misura di emergenza devono previamente trasmetterla alla Commissione, affinché questa proceda a determinare – secondo la procedura di cui all'art. 22 della proposta – se la proposta debba essere presentata a nome dell'Unione, a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, ovvero a titolo individuale dallo Stato membro proponente. Il quarto pilastro del BBNJ – che disciplina le attività di *capacity building* mediante il trasferimento di tecnologie marine – non è oggetto di armonizzazione, in quanto già regolato da strumenti di cooperazione allo sviluppo nel quadro del diritto dell'Unione, segnatamente il regolamento (UE) n. 233/2014 e gli strumenti del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile.

In sintesi, la proposta si segnala per due elementi. Il primo attiene all'intensità dell'armonizzazione: la direttiva prescrive parametri di reportistica analitici, restringendo il margine discrezionale statale nell'attuazione e configurandosi come strumento di armonizzazione procedurale di elevata prescrittività – coerente, come si è osservato, con la prassi consolidata della legislazione ambientale dell'Unione. Il secondo attiene alla dimensione temporale degli obblighi: la direttiva impone agli Stati membri adempimenti con un termine di recepimento di diciotto mesi dall'entrata in vigore, che si sovrappone all'attuale partecipazione asimmetrica all'Accordo – con dieci Stati membri ancora privi di ratifica. Tale sovrapposizione non determina di per sé un'illegittimità, ma accentua la tensione tra l'obbligo di recepimento derivante dall'appartenenza all'Unione e l'assenza, per taluni Stati membri, del vincolo convenzionale internazionale sottostante. Questi ed altri aspetti hanno suscitato le riserve di alcuni parlamenti nazionali. Tra essi, capofila, l'Italia: il nostro Paese non solo non ha ancora ratificato l'Accordo ma ha formalizzato la propria posizione attraverso due pareri motivati, il parere della Camera dei deputati (Documento XVIII-*bis* n. 60, approvato l'8 luglio 2025) e il parere del Senato (Documento XVIII-*bis* n. 28, approvato il 17 settembre 2025). Tali documenti non esprimono un'opposizione all'Accordo BBNJ in quanto tale – l'Italia è firmataria dello stesso e ne ha promosso attivamente l'adozione in sede di Presidenza G7 – bensì sollevano

obiezioni in merito alle modalità di recepimento prescelte, evidenziando tensioni rispetto ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. Sebbene i due pareri italiani presentino sfumature metodologiche diverse – la Camera sviluppa una critica "strutturale" sulla necessità dell'intervento UE mentre il Senato formula una critica prettamente "funzionale" circa l'adeguatezza dell'intensità dell'intervento – entrambi convergono su obiezioni sostanziali alla proposta della Commissione, articolabili in cinque profili distinti.

Il primo – e preponderante – attiene alla sussidiarietà: entrambi i pareri contestano che la Commissione abbia adempiuto all'onere di dimostrare il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione rispetto a un'attuazione decentrata a livello degli Stati membri. L'obiezione non convince: l'uniformazione delle procedure di VIA per attività transfrontaliere in alto mare risponde a una logica precisa, poiché la giurisdizione frammentata dello Stato di bandiera avrebbe generato rischi reali di disomogeneità applicativa che solo una disciplina comune può scongiurare (v. C-58/08, 8 giugno 2010). Il secondo profilo concerne l'art. 193 TFUE: i pareri lamentano che l'armonizzazione precluda agli Stati l'adozione di misure più rigorose. Il rilievo risulta tuttavia non pienamente fondato: la proposta, come argomentato nel par. 2, costituisce un effetto del meccanismo di *pre-emption* derivante dall'esercizio della competenza dell'Unione (A. ARENA, *Exercise of EU Competences and Pre-emption of Member States' Powers in the Internal and the External Sphere*, in *Yearbook of European Law*, vol. 35, n. 1, 2016, p. 28 ss.) e agli Stati rimane in ogni caso garantita la facoltà di adottare misure più rigorose. Il terzo profilo attiene alla qualificazione dello strumento: si eccepisce che l'elevato livello di dettaglio procedurale sarebbe incompatibile con la struttura della direttiva. Il punto è condivisibile su un piano di sistematica astratta delle fonti, per quanto la proposta preservi comunque adeguati spazi di trasposizione agli Stati; è noto tuttavia che da tempo, e in settori affini, le direttive hanno tipicamente assunto una siffatta conformazione, anche in risposta alla prassi delle mancate o tardive trasposizioni, alla quale certamente il nostro Paese ha in parte contribuito. Si pensi, ad esempio, alle direttive ambientali dell'Unione – VIA 2011/92/UE, Habitat 92/43/CEE, Uccelli 2009/147/CE – che presentano tradizionalmente elevata prescrittività procedurale. Il quarto profilo attiene alle risorse genetiche marine transzonali, evidenziando una tensione normativa tra il regime BBNJ di libero accesso e il consenso preventivo previsto dal Protocollo di Nagoya, recepito dal regolamento (UE) n. 511/2014. La tensione segnalata è strutturale: le *MGRs* raccolte in alto mare e successivamente introdotte in zone soggette a giurisdizione

nazionale potrebbero in via teorica ricadere nell'ambito applicativo del Protocollo di Nagoya, generando un conflitto di regimi che il meccanismo di notifica del Capo 2 della proposta coordina solo parzialmente; esso tuttavia preesiste alla proposta di direttiva e attiene al coordinamento internazionale tra strumenti convenzionali distinti: l'obiezione coglie un problema effettivo, imputandolo però erroneamente alla proposta. Il quinto profilo concerne l'art. 5 BBNJ – la clausola di non pregiudizio – che i pareri interpretano restrittivamente, come uno scudo che preserva integralmente le competenze delle organizzazioni regionali preesistenti. Tale lettura è tecnicamente sostenibile; ciononostante, l'interpretazione dinamica adottata dalla Commissione, che ammette il *gap-filling* nelle aree non ancora regolate dagli strumenti regionali, appare coerente con il testo e con la finalità dell'Accordo.

Complessivamente, le obiezioni italiane muovono da un'impostazione eccessivamente restrittiva del principio di sussidiarietà, che non tiene del tutto in conto i meccanismi fisiologici dell'esercizio delle competenze sovranazionali nell'ambito di Trattati misti.

## 4. *Brevi riflessioni conclusive*

L'analisi svolta consente di formulare alcune osservazioni conclusive. Sul piano strettamente giuridico, la proposta di direttiva COM (2025)173 appare fondata su basi solide. La scelta dell'art. 192, par. 1, TFUE quale fondamento normativo dell'atto risulta conforme al criterio del "centro di gravità" elaborato dalla Corte nella sentenza *AMP Antarctique*: l'obiettivo primario del BBNJ è la tutela ecosistemica della biodiversità marina nelle aree situate al di là della giurisdizione nazionale, non la gestione razionale degli stock ittici nell'ambito della politica comune della pesca, sicché la base giuridica ambientale è quella che ne rispecchia più fedelmente le finalità sostanziali. Il livello di armonizzazione procedurale perseguito dalla Commissione, per quanto analitico, risulta coerente con la prassi consolidata della legislazione ambientale dell'Unione (direttive VIA, Habitat, Uccelli) e con il meccanismo della *pre-emption* nelle competenze concorrenti.

La posizione espressa dal Parlamento italiano – in particolare dalla Camera dei deputati – appare eccessivamente restrittiva nell'applicazione del principio di sussidiarietà, traducendosi in una lettura sostanzialmente difensiva delle prerogative statali non pienamente coerente con la logica funzionale dell'azione esterna dell'Unione in materia di governance internazionale degli oceani. Il principio di sussidiarietà non può essere soddisfatto

semplicemente dimostrando che gli Stati membri potrebbero, in astratto, attuare gli obblighi derivanti dal BBNJ in modo autonomo: il test impone di verificare se un'azione decentrata siffatta sarebbe equivalente, in termini di efficacia materiale, all'intervento armonizzato dell'Unione. Con riguardo a un regime di recepimento di un accordo quale il BBNJ – che opera su spazi sottratti alla giurisdizione statale, che si fonda su meccanismi cooperativi internazionali presupponenti standard comuni e che richiede omogeneità applicativa per prevenire fenomeni di opportunismo normativo – questa equivalenza funzionale è strutturalmente ardua da sostenere.

Sul piano sistemico, il caso BBNJ offre un'illustrazione paradigmatica delle tensioni che emergono quando l'Unione esercita pienamente una competenza concorrente in un settore come la *governance* internazionale degli oceani. Tali tensioni sono fisiologiche nell'ordinamento dell'Unione e non possono essere risolte per via esclusivamente ermeneutica. Il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE costituisce lo strumento giuridico privilegiato per governarle: non come vettore di espansione unilaterale della competenza dell'Unione, bensì come fondamento normativo del dialogo continuativo tra Commissione e Stati membri nelle fasi di attuazione di accordi misti di siffatta complessità tecnica e politica. La partecipazione asimmetrica - con l'Unione vincolata dal BBNJ e dieci Stati membri ancora privi di ratifica - impone di guardare alla fase applicativa dell'Accordo come al passaggio cruciale: la risoluzione delle tensioni residue, in particolare quelle concernenti le *MGRs* transzonali e il rapporto con le organizzazioni regionali di gestione della pesca, dipenderà dalla qualità del raccordo tra i livelli di governo, dalla capacità dell'Unione di presentarsi come attore unitario, coerente e affidabile nella *governance* internazionale degli oceani, e dalla volontà politica degli Stati membri di completare tempestivamente i rispettivi *iter* interni di ratifica, sì da evitare il protrarsi di una disomogeneità incompatibile con la struttura portante dell'accordo misto.

**Abstract (ita)**

L'Accordo relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale (*BBNJ Agreement*), entrato in vigore il 17 gennaio 2026, costituisce il primo strumento giuridicamente vincolante per la tutela della biodiversità in alto mare. La proposta di direttiva COM (2025) 173, volta a recepirne gli obblighi, solleva due questioni di allocazione competenziale di rilievo sistemico. La prima concerne la corretta individuazione della base giuridica dell'atto: alla luce del criterio del «centro di gravità» elaborato dalla Corte di giustizia nella sentenza *AMP Antarctique* (cause riunite C-626/15 e C-659/16), si argomenta che la scelta dell'art. 192, par. 1, TFUE sia conforme alla teleologia dell'Accordo, il cui oggetto primario è la tutela ecosistemica della biodiversità marina. La seconda questione investe il riparto di competenze tra Unione e Stati membri negli accordi misti e il conseguente operare del meccanismo della *pre-emption* normativa. In tale prospettiva, i pareri motivati del Parlamento italiano sono esaminati criticamente, rilevando come la loro interpretazione eccessivamente restrittiva del principio di sussidiarietà appaia difficilmente conciliabile con la logica funzionale dell'azione esterna dell'Unione in materia di governance internazionale degli oceani.

**Abstract (eng)**

The Agreement on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction (BBNJ Agreement), which entered into force on January 17, 2026, is the first legally binding instrument for the protection of biodiversity on the high seas. The proposed directive COM (2025) 173, aimed at transposing its obligations, raises two issues of systemic importance regarding the allocation of competences. The first concerns the correct identification of the legal basis for the act: in light of the "center of gravity" criterion developed by the Court of Justice in the *AMP Antarctique* judgment (joined cases C-626/15 and C-659/16), it is argued that the choice of Article 192(1) TFEU is consistent with the teleology of the Agreement, whose primary purpose is the ecosystem-oriented protection of marine biodiversity. The second issue concerns the division of competences between the Union and the Member States in mixed agreements and the consequent operation of the regulatory pre-emption mechanism. In this regard, the Italian Parliament's reasoned opinions are critically examined, noting that their excessively restrictive interpretation of the principle of subsidiarity appears difficult to reconcile with the functional logic of the Union's external action regarding international ocean governance.

# IL NUOVO ACCORDO QUADRO SULLE RELAZIONI TRA IL PARLAMENTO EUROPEO E LA COMMISSIONE EUROPEA: *STILL A VERY "SPECIAL PARTNERSHIP"*?

**Carlo Tovo***

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contesto e i limiti della revisione dell'accordo quadro. – 2. Le novità e le potenziali criticità dell'accordo quadro: la modernizzazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione. – 3. *Segue*: il rafforzamento dell'autonomia della Commissione rispetto ai colegislatori. – 4. *Segue*: l'iniziativa legislativa "negativa" del Parlamento. – 5. *Segue*: il controllo parlamentare sull'applicazione (provvisoria) degli accordi internazionali. – 6. *Segue*: la limitazione del ricorso ai poteri emergenziali *ex* art. 122 TFUE. – 7. Conclusioni: l'impatto dell'accordo quadro sull'equilibrio sostanziale tra poteri nell'Unione.

## 1. *Introduzione: il contesto e i limiti della revisione dell'accordo quadro*

Il 28 aprile 2026, nel corso di una cerimonia tenutasi in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo, Roberta Metsola e Ursula von der Leyen hanno firmato il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, ossia l'accordo interistituzionale vincolante *ex* art. 295 TFUE che disciplina i rapporti tra le due istituzioni.

Più che di una revisione globale, si tratta di un aggiornamento puntuale dell'accordo quadro firmato nel 2010 e modificato nel 2018, volto in sostanza ad adeguarlo all'evoluzione della prassi istituzionale. Gran parte delle modifiche apportate – che, in assenza di una tavola di corrispondenza, si possono ricostruire puntualmente solo grazie alla diffusione sulla stampa dell'accordo provvisorio finalizzato il 9 settembre 2025 – si limitano infatti ad aspetti assai specifici e, a prima vista, secondari. Specie se comparato al salto di qualità nei rapporti tra Parlamento e Commissione compiuto con l'accordo quadro del 2010, che aveva forgiato un "nuovo partenariato speciale" (a "new special parternship") tra le due istituzioni, l'esito della revisione del 2026 parrebbe dunque assai modesto.

I sei mesi intercorsi tra la conclusione dei negoziati interistituzionali e l'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento in seduta plenaria,

* RTT di Diritto dell'Unione europea – Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

avvenuta l'11 marzo 2026, inducono tuttavia a maggiore cautela. Come emerge da una lettera inviata dal Consiglio alle presidenti di Parlamento e Commissione pochi giorni prima del voto in plenaria, questo lasso di tempo non è dovuto tanto all'esigenza di sottoporre il testo all'esame della commissione per gli affari costituzionali (AFCO) del Parlamento (che l'ha approvato il 27 febbraio 2026), quanto piuttosto al tentativo – infruttuoso – della Commissione di superare la "forte opposizione" del Consiglio a tale testo (v. anche A. DUFF, *Testing "Mutual Sincere Cooperation": The Revised Framework Agreement Between the European Parliament and the Commission*, in *VBlog*, 12 March 2026).

Questa opposizione non è certo una novità. Analoghe riserve erano infatti già state espresse riguardo al precedente accordo quadro del 2010, in un parere del servizio giuridico e con una dichiarazione del Consiglio. Mentre tali riserve erano del tutto comprensibili allora, lo sono assai meno oggi, se si considerano le modifiche all'accordo quadro in quanto tali. Se tuttavia si allarga lo sguardo al contesto storico-politico in cui queste ultime sono maturate, si intuiscono sia le ragioni dello scontento del Consiglio che la possibile rilevanza del nuovo accordo quadro.

Va infatti ricordato che gli ultimi e decisivi passi del processo di integrazione europeo (quale, ad esempio, l'erogazione di prestiti finanziati con debito comune) sono stati compiuti, su iniziativa di Commissione e Consiglio (europeo), mediante atti non legislativi (quali, in particolare, quelli adottati *ex* art. 122 TFUE) che hanno fatto pendere l'equilibrio sostanziale dei poteri nell'Unione verso le istituzioni intergovernative (v. su tutti B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 13 ss.).

Mentre, in un primo tempo, il Parlamento europeo aveva mostrato una certa acquiescenza, dovuta senz'altro anche alla coscienza dell'eccezionalità dello scenario economico e geopolitico, più di recente ha invece deciso di contestare alcune delle scelte strategiche compiute da Commissione e Consiglio senza coinvolgerlo, quale ad esempio l'adozione del regolamento SAFE sulla base dell'art. 122 TFUE (v. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *rivista.eurojus.it*, 2025, p. 1) o quella di scindere l'accordo UE-Mercosur in due testi, uno dei quali destinato ad entrare subito in vigore (v. F. ROLANDO, *L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia*, in *rivista.eurojus.it*, 2026, p. 1; G. KÜBEK, *Has the European Parliament Shot Itself in the Foot?: The Prospected Legal Insights*

*and Practical Impact of the Opinion Request on the EU-Mercosur Agreement*, in *VBlog*, 18 February 2026).

La richiesta di revisione dell'accordo quadro rientra a pieno titolo in questo approccio più 'muscolare' del Parlamento europeo. Da un lato, come risulta dalla decisione di approvazione dell'accordo quadro adottata da quest'ultimo (cfr. secondo e terzo "visto"), tale richiesta è stata formulata dal Parlamento nell'immediatezza delle elezioni europee e 'concessa' da von der Leyen nell'ambito del patto di coalizione che ha portato alla sua rielezione. Dall'altro, e soprattutto, i nove "principi politici" che hanno ispirato detta revisione incidono proprio su alcune delle citate scelte strategiche, nel senso di condizionarle ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento.

Qualsiasi tentativo di (re)indirizzare o innovare la prassi istituzionale mediante accordi interistituzionali cammina tuttavia su un filo sottile: quello che corre tra la legittima precisazione o integrazione di norme di diritto primario formulate in modo vago, ambiguo o lacunoso e l'indebita violazione o pregiudizio delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione (terze e firmatarie), così come sancite da tali norme.

Sebbene gli accordi interistituzionali costituiscano una manifestazione dell'obbligo di leale cooperazione enunciato all'art. 13.2 TUE, lo stesso art. 13.2 TUE impone infatti a ciascuna istituzione di agire "nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste". Ne consegue che "l'obbligo [di leale cooperazione] risultante da tale disposizione non può modificare [i] poteri [conferiti a ciascuna istituzione dai Trattati]", né "pregiudicare, in favore di un'istituzione dell'Unione, l'esercizio da parte di un'altra istituzione delle sue competenze" (v. sentenze della Corte del 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 90 e del 24 novembre 2022, causa C-259/21, *Parlamento/Consiglio (Misure tecniche relative alle possibilità di pesca)*, punto 95), pena la violazione del principio dell'equilibrio istituzionale, "il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni" (v. sentenza della Corte del 9 aprile 2024, causa C-551/21, *Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali)*, punto 62; su tale principio v. J.-P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 383; M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?*, in *European Public Law*, 2015, p. 371).

Il presente contributo si propone dunque di verificare se, rilanciando la *special partnership* tra Parlamento e Commissione, il nuovo accordo quadro possa correggere, almeno in parte, lo squilibrio intergovernativo che

caratterizza l'odierno quadro istituzionale dell'Unione, senza con ciò ledere il riparto di poteri dettato dai trattati.

## 2. *Le novità e le potenziali criticità dell'accordo quadro: la modernizzazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione*

Il nuovo accordo quadro contiene cinque principali innovazioni rispetto al precedente del 2010, che saranno esaminate nell'ordine in cui vengono in rilievo nel testo dell'accordo.

La prima serie di modifiche riguarda il rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione e, a parere del primo, va nel senso di "modernizza[re] e rafforza[re] la responsabilità politica" della seconda.

In particolare, da un lato, l'accordo quadro dispone che il/la presidente eletto/a della Commissione fornisca informazioni dettagliate sulla struttura e l'equilibrio di genere del collegio dei commissari prima dell'avvio della "procedura di approvazione della nuova commissione", cioè prima delle audizioni dei commissari (punto 3.1.). Queste ultime continuano tuttavia a non essere codificate dal nuovo accordo quadro, che però impegna il Parlamento a giudicare l'intero collegio "in modo aperto, equo e coerente", concependo la suddetta procedura di conseguenza (punto 3.3). I commissari designati, per parte loro, sono tenuti ad assicurare piena pubblicità di tutte le informazioni rilevanti ai fini dei loro obblighi di indipendenza (punto 3.2).

Dall'altro lato, l'accordo quadro rafforza la partecipazione della Commissione ai lavori parlamentari, non solo nel corso delle sessioni plenarie ma anche in seno alle commissioni. Al Parlamento viene infatti riconosciuto il diritto di richiedere la presenza dei commissari competenti in entrambe le sedi (punto 57), segnatamente durante le interrogazioni parlamentari (punto 58) e per discutere specifici dossier (punto 64) o l'eventuale intenzione del collegio di ritirare una proposta legislativa (punto 48). A tale diritto corrisponde un obbligo per i commissari di presenziare alle sedute parlamentari, sulla base di un calendario annuale concordato che dia vita a un "dialogo strutturato" tra le due istituzioni (para 63).

Questo dialogo strutturato si applica in particolare alle iniziative legislative presentate dalla Commissione: il Parlamento può richiedere a quest'ultima di presentare immediatamente quelle più significative nell'ambito di un dibattito in plenaria e la Commissione si impegna a informarlo tempestivamente qualora tali iniziative non siano incluse nel proprio programma di lavoro annuale e rientrino tra le prerogative legislative o di bilancio del

Parlamento (punto 14.2-5). Più in generale, la Commissione si vincola a un obbligo di informazione nei confronti del Parlamento rispetto a tutte le informazioni necessarie all'esercizio delle "sue funzioni di controllo politico e consultazione previste dai trattati" (punto 14.6).

Questa prima serie di modifiche all'accordo quadro non è stata contestata dal Consiglio nella citata lettera, anche perché non incide sulle sue prerogative. D'altra parte, essa non pare nemmeno presentare profili di criticità rispetto a quanto previsto dai trattati, vista l'ampiezza dei poteri di controllo politico riconosciuti al Parlamento dall'art. 14.1 TUE e la vaghezza delle norme procedurali sul loro esercizio, in particolare l'art. 230 TFUE.

## 3. Segue: *il rafforzamento dell'autonomia della Commissione rispetto ai co-legislatori*

Una seconda innovazione significativa apportata all'accordo quadro riguarda il rafforzamento del c.d. principio della parità di trattamento tra Parlamento e Consiglio. Tale principio, già enunciato nell'accordo quadro del 2010 (punto 9, immutato) e qualificato come "fondamentale" (considerando E), viene ora ribadito e precisato in una nuova disposizione (punto 10), che recita: "[l]a Commissione coopera con il Parlamento e il Consiglio su un piano di parità, nel pieno rispetto dell'equilibrio tra le istituzioni e delle prerogative istituzionali loro conferite dai trattati. Se del caso, la Commissione adotta tutte le iniziative necessarie al fine di conciliare le posizioni dei colegislatori, agendo in qualità di mediatore imparziale".

Anche se le critiche del Consiglio si concentrano sulla prima parte di tale disposizione, essa non pare in verità quella più significativa o innovativa. Da un lato, si tratta di un'affermazione di principio da cui non paiono discendere autonomi obblighi giuridicamente vincolanti. Dall'altro, per quanto concerne l'ambito legislativo, l'accordo interistituzionale Legiferare meglio concluso da Parlamento, Consiglio e Commissione nel 2016 – che il nuovo accordo quadro integra senza modificarlo (v. punto 68) – contiene già una disposizione analoga (punto 32.2), che prevede che "il Parlamento europeo e il Consiglio, in quanto co-legislatori, esercitino i loro poteri in condizioni di parità" e che la Commissione "tratt[i] in ugual modo i due rami dell'autorità legislativa" (sul tema v. O. PORCHIA, *Equilibrismi interistituzionali per "legiferare meglio"*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 645; sia permesso rinviare anche a C. TOVO, *I nuovi equilibri tra*

*potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in *rivista.eurojus.it*, 2016, p. 1).

Il passaggio più rilevante – e controverso – della nuova disposizione dell'accordo quadro pare piuttosto essere quello che impegna la Commissione ad agire come "mediatore imparziale" ("honest broker") tra Parlamento e Consiglio. Infatti, è vero che, in ossequio al principio di democrazia rappresentativa su cui si fonda l'Unione ai sensi dell'art. 10.1 TUE e al riparto di poteri legislativi sancito agli artt. 14.1 e 16.1 TUE, "spetta esclusivamente a[l Parlamento e al Consiglio] stabilire il contenuto di un atto legislativo" (v. sentenza della Corte del 14 luglio 2022, cause riunite C-106/19 e C-232/19, *Italia/Consiglio e Parlamento (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali)*, punto 146). Ed è altresì vero che il citato accordo interistituzionale Legiferare meglio (punto 32.2) e la dichiarazione comune di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 (punti 13, 17, 22 e 27) vincolano già la Commissione a svolgere un ruolo di "facilitatore" nell'ambito della procedura legislativa (ordinaria), essenzialmente nell'ambito dei c.d. triloghi.

Tuttavia, è altrettanto vero che la funzione svolta dalla Commissione nella procedura legislativa ordinaria "non consiste semplicemente … nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio"; dato che il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'art. 17.2 TUE "è inscindibilmente legato alla funzione di promozione dell'interesse generale di cui essa è investita dall'art. 17.1 TUE", tale potere comprende anche quello di modificare la proposta fintantoché il Consiglio non abbia deliberato, nonchè quello di ritirarla o persino di chiedere l'annullamento dell'atto finale da essa risultante a fronte di emendamenti che "snatur[ino] l'oggetto o la finalità di tale proposta in un senso che ostacoli la realizzazione degli obiettivi perseguiti da quest'ultima" (v., in tal senso, sentenze della Corte del 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio/Commissione*, punti 70-74 e 83 e del 22 novembre 2022, causa C-24/20, *Commissione/Consiglio (Adesione all'Atto di Ginevra)*, punti 85-95 e 113). L'art. 293 TFUE opera così un bilanciamento tra le competenze della Commissione e quelle dei colegislatori, che rende la prima un "attore essenziale del processo legislativo" (v. rispettivamente sentenza *Commissione/Consiglio (Adesione all'Atto di Ginevra)*, cit., punto 92 e sentenza della Corte del 4 settembre 2018, causa C-57/16 P, *ClientEarth/Commissione*, punto 88).

Occorre dunque interpretare l'accordo quadro in modo conforme agli artt. 17.1 TUE e 293 TFUE, nel senso che, riconoscendo alla Commissione

un ruolo di facilitatore/*broker*, esso non limita in alcun modo la sua capacità di intervenire nel processo legislativo al fine di promuovere l'interesse generale, ma la impegna semmai a non prendere le parti di uno dei colegislatori. In tal senso, la nuova disposizione potrebbe essere intesa come un richiamo all'autonomia della Commissione rispetto agli Stati membri, specialmente nella formulazione della proposta legislativa e nell'eventuale scelta di ritirarla, a fronte di prassi recenti assai problematiche. Esempi in tal senso sono le "varie carenze procedurali nel modo in cui la Commissione ha preparato le proposte legislative ritenute urgenti" – in quanto sollecitate dai governi nazionali – messe in luce dal Mediatore europeo, o il ritiro asseritamente arbitrario della proposta di regolamento sui brevetti essenziali.

## 4. Segue: *l'iniziativa legislativa "negativa" del Parlamento*

La terza modifica significativa all'accordo quadro consiste in una riformulazione della disposizione relativa all'articolo 225 TFUE, cioè alla norma che conferisce al Parlamento il diritto di chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio "adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati" e, qualora la Commissione non presenti alcuna proposta, il diritto a che essa gliene comunichi le ragioni (sentenza della Corte del 2 settembre 2021, causa C-928/19 P, *EPSU/Commissione*, punto 74).

Sotto il profilo procedurale, il nuovo accordo quadro (punto 18) regolamenta per la prima volta la fase di preparazione della richiesta. Esso prevede in particolare che, dopo che il Parlamento abbia informato la Commissione dell'intenzione di richiedere una proposta di atto, avvenga uno "scambio di opinioni" tra la Commissione e la commissione parlamentare competente. A ciò segue la redazione di un progetto di relazione da parte di quest'ultima, che illustra i motivi per cui si ritiene necessaria l'adozione dell'atto, tenuto conto anche delle sue implicazioni finanziarie. La commissione parlamentare può richiedere la "consulenza tecnica" della Commissione ai fini dell'elaborazione della richiesta.

Una volta approvata dalla plenaria, la richiesta parlamentare segue l'*iter* già previsto dall'accordo quadro del 2010, in base al quale la Commissione riferisce sul seguito dato alla richiesta entro tre mesi e presenta la proposta entro un anno o fornisce una spiegazione dettagliata dei motivi della mancata presentazione della stessa. Ferme restando queste tappe, l'accordo quadro precisa che: *i*) la Commissione è tenuta a rispondere alla richiesta con

una comunicazione specifica, eventualmente seguita da dichiarazioni in plenaria o dinanzi alla commissione competente rese su invito del Parlamento; *ii*) qualora si tratti di una richiesta di proposta legislativa, la sua presentazione presuppone il "pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà"; e *iii*) la spiegazione dettagliata della mancata presentazione della proposta "fornisce, se del se del caso, un'analisi delle possibili alternative".

La prima e la terza di queste innovazioni erano in realtà già previste dall'accordo interistituzionale Legiferare meglio del 2016 (punto 10.2), anche per le analoghe richieste presentate dal Consiglio *ex* art. 241 TFUE. Non pare dunque condivisibile il rilievo di quest'ultimo, secondo il quale l'accordo quadro darebbe luogo a una disparità di trattamento rispetto al Parlamento. Altrettanto irricevibile pare la contestazione della possibilità, per il Parlamento, di sollecitare l'assistenza tecnica della Commissione ai fini dell'elaborazione della richiesta, in quanto violerebbe l'obbligo di quest'ultima di esercitare il diritto di iniziativa legislativa in modo tale da "agevolare il ravvicinamento delle posizioni" dei colegislatori, derivante dalla citata dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 (punto 13). L'assistenza tecnica fornita dalla Commissione pare infatti facilitare il percorso di adozione dell'eventuale atto legislativo, potendo contribuire a meglio indirizzare la richiesta, anche facendo emergere a uno stadio preparatorio possibili problematiche, o financo a sconsigliarne la presentazione (v. in tal senso A. DUFF, *Stresses and Strains. Upgrading the relationship between the Commission and European Parliament*, in *VBlog*, 7 October 2025).

Quanto invece ai profili di merito, le modifiche apportate dall'accordo quadro si risolvono nella precisazione che le richieste presentate dal Parlamento *ex* art. 225 TFUE possono riguardare anche "proposte di modifica o abrogazione della legislazione vigente" (punto 18.4).

Anche se si tratta di un breve inciso, il Parlamento vi attribuisce un grande valore politico. Secondo il presidente della commissione AFCO e negoziatore dell'accordo interistituzionale, infatti, tale precisazione introduce un "negative right of initiative" del Parlamento europeo, che consente a quest'ultimo di "richiedere correzioni" volte a "rivedere, adeguare e, se necessario, abrogare le norme esistenti quando non sono più efficaci", ovvero quando "crea[no] ostacoli sproporzionati". Ciò, sulla scorta della considerazione che "la legittimità democratica richiede la capacità di correggere la rotta" e che pertanto le "elezioni [europee] debbano essere in grado di produrre cambiamenti politici visibili" sulla legislazione europea.

Quest'ultimo aspetto è, a ben vedere, il profilo più significativo e

controverso delle modifiche all'accordo quadro in materia. Senza entrare nel merito (discutibile) di questa scelta, l'esercizio di un tale diritto di iniziativa negativa consentirebbe al Parlamento di intestarsi future campagne di deregolamentazione, quali quelle prefigurate dalla dichiarazione comune dei presidenti di Commissione e Consiglio europeo del febbraio 2026, nel solco dei c.d. pacchetti omnibus. Il Parlamento rinsalderebbe così il proprio controllo politico sulla Commissione, rintuzzando il tentativo del Consiglio europeo di associarsi surrettiziamente a tale controllo mediante la relazione annuale sui progressi compiuti in materia di semplificazione e di riduzione dei costi, promessa dalla presidente della Commissione nella citata dichiarazione comune (v. A. ALEMANNO, *The Castle Method: Achieving Treaty Change Without Treaty Revision*, in *VBlog*, 25 February 2026).

Se la nuova norma dell'accordo quadro potrebbe così contribuire a preservare l'equilibrio istituzionale sotto il profilo del riparto di poteri di indirizzo e di controllo politico dettato dagli artt. 14.1, 15.1 e 17.8 TUE, essa rischia tuttavia di pregiudicarlo per altri versi. Per un verso, nella misura in cui consente al Parlamento di richiedere l'abrogazione di atti vigenti, essa forza la lettera dell'art. 225 TFUE, che dispone che tali richieste debbano vertere sull'"elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati", ossia sull'esercizio di una competenza mediante l'adozione di nuove norme (o la modifica di preesistenti). È solo a patto di un'interpretazione assai formalistica dell'art. 225 TFUE che l'abrogazione di un atto può rientrare nel suo ambito di applicazione, dato che essa richiede pur sempre l'adozione di un atto. Per altro verso, dato che la richiesta *ex* art. 225 TFUE non è limitata ad atti legislativi, e che il Parlamento potrebbe pertanto richiedere la modifica o abrogazione di atti non legislativi del Consiglio, la nuova norma dell'accordo quadro potrebbe pregiudicare anche il potere decisionale del Consiglio. D'altra parte, richiedendo la modifica o l'abrogazione di atti del Consiglio, il Parlamento potrebbe però tutelare indirettamente le proprie prerogative legislative, segnalando il proprio dissenso rispetto all'(ab)uso di una base giuridica non legislativa.

## 5. Segue: *il controllo parlamentare sull'applicazione (provvisoria) degli accordi internazionali*

La quarta serie di modifiche all'accordo quadro del 2010 riguarda la "funzione di controllo politico" (punto 27) del Parlamento europeo sugli accordi internazionali conclusi dall'Unione.

La novità più significativa in materia riguarda l'applicazione provvisoria, ossia la possibilità di dare immediata esecuzione a tutte o parte delle disposizioni di un accordo internazionale, dopo la firma e prima della conclusione dello stesso. Una prassi sempre più diffusa, non solo rispetto agli accordi misti, cioè gli accordi di cui siano parte anche gli Stati membri e che debbano perciò essere ratificati da questi ultimi per entrare in vigore, ma anche rispetto ad accordi di cui sia parte la sola Unione, qualora sorgano ostacoli politici alla loro approvazione da parte del Parlamento o all'adozione della decisione sulla loro conclusione da parte del Consiglio. Esempi notori in tal senso sono, rispettivamente, quelli dell'accordo commerciale globale ed economico (CETA) UE-Canada e dell'accordo interinale sugli scambi UE-Mercosur, la cui applicazione provvisoria è stata decisa dal Consiglio rispettivamente il 28 ottobre 2016 e il 9 gennaio 2026.

Mentre gli accordi internazionali che non riguardano esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune devono generalmente essere approvati dal Parlamento prima di essere conclusi dal Consiglio *ex* art. 218.6 TFUE, l'art. 218.5 TFUE non risconosce alcun ruolo al Parlamento nella fase della firma e provvisoria applicazione di tali accordi, anch'essa decisa dal Consiglio (v. B. DRIESSEN, *Provisional application of international agreements by the EU*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 759). Per il Parlamento, l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale comporta dunque il rischio di privare di effetto utile il proprio eventuale diritto di veto sullo stesso.

Per ovviare a tale rischio, il Parlamento ha auspicato a più riprese (v. risoluzioni del 2014, punto 47 e del 2018, punto 76) che non si procedesse all'applicazione provvisoria di accordi internazionali non ancora approvati e si è finanche dotato di una norma interna che gli consentisse di avanzare una richiesta in tal senso al Consiglio. E, in effetti, nella prassi istituzionale successiva al trattato di Lisbona si è generalmente attesa l'approvazione del Parlamento europeo prima di dare provvisoria applicazione ad accordi internazionali, specie di libero scambio (v. D. KLEIMANN, G. KÜBEK, *The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU: The Case of CETA and Opinion 2/15*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2018, p. 28).

Questa prassi viene ora sostanzialmente codificata dall'accordo quadro (punto 29.2.), anche se in un modo piuttosto contorto. In particolare, esso impegna la Commissione, "salvo se debitamente giustificato da altre circostanze", a formulare la proposta di decisione del Consiglio sulla firma e provvisoria applicazione dell'accordo di cui trattasi in modo tale da essere

autorizzata ad attendere l'eventuale approvazione dello stesso da parte del Parlamento – che si impegna a procedervi il più rapidamente possibile dopo l'adozione della decisione del Consiglio – per notificare alla controparte l'applicazione provvisoria e farla così scattare. L'accordo quadro ribadisce poi due obblighi già previsti dal precedente in altra sede (allegato II, punto 7), ossia quelli, per la Commissione, di informare il Parlamento dell'intenzione di proporre al Consiglio l'applicazione provvisoria e di motivare tale proposta.

È bene sottolineare che questi ultimi due obblighi valgono per tutti gli accordi internazionali e non solo per quelli assoggettati alla previa approvazione del Parlamento ai sensi dell'art. 218.6 TFUE. Si comprende dunque perché il Consiglio "si oppon[ga] fermamente alle nuove disposizioni sull'applicazione provvisoria", ritenendo che esse conferiscano al Parlamento "poteri di cui non gode in virtù dei Trattati".

Questa conclusione non pare tuttavia condivisibile. L'obbligo di informazione circa l'intenzione della Commissione di proporre l'applicazione provvisoria è senz'altro sussumibile in quello generale enunciato dall'art. 218.11 TFUE. Anche l'obbligo di motivazione di una tale proposta pare generalmente conforme all'equilibrio dei poteri istituito dall'art. 218 TFUE: da un lato, l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale è solo eventuale e, dall'altro, facendo parte integrante dei negoziati diretti all'elaborazione dell'accordo, le ragioni della scelta di ricorrervi rientrano tra le informazioni di cui il Parlamento dev'essere in possesso per pronunciarsi sullo stesso (v., per analogia, sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione/Consiglio*, punti 66-67).

La stessa considerazione vale per l'impegno a redigere la proposta di decisione del Consiglio in modo tale che il Parlamento possa approvare l'accordo internazionale prima che sia messo in applicazione provvisoria. Per un verso, nella misura in cui l'accordo quadro assicura che tale approvazione avvenga necessariamente dopo l'adozione della decisione del Consiglio sulla firma e l'applicazione provvisoria, esso pare rispettare la specifica ripartizione di competenze dettata dall'art. 218.5 TFUE e dunque il principio di equilibrio istituzionale (v. sentenza *Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali)*, cit., punto 80). Per altro verso, la nuova disposizione pare conforme al principio di leale cooperazione di cui all'art. 13.2 TUE e a quello di buona fede (*in contrahendo*), vincolante per l'Unione in quanto principio di diritto internazionale generale (v. sentenza della Corte del 25 febbraio 2025, causa C-339/22, *BSH Hausgeräte*, punto 69). Infatti, da un lato, essa preserva l'effetto utile del potere di approvazione del Parlamento e,

dall'altro, tutela la controparte negoziale dal rischio che l'applicazione provvisoria venga successivamente terminata in virtù della mancata approvazione dell'accordo (v., quanto a tale prassi, R. PASSOS, *Some Issues Related to the Provisional Application of International Agreements and the Institutional Balance*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden, 2017, p. 383).

Infine, altre nuove disposizioni in materia di trattati internazionali contemplate dall'accordo quadro mettono a carico della Commissione degli specifici obblighi di informazione (punti 28 e 30-32). La disposizione più interessante in materia è senza dubbio quella che prevede che "quando negozia e conclude accordi internazionali non vincolanti, la Commissione ne informa il Parlamento" (punto 31). Essa è volta in sostanza ad applicare in via analogica a tali accordi l'obbligo di informazione previsto dall'art. 218.10 TFUE, che vale solo per quelli vincolanti (v. in tal senso sentenza della Corte del 23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia/Commissione*, punto 45). L'estensione va senza dubbio accolta favorevolmente, nell'ottica di rafforzare il controllo democratico sui memorandum d'intesa conclusi e/o negoziati dalla Commissione con Paesi terzi, quali quello con la Tunisia in materia migratoria o quelli con Australia e Stati Uniti relativi alle materie prime essenziali. D'altra parte, però, tale applicazione analogica rivela una forma di acquiescenza del Parlamento rispetto a questa prassi, potenzialmente lesiva delle proprie prerogative istituzionali, non assicura l'accesso al contenuto di tali intese informali e non è accompagnata da alcuna forma di *accountability* della Commissione.

## 6. Segue: *la limitazione del ricorso ai poteri emergenziali ex art. 122 TFUE*

Una quinta e ultima modifica significativa dell'accordo quadro in essere riguarda l'aggiunta di una nuova disposizione (punto 52) relativa all'art. 122 TFUE, ossia la base giuridica che consente al Consiglio di adottare, su proposta della Commissione e senza in alcun modo coinvolgere il Parlamento europeo, misure volte a far fronte a gravi difficoltà che colpiscano uno o più Stati membri, in particolare mediante la concessione di assistenza finanziaria.

Anche se tale base giuridica preesisteva al trattato di Lisbona ed era già stata usata ripetutamente, negli ultimi anni essa ha goduto di particolare fortuna (v., su tutti, M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU: Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, in *European*

*Parliament*, 2023). Si tratta infatti della norma su cui sono basati, tra gli altri, i regolamenti che istituiscono un quadro di emergenza per le crisi sanitarie, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa (ossia *NextGenerationEU*) e lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE).

A fronte dell'uso sempre più frequente dell'art. 122 TFUE, il Parlamento si era già fatto promotore di iniziative volte ad assicurare una forma di controllo democratico sulle proposte fondate su tale base giuridica, quale la dichiarazione comune di Parlamento, Consiglio e Commissione del 2020 sul controllo di quelle, tra tali proposte, suscettibili di avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione. Nella risoluzione del 2023 sulla pandemia da Covid-19 (punto 364) il Parlamento aveva inoltre invitato la Commissione e il Consiglio a "limitare il ricorso all'art. 122 TFUE e ad ampliare i poteri di controllo del Parlamento".

Queste iniziative e inviti trovano ora veste giuridicamente vincolante per la Commissione nell'accordo quadro (punto 52), che obbliga in sostanza quest'ultima a rispettare quanto già previsto dall'art. 138 del regolamento interno del Parlamento. Più precisamente, l'accordo quadro: *i*) ricorda che il ricorso all'art. 122 TFUE dev'essere limitato a "casi eccezionali e di emergenza" ed è soggetto alle "rigorose condizioni" stabilite a tale articolo; *ii*) impegna la Commissione a "fornire senza indugio una motivazione e informazioni esaustive" al Parlamento sulle circostanze che giustificano il ricorso a tale base giuridica; *iii*) dispone che, qualora l'atto giuridico fondato sull'art. 122 TFUE abbia "incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione", si debba applicare la procedura prevista dalla citata dichiarazione comune del 2020 – ossia procedere, su richiesta del Parlamento o del Consiglio, alla creazione di un comitato misto, in seno al quale condurre un "dialogo costruttivo" per giungere a una "comprensione comune" riguardo a tali incidenze; *iv*) obbliga, infine, il commissario competente a riferire periodicamente al Parlamento riguardo all'attuazione degli atti adottati *ex* art. 122 TFUE.

Anche questi obblighi sono oggetto di contestazioni da parte del Consiglio, che ritiene che interferiscano con le proprie prerogative istituzionali, alterando l'equilibrio istituzionale. Neppure questo rilievo pare tuttavia condivisibile.

Gli obblighi successivi all'adozione dell'atto sono infatti riconducibili al controllo politico del Parlamento sulla Commissione *ex* artt. 14.1 TUE e 230.2 TFUE e paiono dunque legittimi. Quanto agli obblighi antecedenti a tale adozione, è vero che essi implicano un coinvolgimento del Parlamento in una procedura dalla quale è totalmente escluso. Tuttavia, da un lato, l'art. 122 TFUE fa "salva ogni altra procedura prevista dai trattati" e dunque le

relative prerogative riconosciute al Parlamento. Esso pare pertanto giustificare l'assunzione da parte della Commissione di un obbligo di motivazione rafforzato, laddove essa scelga di ricorrervi (v. in tal senso M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., pp. 34-35). Del resto, la stessa logica ispira l'obbligo, imposto dalla citata dichiarazione comune del 2020 e dunque con l'accordo del Consiglio, di accludere alla proposta di atto fondato sull'art. 122 TFUE una valutazione delle incidenze sul bilancio. Dall'altro lato, nella misura in cui l'obbligo di motivazione e giustificazione introdotto dall'accordo quadro va adempiuto successivamente alla presentazione della proposta e nei confronti di un'istituzione che non è coinvolta nella procedura di adozione dell'atto, esso non pare costituire un presupposto necessario per l'avvio di tale procedura e non porta dunque ad aggiungervi una fase non prevista dall'art. 122 TFUE (v., *a contrario*, parere della Corte del 6 settembre 2021, 1/19 *(Convenzione di Istanbul)*, punto 245).

## 7. *Conclusioni: l'impatto dell'accordo quadro sull'equilibrio sostanziale tra poteri nell'Unione*

Il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra Parlamento e Commissione, firmato il 28 aprile 2026, costituisce la prima revisione globale della *special partnership* tra le due istituzioni varata con l'accordo quadro del 2010.

Il nuovo accordo quadro mantiene l'impianto del precedente, intervenendo in modo 'chirurgico' su alcune scelte strategiche compiute negli ultimi anni da Commissione e Consiglio. Esso è volto, in sostanza, a introdurre o rafforzare una forma di controllo democratico parlamentare su tali scelte, mediante aggiustamenti procedurali che paiono complessivamente compatibili con i trattati e con il principio dell'equilibrio istituzionale (anche se a prezzo di qualche forzatura).

Malgrado la portata limitata, la revisione dell'accordo segnala un cambio di tendenza nella 'postura istituzionale' del Parlamento, che, dopo aver mostrato una certa acquiescienza alle decisioni 'emergenziali' assunte dal Consiglio, evidenzia oggi una rinnovata volontà di difendere le proprie prerogative istituzionali, anche mediante negoziati interistituzionali. In tal senso, più che rilanciare il partenariato speciale tra Parlamento e Commissione, l'accordo quadro cerca semmai di riportare quest'ultima in una posizione di terzietà rispetto al Consiglio, richiamandola ad una maggiore autonomia nell'esercizio dei suoi poteri e specialmente di quello di iniziativa.

L'accordo quadro riesce tuttavia solo in parte a riequilibrare i rapporti

tra poteri nell'Unione, ancora di segno fortemente intergovernativo. Non solo perché agisce per così dire di rimessa, ma anche perchè non può risolvere alla radice tutti i problemi che intende affrontare. Ad esempio, l'accordo quadro non assicura che il Parlamento possa esprimersi sugli accordi internazionali prima che il Consiglio decida la loro eventuale applicazione provvisoria, senza dunque essere messo davanti al fatto compiuto, perchè ciò richiederebbe una modifica dell'art. 218.5 TFUE, nè ovviamente può impedire al Consiglio di disporre l'immediata applicazione dell'accordo o imporgli di sospenderla qualora sorgano degli ostacoli politici alla sua approvazione parlamentare.

D'altra parte, anche laddove l'accordo quadro pare poter incidere, rafforzando l'iniziativa legislativa indiretta del Parlamento o rendendo più difficoltoso il ricorso all'art. 122 TFUE, l'efficacia delle nuove disposizioni dipenderà sostanzialmente dall'uso che il Parlamento farà delle prerogative che esse gli conferiscono, anche sfruttando i nuovi obblighi di partecipazione della Commissione all'attività parlamentare introdotti dall'accordo. Passare dalla tradizionale leva del potere di approvazione del bilancio a quella del diritto di veto (sugli accordi internazionali) e di voto (di fiducia alla Commissione) porta infatti con sè il rischio di rendere il Parlamento europeo una tigre di carta. Mentre la prima si risolve in un esercizio tecnico che i gruppi parlamentari hanno gioco facile a 'piegare' agli interessi istituzionali del Parlamento, il secondo richiede una volontà (e una maggioranza) politica.

Dopo il sostanziale fallimento dei grandi piani di riforma (dei trattati) elaborati in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa, il Parlamento torna, per espressa ammissione del relatore dell'accordo quadro, alla "politica dei piccoli passi". C'è da augurarsi, per il bene della democrazia rappresentativa europea, che lo faccia con approccio deliberativo sovranazionale, senza cioè allinearsi alle posizioni espresse dagli Stati membri di riferimento dei gruppi politici e delle singole delegazioni nazionali, ritrovando lo spirito istituzionale che l'ha contraddistinto nei primi decenni del suo sviluppo.

**Abstract (ita)**

Il contributo analizza il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra Parlamento europeo e Commissione europea, valutandone l'impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione. Pur configurandosi come un aggiornamento puntuale dell'accordo del 2010, esso vi introduce alcune rilevanti innovazioni volte a rafforzare il controllo democratico del Parlamento, in particolare rispetto al suo diritto di iniziativa indiretto, all'applicazione provvisoria degli accordi internazionali e al ricorso alla base giuridica "emergenziale" di cui all'art. 122 TFUE. Il contributo evidenzia come tali modifiche, globalmente compatibili con i Trattati, riflettano una rinnovata assertività del Parlamento nel difendere le proprie prerogative e nel richiamare la Commissione a una maggiore autonomia rispetto al Consiglio, senza tuttavia riuscire pienamente a riequilibrare la deriva intergovernativa dei rapporti tra poteri nell'Unione.

**Abstract (eng)**

The article analyses the new Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, assessing its impact on the EU institutional balance. While it constitutes a targeted update of the 2010 Framework Agreement, it introduces several significant innovations aimed at strengthening the Parliament's democratic oversight, in particular with regard to its indirect right of initiative, the provisional application of international agreements, and the use of the "emergency" legal basis under Article 122 TFEU. The article highlights how these innovations, broadly compatible with the Treaties, reflect a renewed assertiveness of the Parliament, both in defending its prerogatives and in calling on the Commission to exercise greater autonomy vis-à-vis the Council. However, it also underlines that the new Framework Agreement falls short of fully rebalancing the intergovernmental drift in the distribution of powers within the Union.

**Atti del Convegno della V ed. dell'Incontro**
**fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea**
**Firenze, 5 maggio 2025**

# L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto agli Stati membri e alle altre organizzazioni internazionali

# I CONFINI DEL DIRITTO DELL'UNIONE NELLA REGOLAZIONE DELL'IA: IL CASO DEI SISTEMI A RISCHIO MINIMO

**Davide Baldini**[*]

SOMMARIO: 1. L'architettura regolatoria dell'AI Act e i suoi limiti strutturali. – 2. Le lacune nella categorizzazione dei sistemi di IA. – 3. La natura dell'armonizzazione operata dall'AI Act: perimetro applicativo e vincoli per gli Stati membri. – 4. AI Act e disciplina dell'uso dei sistemi di IA: tra armonizzazione selettiva e spazi di autonomia residua. – 5. Mercato interno e diritti fondamentali: le restrizioni sull'utilizzo dei sistemi di IA alla luce del fondamento mercantilistico dell'AI Act. – 6. Le discipline nazionali sull'utilizzo dei sistemi di IA: tra spazi di autonomia residua e profili di tensione con il diritto dell'Unione. – 7. Vuoti regolatori e conflitti normativi: quale futuro per la regolamentazione dell'intelligenza artificiale nell'Unione?

## 1. *L'architettura regolatoria dell'AI Act e i suoi limiti strutturali*

Il regolamento (UE) 2024/1689 ("AI Act")[1], proposto dalla Commissione europea nel 2021 e adottato in via definitiva nel 2024, rappresenta il primo tentativo organico a livello globale di disciplinare lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale secondo un approccio giuridico orizzontale e sistematico. L'AI Act adotta un approccio regolatorio basato sul rischio ("*risk-based approach*") per i diritti fondamentali, la sicurezza e lo stato di diritto. Si tratta di un modello di regolazione che classifica "a monte" i sistemi di IA in funzione della loro finalità di utilizzo prevista[2], operando

[*] Dottorando in *European and Transnational Legal Studies* presso l'Università di Firenze e l'Università di Maastricht (co-tutela).

[1] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

[2] La distinzione tra l'approccio basato sul rischio "a monte" ("*top down*") dell'AI Act – in cui è la normativa stessa ad identificare *ex ante* categorie di rischio, stabilendone limiti e obblighi – e quello "a valle" ("*bottom up*") adottato dal GDPR (regolamento (UE) 2016/679) – dove i destinatari degli obblighi (titolari del trattamento) sono chiamati a valutare autonomamente i rischi delle proprie attività e a definire le misure di mitigazione più adatte sulla base del principio di *accountability* – è ben espressa da: G. DE GREGORIO, P. DUNN, *The*

una classificazione in sistemi a rischio inaccettabile, elevato e limitato (o "di trasparenza") prevedendo, per ciascuna categoria, obblighi proporzionati al potenziale impatto delle tecnologie coinvolte[3].

Sempre in punto di tecnica regolatoria, l'AI Act adotta il paradigma del *New Legislative Framework* ("NLF"), ossia il quadro normativo introdotto dall'Unione europea a partire dal 1985 per armonizzare la disciplina di alcuni prodotti e promuoverne la libera circolazione nel mercato interno, attraverso l'armonizzazione delle normative in materia di produzione e commercializzazione[4]. Applicando tale modello al settore dell'intelligenza artificiale, il regolamento estende allo sviluppo, distribuzione e utilizzo dei sistemi di IA gli strumenti tipici del NLF, come le procedure di valutazione di conformità ai requisiti essenziali dettati della normativa e l'apposizione della marcatura "CE" sul prodotto, a cui consegue la possibilità di commercializzarlo in tutta l'Unione[5]. In questo contesto, i sistemi di IA sono dunque considerati alla pari di un prodotto, la cui fabbricazione e commercializzazione sono assoggettate a requisiti essenziali di conformità da verificare attraverso procedure standardizzate tramite auto-certificazione o, in ipotesi limitate, controlli di terza parte. In caso di esito positivo, è possibile apporre la marcatura "CE" sul prodotto e commercializzarlo nel mercato di ogni

*European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *CMLR*, n. 59, 2022, pp. 473-500.

[3] Il presente contributo si concentra sugli aspetti di regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale. Resta, pertanto, esclusa dall'analisi la disciplina dei modelli di IA per finalità generali di cui al Capo V dell'AI Act, la quale si configura come del tutto autonoma rispetto a quella dei sistemi di IA.

[4] Risoluzione del Consiglio 85/C 136/01, del 7 maggio 1985, relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione. Successivamente, il quadro regolatorio del NLF è stato consolidato nel regolamento (CE) 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/9, nella decisione 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti e che abroga la decisione 93/465/CEE e nel regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011.

[5] Per un'analisi critica in merito all'adeguatezza del quadro regolatorio del NLF per regolamentare i sistemi di IA si veda, *ex multis*: M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act — Analysing the Good, the Bad, and the Unclear Elements of the Proposed Approach*, in *Computer Law Review International*, n. 22, 2021, pp. 97-112, spec. p. 102; E. CIRONE, *L'AI Act e l'obiettivo (mancato?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, pp. 51-71.

Stato membro. In questa architettura, un ruolo centrale viene affidato agli operatori di sistemi di IA[6], che sono generalmente tenuti ad auto-certificare la conformità del proprio sistema di IA, nonché alle autorità nazionali di vigilanza del mercato[7].

Al fine di tracciare il proprio ambito di applicazione, l'AI Act definisce "sistema di IA" «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali»[8]. La definizione in parola è stata mutuata e riflette da vicino quella stabilita nella raccomandazione OCSE sull'Intelligenza Artificiale[9] nell'ottica di favorire la convergenza su una nozione globale e favorire, così, la creazione di un "effetto Bruxelles" da parte dell'AI Act[10]. Tale definizione, assai ampia[11], disegna l'ambito di applicazione materiale del regolamento[12] ed è dunque di fondamentale importanza.

Al netto dei divieti di sviluppo, commercializzazione e utilizzo[13] previsti per i sistemi a rischio inaccettabile tassativamente elencati all'art. 5, la

[6] Con questa espressione l'AI Act identifica tutti i soggetti che, a vario titolo, risultano coinvolti nel ciclo di vita del sistema di IA. L'art. 3, par. 8, AI Act definisce come "operatore": «un fornitore, un fabbricante del prodotto, un *deployer*, un rappresentante autorizzato, un importatore o un distributore».

[7] Per un'analisi del sistema di vigilanza previsto dall'AI Act, si veda: S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, pp. 125-145.

[8] Per un'analisi della definizione e degli ampi confini della stessa, si veda: D. FERNÁNDEZ-LLORCA ET AL., *An Interdisciplinary Account of the Terminological Choices by EU Policymakers Ahead of the Final Agreement on the AI Act: AI System, General Purpose AI system, Foundation Model, and Generative AI*, in *Artificial Intelligence Law*, 2024.

[9] OCSE, *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, in *OECD Artificial Intelligence Papers*, n. 8, 2024.

[10] E. CIRONE, *op. cit*. Sul tema più generale dell' "effetto Bruxelles" si veda: A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020.

[11] L'ampio campo di applicazione cattura alcune caratteristiche comuni alla maggior parte dei *software* oggi comunemente in uso, come osservato da: M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *op. cit.*, p. 109; D. FERNÁNDEZ-LLORCA ET AL., *op. cit.*

[12] Art. 2, par. 1, AI Act.

[13] Fatti salvi i sistemi di riconoscimento biometrico in tempo reale e in luogo aperto al pubblico per finalità di pubblica sicurezza, per i quali l'utilizzo viene strettamente regolato (mediante un divieto soggetto a eccezioni), ma non ne viene vietata la produzione o la distribuzione. Cfr. art. 5, par. 1, lett. *h)*, AI Act.

categoria destinataria della quasi totalità degli obblighi è quella dell'alto rischio, consistente in un numero limitato di sistemi anch'essi tassativamente elencati all'art. 6, per la quale vengono imposti requisiti stringenti lungo tutto il ciclo di vita del sistema[14]. Altri obblighi, principalmente di trasparenza e dalla portata assai limitata, vengono previsti per alcune ulteriori categorie di sistemi individuate all'art. 50, AI Act, talvolta indicati come "sistemi a rischio di trasparenza" o, più comunemente, "sistemi a rischio limitato"[15]. Tuttavia, come riconosciuto dalla stessa Commissione, la grande maggioranza dei sistemi di IA oggi presenti sul mercato dell'Unione non rientra in alcuna delle categorie di rischio previste dalla normativa, ma si colloca nella vasta area residuale dei cosiddetti sistemi a rischio "minimo"[16]. È importante sottolineare che, per tali sistemi, l'AI Act non impone alcun obbligo specifico agli operatori, limitandosi a raccomandare l'adozione volontaria di codici di condotta o buone pratiche[17].

Il legislatore dell'Unione ha quindi disegnato un ambito di applicazione materiale assai ampio, facendo leva sulla nozione di "sistema di IA" sopra esaminata, al quale non fa però seguito una disciplina altrettanto estesa del fenomeno dell'intelligenza artificiale. Viene così a prodursi un notevole

[14] Tali obblighi insistono su tutti gli operatori di sistemi di IA, seppur con diversa intensità, e sono per la maggior parte vigenti in capo al fornitore e, in misura minore, al *deployer*. Essi sono indicati agli artt. 8-27, AI Act, e comprendono, principalmente l'istituzione di un sistema di gestione del rischio e un sistema di gestione della qualità, obblighi di assicurare la qualità dei dati usati per l'addestramento e l'utilizzo del sistema, la redazione e aggiornamento della documentazione tecnica inerente al sistema, obblighi di garantire un'adeguata supervisione umana, requisiti di robustezza, resilienza e cybersicurezza del sistema, obblighi di svolgere valutazioni d'impatto sui diritti fondamentali.

[15] Tale espressione è utilizzata dalla stessa Commissione europea, nell'ambito del grafico "a piramide" che illustra le categorie di rischio previste dal regolamento. Si veda la pagina informativa sull'AI Act: www.digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/regulatoryframeworkai#:~:text=La%20legge%20sull'IA%20 (regolamento,un'IA%20affidabile%20in%20Europa).

[16] Commissione europea, pagina informativa sull'AI Act, disponibile presso www.digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/regulatory-framework-ai: «La legge sull'IA non introduce norme per l'IA ritenute a rischio minimo o nullo. La stragrande maggioranza dei sistemi di IA attualmente utilizzati nell'UE rientra in questa categoria. Ciò include applicazioni come videogiochi abilitati all'intelligenza artificiale o filtri antispam». L'espressione "sistemi a rischio minimo" non si rinviene dunque nel testo del regolamento, ma è così informalmente definita dalla Commissione europea.

[17] A rigore, risulta applicabile l'obbligo di "Alfabetizzazione in materia di IA" previsto all'art. 4 del regolamento per tutti i sistemi di IA, a prescindere dalla categoria di rischio. Tale obbligo, tuttavia, risulta sprovvisto di sanzione.

disallineamento tra ambito di applicazione materiale (esteso a tutti i sistemi di IA, inclusi quelli a rischio minimo) e relativi obblighi sostanziali, presenti unicamente per i sistemi a rischio inaccettabile, ad alto rischio e a rischio limitato. Tale disallineamento, che risulta insolito nell'ambito degli strumenti normativi afferenti al *New Legislative Framework*, crea una "forbice" tra l'area in cui l'Unione afferma la propria competenza – ossia, tutta l'area dei "sistemi di IA" – e quella dove il legislatore ha effettivamente imposto obblighi per gli operatori di sistemi di IA.

La presente analisi intende quindi interrogarsi sulle implicazioni di tale disallineamento tra ambito applicativo e obblighi sostanziali, con particolare riguardo ai margini di intervento eventualmente residui in capo agli Stati membri nei settori che rientrano formalmente nell'ambito di applicazione del regolamento senza però dettare una disciplina, inserendosi nel dibattito dottrinale già in corso[18]. A tal fine, il contributo si articola come segue: il paragrafo 2 mette in luce le lacune nella categorizzazione dei sistemi di IA e i problemi che ne derivano per la tutela effettiva dei diritti fondamentali; il paragrafo 3 esamina la natura dell'armonizzazione operata dall'AI Act alla luce della base giuridica nei Trattati, evidenziando i vincoli che ne discendono per gli Stati membri; il paragrafo 4 analizza la disciplina dell'uso dei sistemi di IA, distinguendo tra ambiti pienamente armonizzati e spazi di autonomia residua; il paragrafo 5 riflette sull'orientamento mercantilistico dell'AI Act e sulle tensioni con la tutela dei diritti fondamentali; il paragrafo 6 analizza alcune disposizioni normative nazionali in materia di utilizzo dei sistemi di IA, valutandone la compatibilità con il quadro di armonizzazione delineato dall'AI Act; infine, il paragrafo 7 conclude discutendo i possibili vuoti regolatori e i conflitti normativi che ne possono derivare, suggerendo che tali tensioni possano dar luogo a contrasti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale.

[18] Si vedano, tra gli altri: C. BURELLI, *Prime brevi considerazioni sul "ddl intelligenza artificiale": incompatibilità o inopportunità?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024; B. MARCHETTI, *Intelligenza artificiale, poteri pubblici e rule of law*, in *RIDPC*, n. 1, 2024, p. 49 ss.; G. GALLONE, *L'improcrastinabile esigenza di tracciare una via "italiana" per l'intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo. Opportunità e legittimità di un intervento regolatorio nazionale a corredo dell'AI Act*", in *Giustizia Insieme*, 2025; M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024; M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *op. cit.*, pp. 108-110.

## 2. *Le lacune nella categorizzazione dei sistemi di IA*

Come sopra osservato, l'AI Act si caratterizza per un ampio disallineamento strutturale tra l'ampiezza dell'ambito applicativo formale (molto estesa) e il perimetro degli obblighi sostanziali (assai limitato).

Tale disallineamento diviene particolarmente problematico alla luce di una ulteriore criticità già ampiamente discussa in dottrina[19], ossia la presenza di lacune nella categorizzazione del rischio dei sistemi di IA, le quali appaiono difficilmente giustificabili da un punto di vista di tutela dei diritti fondamentali, della sicurezza e dello stato di diritto. Infatti, sebbene il regolamento dichiari tra i propri obiettivi la tutela di questi tre valori, le scelte del legislatore non sempre risultano coerenti con tali finalità: molti sistemi di IA suscettibili di generare rischi concreti e non trascurabili per i diritti e le libertà (discriminazioni, manipolazioni, dipendenze psicologiche, gravi asimmetrie informative, per citare i principali) sono stati ricondotti alla vasta categoria del "rischio minimo". Alcuni esempi possono aiutare a meglio inquadrare il problema.

È il caso, ad esempio, dei sistemi di *dynamic pricing*, utilizzati già da molti anni per stabilire in tempo reale il prezzo di prodotti e servizi venduti online. L'impiego di questi sistemi produce, secondo molteplici ricerche, gravi e sistematiche discriminazioni nei confronti di minoranze etniche, persone in condizioni di svantaggio economico e/o sociale e altri soggetti vulnerabili, il cui stato di bisogno per l'acquisto di determinati bene e servizi può condurre l'algoritmo a proporre prezzi più alti[20]. Nonostante tali evidenze risultino ampiamente documentate nella letteratura giuridica e scientifica, questi sistemi sono considerati "a rischio minimo" dall'AI Act e sfuggono, dunque, a qualsivoglia requisito tanto in merito allo sviluppo quanto all'utilizzo.

Anche il caso dei *chatbot* è emblematico. È ormai noto come

[19] L'impiego della tecnica legislativa del *New Legislative Framework* per tutelare i valori anzidetti risulta problematico, come evidenziato in dottrina. Sul punto si veda, *ex multis*: E. CIRONE, *op. cit.*; G. MALGIERI, C. SANTOS, *Assessing the (Severity of) Impacts on Fundamental Rights*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 56, 2025, pp. 106-113; M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *op. cit*.

[20] *Ex multis*: L. DRECHSLER, J. C. B. SÀNCHEZ, *The Price Is (Not) Right: Data Protection and Discrimination in the Age of Pricing Algorithms*, vol. 9, n. 13, 2018; M. D. SUMON GAZI ET AL., *Ethical Considerations in AI-driven Dynamic Pricing in the USA: Balancing Profit Maximization with Consumer Fairness and Transparency*, in *Journal of Economics, Finance and Accounting Studies*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 100-111.

l'interazione con tali sistemi possa portare persone in condizioni di vulnerabilità psicologica a dipendenze affettive che in alcuni casi sfociano nel ritiro completo dalla vita sociale o, finanche, al suicidio, come ampiamente documentato sia da studi scientifici[21] sia da recenti notizie di cronaca[22]. Nonostante ciò, l'AI Act considera tali sistemi come "a rischio limitato", assoggettandoli agli obblighi poco più che simbolici di cui all'art. 50, i quali si riducono all'obbligo di progettare il sistema in maniera tale da far sì che l'utente sia consapevole di stare interloquendo con una macchina, anziché con un essere umano.

Un ulteriore esempio è quello dei sistemi di raccomandazione ("*recommender systems*"), ossia sistemi basati su algoritmi finalizzati a suggerire contenuti, risultati di ricerca, prodotti o servizi a un utente, spesso basandosi su informazioni raccolte riguardo alle sue preferenze, comportamenti o caratteristiche simili ad altri utenti. Questi sistemi vengono utilizzati in una molteplicità di ambiti, tra cui la raccomandazione di contenuti da parte delle piattaforme – incluse quelle *social*, dove possono essere impiegati per promuovere contenuti estremisti e *fake news* su larghissima scala – nei motori di ricerca (ad esempio, *l'auto-fill* di Google o di qualsiasi altro motore di ricerca online), o nel campo della pubblicità personalizzata, che può arrivare ad includere forme particolarmente invasive come il *micro-targeting*, ovvero essere impiegati per promuovere servizi controversi come le scommesse online, che possono portare persone vulnerabili a compiere scelte contrarie ai propri interessi o a quelli della propria famiglia, a creare o a esasperare dipendenze (emblematico, in tal senso, il caso della pubblicità personalizzata online relativa ai siti di scommesse[23]).

L'esclusione di questi e di molti altri sistemi di IA[24] dalle categorie del

[21] *Ex multis*: A. YANKOUSKAYA ET AL., *Can ChatGPT Be Addictive? A Call to Examine the Shift from Support to Dependence in AI Conversational Large Language Models*, in *Hum.Cent. Intell. Syst.*, n. 5, 2025.

[22] Si tratta, in particolare, di individui – spesso, ma non sempre, con preesistenti problemi di carattere relazionale – che hanno sviluppato casi di vere e proprie relazioni sentimentali e estrema dipendenza nei confronti delle conversazioni con *chatbot*. Ad esempio: I. EL ATILLAH, *Man ends his life after an AI chatbot zencouraged' him to sacrifice himself to stop climate change*, in *Euronews*, 2023; "*Mother says AI chatbot led her son to kill himself in lawsuit against its maker*", in *The Guardian*, 2024.

[23] F. MIHAI ET AL., *AI Personalization and Its Influence on Online Gamblers' Behavior*, in *Behavioural Sciences*, vol. 15, n. 6, 2025, p. 779 ss.

[24] Per una critica in tal senso, con specifico riguardo ai sistemi di IA utilizzati nel settore pubblico, si veda: G. GALLONE, *op. cit*. L'autore, sul punto osserva: «Eppure, non v'è dubbio che vi siano moltissime possibili applicazioni dell'IA nel settore pubblico non rientranti

rischio inaccettabile e dell'alto rischio – ossia, l'esclusione dalle due categorie di sistemi di IA destinatarie di effettivi obblighi – risultano difficilmente giustificabili alla luce dei già menzionati obiettivi di tutela[25]. Soprattutto, alla luce del disallineamento anzidetto, l'AI Act sembra produrre per tali sistemi un effetto perverso rispetto all'obiettivo dichiarato di proteggere i diritti fondamentali, la sicurezza e lo stato di diritto: non solo esclude tali sistemi da qualsiasi obbligo sostanziale, ma limita anche la possibilità per gli Stati membri di intervenire autonomamente per colmare le lacune, poiché essi rientrano comunque nella definizione di "sistema di IA" e, di conseguenza, nell'ambito di applicazione del regolamento.

Paradossalmente, è dunque proprio nella categoria del "rischio minimo" che si concentra il rischio maggiore: quello di produrre lacune di tutela per la maggior parte dei sistemi di IA oggi operativi nel mercato interno, incluse numerose casistiche che risultano tutt'altro che scevre di rischio.

## 3. *La natura dell'armonizzazione operata dall'AI Act: perimetro applicativo e vincoli per gli Stati membri*

Come appena osservato, l'AI Act produce una vasta area formalmente inclusa nel proprio ambito di applicazione, ma di fatto priva di tutele, ossia quella dei sistemi di IA "a rischio minimo". Questa area include, tuttavia, fattispecie concretamente problematiche nell'ottica di protezione dei diritti fondamentali, della sicurezza e dello stato di diritto. Quanto precede impone di chiarire la portata effettiva dell'armonizzazione realizzata dall'AI Act, ossia l'effettiva estensione del "campo occupato", al fine di comprendere se e in che misura essa precluda interventi nazionali volti a colmare i vuoti di tutela evidenziati al paragrafo precedente.

Ciò solleva dunque quesiti in ordine alla opportunità – se non alla vera e propria legittimità – della tecnica di armonizzazione adottata dal legislatore dell'Unione[26]. È dunque alla sua natura giuridica e alla base legale prescelta

nell'elencazione di cui all'allegato III ma destinate ad incidere ugualmente in maniera significativa su diritti e libertà fondamentali dell'individuo».

[25] Simili esclusioni appaiono il frutto delle pressioni – invero assai forti – operate dall'industria dell'IA e dalle *Big Tech* durante il procedimento legislativo. Si veda sul punto: J. TALLBERG ET AL., *AI Regulation in the European Union: Examining Non-State Actor Preferences*, in *Business and Politics*, vol. 26, n. 2, 2023, pp. 218-239.

[26] G. GALLONE, *op. cit.*, il quale evidenzia le profonde tensioni che la lacunosa categorizzazione del rischio operata dall'AI Act è suscettibile di generare nei confronti dei principi

che occorre ora rivolgere l'attenzione, per verificare quali margini residuino, se del caso, agli Stati membri per sopperire alle anzidette lacune di tutela.

Come noto, caratterizzare l'estensione dell'armonizzazione richiede, in primo luogo, l'identificazione dell'ambito di applicazione materiale della misura (il "campo occupato") e, in secondo luogo, la determinazione della natura della competenza residua degli Stati membri all'interno di tale campo[27]. In tal senso, l'AI Act dichiara di stabilire «regole armonizzate per l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso dei sistemi di IA nell'Unione» (art. 1, par. 1, AI Act). Il campo occupato, dunque, non è solo il Titolo III relativo ai sistemi "ad alto rischio" – ossia, come detto, i sistemi effettivamente destinatari di obblighi – ma tutta l'amplissima categoria dei "sistemi di IA". Secondo la valutazione d'impatto della Commissione, l'AI Act mira a «prevenire azioni unilaterali degli Stati membri che rischiano di frammentare il mercato e imporre oneri normativi ancora maggiori agli operatori che sviluppano o utilizzano sistemi di intelligenza artificiale»[28], indicando in maniera chiara – ancorché implicita – che il regolamento intende raggiungere un livello di armonizzazione massima.

Come noto, quando disposizioni di diritto derivato comportano una "armonizzazione massima", le capacità degli Stati membri di agire in quel settore vengono meno. In tal caso, in ossequio al principio del primato[29], gli Stati membri sono tenuti a disapplicare le eventuali norme nazionali confliggenti, applicare la normativa dell'Unione rilevante e, di conseguenza, accettare prodotti conformi a tale normativa nel proprio mercato. Se una disposizione, tuttavia, non realizza un'armonizzazione massima, ovvero armonizza solo determinate aree, gli Stati membri mantengono la competenza per adottare norme più rigorose.

Coerentemente con tale finalità di massima armonizzazione, da un lato, il cons. n. 1 dell'AI Act afferma che «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro

supremi di rango costituzionale, evocando finanche la possibile attivazione dei contro-limiti. Si veda anche: M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *op. cit.*, pp. 108-110.

[27] S. WEATHERILL, *The Fundamental Question of Minimum or Maximum Harmonisation*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Internal Market 2.0*, Oxford, 2020.

[28] Commissione europea, *Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts*, COM (2021) 206final, 2021, p. 57. Traduzione dell'autore.

[29] G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, pp. 180-187.

giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione»; dall'altro, sebbene il preambolo dell'AI Act individui una doppia base giuridica negli artt. 16 e 114 TFUE, il cons. n. 3 chiarisce che la base giuridica principale è quest'ultima[30]. Come noto, l'art. 114 TFUE, consente iniziative legislative dell'Unione volte a ottenere il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ove ciò si renda necessario a migliorare il funzionamento del mercato interno.

L'ulteriore base legislativa individuata nell'art. 16 TFUE, ovverosia nell'attuazione del diritto alla protezione dei dati di carattere personale, costituisce il fondamento di legittimità dell'AI Act per un numero assai limitato di disposizioni. In particolare, si tratta di quelle che impongono regole relative al trattamento dei dati personali, ossia con riguardo ai sistemi di IA per l'identificazione biometrica, quelli di polizia predittiva e quelli di categorizzazione biometrica, come espressamente chiarito dal cons. n. 3 dell'AI Act[31]. Si tratta dunque, a ben vedere, di una base giuridica complementare e circoscritta, funzionale a garantire la legittimità delle disposizioni specifiche relative al trattamento dei dati personali, – ancorandole, correttamente, al fondamento giuridico dell'art. 16 TFUE – senza alterare il carattere unitario e prevalente dell'art. 114 TFUE, quale fondamento generale dell'AI Act. Più in particolare, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'inserimento di una seconda base giuridica è giustificato dal fatto che, per taluni profili regolati dal testo normativo, la protezione dei dati personali costituisce un obiettivo autonomo e indissolubilmente connesso all'obiettivo principale di armonizzazione del mercato interno[32]. Pertanto, il ricorso all'art. 16

[30] Quella delineata dall'art. 114, TFUE, è una "competenza concorrente"; di fatto, gli Stati membri possono legiferare in questo ambito solo nella misura in cui l'Unione non lo abbia già fatto, in ossequio al principio del primato del diritto dell'Unione: G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 128-135. Pertanto, nel momento in cui l'Unione legifera in questo ambito, gli Stati membri perdono la possibilità di farlo.

[31] Si veda, sul punto, il cons. n. 3 dell'AI Act, ultimo periodo: «Nella misura in cui il presente regolamento prevede regole specifiche sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, consistenti in limitazioni dell'uso dei sistemi di IA per l'identificazione biometrica remota a fini di attività di contrasto, dell'uso dei sistemi di IA per le valutazione dei rischi delle persone fisiche a fini di attività di contrasto e dell'uso dei sistemi di IA di categorizzazione biometrica a fini di attività di contrasto, è opportuno basare il presente regolamento, per quanto riguarda tali regole specifiche, sull'articolo 16 TFUE. Alla luce di tali regole specifiche e del ricorso all'articolo 16 TFUE, è opportuno consultare il comitato europeo per la protezione dei dati».

[32] Sul punto, v. in generale Corte giust. 11 giugno 1991, C-300/89,

TFUE, si limita a fondare quelle previsioni che incidono direttamente sul trattamento e la protezione dei dati personali, in particolare nelle ipotesi di utilizzo dei sistemi di IA in contesti di particolare delicatezza quali l'identificazione biometrica e le attività di contrasto[33].

In base a quanto precede, ne consegue che la base giuridica fondante la legittimità del regolamento resta, in via preponderante, l'art. 114 TFUE, mentre la base giuridica dell'art. 16 TFUE, ha natura residuale e limitata agli aspetti sopra indicati. Da ciò pare possibile affermare che l'AI Act persegue, nell'ambito del diritto dell'Unione, un obiettivo eminentemente mercantilistico, in quanto diretto a promuovere il buon funzionamento del mercato interno.

Sul punto, come chiarito dalla Corte di giustizia, la base giuridica di cui all'art. 114 TFUE, risulta, in linea di principio, compatibile unicamente con l'adozione di misure volte a evitare genuinamente la frammentazione del mercato, il che di norma accade laddove venga raggiunto un livello di armonizzazione massima, tale da impedire agli Stati membri di prevedere ulteriori regole che possano ostacolare la circolazione di merci e servizi oggetto di armonizzazione[34].

## 4. *AI Act e disciplina dell'uso dei sistemi di IA: tra armonizzazione selettiva e spazi di autonomia residua*

Chiarito il fondamento giuridico nei Trattati e il connesso livello di armonizzazione che il regolamento si propone in linea di principio di ottenere, parrebbe già possibile concludere che quest'ultimo non consente alcuno spazio residuo di manovra agli Stati membri per quanto riguarda

*Commissione/Consiglio*, punti 10-17, ove si afferma che l'utilizzo di una pluralità di basi giuridiche è ammissibile soltanto qualora gli obiettivi e i contenuti dell'atto siano inscindibilmente connessi. Si veda altresì, *inter alia*: P. CRAIG, G. DE BÙRCA, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2015, p. 616.

[33] Questa conclusione è espressamente accolta dalla Commissione europea: Orientamenti della Commissione relativi alle pratiche di intelligenza artificiale vietate ai sensi del regolamento (UE) 2024/1689 (regolamento sull'IA), Bruxelles, 29 luglio 2025, C (2025) 5052final, p. 4.

[34] Il *leading case*, in tal senso, è costituito dalla sentenza "Tobacco Advertising I": Corte giust. 5 ottobre 2000, C-376/98, *Germania/Parlamento e Consiglio*, punti 101-105. La giurisprudenza della corte in materia di armonizzazione è tuttavia assai complessa e non sempre coerente, come osservato in dottrina, tra gli altri, da S. WEATHERILL, *op. cit.*, pp. 14-15.

l'imposizione di ulteriori regole nei confronti degli operatori di sistemi di IA.

Tuttavia, un più attento esame della disciplina sostanziale dettata dal regolamento rivela una realtà maggiormente complessa. L'AI Act, infatti, pone due ordini di regole completamente distinti per quanto riguarda, da un lato, *l'immissione sul mercato*[35] e *la messa in servizio*[36] e, dall'altro, *l'utilizzo* di sistemi di IA. Il modo in cui l'AI Act potrebbe limitare ulteriori regole sulla immissione nel mercato e sull'utilizzo differisce e, di conseguenza, questi aspetti vanno analizzati separatamente.

Partendo dal caso più semplice, pare possibile affermare che la disciplina relativa all'immissione nel mercato e alla messa in servizio di tutti i sistemi di IA (non solo quelli ad alto rischio), risulta essere completamente armonizzata dall'AI Act[37]. Ciò è infatti espressamente indicato all'art. 1, par. 1. In tale ipotesi, laddove gli Stati membri intendano introdurre ulteriori restrizioni alla commercializzazione di qualsiasi sistema di IA, ad esempio per finalità di tutela dell'ambiente, dovranno avvalersi delle limitate eccezioni previste dall'art. 114 TFUE, soggette a notifica e approvazione da parte della Commissione.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina concernente l'utilizzo dei sistemi di IA, definire il livello di armonizzazione apprestato dal regolamento risulta essere un compito decisamente più complesso. Ciò anche per una ragione storica: gli strumenti legislativi adottati nell'ambito del NLF si limitano tipicamente a stabilire obblighi relativi alla fase di produzione e commercializzazione di beni e servizi, senza mai imporre obblighi agli utenti a valle dell'installazione o del primo utilizzo; di conseguenza, non vi sono chiare analogie in tal senso[38].

Come punto di partenza dell'analisi in merito all'armonizzazione operata nell'ambito dell'utilizzo dei sistemi di IA, sulla base delle considerazioni già svolte, pare possibile affermare che l'AI Act non rappresenti uno strumento generale di "armonizzazione minima", volto cioè a stabilire un livello regolatorio orizzontale di base. Come sopra osservato, peraltro, misure

[35] Con "immissione sul mercato" si intende «la prima messa a disposizione di un sistema di IA o di un modello di IA per finalità generali sul mercato dell'Unione» (art. 3, n. 9, AI Act).

[36] Con "messa in servizio" si intende «la fornitura di un sistema di IA direttamente al deployer per il primo uso o per uso proprio nell'Unione per la finalità prevista» (art. 3, n. 11, AI Act).

[37] M. VEALE, F. Z. BORGESIUS, *op. cit.*, p. 109.

[38] *Ibidem*.

generali di "armonizzazione minima" non sono in linea di principio ammesse dalla Corte di giustizia dell'UE laddove la misura sia stata adottata sulla base dell'art. 114 TFUE, come in questo caso. Anche il dato testuale pare confermare questa preliminare conclusione: l'art. 1, lett. *a)* stabilisce che l'AI Act prevede «regole armonizzate per […] l'uso dei sistemi di IA nell'Unione», mentre il cons. n. 1 indica che: «Il presente regolamento garantisce la libera circolazione transfrontaliera di beni e servizi basati sull'IA, impedendo così agli Stati membri di imporre restrizioni […] all'uso di sistemi di IA, salvo espressa autorizzazione del presente regolamento».

La circostanza che l'AI Act non comporti in via generale un'armonizzazione minima sull'utilizzo dei sistemi di IA, tuttavia, non esclude di per sé qualsiasi spazio di manovra residuo per gli Stati membri con riguardo alla previsione di ulteriori regole in questo ambito. Sul punto, infatti, come già osservato in dottrina[39], l'AI Act potrebbe essere caratterizzato come uno strumento di armonizzazione "parziale" o "incompleta".

Qui, però, occorre ad avviso di chi scrive ulteriormente distinguere le regole legate alla trasparenza nell'utilizzo e quelle legate all'utilizzo "in sé e per sé". In particolare, un'armonizzazione massima in relazione all'uso dei sistemi di IA parrebbe aver avuto luogo in relazione ai sistemi a "rischio limitato", per i quali tuttavia l'art. 50 si limita a dettare regole volte a garantire la trasparenza verso l'utente finale, sia per i casi di commercializzazione che di utilizzo[40]. Sul punto, infatti, la lettera d) dell'art. 1 dell'AI Act afferma che quest'ultimo stabilisce «regole di trasparenza armonizzate per *determinati* sistemi di IA»[41]. Una simile indicazione, tuttavia, non si rinviene per i casi di utilizzo di sistemi di IA "in sé e per sé", al di fuori cioè dei profili legati alla trasparenza.

Seguendo tale ipotesi, l'AI Act costituirebbe uno strumento legislativo che armonizza soltanto *alcune* regole legate all'utilizzo dei sistemi di IA – nello specifico, quelle legate alla "trasparenza nell'utilizzo", dettate all'art.

[39] In questo senso: G. GALLONE, *op. cit.*; M. INGLESE, *op. cit.*

[40] Tali obblighi di trasparenza gravano, a seconda dei casi, sul fornitore o sul *deployer*. Nel primo caso, si tratta delle ipotesi previste ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 50 AI Act, ossia i sistemi destinati a interagire con persone fisiche e quelli che generano contenuti audio, visivi o testuali sintetici. Nel secondo, rientrano le ipotesi previste ai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo, riguardanti i sistemi biometrici e i cosiddetti *deepfake*. Si noti altresì, come verrà discusso più diffusamente al par. 6 (*infra*) che l'art. 50, par. 6, AI Act, lascia la possibilità agli Stati membri di prevedere ulteriori norme di trasparenza legate all'utilizzo, limitatamente ai sistemi di IA "a rischio limitato".

[41] Enfasi aggiunta.

50 – e non altre. Al di fuori degli aspetti legati alla trasparenza dei sistemi a rischio limitato, dunque, l'AI Act lascerebbe agli Stati membri un'ampia libertà di legiferare su altre questioni legate all'utilizzo di tali sistemi.

## 5. *Mercato interno e diritti fondamentali: le restrizioni sull'utilizzo dei sistemi di IA alla luce del fondamento mercantilistico dell'AI Act*

Nel precedente paragrafo si è osservato che il diritto derivato (l'AI Act) non offre una clausola generale che delimiti con chiarezza l'area lasciata alla normazione nazionale. In via interpretativa, si è tuttavia inquadrato l'AI Act come un regolamento che opera un'armonizzazione selettiva: in particolare, la disciplina relativa all'immissione nel mercato e alla messa in servizio di tutti i sistemi di IA risulterebbe pienamente armonizzata, mentre la disciplina legata all'utilizzo verrebbe armonizzata unicamente nella misura in cui riguarda gli obblighi di trasparenza nell'utilizzo dei sistemi verso gli utenti finali – come previsto dall'art. 50 per i soli sistemi "a rischio limitato"[42] –, ma non anche per quanto attiene all'utilizzo *tout court* dei sistemi di IA, il quale rimane, almeno in linea di principio, nella disponibilità residuale degli Stati membri. Per quanto qui di particolare interesse, in tale disponibilità residuale rientra la disciplina dell'utilizzo dei sistemi di IA a rischio minimo.

In buona sostanza, la distinzione appena ricostruita consente di delineare i confini della competenza residua degli Stati membri nell'ambito della commercializzazione (pienamente armonizzata) e dell'utilizzo (selettivamente armonizzato) dei sistemi di IA. Resta tuttavia da chiarire in che misura le discipline nazionali che intervengano sull'utilizzo dei sistemi di IA possano ritenersi compatibili con il diritto dell'Unione, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio di libera circolazione e sulle misure di effetto equivalente. È a tale verifica che si dedica il presente paragrafo, facendo altresì leva su esempi concreti di discipline nazionali già vigenti in questo ambito.

A tal fine, occorre considerare l'orientamento consolidato della Corte di giustizia, in base al quale le restrizioni d'uso imposte a livello nazionale possono configurare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi degli artt. 34 e 36 TFUE, qualora incidano in modo diretto e

[42] Sebbene la specifica clausola contenuta all'art. 50, par. 6, AI Act, consenta agli Stati membri di prevedere obblighi più stringenti per i *deployer* di tali sistemi, come meglio indicato nel prosieguo di questo paragrafo.

sostanziale sull'accesso al mercato dei prodotti o dei servizi interessati, come stabilito dalla sentenza *"Italian Trailers"* che costituisce il *leading case* in materia[43]. Secondo tale giurisprudenza, in questi casi, la compatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione è subordinata alla presenza di giustificazioni oggettive o di esigenze imperative di interesse pubblico (tra cui la tutela della salute, della sicurezza pubblica o dei diritti fondamentali), le quali devono essere invocate e dimostrate dallo Stato membro. Questo approccio amplia notevolmente il raggio d'azione dell'art. 34 TFUE, includendovi sia le restrizioni alla vendita sia quelle sull'utilizzo di prodotti e servizi nel territorio nazionale.

Secondo questo approccio, eventuali restrizioni nazionali relative all'uso di sistemi di IA devono non solo basarsi sulle giustificazioni sopra indicate, ma devono altresì superare un test di proporzionalità particolarmente stringente: lo Stato membro è tenuto a dimostrare che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito e che dunque non esistano alternative meno impattanti per il mercato interno dell'Unione.

Sul punto va ulteriormente tenuto conto, come già osservato nel paragrafo 3 del presente contributo, che la base giuridica dell'AI Act nel diritto dell'Unione si rinviene primariamente dal ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri al fine di evitare frammentazioni che risulterebbero in un *vulnus* al mercato interno; in altri termini, l'AI Act ha essenzialmente uno scopo "mercantilistico", al netto delle poche disposizioni che trovano la base giuridica nell'art. 16 TFUE[44].

Tale aspetto non è privo di conseguenze per il tema che ci occupa. Come noto, la Corte di giustizia interpreta infatti gli atti di diritto derivato in conformità al relativo fondamento giuridico nei trattati[45]. È dunque lecito

[43] Corte giust. 10 febbraio 2009, C-110/05, *Commissione/Italia*.

[44] Si veda quanto osservato al par. 3 di questo contributo, *supra*. Si tratta, essenzialmente delle disposizioni del regolamento che impongono regole relative al trattamento dei dati personali, ossia con riguardo ai sistemi di IA per l'identificazione biometrica, quelli di polizia predittiva e quelli di categorizzazione biometrica, come espressamente chiarito dal cons. 3 dell'AI Act.

[45] *Ex multis*: Corte giust. 10 dicembre 2002, C-491/01, *British American Tobacco*, dove la Corte ribadisce che l'art. 114 TFUE, consente misure volte a prevenire ostacoli agli scambi e eliminare distorsioni della concorrenza, e interpreta la direttiva oggetto del rinvio pregiudiziale (direttiva 2001/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2001, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco) proprio alla luce di tali obiettivi economici; Corte giust. 4 maggio 2016, C-547/14, *Philip Morris*, dove la Corte respinge l'idea che la direttiva tabacco (direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del

attendersi che la Corte di giustizia privilegerà un'interpretazione del regolamento in senso mercantilistico, di armonizzazione, piuttosto che come strumento volto a proteggere i diritti fondamentali[46], laddove uno Stato membro adotti regole aggiuntive sull'utilizzo dei sistemi di IA a livello nazionale.

Un utile parallelo, ad avviso di chi scrive, può essere tracciato con l'evoluzione della giurisprudenza in una materia contigua a quella che ci occupa, ossia la protezione dei dati di carattere personale: nella fase iniziale, sotto la vigenza della direttiva 95/46/CE[47], adottata sulla base dell'allora art. 100a TCE (oggi art. 114, TFUE), la Corte di giustizia ha spesso privilegiato una lettura funzionale al mercato interno, minimizzando il rilievo autonomo del diritto fondamentale alla protezione dei dati e valorizzando la portata dell'armonizzazione stabilita dal diritto derivato[48]. A valle dell'introduzione

Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE) abbia un fine "autonomo" di tutela della salute, chiarendo che l'obiettivo resta il miglioramento del funzionamento del mercato interno pur tenendo conto di un elevato livello di protezione della salute Si veda anche, per il diverso atteggiamento della Corte di giustizia sull'interpretazione della normativa dell'Unione sulla protezione dei dati personali, prima e dopo l'entrata in vigore dell'art. 16, TFUE, quanto indicato *infra* in questo paragrafo, alle note 60 e 61.

[46] S. De Vries, *Internal Market 3.0: The Old "New Approach" for Harmonising AI Regulation*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, pp. 583-610, spec. p. 597.

[47] Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

[48] La distinzione tra le tendenze giurisprudenziali pre-Lisbona (art. 114 TFUE, come base legale) e post-Lisbona (art. 16 TFUE, come base legale) sono ben ricostruite da: O. Lynskey, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford, 2015, pp. 51-75. Come esempio della tendenza "mercantilistica" pre-Lisbona, è possibile citare le sentenze *Satamedia* (Corte giust. 16 dicembre 2008, C-73/07) e *ProMusicae* (Corte giust. 29 gennaio 2008, C-275/06), in cui la Corte – pur riconoscendo la rilevanza della direttiva 95/46 per la protezione dei diritti fondamentali alla protezione dei dati personali e alla tutela della vita privata – ha privilegiato la tutela della libera circolazione dei dati e la funzionalità del mercato interno rispetto a una piena protezione dei diritti, lasciando ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nel bilanciamento degli interessi coinvolti. In particolare, in *Satamedia* la Corte ha enfatizzato la libertà d'espressione come bilanciamento della protezione dei dati, adottando una lettura estensiva del termine "giornalismo" quale limite alle disposizioni della direttiva 95/46; in *Promusicae* la Corte ha bilanciato il diritto di proprietà con la protezione dei dati, lasciando al giudice nazionale ampia discrezionalità nel sacrificare la seconda in favore della prima. In commento alle due sentenze, l'autrice osserva che il fondamento giuridico della direttiva 95/46 nell'art. 114, TFUE: «[…] is one explanation for why the Court failed to actively assert the Directive's fundamental rights underpinning in its early case law, such as Satamedia and Promusicae».

dell'art. 16 TFUE, da parte del Trattato di Lisbona come base giuridica di riferimento per gli strumenti dell'Unione in materia di protezione dei dati, a tale prima fase mercantilistica ha fatto poi seguito una tendenza giurisprudenziale, che permane tutt'oggi, fortemente diretta a rafforzare il diritto alla protezione dei dati personali a scapito di diritti e interessi contrastanti[49], come appare particolarmente evidente in celebri sentenze quali *Google Spain*[50], in cui la Corte ha sancito in linea di principio la prevalenza del diritto alla protezione dei dati di carattere personale sul diritto alla libertà di espressione e di informazione, in netto contrasto con quanto affermato nella sentenza *Satamedia*[51], che pre-data l'introduzione dell'art. 16 TFUE.

Come osservato, tuttavia, nel caso dell'AI Act la base giuridica principale resta quella dell'art. 114 TFUE. Ne discende che la logica sottesa al regolamento è prevalentemente mercantilistica: l'obiettivo primario è assicurare l'integrità del mercato interno, prevenendo la frammentazione normativa, più che costruire un quadro organico di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito della commercializzazione e utilizzo di sistemi di IA.

## 6. *Le discipline nazionali sull'utilizzo dei sistemi di IA: tra spazi di autonomia residua e profili di tensione con il diritto dell'Unione*

Tale impostazione, come sopra osservato, è idonea a orientare anche l'interpretazione della Corte di giustizia, che tende a privilegiare letture coerenti con la funzione di armonizzazione del mercato interno propria dell'art. 114 TFUE[52], piuttosto che accentuare la dimensione di garanzia dei diritti fondamentali, che pure rientra tra gli obiettivi dichiarati dell'AI Act. In questo contesto, le discipline nazionali che introducono obblighi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dall'AI Act – anche quando motivate da finalità di tutela dei diritti fondamentali – rischiano di essere lette come restrizioni non giustificate alla libera circolazione di prodotti e servizi basati sull'IA.

È proprio in questa prospettiva che possono già osservarsi, i primi

[49] La seconda fase, in cui la Corte valorizza la finalità di protezione dei diritti fondamentali da parte della normativa dell'Unione sulla protezione dei dati a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 16, TFUE, è ben riassunta da: O. LYNSKEY, *op. cit.*, pp. 62-75.

[50] Corte giust. 13 maggio 2014, C-131/12.

[51] *Satamedia*, sopra citata.

[52] Come avvenuto durante la fase "pre-Lisbona" del diritto derivato in materia di protezione dei dati personali, vale a dire prima dell'introduzione dell'art. 16, TFUE. Si veda più diffusamente quanto indicato alle note 60 e 61, *supra*.

potenziali attriti tra diritto nazionale e diritto dell'Unione, come dimostrano le recenti iniziative legislative adottate in alcuni Stati membri.

L'Italia, con la legge 23 settembre 2025, n. 132, recante "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale", in vigore dal 10 ottobre 2025, prevede all'art. 13 alcune disposizioni relative all'impiego dei sistemi di IA da parte degli esercenti professioni intellettuali. Il paragrafo 1, in particolare, contiene in capo al professionista un divieto di utilizzo di sistemi di IA in via esclusiva per rendere la propria prestazione, mentre il paragrafo 2 contiene un obbligo di informazione sull'utilizzo di sistemi di IA in favore dei propri clienti, laddove il professionista intenda utilizzarli a supporto dello svolgimento del proprio incarico professionale.

Questa iniziativa del legislatore italiano può aiutare a comprendere l'estensione della competenza residua in capo agli Stati membri, come sopra delineata. Seguendo la linea interpretativa fin qui tracciata, che vede l'AI Act come un regolamento di armonizzazione massima per le regole sulla commercializzazione dei sistemi di IA, e di armonizzazione selettiva per le regole sull'uso dei medesimi sistemi, la disposizione di cui all'art. 13, par. 1, dovrebbe essere considerata conforme con l'AI Act, in quanto si tratta sì di una restrizione sull'utilizzo di sistemi di IA, ma che non pone alcun obbligo di trasparenza in capo al professionista (*rectius* al *deployer*, utilizzando il lessico del regolamento). Tale disposizione dovrebbe, tuttavia, pur sempre passare il test di compatibilità con le norme del Trattato in materia di libera circolazione, come interpretate dalla Corte di giustizia da *Italian Trailers* in poi[53].

Quanto alla norma di cui all'art. 13, par. 2, a prima vista la stessa parrebbe invece porsi in contrasto con una delle aree di armonizzazione massima dell'AI Act, atteso che una disciplina sulla trasparenza nell'utilizzo dei sistemi di IA risulta già dettata all'art. 50, AI Act.

Sul punto, occorre tuttavia premettere una riflessione più ampia, tenendo conto della clausola di salvezza contenuta al par. 6 del medesimo art. 50. Questa norma dispone che gli obblighi di trasparenza previsti ai primi 4 paragrafi di tale articolo «lasciano impregiudicati […] gli altri obblighi di trasparenza stabiliti dal diritto dell'Unione o nazionale per i deployer dei sistemi di IA». A prima vista, la clausola in parola parrebbe consentire in via generale la previsione di norme nazionali volte a stabilire regole di trasparenza ulteriori per l'utilizzo dei sistemi di IA (ossia, per i *deployer*), ma tale conclusione merita un'analisi ulteriore. Anzitutto, da un punto di vista letterale, la clausola si riferisce unicamente ai sistemi di IA contemplati dai

[53] Come discusso in apertura del presente paragrafo.

paragrafi 1-4 del medesimo art. 50, ossia ai "sistemi a rischio limitato". Ne consegue che la norma non costituisce una clausola di salvezza generale, idonea a legittimare interventi nazionali ulteriori in materia di trasparenza nell'utilizzo di qualsiasi sistema di IA; piuttosto, tale disposizione va intesa come una clausola di armonizzazione minima, ma dalla portata assai limitata sia dal punto di vista oggettivo, sia da quello soggettivo. Cominciando dal primo aspetto, la clausola si applica alle sole ipotesi elencate nei paragrafi 1-4 (ossia, le ipotesi di sistemi di IA a "rischio limitato"); inoltre, si applica soltanto agli obblighi applicabili ai *deployer*. In buona sostanza, la disposizione in esame consente agli Stati membri di andare oltre le salvaguardie apprestate dal legislatore dell'Unione per i *deployer* dei soli sistemi a rischio limitato ma non anche di introdurre obblighi di trasparenza per sistemi di IA che non rientrano in tale categoria, ovvero che vi rientrano ma che sono rivolti al fornitore del sistema[54]. Tale interpretazione restrittiva dell'art. 50, par. 6, oltre che coerente con il dato letterale, appare in linea con la già esaminata finalità principalmente mercantilistica dell'AI Act, dovuta alla base giuridica dell'art. 114, TFUE.

A parere di chi scrive, ne consegue che una disciplina nazionale volta a porre obblighi in capo ai *deployer* (nella specie, *deployer* che sono altresì esercenti professioni intellettuali) di tutti i sistemi di IA a prescindere dalla categoria di rischio, come quella introdotta dalla legge italiana n. 132/2025, non può basarsi sulla clausola di salvezza disegnata dall'art. 50, par. 6. Di conseguenza, anche in questo caso la disposizione di legge nazionale dovrebbe misurarsi con il test di compatibilità con le norme del Trattato in materia di libera circolazione, in applicazione della giurisprudenza inaugurata da *Italian Trailers*. In tal senso, peraltro, pare difficile sostenere che ricorrano esigenze imperative di tutela dei diritti fondamentali richieste dagli artt. 34 e 36 TFUE.

[54] In concreto, quindi, la clausola di armonizzazione minima contenuta al par. 6 consente di prevedere ulteriori salvaguardie a livello nazionale, nella forma di ulteriori obblighi in capo ai *deployer* di sistemi di riconoscimento delle emozioni e di categorizzazione biometrica (art. 50, par. 3) e per i *deployer* di *deep fake* (art. 50, par. 4), ma non anche per i fornitori di sistemi che interagiscono direttamente con persone fisiche (art. 50, par. 1) né per i fornitori di sistemi che generano contenuti sintetici (art. 50, par. 2). Inoltre, come già osservato, è bene qui ricordare che la categoria del rischio limitato e i relativi obblighi sono cumulabili con quelli della categoria dell'alto rischio, laddove un dato sistema di IA integri allo stesso tempo le caratteristiche dell'art. 6 (alto rischio) e dell'art. 50 (rischio limitato): un caso emblematico è quello dei sistemi di riconoscimento delle emozioni, che rientrano sia nella categoria dell'alto rischio, sia in quella del rischio limitato.

Un ulteriore esempio, questa volta in relazione a normative che pre-datano l'AI Act, è costituito dalla normativa francese in merito alla trasparenza algoritmica nel settore pubblico[55]. Anche tale norma rischia di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione, nella misura in cui stabilisce obblighi di trasparenza legati all'utilizzo dei sistemi di IA ulteriori rispetto a quelli imposti dal regolamento e che fuoriescono dal perimetro assai angusto della clausola di salvezza dell'art. 50, par. 6, AI Act.

Questi esempi dimostrano come il margine di intervento degli Stati membri resti oggi particolarmente incerto, oscillando tra la necessità di preservare l'effetto utile dell'armonizzazione perseguita dall'AI Act e l'esigenza, costituzionalmente rilevante, di assicurare un adeguato livello di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'utilizzo di sistemi di IA a livello nazionale[56].

## 7. *Vuoti regolatori e conflitti normativi: quale futuro per la regolamentazione dell'intelligenza artificiale nell'Unione?*

Come osservato, l'AI Act prevede uno scollamento significativo ambito di applicazione materiale – che si estende a tutta la vastissima categoria dei "sistemi di IA" – e l'ambito effettivamente normato, che risulta limitato, nei fatti, a un piccolo sottoinsieme dell'ambito di applicazione. Tale disallineamento, oltre che inusuale per il diritto dell'Unione, risulta problematico per l'esatta individuazione del "campo occupato" dal legislatore dell'Unione in una materia di competenza concorrente.

A valle dell'analisi della base giuridica e del dato testuale, l'AI Act va inteso – a parere di chi scrive – come strumento di armonizzazione selettiva, secondo il seguente schema:

(i) Piena armonizzazione per l'immissione sul mercato e la messa in servizio di tutti i sistemi di IA (art. 1, par. 1, AI Act), a prescindere dal livello di rischio, con effetto preclusivo rispetto a ulteriori requisiti nazionali in queste aree, salva naturalmente la possibilità di avvalersi delle eccezioni procedurali dell'art. 114, par. 4 e seguenti, TFUE;

[55] *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*, disponibile presso: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746/. Si veda, per una breve analisi: L. EDWARDS, *Enslaving the Algorithm: From a "Right to an Explanation" to a "Right to Better Decisions"?*, in *IEEE Security & Privacy*, vol. 16, n. 3, 2018, pp. 46-54.

[56] In tal senso anche G. GALLONE, *op. cit.*, il quale avverte la questione come particolarmente problematica soprattutto nel settore dell'utilizzo dell'IA nella pubblica amministrazione. L'autore arriva a ipotizzare la possibile attivazione dei contro-limiti in questo settore.

(ii) Armonizzazione della trasparenza nell'uso dei sistemi di IA piena, ancorché perimetrata ai soli obblighi di trasparenza per i sistemi "a rischio limitato" (art. 1, lett. d) e art. 50, AI Act), fatta salva la possibilità per gli Stati membri di prevedere ulteriori obblighi per soli i *deployer* di sistemi di IA a rischio limitato (clausola di salvezza ai sensi dell'art. 50, par. 6, AI Act);

(iii) Competenza residua degli Stati membri sull'uso "in sé e per sé" (al di fuori della trasparenza), ma solo se le misure nazionali superano il test di proporzionalità di cui agli artt. 34 e 36 TFUE ai sensi della giurisprudenza sulle restrizioni d'uso (*Italian Trailers*).

Ne discende che l'AI Act, pur non esaurendo la disciplina dell'uso in tutti i suoi profili, occupa totalmente il campo quanto a commercializzazione per tutti i sistemi e per la trasparenza nell'uso per i sistemi a rischio limitato; gli spazi nazionali per intervenire sull'utilizzo dei sistemi di IA restano peraltro stretti e destinati a un controllo rigoroso di compatibilità da parte della Corte di giustizia.

Ne consegue che lo spazio di manovra residuo per il legislatore dello Stato membro che intenda sopperire alla mancanza di qualsivoglia disciplina per i sistemi di IA a rischio minimo è piuttosto angusto, confinato a interventi marginali sull'utilizzo dei sistemi di IA e comunque soggetto a un penetrante scrutinio di compatibilità con il diritto dell'Unione. Tale margine ridotto, unito alla persistente assenza di qualsivoglia regolamentazione di sistemi di IA per l'amplissima categoria dei sistemi "a rischio minimo", che include fattispecie tutt'altro che trascurabili in relazione al rischio per i diritti fondamentali, lascia presumere che nei prossimi anni potranno emergere tensioni tra iniziative nazionali e diritto dell'Unione, destinati a riaprire il dibattito sulla ripartizione delle competenze nella regolazione dell'intelligenza artificiale.

Con l'adozione dell'AI Act, l'Unione ha anzitutto inteso evitare che l'adozione di regole a livello nazionale ostacolassero il mercato unico digitale, impedendo il commercio di sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione. Questo obiettivo appare senz'altro raggiunto per la categoria dei sistemi "a rischio inaccettabile", che risultano proibiti *tout court* quanto a commercializzazione e utilizzo, e quelli "ad alto rischio", per i quali il regolamento detta una disciplina comprensiva e rigorosa.

Tuttavia, l'AI Act crea una netta – e, come osservato al paragrafo 2, in molti casi discutibile – separazione tra i sistemi ad alto rischio, strettamente regolamentati, e quelli non ad alto rischio, che ricevono una regolamentazione poco più che simbolica (nel caso dei sistemi a rischio limitato) o del tutto assente (nel caso dei sistemi a rischio minimo). A ciò si aggiunge che gli Stati membri non

hanno di fatto la possibilità di colmare tali lacune di tutela per i profili di immissione sul mercato e messa in servizio, mentre possono intervenire a certe condizioni nel disciplinarne ulteriormente l'utilizzo. Anche in tal caso, però, gli Stati membri si espongono al rischio di impugnazioni di fronte alla Corte di giustizia, vuoi perché l'AI Act potrebbe essere interpretato dalla Corte come strumento di armonizzazione massima anche in materia di utilizzo dei sistemi di IA, facendo leva sulla base giuridica dell'art. 114, TFUE, e sulla portata letterale dell'art. 1 del regolamento, vuoi nell'ambito della giurisprudenza relativa alle norme sulle limitazioni nell'utilizzo di prodotti e servizi[57].

Per altro verso, l'ampia cesura esistente tra ambiti pesantemente regolamentati (rischio inaccettabile e alto rischio), e ambiti scarsamente o affatto regolamentati (rischio limitato e – soprattutto – rischio minimo) risulta assai difficile da giustificare da un punto di vista di tutela dei diritti fondamentali, della sicurezza e dello stato di diritto e potrebbe, nel tempo, mettere pressione sui legislatori nazionali al fine di agire per colmare tali lacune. Ciò, a maggior ragione, tenuto conto che, da un lato, la categoria del rischio minimo include alcuni sistemi il cui impiego risulta nei fatti molto impattante nei confronti dei diritti fondamentali[58] e, dall'altro, il settore dell'intelligenza artificiale risulta sempre più strategico per la crescita economica ed è oggi al centro di evidenti e crescenti tensioni geopolitiche tra Unione europea e Stati Uniti[59].

In definitiva, ad avviso di chi scrive, l'AI Act rappresenta un apprezzabile primo tentativo a livello globale di regolamentare in maniera orizzontale e sistematica il fenomeno dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, il regolamento sembra lasciare spazi residui di intervento degli Stati membri che, per quanto limitati, con ogni probabilità vanno al di là delle intenzioni del legislatore e potrebbero generare conflitti interpretativi. A riprova di ciò, si è osservato come alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, stiano già tentando di stabilire, ovvero abbiano già stabilito in passato, norme relative all'utilizzo dei sistemi di IA che vanno oltre a quanto previsto dall'AI Act. È verosimile che, nei prossimi mesi e anni, assisteremo a ulteriori tentativi di questo tipo, atteso che l'intelligenza artificiale e la sua regolamentazione avranno sempre più rilievo dal punto di vista economico e geopolitico tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri.

[57] Come discusso al par. 5, *supra*.

[58] È il caso già visto, ad esempio, dei sistemi di *dynamic pricing*, *chatbot* e *recommender system*. V. par. 2, *supra*.

[59] C. CAULCUTT, *JD Vance warns Europe to go easy on tech regulation in major AI speech*, in *Politico*, February 2025.

**Abstract (ita)**

Il regolamento (UE) 2024/1689 ("AI Act") rappresenta il primo tentativo di disciplinare in maniera sistematica lo sviluppo, la commercializzazione e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale attraverso un approccio orizzontale e basato sul rischio per i diritti e libertà fondamentali, la sicurezza e lo stato di diritto. Pur collocandosi nel solco del New Legislative Framework, l'AI Act si distingue per l'ampiezza del proprio ambito di applicazione materiale, che ricomprende tutti i "sistemi di IA" secondo l'ampia definizione adottata, e per la contemporanea limitazione degli obblighi sostanziali a un insieme ristretto di categorie: sistemi a rischio inaccettabile, ad alto rischio e, in misura marginale, a rischio limitato. Tale disallineamento produce una vasta area di sistemi – quelli a rischio c.d. "minimo" – formalmente inclusi nel campo di applicazione del regolamento, ma di fatto privi di disciplina anche quando pongono rischi concreti per i diritti fondamentali. Unita alla natura di armonizzazione massima derivante dalla base giuridica principale dell'AI Act, tale impostazione solleva interrogativi sull'esistenza o meno di spazio residuo di intervento degli Stati membri. L'articolo analizza le implicazioni di questa architettura normativa, evidenziando possibili conflitti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale e riflettendo sulle sfide interpretative e applicative che l'AI Act pone rispetto all'equilibrio tra funzionamento del mercato interno, autonomia regolatoria nazionale e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

**Abstract (eng)**

Regulation (EU) 2024/1689 ("AI Act") represents the first attempt to systematically regulate the development, commercialization, and use of artificial intelligence systems through a horizontal, risk-based approach aimed at safeguarding fundamental rights, security, and the rule of law. While situated within the framework of the New Legislative Framework, the AI Act stands out for the breadth of its material scope, which encompasses all "AI systems" according to the broad definition adopted, while substantive obligations are limited to a narrow set of categories: unacceptable-risk systems, high-risk systems, and, to a marginal extent, limited-risk systems. This misalignment results in a wide range of systems – those considered to be of so-called "minimal" risk – being formally included within the Regulation's scope but substantially unregulated, even when they pose tangible risks to fundamental rights. Combined with the AI Act's maximum harmonization

nature stemming from its primary legal basis, this approach raises questions about whether Member States retain any residual regulatory space. The article examines the implications of this regulatory architecture, highlighting potential conflicts between EU and national law and reflecting on the interpretative and enforcement challenges posed by the AI Act with regard to balancing the functioning of the internal market, national regulatory autonomy, and the effective protection of fundamental rights.

# LA COMPETENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN AMBITO PESC: QUESTIONI DI AUTONOMIA INTERNA ED ESTERNA NELLA PROSPETTIVA DI ADESIONE ALLA CEDU

**Lorenzo Di Anselmo***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi cenni sulla competenza della Corte in materia di PESC alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale. – 3. La natura "politica" o "strategica" degli atti o delle condotte PESC quale limite alla giurisdizione della Corte in relazione alle ipotesi non previste dall'art. 275, comma 2, TFUE. – 4. L'esperibilità dei rinvii pregiudiziali in ambito PESC: chiusura del cerchio o occasione mancata? – 5. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

La limitata giurisdizione della Corte di giustizia in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC), derivante dal combinato disposto degli artt. 24, par. 1, comma 2, TUE e 275 TFUE, costituisce uno dei tratti distintivi del processo d'integrazione europea nella sua proiezione esterna. La marginalizzazione della Corte nel settore *de quo* rappresenta, infatti, una diretta emanazione della scelta compiuta in proposito dai redattori del Trattato di Lisbona, i quali, pur integrando detta politica entro la cornice normativo-istituzionale dell'Unione europea, hanno consapevolmente deciso di preservarne l'assetto inter-governativo[1]. Nello specifico, la competenza della Corte

* Borsista di ricerca *post-doc* in Diritto dell'Unione europea, Università di Roma La Sapienza.

[1] Sul piano istituzionale, tale scelta ha comportato, come noto, la concentrazione del potere decisionale nelle mani del Consiglio e del Consiglio europeo, chiamati a pronunciarsi, in linea di principio, all'unanimità, con la conseguente limitazione dei poteri della Commissione e del Parlamento europeo. Per un'analisi generale dell'architettura normativo-istituzionale della PESC dopo il Trattato di Lisbona, cfr., *ex multis*, P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, p. 467 ss.; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 215 ss.; A. LANG, M. P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicative*, Torino, 2014; M. CREMONA, *The Position of CFSP/CSDP in the EU's Constitutional Architecture*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 5 ss.; G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Oxford, 2019; R. A. WESSEL, *Common Foreign, Security and Defence Policy*,

*in subiecta materia* non è generale e assoluta (c.d. clausola di "*carve-out*"), bensì circoscritta, ai sensi dell'art. 275, comma 2, TFUE, a due ipotesi specifiche (c.d. clausola di "*claw-back*"), riguardanti, da un lato, il sindacato di legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, dall'altro, il controllo del rispetto della clausola di non-interferenza di cui all'art. 40 TUE[2]. Tale circostanza, oltre a costituire un'anomalia difficilmente tollerabile in un ordinamento che ha elevato il *rule of law* ad architrave del proprio sistema costituzionale, rimane uno dei principali ostacoli in vista dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)[3].

In breve, in caso di adesione alla CEDU, il controllo giurisdizionale sugli atti PESC non ricompresi nelle ipotesi stabilite dalla clausola di *claw-back*, seppur limitato a un giudizio di conformità rispetto ai diritti fondamentali, verrebbe affidato in via esclusiva alla Corte di Strasburgo. Ebbene, nel noto parere 2/13, la Corte ha ritenuto siffatta eventualità incompatibile con i Trattati in quanto lesiva dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, giacché consentirebbe a un organo esterno al quadro istituzionale dell'Unione di pronunciarsi sugli atti e sulle condotte di quest'ultima sottratti interamente alla competenza dei giudici del Kirchberg[4]. La delicatezza del problema è testimoniata dal fatto che esso sia rimasto irrisolto nel nuovo progetto di adesione, concluso a marzo 2023[5]: sul punto, infatti, le parti si

in R. A. WESSEL, J. LARIK (eds.), *EU External Relations Law*, Oxford-New York, 2020, p. 283 ss.; M. E. BARTOLONI, *La Politica estera e di sicurezza comune*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 235 ss.

[2] In generale sul ruolo della Corte di giustizia in ambito PESC, cfr. C. HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford, 2014, p. 48 ss.; C. NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, Bari, 2023, p. 214 ss.; P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *ICLQ*, vol. 67, n. 1, 2018, p. 1 ss.; O. POLLICINO, G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in *EJ*, n. 4, 2023, p. 89 ss.

[3] Per una ricostruzione esaustiva dei vari tentativi dell'Unione di aderire alla CEDU e delle questioni giuridiche che ne hanno finora ostacolato l'adesione, si rinvia a M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020.

[4] Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punti 255-256.

[5] Gruppo "46+1", *Final Consolidated Version of the Draft Accession Instruments*, 17 March 2023, 46+1(2023)36. Per un'analisi dei negoziati e del nuovo progetto di accordo, cfr.

sono limitate ad invocare la necessità di una soluzione "interna" all'Unione in grado di superare l'*impasse*[6].

T. Lock, *Third Time Lucky? The Revised Agreement on the EU's Accession to the ECHR*, in *ELL*, 19 April 2023; E. Di Franco, M. Correia De Carvalho, *Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle?*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1221 ss.; N. Bergamaschi, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 1 ss.; P. Cragl, *The New Draft Agreement on the EU Accession to the ECHR: Overcoming Luxembourg's Threshold*, in *The European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 6, n. 1, 2025, p. 39 ss.; M. Parodi, *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 14 ss.

[6] Non appare possibile, in questa sede, analizzare nel dettaglio le varie soluzioni proposte. Basti qui ricordare che, nell'ultimo ciclo di negoziati, siano state discusse soprattutto due ipotesi, posto che, da un lato, una modifica dei Trattati finalizzata a rimuovere la clausola di *carve-out* non sembri, al momento, un'opzione facilmente percorribile, dall'altro, la possibilità di escludere la giurisdizione della Corte di Strasburgo allorché la violazione lamentata dal ricorrente sia avvenuta nel quadro della PESC sia stata accantonata da tempo, poiché ritenuta incompatibile con l'art. 57, par. 1, CEDU, il quale non ammette riserve di carattere generale alla Convenzione. La prima ipotesi di cui si è discusso nel contesto dei recenti negoziati prevedeva l'istituzione del c.d. "meccanismo di riattribuzione", in base al quale qualsiasi atto (o condotta) PESC non ricompreso nella sfera di giurisdizione della Corte di giustizia, nel caso in cui fosse oggetto di ricorso davanti alla Corte di Strasburgo, verrebbe riattribuito *a posteriori* a uno o più Stati membri: così facendo, secondo le intenzioni dei proponenti, sarebbero sempre gli Stati a rispondere di fronte alla Corte di Strasburgo delle violazioni verificatesi nel quadro della PESC. Tale meccanismo è stato presto scartato a causa dei problemi tecnico-giuridici che avrebbe comportato per quanto concerne, in particolare, la definizione dei criteri necessari ai fini della riattribuzione, l'esaurimento dei ricorsi interni e l'esecuzione delle sentenze in mancanza dell'Unione quale parte convenuta. La seconda ipotesi vagliata consisteva, invece, nella redazione di una dichiarazione interpretativa allegata ai Trattati volta ad estendere la giurisdizione della Corte di giustizia in materia di PESC. In sostanza, come si desume dal parere formulato in proposito dal Servizio giuridico del Consiglio, ai sensi di tale dichiarazione (non consultabile pubblicamente), la *potestas iudicandi* dei giudici di Lussemburgo in ambito PESC avrebbe dovuto essere intesa nel senso di estendersi a tutti i ricorsi presentati dai ricorrenti che lamentino una violazione dei diritti fondamentali causati da atti e azioni dell'Unione, rispetto ai quali la Corte EDU fosse competente a pronunciarsi (*Council Legal Service Opinion* 10360/22, 16 June 2022, reperibile *online*). Sebbene la Corte di giustizia abbia affermato, nella sentenza *Rottmann*, che simili dichiarazioni possano essere «prese in considerazione quali strumenti di interpretazione» dei Trattati (Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08, punto 40), rimane il dubbio che una dichiarazione così concepita, allargando la sfera di giurisdizione della Corte nel quadro della PESC al di là delle ipotesi strettamente previste dai Trattati, costituirebbe una vera e propria modifica di questi ultimi, aggirando la procedura di revisione disciplinata dall'art. 48 TUE. Per un'analisi delle soluzioni proposte, qui solo accennate, e delle loro implicazioni giuridiche per l'ordinamento dell'Unione, si

La questione sollevata nel parere del 2014 chiama in causa un profilo essenziale della costruzione giuridica dell'Unione, le cui radici sono rintracciabili già nella fondativa sentenza *Van Gend en Loos*[7]: la necessità del suo ordinamento di configurarsi come un sistema coerente e autosufficiente di norme, distinto sia dal diritto internazionale che dai singoli ordinamenti nazionali, a presidio del quale agisce la Corte di giustizia, cui spetta il compito di valutarne la legittimità e interpretarne il contenuto sulla base di criteri ermeneutici propri[8]. Nella prospettiva dei giudici di Lussemburgo,

rinvia a S. Ø. JOHANSEN, *The (Im)possibility of a CFSP "Internal Solution"*, in *EP*, vol. 9, n. 2, 2024, p. 783 ss.

[7] Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62.

[8] È questa, in estrema sintesi, la nozione di "autonomia" dell'ordinamento dell'Unione desumibile dal parere 2/13, cui si farà dunque riferimento in questa sede. Il progressivo consolidamento di tale concetto, specialmente per opera della Corte di giustizia, non può essere ricostruito in queste pagine per ragioni di spazio. Basti ricordare che il principio dell'autonomia sia stato invocato inizialmente in parallelo ai principi del primato e dell'effetto diretto, nell'ottica di affermare la natura unitaria e indipendente dell'ordinamento (allora) comunitario rispetto a quelli nazionali, nonché di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri (c.d. autonomia interna). In un secondo momento, in un filone giurisprudenziale che ha avuto in *Kadi* uno snodo essenziale (Corte giust. 8 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*), il concetto di autonomia è stato chiamato in causa dalla Corte per affermare il carattere distinto e separato del diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale: ne consegue che l'autonomia del primo non possa essere compromessa da un accordo internazionale, il quale vincola l'Unione nel rispetto del diritto primario e dei principi generali dell'ordinamento dell'UE (c.d. autonomia esterna). Il principio di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione è stato ampiamente esplorato in dottrina, specialmente alla luce del parere 2/13. Per una ricostruzione dell'origine e della portata di tale concetto, nonché delle sue numerose declinazioni e implicazioni sotto il profilo giuridico, cfr., *ex multis*, V. DI COMITE, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *CI*, n. 2, 2015, p. 223 ss.; S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *RDI*, n. 1, 2016, p. 68 ss.; C. CONTARTESE, *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the "Essential" to the "Specific Characteristics" of the Union and Back Again*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1627 ss.; M. KLAMERT, *The Autonomy of the EU (and of EU Law): Through the Kaleidoscope*, in *ELR*, vol. 42, n. 6, 2017, p. 815 ss.; K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *DUE*, n. 4, 2018, p. 617 ss.; N. NIC SHUIBHNE, *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does That Matter?*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 88, n. 1, 2019, p. 9 ss.; M. L. OBERG, *Autonomy of the EU Legal Order: A Concept in Need of Revision?*, in *EPL*, vol. 26, n. 3, 2020, p. 705 ss.; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: A Law Review*, vol. 4, n. 1, 2020, p. 1 ss.; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*,

consentire a un organo giurisdizionale internazionale di passare al vaglio gli atti che sfuggono al controllo di legittimità della Corte di giustizia equivarrebbe a ledere le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione, minando le fondamenta stesse della costruzione europea. Pertanto, in caso di adesione alla CEDU, l'autonomia dell'ordinamento sarebbe preservata solo qualora il sistema rimediale in ambito PESC risultasse completo, in modo da estendersi a tutti i casi suscettibili di rientrare nella giurisdizione della Corte di Strasburgo[9].

Ora, è indubbio che lo scenario sia notevolmente mutato rispetto al contesto in cui era maturato il parere del 2014. All'epoca, la Corte si era limitata a precisare di non aver avuto l'occasione, fino a quel momento, di chiarire i confini della propria giurisdizione in materia di PESC. Nel frattempo, invece, i giudici di Lussemburgo non hanno esitato ad estendere in via pretoria la propria *potestas iudicandi*, sul presupposto che le limitazioni sancite dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE, configurando una deroga alla competenza generale della Corte nel garantire l'uniforme interpretazione e applicazione dei Trattati *ex* art. 19 TUE, debbano essere intese in senso restrittivo[10]. Ciò perché, per effetto dell'art. 23 TUE[11], la PESC, al pari di qualsiasi altro settore di competenza dell'Unione, è sottoposta al *corpus* dei principi

Torino, 2024; C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Padua, 2025.

[9] Come aveva affermato autorevole dottrina all'indomani del parere 2/13, «*the EU cannot accede to the ECHR as long as the ECJ is restricted in its jurisdiction to review CFSP matters*» (EDITORIAL COMMENTS, *The EU's accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!*, in *CMLR*, vol. 52, n. 1, 2015, p. 11).

[10] Corte giust. 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio*, punto 70. In dottrina, cfr., *ex multis*, P. VAN ELSUWEGE, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-filling Role of the Court of Justice*, in *CMLR*, vol. 58, n. 6, 2021, p. 1731 ss.

[11] Tale disposizione, come noto, ancora l'attuazione della PESC al rispetto de principi generali e dei valori fondamentali dell'ordinamento dell'Unione. Posta in apertura del capo 2 del TUE, dedicato alla PESC, detta disposizione prevede che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale «si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali [sull'azione esterna dell'Unione] di cui al capo 1». Il capo 1 si apre con l'art. 21 TUE, ai sensi del quale l'azione esterna dell'Unione si fonda sui valori fondamentali di quest'ultima, quali: «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».

generali e dei valori fondamentali dell'ordinamento sanciti dall'art. 2 TUE[12], segnatamente lo stato di diritto e, quale suo corollario essenziale, il principio di tutela giurisdizionale effettiva[13].

I recenti casi *KS e KD*[14] e *Neves 77 Solutions*[15] rappresentano gli ultimi tasselli di questo filone giurisprudenziale concernente la delimitazione della giurisdizione della Corte in ambito PESC. Tali pronunce erano attese con particolare interesse non solo dagli studiosi, ma anche dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri, nella speranza che erodessero ulteriormente la portata della clausola di *carve-out*, facilitando l'adesione dell'Unione alla CEDU. Si tratta, invero, di due casi differenti per quanto attiene all'oggetto del contenzioso, eppure complementari per le finalità del presente scritto, nella misura in cui affrontano questioni di giurisdizione su cui la Corte non aveva ancora avuto occasione di pronunciarsi: da un lato, la ricevibilità delle domande di risarcimento danni *ex* art. 340 TFUE relative a talune condotte verificatesi nel contesto operativo di una missione istituita nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); dall'altro, l'interpretazione delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nell'ambito dei rinvii pregiudiziali *ex* art. 267 TFUE.

Al di là del contesto specifico in cui hanno avuto origine, le due sentenze possono essere lette insieme dal momento che forniscono indicazioni significative in merito all'ampiezza del sindacato giurisdizionale ammissibile nel quadro della PESC[16]. In *KS e KD*, infatti, la Corte è stata chiamata a stabilire entro quali limiti la sua *potestas iudicandi* possa estendersi a tipologie di atti e condotte ulteriori rispetto a quelle riconducibili alla clausola di *claw-back* di cui all'art. 275, comma 2, TFUE; in *Neves 77*, invece, il giudice

[12] Corte giust. 19 luglio 2016, C-455/14 *P, H/Consiglio e Commissione*, punti 40-41.

[13] Cfr. M. CREMONA, *"Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law": Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *EP*, vol. 2, n. 2, 2017, p. 671 ss.; C. NOVI, *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*, in *OIDU*, n. 3, 2023, p. 488 ss.; P. MENGOZZI, *I valori dell'Unione europea ed il controllo della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti PESC*, in *DUE*, n. 1, 2024, p. 119 ss.

[14] Corte giust. 10 settembre 2024, C-29/22 P e C-44/22 P.

[15] Corte giust. 10 settembre 2024, C-351/22.

[16] Per una lettura d'insieme delle due pronunce nell'ottica del progressivo ampliamento della giurisdizione della Corte in ambito PESC, cfr. L. GROSSIO, *One Step Too Far, One Step Too Close. The Rocky Road Towards Defining the Scope of Judicial Review in CFSP Matters in Light of KS and KD v Council and Others and Neves77 Solutions*, in *RCE*, n. 3, 2024, p. 151 ss.

dell'Unione ha avuto l'occasione di chiarire se esso sia competente ad interpretare, in sede pregiudiziale, qualsiasi disposizione PESC relativa ad atti ed azioni ricompresi nella sua sfera di giurisdizione. Nella prima sentenza, la Corte ha introdotto un criterio di carattere generale cui subordinare la propria *iurisdictio* in materia di PESC, basato sulla determinazione della natura politico-strategica degli atti o delle condotte contestati, restringendo sensibilmente l'ambito di applicazione della clausola di *carve-out*. Nella seconda pronuncia, invece, i giudici del Kirchberg hanno adottato un approccio più cauto, ancorando il proprio ragionamento alle circostanze specifiche del caso.

Analizzando tali sviluppi giurisprudenziali, il contributo si propone di verificare se l'estensione del controllo giurisdizionale nel settore della PESC avvenuta in via pretoria consenta all'Unione di aderire alla CEDU, nel rispetto del principio di autonomia come delineato nel parere 2/13. La questione, del resto, è tornata in primo piano a seguito della decisione della Commissione di sottoporre il nuovo progetto di adesione all'attenzione della Corte di giustizia, affinché quest'ultima possa esaminarne la compatibilità con i Trattati ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE[17]. Si sostiene che le due sentenze in esame, pur ampliando ulteriormente l'intervento giudiziario nel settore della PESC, risultino, limitatamente alla competenza della Corte in *subiecta materia*, insufficienti per rimuovere *in toto* gli ostacoli in vista dell'adesione alla Convenzione.

## 2. *Brevi cenni sulla competenza della Corte in materia di PESC alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*

Come si è anticipato, la Corte ha progressivamente eroso i limiti alla propria *potestas iudicandi* nel settore della PESC stabiliti dai Trattati[18]. Al

[17] *Commission decision on a request for an opinion of the Court of Justice pursuant to article 218(11)TFEU in relation to the draft agreement providing for the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, C(2025)3950, 25 July 2025. Il contenuto della decisione non è consultabile pubblicamente, ma ne è stata data notizia sul sito della Commissione (www.ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=C(2025)3950&lan=).

[18] Su tali sviluppi, cfr., *ex multis*, C. NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, cit., p. 222 ss.; L. GROSSIO, *Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 3, 2024, p. 1 ss.

riguardo, essa, da un lato, ha inteso restrittivamente la clausola di *carve-out*, estendendo il proprio sindacato a tipologie di atti ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti dai Trattati, dall'altro, ha applicato estensivamente la clausola di *claw-back*, interpretando il «controllo della legittimità» cui fa riferimento l'art. 275, comma 2, TFUE, nel senso di includervi tutti i rimedi giurisdizionali volti ad assicurare la tutela dei singoli nei confronti delle istituzioni dell'Unione[19].

Sotto il primo profilo, la Corte ha ammesso la propria giurisdizione, sia sul piano annullatorio che risarcitorio, in relazione agli atti o alle condotte omissive delle istituzioni che, pur collocandosi nell'ambito della PESC, riguardino di fatto altre politiche, come gli appalti pubblici[20] o la gestione del personale[21]. In altre parole, per rimuovere la *potestas iudicandi* della Corte è necessario che un atto sia riferibile al settore della PESC sia a livello formale che sostanziale[22]. Di conseguenza, non può essere sottratta alla competenza della Corte una misura che, pur concretizzatasi nel contesto della PESC, sia in realtà riferibile a un altro settore del diritto dell'Unione. In casi del genere, l'intervento della Corte al di fuori delle ipotesi previste dalla clausola di *claw-back* non determina un ampliamento della sua giurisdizione in ambito PESC, bensì un mezzo per garantire la corretta applicazione o interpretazione di disposizioni venute in rilievo nel quadro della PESC ma estranee al perimetro applicativo di tale politica.

Sotto il secondo profilo, sebbene il dettato dell'art. 275 TFUE suggerisca che la legittimità delle misure restrittive possa essere contestata solo tramite ricorso per annullamento, è ormai pacifico che essa possa venire in rilievo anche in sede pregiudiziale[23] ed attraverso l'eccezione di invalidità *ex*

[19] Sebbene meno rilevante in questa sede, vale la pena ricordare, inoltre, che la Corte abbia affermato di essere competente a vigilare sulla corretta applicazione della procedura di cui all'art. 218 TFUE relativa alla negoziazione, alla firma e alla conclusione degli accordi internazionali anche allorché l'accordo in questione rientri nel settore della PESC. Ciò perché detta disposizione prevede «una procedura unificata e di portata generale», applicabile, in quanto tale, a qualsiasi accordo internazionale concluso dall'Unione, *ivi* compresi quelli riguardanti esclusivamente la PESC (*Parlamento/Consiglio*, sopra citata, punto 52). Al riguardo, cfr. M. E. BARTOLONI, *Sulla partecipazione del Parlamento europeo sulla formazione di accordi in materia di Politica estera e di sicurezza comune*, in *RDI*, n. 3, 2012, p. 796 ss.

[20] Corte giust. 12 novembre 2015, C-439/13 P, *Elitaliana/Eulex Kosovo*.

[21] *H/Consiglio e Commissione*, sopra citata; 25 giugno 2020, C-14/19 P, *CSUE/KF*.

[22] Conclusioni dell'Avv. gen. Bobek, del 19 marzo 2020, C-14/19 P, *CSUE/KF*, par. 61.

[23] Corte giust. 28 marzo 2015, C-72/15, *Rosneft*.

art. 277 TFUE[24], nonché includere la tutela risarcitoria[25] allorché un soggetto lamenti di aver subito un danno a causa delle sanzioni ad esso inflitte[26]. Ciò perché, secondo la Corte, la *ratio* dell'art. 275 TFUE non risiede nel tipo di procedura esperibile, bensì nella tipologia di decisioni contestabili[27]. Del resto, il paradigma della completezza del sistema rimediale, affermatosi, sin dalla sentenza *Les Verts*[28], come uno dei tratti caratterizzanti dell'ordinamento dell'Unione, induce ad escludere che una misura possa essere contestata solo attraverso una procedura specifica, precludendo l'accesso agli altri mezzi di ricorso all'uopo previsti dai Trattati. Per le medesime ragioni, si può agevolmente sostenere che anche il ricorso in carenza debba rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 275 TFUE, benché la sua attivazione in caso di mancata adozione di misure restrittive appaia un'ipotesi piuttosto remota[29].

Alla luce di quanto precede, non vi sono dubbi che, per quanto concerne le misure restrittive, la competenza della Corte copra ormai qualsiasi rimedio giurisdizionale esperibile. Non può dirsi altrettanto, invece, in merito agli atti e alle omissioni direttamente connessi all'esercizio della PESC, rispetto ai quali la clausola di *carve-out* costituisce un limite difficilmente aggirabile in via ermeneutica. Ciò posto, il ragionamento avanzato dalla Corte in *KS e KD* sembra prospettare un significativo cambio di paradigma, sebbene non esente da criticità.

[24] Tribunale 25 ottobre 2018, T-286/15, *KF/CSUE*.

[25] Corte giust. 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran/Consiglio*.

[26] Per una panoramica della competenza della Corte in materia di misure restrittive, cfr. S. POLI, *The Right to Effective Judicial Protection with respect to Acts Imposing Restrictive Measures and its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *CMLR*, vol. 59, n. 4, 2022, p. 1045 ss.

[27] *Rosneft*, sopra citata, punto 70.

[28] Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts/Parlamento*, punto 23.

[29] Sia perché l'adozione di misure restrittive è il risultato di una decisione discrezionale del Consiglio, ragion per cui un'inerzia di quest'ultimo potrebbe difficilmente configurare una violazione dei Trattati *ex* art. 265 TFUE, sia perché, come osservato opportunamente altrove, appare difficile immaginare uno scenario in cui la mancata adozione di tali misure possa arrecare pregiudizio ai diritti fondamentali di un individuo. Al riguardo, cfr. N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, cit., p. 33.

### 3. *La natura "politica" o "strategica" degli atti o delle condotte PESC quale limite alla giurisdizione della Corte in relazione alle ipotesi non previste dall'art. 275, comma 2, TFUE*

Rinviando, per un esame approfondito della sentenza *KS e KD*, ai numerosi commenti apparsi in dottrina[30], basti qui ricordare che la causa ha avuto origine a seguito dell'impugnazione dell'ordinanza con cui il Tribunale aveva dichiarato irricevibile, per difetto di giurisdizione, l'azione di danni intentata da due donne kosovare in relazione alle condotte asseritamente illegittime verificatesi nel contesto attuativo della missione PSDC *EULEX Kosovo*[31]. Al fine di riconoscere la propria giurisdizione nel caso di specie, la Corte, richiamando il filone giurisprudenziale affermatosi in *Elitaliana*, *H/Consiglio* e *KF/CSUE*, ha sostenuto che la sua competenza in ambito PESC sussista ogniqualvolta le condotte o gli atti contestati *non* risultino «direttamente collegati alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'Unione»[32]. Detto altrimenti, l'esclusione dal sindacato giurisdizionale si verifica solo nel caso in cui l'atto (o l'azione) PESC oggetto di impugnazione costituisca la diretta emanazione di una valutazione politico-strategica. In quest'ottica, soltanto gli atti (o le condotte) che siano espressione di una deliberata scelta di politica estera rientrerebbero nella sfera di efficacia della clausola di *carve-out* di cui all'art. 24, par. 1, comma 2, TUE, restando immuni dal controllo giurisdizionale. Pertanto, il fatto che l'oggetto di una controversia inerente alla PESC non rientri nel perimetro applicativo della clausola di *claw-back* non è *ipso facto* sufficiente a rimuovere la giurisdizione della Corte: in questi casi, infatti, il giudice dell'Unione dovrà verificare se l'oggetto di ricorso abbia una natura intrinsecamente politica e, solo in caso di risposta positiva, dichiararsi incompetente.

Tralasciando il fatto che il rinvio alle sentenze *Elitaliana*, *H/Consiglio* e

[30] Cfr. L. LONARDO, *How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy, Where the Need for Judicial Protection Clashes with the Principles of Conferral and Institutional Balance. Joined Cases C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD*, in *EP*, vol. 9, n. 2, 2024, p. 830 ss.; A. NAVASARTIAN HAVANI, *An EU External Relations Political Question Doctrine that Suffers No Human Rights Exception: Joined Cases C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD on the Court's Jurisdiction in CFSP Matters*, in *European Law Blog*, 25 September 2024; T. VERELLEN, *A Political Question Doctrine for the CFSP. The CJEU's Jurisdiction in the KS and KD Case*, in *VBlog*, 24 September 2024.

[31] Tribunale ord. 10 novembre 2021, T-771/20, *KS e KD/Consiglio e a.*

[32] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 116.

*KF/CSUE* appaia discutibile, non essendo ravvisabile, in *KS e KD*, l'esistenza di un nesso materiale tra l'oggetto di ricorso e l'applicazione di un regime orizzontale di diritto dell'Unione idoneo ad attivare la *potestas iudicandi* della Corte[33], il ragionamento sviluppato dai giudici del Kirchberg solleva talune criticità su cui vale la pena soffermarsi. Le conclusioni cui giunge la Corte si basano, infatti, su una lettura inedita della clausola di *carve-out*: in sostanza, la *ratio* di detta disposizione non sarebbe quella di delimitare la giurisdizione della Corte in ragione del tipo di misura contestata, bensì quella di sottrarre dall'esame giudiziario le scelte politiche effettuate dagli organi esecutivi. Da questo punto di vista, la clausola *de qua* rifletterebbe la c.d. *political question doctrine*, secondo cui non possano essere soggetti a revisione giurisdizionale gli atti dal contenuto strettamente politico[34].

Ora, è logico che la *ratio* della generalizzata estromissione della Corte dalla sfera PESC vada rintracciata nella volontà degli Stati membri di evitare l'ingerenza del controllo giudiziario sulle decisioni di politica estera[35]. Occorre chiedersi, tuttavia, in che modo i Trattati riflettano tale preoccupazione. Essi, infatti, non hanno escluso *in toto* il sindacato giurisdizionale in ambito PESC, bensì hanno introdotto due ipotesi specifiche, sancite dall'art. 275, comma 2, TFUE, idonee a riattivare la *potestas iudicandi* della Corte, la cui previsione risponde a due precise esigenze: da un lato, salvaguardare gli

[33] Al riguardo, A. NAVASARTIAN HAVANI, *op. cit.*, sottolinea il fatto che, a differenza di *KS e KD*, i casi richiamati dalla Corte «critically required another, non-CFSP act to be interpreted for the Court to assume jurisdiction». In senso contrario, si vedano le considerazioni di L. LONARDO, *How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 839, secondo cui, sebbene finora la Corte non avesse fatto esplicito riferimento alla nozione di scelte politico-strategiche, la sentenza *KS e KD* si porrebbe in linea di continuità rispetto alla giurisprudenza pregressa, sulla base di un approccio "*stone-by-stone*" non inusuale nella prassi della Corte, volto a definire il proprio orientamento in modo incrementale (su tale approccio della Corte si rinvia a K. LENAERTS, *EU Citizenship and the European Court of Justice's "Stone-by-Stone" Approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, n. 1, 2015, p. 1 ss.). Nello specifico, ad avviso dell'Autore, i casi *Elitaliana*, *H/Consiglio* e *KF/CSUE* «told us some instances in which the Court does have jurisdiction over CFSP acts; KS and KD now re-reads those case as also containing the general rule for when the Court does not have jurisdiction».

[34] In generale, sull'applicabilità di tale dottrina nell'ordinamento dell'Unione, cfr. L. PANTALEO, *A Camouflaged Political Question Doctrine in EU Law?*, in *EP*, vol. 10, n. 3, 2025, pp. 607- 627; G. BUTLER, *In Search of the Political Question Doctrine in EU Law*, in *LIEI*, vol. 45, n. 4, 2018, p. 329 ss.

[35] V. le conclusioni dell'Avv. gen. Wathelet, del 31 maggio 2016, C-72/15, *Rosneft*, par. 52.

equilibri istituzionali stabiliti dai Trattati, evitando sconfinamenti reciproci tra la PESC e le politiche disciplinate dal TFUE; dall'altro, assicurare la tutela giurisdizionale in relazione a una tipologia di atti – le misure restrittive – destinate ad incidere direttamente sulla situazione giuridica dei singoli. Si tratta di un dato impossibile da ignorare. Al contrario, i giudici di Lussemburgo sembrano considerare isolatamente la clausola di *carve-out*, senza tenere conto del fatto che il combinato disposto degli artt. 24 TUE e 275 TFUE abbia l'effetto di ammettere parzialmente lo scrutinio giurisdizionale nel quadro della PESC, seppur nelle ristrette ipotesi stabilite dai Trattati, per quanto generosamente intese. In ragione di ciò, appare irragionevole ritenere che dette disposizioni possano essere interpretate nel senso di consentire una «cognizione generalizzata» sulla sfera PESC, con la sola condizione che l'atto o la condotta contestati non debbano costituire il risultato di una scelta politico-strategica[36].

La Corte è mossa da un intento, in linea di principio, condivisibile, ossia ampliare l'effettività della tutela giurisdizionale offerta ai singoli dall'ordinamento dell'Unione: questa tendenza espansiva risulta, tuttavia, difficilmente conciliabile con la lettera dei Trattati, i quali, nell'assoggettare la PESC a «norme e procedure specifiche» ai sensi dell'art. 24 TUE, hanno stabilito di non attribuire alla Corte una competenza assoluta in questo settore[37]. Va da sé che la spinta verso la progressiva "normalizzazione" della PESC[38], fondata sull'assunto secondo cui un ordinamento basato sul *rule of law* non possa tollerare l'esistenza di aree escluse dal controllo giudiziario, non dovrebbe avere l'effetto di pregiudicare la natura *sui generis* della PESC delineata dai Trattati.

Il ragionamento sviluppato in *KS e KD*, essendo destinato ad estendere la casistica delle questioni PESC sottoposte a controllo giurisdizionale, potrebbe essere letto come un segnale della volontà della Corte di facilitare l'adesione alla CEDU[39]. In effetti, la stessa Corte di Strasburgo ha recentemente mostrato una certa deferenza nei confronti delle scelte di politica

[36] L. GROSSIO, *Ai confini del sistema completo di rimedi*, cit., p. 13.

[37] T. VERELLEN, *A Political Question Doctrine for the CFSP*, cit.

[38] R. A. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy*, in R. SCHÜTZE (ed.), *Governance and Globalization: International and European Perspectives*, Cambridge, 2018, p. 339 ss.

[39] In tal senso, cfr. J. ALBERTI, *Verso l'adesione dell'Ue alla Cedu? L'ampliamento della giurisdizione in ambito PESC*, in *QC*, n. 4, 2024, p. 943 ss.; J. KROMMENDIJK, *One Step Closer After KS and KD: EU Accession to the ECHR*, in *REALaw.blog*, 1° October 2024.

estera compiute dagli Stati[40]. Da questo punto di vista, circoscrivendo l'applicazione della clausola di *carve-out* agli atti implicanti considerazioni politico-strategiche, il *test* delineato in *KS e KD* potrebbe rappresentare il primo tassello verso il perfezionamento di quella "soluzione interna" invocata dal progetto di accordo del 2023. Tuttavia, sebbene un cauto ottimismo sia comprensibile, ci sembra prematuro accogliere con eccessivo entusiasmo la sentenza in esame.

Come ricordato in precedenza, infatti, per salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione secondo i termini stabiliti nel parere 2/13, è necessario che le sfere di giurisdizione della Corte di giustizia e della Corte EDU coincidano, cosicché, parafrasando le parole del governo ceco intervenuto nella causa *KS e KD*, "qualsiasi treno diretto a Strasburgo debba prima fermarsi a Lussemburgo"[41]. Questo scenario presuppone che le due Corti applichino in modo uniforme il criterio relativo alla natura politica dell'atto o della condotta oggetto di ricorso: in caso contrario, sarebbe impossibile escludere *a priori* che la Corte di Strasburgo possa pronunciarsi su una questione che esuli dalla giurisdizione dell'istituzione del Kirchberg.

Al riguardo, risulta difficile fare previsioni, dal momento che la sentenza *KS e KD* non ha fornito indicazioni sufficienti a chiarire cosa costituisca una "scelta politica o strategica". Sul punto, infatti, il giudice dell'Unione si è limitato a precisare che tali scelte riguardino «l'individuazione degli interessi strategici dell'Unione nonché la definizione sia delle azioni da svolgere e delle posizioni da adottare da parte dell'Unione sia degli orientamenti generali della PESC, a norma degli articoli da 24 a 26, 28, 29, 37, 38, 42 e 43 TUE»[42]. In assenza di parametri utili a comprendere quali tipologie di decisioni (o omissioni) riflettano una scelta politica e quali, invece, rientrino nella gestione amministrativa della PESC, la Corte sarà chiamata a risolvere la questione caso per caso, con esiti difficilmente prevedibili[43]. Si tratta di un

[40] Corte EDU 14 settembre 2022, ricc. nn. 24384/19 e 44234/20, *H.F. e altri/Francia*, punto 281.

[41] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, del 23 novembre 2023, C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD/Consiglio e a.*, par. 150.

[42] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 118.

[43] Nel caso in esame, la Corte si è limitata a passare in rassegna, peraltro in modo piuttosto rapido, le violazioni lamentate dai ricorrenti al fine di stabilire se configurassero una decisione politica, in quanto tale esclusa dalla propria giurisdizione. È questo il caso delle decisioni aventi ad oggetto lo stanziamento di risorse a disposizione di una missione PSDC (*KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 126), nonché la revoca del mandato esecutivo di quest'ultima (punto 136): tali atti, ricollegandosi direttamente alle scelte politiche o

aspetto decisivo ai fini dell'adesione alla CEDU: più la nozione di scelte politico-strategiche verrà intesa restrittivamente – ad esempio associandola a questioni di preminente interesse per la sicurezza e la sovranità degli Stati – minore saranno gli atti e le azioni PESC sottratti al sindacato giurisdizionale, rendendo più concreta la prospettiva dell'adesione[44]. Viceversa, un'interpretazione estensiva di tale concetto ridurrebbe sensibilmente la sfera di giurisdizione della Corte, aumentando il rischio, segnalato nel parere 2/13, di un intervento del giudice di Strasburgo in assenza di una pronuncia dell'istituzione del Kirchberg, con effetti pregiudizievoli per l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione.

Si può supporre che la Corte tenderà ad assumere un approccio prudente in proposito. La giurisprudenza fa registrare, infatti, una certa reticenza da parte dei giudici di Lussemburgo ad interferire con la discrezionalità spettante alle istituzioni politiche allorché le misure da adottare richiedano «valutazioni complesse» che presuppongano considerazioni di natura politica, economica e sociale[45]. Si tratta, come appare evidente, di una dinamica connaturata alla separazione dei poteri tipica dello stato di diritto, ampiamente confermata anche dal contenzioso in materia di misure restrittive[46]:

strategiche effettuate nell'ambito della PESC, non possono essere soggetti a controllo giurisdizionale. Non può dirsi lo stesso, secondo la Corte, per le decisioni adottate dall'*EULEX Kosovo* in merito alla scelta del personale impiegato (punto 128) e alle regole organizzative del comitato di revisione per i diritti umani (punto 131): essendo riconducibili alla gestione amministrativa della missione, tali atti rientrano nella competenza della Corte. Stesso dicasi per le omissioni relative alla «mancata adozione di misure individuali» nei confronti dei ricorrenti, espressione dell'incapacità della missione di dare seguito alle segnalazioni ricevute (punto 133). Alla luce di quanto precede, la Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale, rinviando la causa a quest'ultimo affinché si pronunciasse nel merito della controversia. In data 25 settembre 2025, il Tribunale ha emesso l'ordinanza di rinvio, ponendo dunque fine alla vicenda giudiziaria (Tribunale ord. 25 settembre 2025, T-771/20 RENV, *KS e KD/Consiglio e a.*). Rinviando altrove per un'analisi puntuale della sentenza, basti qui segnalare che il Tribunale abbia ritenuto manifestamente irricevibili o infondati tutti i motivi di ricorso sollevati dai ricorrenti, sostenendo che le condotte contestate non fossero attribuibili alle istituzioni convenute (Consiglio, Commissione e SEAE), bensì direttamente ad *EULEX Kosovo*. Su tali sviluppi, cfr. T. VERELLEN, *Case Note: Order of the General Court in T-771/20 RENV, KS & KD*, in *RCE*, n. 3, 2025, p. 1 ss.

[44] Sul punto, cfr. V. P. TZEVELEKOS, *The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine*, in *The European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 6, n. 1, 2025, p. 7 ss.

[45] *Ex multis*, Corte giust. 28 novembre 2013, C-348/12 P, *Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, punto 120.

[46] Cfr. Corte giust. 1° febbraio 2007, C-266/05 P, *Sison/Council*, punto 33; 1° marzo

in questi casi, infatti, la Corte ha sostenuto più volte di non poter mettere in discussione le scelte di politica estera compiute dal Consiglio, limitandosi ad appurare se le misure adottate risultino «[manifestamente inidonee] in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire»[47].

Seguendo questo paradigma, rimarrebbero escluse dal sindacato giurisdizionale, ad esempio, le decisioni concernenti l'avvio di una missione, nonché la decisione di sanzionare un Paese terzo piuttosto che un altro, oppure un solo settore economico ritenuto particolarmente rilevante per l'economia del Paese colpito. L'adozione di tali misure non è subordinata al rispetto di particolari requisiti sostanziali stabiliti dai Trattati: così, ad esempio, l'art. 28, par. 1, TUE, autorizza il Consiglio ad adottare le decisioni necessarie «quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione», mentre l'art. 29 TUE, in termini ancora più generici, permette al Consiglio di adottare decisioni volte a definire «la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». È facile rintracciare, all'origine di simili atti, valutazioni politiche sovrane di cui il potere giudiziario dovrebbe limitarsi a prendere atto. Il fatto che simili iniziative possano comportare una violazione dei diritti fondamentali rappresenta un profilo problematico, ma non risolvibile in via pretoria per effetto della clausola di *carve-out*.

È pur vero che l'immunità dal controllo giurisdizionale interessi soltanto gli atti e le condotte «*direttamente* collegati» alle scelte politiche o strategiche: tale definizione sembra sottintendere l'esistenza di un nesso particolarmente intenso tra l'atto contestato e la valutazione politica che ne costituisca il presupposto logico-giuridico. Com'è stato suggerito altrove, richiamando un esempio già citato, rientrerebbe in quest'ipotesi la decisione istitutiva di una missione PSDC: costituendo lo strumento finalizzato a perseguire un dato obiettivo prefissato dal Consiglio, una decisione siffatta sarebbe espressione di una scelta politica non sindacabile in sede giudiziaria[48]. Viceversa, gli atti e le condotte relativi alla "gestione quotidiana" della missione[49], configurandosi quali misure attuative della decisione istitutiva, non rientrerebbero nell'ambito di applicazione della clausola di *carve-out*. Tale schematizzazione rischia, tuttavia, di rivelarsi artificiosa nel settore della

2016, C-440/14 P, *National Iranian Oil Company/Council*, punto 77; *Rosneft*, sopra citata, punto 113.

[47] *National Iranian Oil Company/Council*, sopra citata, punto 77.

[48] L. GROSSIO, *One Step Too Far, One Step Too Close*, cit., p. 16.

[49] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 127.

PESC, dal momento che la natura strettamente politica delle decisioni *ivi* assunte rende difficile «determinare l'elemento amministrativo dell'atto senza tenere conto del soggiacente obiettivo di politica estera perseguito»[50]. Ragion per cui appare difficile escludere *a priori* che anche gli atti meramente esecutivi possano riflettere una precisa valutazione politica[51].

Tali criticità inducono a domandarsi se, nelle intenzioni dei redattori del Trattato, la clausola di *carve-out* fosse effettivamente volta ad eliminare solo parzialmente l'intervento della Corte nel quadro della PESC. In effetti, l'impossibilità per un giudice di sindacare le scelte politiche compiute dagli organi esecutivi è intrinseca al principio della separazione dei poteri connaturato allo Stato di diritto. In ragione di ciò, appare improbabile che la clausola *de qua* sia stata inserita al solo scopo di codificare una fattispecie che avrebbe già trovato pieno riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione alla luce dei principi di attribuzione e dell'equilibrio istituzionale[52]. Semmai, l'estromissione della Corte dalla sfera PESC deriva dalla volontà degli Stati membri di preservare il carattere inter-governativo di tale politica, sul presupposto che le iniziative intraprese in quest'ambito, essendo politicamente sensibili, non si prestino al controllo giurisdizionale. In quest'ottica, la *political question doctrine* sarebbe inerente alla PESC in quanto settore di cooperazione sottratto alle logiche sovranazionali: al contrario, la Corte vi ricorre in senso strumentale, al fine di interpretare restrittivamente la propria esclusione *in subiecta materia*. Si tratta di un'operazione ermeneutica volta, presumibilmente, a tenere conto degli *standard* stabiliti in proposito dai giudici di Strasburgo, i quali, come evidenziato dalla stessa istituzione del Kirchberg, hanno limitato la propria *potestas iudicandi* in relazione agli atti «non separabili dalla conduzione delle relazioni internazionali» degli Stati[53]. Tale circostanza lascia presagire il rischio che l'estensione del controllo giurisdizionale nell'area della PESC, anziché fondarsi su un'autonoma interpretazione dei Trattati, possa essere influenzato dall'approccio assunto al

[50] Conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, del 7 aprile 2016, C-455/14, *H/Consiglio e Commissione*, par. 62.

[51] In tal senso, P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 13.

[52] Al riguardo, v. le conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, par. 64, secondo cui «se gli autori dei Trattati avessero inteso introdurre una deroga di minore portata alla competenza della Corte – limitandola sostanzialmente agli atti di politica estera sovrana – avrebbero redatto diversamente l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE».

[53] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 78.

riguardo dalla Corte di Strasburgo. Dal momento che, sulla scia del parere 2/13, la difesa dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rappresenta una *conditio sine qua non* ai fini dell'adesione alla CEDU, siffatta eventualità appare piuttosto sorprendente.

## 4. *L'esperibilità dei rinvii pregiudiziali in ambito PESC: chiusura del cerchio o occasione mancata?*

La sentenza *KS e KD* ha stabilito che la natura politica di un atto (o di una condotta) PESC costituisca il presupposto necessario per instaurare la *potestas iudicandi* della Corte nel contesto di un'azione per danni *ex* art. 340 TFUE. Ciò detto, occorre chiedersi se, in relazione agli atti che rispettino tale requisito, la giurisdizione della Corte copra soltanto le domande di risarcimento. Detto diversamente, si tratta di appurare se la Corte abbia la capacità di pronunciarsi sia sulla validità degli atti PESC, a prescindere dalla tipologia di ricorso nell'ambito del quale la questione venga in rilievo, che sulla loro interpretazione.

Quanto al primo aspetto, il paradigma della completezza del sistema rimediale derivante da *Les Verts*, su cui la Corte ha fatto leva per ampliare la propria sfera di giurisdizione in relazione alle decisioni che impongono misure restrittive[54], induce a ritenere che, nei riguardi degli atti PESC che soddisfino il criterio definito in *KS e KD*, la competenza dell'istituzione del Kirchberg non sia circoscritta alle domande di risarcimento, bensì includa anche gli altri procedimenti a disposizione dei singoli nel diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda la competenza in materia di interpretazione, anch'essa sembrerebbe *prima facie* ammissibile: secondo quanto sostenuto dalla Corte stessa, infatti, allorché gli atti o le omissioni contestati non rientrino nel perimetro applicativo della clausola di *carve-out* come interpretata in *KS e KD*, i giudici di Lussemburgo sarebbero competenti «a [valutarne] la legittimità […] o a interpretarli»[55]. Nonostante tali premesse, la sentenza *Neves 77* suggerisce maggiore prudenza. Infatti, pur ritenendo ricevibile il quesito pregiudiziale sollevato dal giudice *a quo*, la Corte ha evitato di riconoscere in termini generali la propria competenza ad interpretare le disposizioni PESC, preferendo fondare il proprio ragionamento sulle circostanze specifiche del caso di specie.

[54] *Rosneft*, sopra citata, punto 66.

[55] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 117.

In breve, la questione verteva sulla capacità dei giudici di Lussemburgo di interpretare una decisione PESC avente ad oggetto l'adozione di misure restrittive. Al fine di comprendere il contesto fattuale della vicenda, occorre ricordare che la procedura di adozione di tali misure richieda l'esercizio combinato di competenze PESC e non-PESC. L'adozione di dette misure rientra tra le decisioni PESC adottate dal Consiglio all'unanimità *ex* art. 29 TUE allo scopo di definire «la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». Qualora tali misure stabiliscano l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, la relativa attuazione non può essere demandata agli Stati membri, ma richiede, ai sensi dell'art. 215 TFUE, l'adozione di un regolamento da parte del Consiglio: in questi casi, il Consiglio «adotta le misure necessarie» (par. 1), le quali possono includere «misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali» (par. 2).

Le decisioni PESC volte a stabilire misure restrittive rientrano nella sfera di efficacia della clausola di *claw-back* di cui all'art. 275, comma 2, TFUE, che, come si è visto, la Corte ha interpretato nel senso di ricomprendervi tutti i rimedi giurisdizionali finalizzati a tutelare i privati nei confronti delle istituzioni dell'Unione. In *Neves 77*, la Corte ha avuto la possibilità di chiarire se l'ambito di applicazione della clausola *de qua* includa anche il rinvio pregiudiziale di interpretazione. Ciò perché, al fine di risolvere una controversia di cui era investita, la Corte regionale di Bucarest necessitava di ricevere indicazioni sulla portata di una disposizione della decisione 2014/512/PESC che non era stata trasposta nel relativo regolamento attuativo[56]. Al di là dei profili sostanziali sollevati dal giudice del rinvio, non rilevanti in questa sede[57], il caso ha fornito ai giudici di Lussemburgo l'occasione per chiarire i confini della propria competenza ad interpretare gli atti PESC.

L'eredità del caso *Rosneft*, in cui la validità di una decisione PESC sulle misure restrittive era venuta in rilievo nel contesto di un rinvio pregiudiziale[58], lasciava presagire che la Corte fosse orientata a ritenere ricevibile

[56] Regolamento (UE) 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

[57] Per approfondire, cfr. S. POLI, F. FINELLI, *Le misure restrittive russe davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti*, in *DUE*, nn. 3 e 4, 2023, p. 526 ss.

[58] Per un commento della sentenza, cfr., *ex multis*, M. KUISMA, *Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft*, in *YEL*, vol. 37, 2018, p. 3 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *Securing*

anche il rinvio pregiudiziale interpretativo[59]. In effetti, sarebbe anomalo se alla Corte spettasse la facoltà di sindacare la legittimità di un atto senza disporre della capacità di fornirne un'autonoma interpretazione. Come suggerito opportunamente dall'Avvocato generale Wathelet nelle conclusioni alla causa *Rosneft*, poiché dalla dichiarazione d'invalidità di un atto discendono effetti più radicali per l'ordinamento rispetto a quelli derivanti da un'attività meramente interpretativa, la praticabilità della prima operazione implica *a fortiori* l'ammissibilità della seconda[60]. Del resto, allorché consenta la lettura di una norma in modo conforme ai Trattati, l'interpretazione elimina la necessità che un atto normativo debba essere rimosso dall'ordinamento attraverso una pronuncia di invalidità.

Al riguardo, non ci sembra condivisibile la distinzione prospettata dall'Avvocato generale Ćapeta nelle sue conclusioni. A suo avviso, l'attività interpretativa, implicando una scelta «tra diversi significati possibili di una norma giuridica», permetterebbe alla Corte di interferire con le valutazioni di politica estera compiute dal Consiglio[61], mentre il controllo di legittimità, basandosi sul «significato attribuito» alla disposizione contestata dall'istituzione che l'ha formulata[62], avverrebbe senza alcun'ingerenza sulle scelte politiche del Consiglio: secondo l'Avvocato generale, poiché, come osservato in precedenza, la clausola di *carve-out* mira ad evitare il controllo giudiziario sulle decisioni di politica estera, la prima opzione non troverebbe fondamento nel diritto primario. Se questa è la *ratio* sottesa all'estromissione della Corte dalla sfera PESC, non è facile intuire per quale ragione una pronuncia di invalidità avrebbe un minor impatto sulle scelte politiche del Consiglio – le quali hanno costituito il presupposto dell'atto in questione – rispetto a un esercizio ermeneutico volto a preservare l'esistenza dell'atto stesso. Peraltro, dal momento che, come precisato in passato dalla Corte, il sindacato di validità di un atto presuppone necessariamente un'attività interpretativa volta a chiarirne il contenuto e la portata[63], appare ragionevole escludere che il

*a Coherent System of Judicial Protection in Relations to Restrictive Measures: Rosneft*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 881 ss.

[59] Così S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1829.

[60] Conclusioni dell'Avv. gen. Wathelet, *Rosneft*, sopra citate, par. 75.

[61] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, del 23 novembre 2023, C-351/22, *Neves 77 Solutions*, par. 71.

[62] *Ivi*, par. 72.

[63] Corte giust. 22 febbraio 1990, C-221/88, *Busseni*, punto 14.

controllo di legittimità possa avvenire in assenza di qualsiasi sforzo interpretativo.

Anziché soffermarsi su tali considerazioni di carattere generale, la Corte ha esaminato i quesiti pregiudiziali alla luce delle caratteristiche specifiche del caso. Secondo i giudici di Lussemburgo, in sostanza, il fatto che una disposizione contenuta nella decisione PESC relativa alle misure restrittive non sia stata riprodotta nel relativo regolamento attuativo non impedisce alla Corte di interpretarla. La ragione di tale affermazione va rintracciata nel dettato dell'art. 215 TFUE. Detta disposizione sancisce che il Consiglio *adotti* le misure necessarie per dare attuazione a una decisione PESC emanata ai sensi del capo 2, titolo V, TUE: ne consegue che tale istituzione disponga al riguardo di una «competenza vincolata»[64]. Detto altrimenti, dato il linguaggio perentorio utilizzato dalla disposizione *de qua*, si deve ritenere che la portata sostanziale delle misure restrittive previste nell'originaria decisione PESC non possa essere alterata dal successivo regolamento attuativo fondato sull'art. 215 TFUE. Ebbene, poiché la competenza della Corte non incontra alcuna limitazione in merito ai regolamenti adottati sulla base dell'art. 215 TFUE[65], sarebbe irragionevole permettere al Consiglio di «eludere» l'intervento del giudice dell'Unione semplicemente formulando siffatto regolamento in modo tale da non rispettare il contenuto della decisione PESC da cui esso trae fondamento[66]. Ragion per cui la possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale debba essere riconosciuta «con riguardo a tutte le disposizioni che il Consiglio avrebbe dovuto includere» nel regolamento adottato ai sensi dell'art. 215 TFUE[67].

La pronuncia pone fine all'anomalia secondo cui la giurisdizione della Corte si estenderebbe *in toto* ai regolamenti *ex* art. 215 TFUE, ma non alle decisioni PESC che ne costituiscono il presupposto giuridico. Escludere l'intervento della Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE comporterebbe il rischio che le disposizioni PESC siano interpretate diversamente dai giudici dei vari Stati membri, pregiudicando l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. In tal caso, assisteremmo a una situazione paradossale per cui, nell'ambito del meccanismo delineato dall'art. 267 TFUE, ai giudici di Lussemburgo sarebbe concesso di annullare un atto PESC in materia di misure

[64] *Neves 77 Solutions*, sopra citata, par. 46.

[65] Ad esempio, cfr. Corte giust. 30 maggio 2017, C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan/Consiglio*; 10 settembre 2019, C-123/18 P, *HTTS/Consiglio*.

[66] *Neves 77 Solutions*, sopra citata, par. 45.

[67] *Ivi*, par. 49.

restrittive, ma non di evitarne interpretazioni divergenti in sede nazionale: un'ipotesi tutt'altro che auspicabile nell'ottica di salvaguardare il principio di autonomia. Sebbene la tendenziale coincidenza tra le decisioni sulle misure restrittive e i relativi regolamenti attuativi renda tale eventualità piuttosto remota, il caso in esame ha dimostrato che essa non possa essere esclusa *a priori*: da questo punto di vista, le implicazioni della sentenza non dovrebbero essere sottovalutate.

Come risulta evidente, però, le conclusioni cui giunge la Corte sono strettamente correlate alla procedura *sui generis* che contraddistingue l'adozione di misure restrittive nel diritto dell'Unione. Al fine di affermare la propria competenza nel caso di specie, infatti, la Corte ha invocato l'art. 40 TUE. Come ricordato in precedenza, il controllo sul rispetto di tale disposizione costituisce, ai sensi della clausola di *claw-back*, una delle due ipotesi in cui i Trattati prevedono espressamente la *potestas iudicandi* della Corte in ambito PESC. A tal proposito, la Corte ha ricordato di essere competente a «vigilare affinché l'attuazione della PESC da parte del Consiglio non pregiudichi l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai Trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del Trattato FUE»[68]. Ebbene, secondo i giudici di Lussemburgo, l'art. 215 TFUE non attribuisce al Consiglio un potere generico ed illimitato, bensì circoscritto a quanto necessario per «conferire efficacia» alle misure restrittive precedentemente stabilite in una decisione PESC basata sull'art. 29 TUE[69]. Ne consegue che il Consiglio non possa aggirare la giurisdizione della Corte, la quale copre interamente i regolamenti fondati sull'art. 215 TFUE, esercitando in modo discrezionale – e quindi contrario ai Trattati – la competenza conferitale da detta disposizione.

Da questo punto di vista, è chiaro che il ragionamento sviluppato in *Neves 77* non possa essere replicato *mutatis mutandis* per qualsiasi atto adottato nel settore della PESC. Rimane dubbia, pertanto, l'ammissibilità dei rinvii pregiudiziali in relazione agli atti PESC non previsti dalla clausola di *claw-back* di cui all'art. 275, comma 2, TFUE, ma ugualmente riconducibili alla giurisdizione della Corte. Nella maggior parte dei casi riferibili alla PESC, la procedura decisionale si esaurisce con l'adozione di un atto da parte del Consiglio: allorché tale decisione venga in rilievo nel contesto di un procedimento nazionale, essa potrebbe essere oggetto di un rinvio pregiudiziale? Si tratta di un punto rilevante nella prospettiva di adesione alla CEDU.

[68] *Ivi*, par. 44.

[69] *Rosneft*, sopra citata, punto 90.

Come precisato nel parere 2/13, infatti, la salvaguardia dell'autonomia del diritto dell'Unione presuppone il monopolio della Corte sull'interpretazione definitiva di tale diritto[70]: in ragione di ciò, non sarebbe immaginabile una situazione in cui i giudici di Strasburgo, nel valutare la compatibilità di una misura PESC con la Convenzione, avessero la possibilità di interpretare una disposizione del diritto dell'Unione rispetto alla quale la Corte di giustizia non abbia ancora avuto modo di pronunciarsi. In quest'ottica, l'esperibilità del rinvio pregiudiziale, nella misura in cui consente di instaurare un dialogo tra i giudici nazionali e la Corte, sarebbe fondamentale per permettere a quest'ultima di esercitare la propria «competenza esclusiva […] quanto all'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione»[71]. La sentenza *Neves 77* non consente di risolvere con certezza il quesito sollevato in precedenza, sebbene sembri possibile giungere a una risposta positiva in via deduttiva.

In linea generale, i rinvii pregiudiziali di interpretazione non rispondono alle medesime finalità dei procedimenti volti a sindacare la validità di un atto, siano essi attivati in via diretta o incidentale: questi ultimi, essendo rivolti contro l'Unione, mirano ad assicurare la tutela giurisdizionale dei soggetti lesi dall'operato delle istituzioni; i primi, indirizzandosi invece ai giudici nazionali, sono finalizzati a garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione all'interno degli Stati membri. Tuttavia, sebbene la promozione della coerenza, dell'unità e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione costituisca la funzione ultima del meccanismo delineato dall'art.

[70] Parere 2/13, sopra citato, punto 246. A onor del vero, nel parere 2/13, l'esigenza di salvaguardare il principio della competenza esclusiva della Corte quanto all'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione è stata ribadita dai giudici di Lussemburgo a proposito del c.d. meccanismo del previo coinvolgimento (punti 236-248). Tale meccanismo era stato ideato allo scopo di consentire alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità con i diritti garantiti dalla CEDU delle disposizioni di diritto dell'Unione giunte all'attenzione della Corte di Strasburgo rispetto alle quali la prima non avesse ancora avuto occasione di esprimersi. Per come era stato concepito nell'accordo di adesione negoziato nel 2013, il meccanismo presentava, secondo i giudici di Lussemburgo, talune criticità, in quanto: *a*) lasciava alla Corte EDU la possibilità di stabilire se il giudice dell'Unione fosse già intervenuto in materia o meno; *b*) avrebbe potuto essere attivato solo per le questioni riguardanti la validità delle disposizioni di diritto derivato e l'interpretazione delle norme di diritto primario, ma non l'interpretazione delle norme di diritto derivato. Il progetto di accordo del 2023 ha risolto tali criticità: sul punto si rinvia a J. POLAKIEWICZ, I. SUOMINEN-PICHT, *A Council of Europe Perspective on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *EP*, vol. 9, n. 2, 2024, p. 729 ss., spec. pp. 734-736.

[71] Parere 2/13, sopra citato, punto 246.

267 TFUE[72], non va dimenticato che lo strumento del rinvio pregiudiziale operi in un sistema costituzionale fortemente permeato dal valore dello stato di diritto, di cui l'effettività della tutela giurisdizionale ne rappresenta un aspetto imprescindibile: di conseguenza, laddove, come nel caso di specie, il quesito sollevato dal giudice *a quo* interessi una disposizione potenzialmente lesiva dei diritti fondamentali[73], l'interpretazione fornita dalla Corte incide sulla tutela giurisdizionale dei soggetti coinvolti[74].

Sotto questo profilo, la Corte avrebbe potuto valorizzare maggiormente il principio della tutela giurisdizionale effettiva, dando continuità alla linea argomentativa sviluppata in *Bank Refah*[75]. In quell'occasione, infatti, il giudice dell'Unione aveva stabilito di potersi pronunciare sulle domande di risarcimento relative agli atti PESC che prevedono misure restrittive allo scopo di salvaguardare la coerenza e la completezza del sistema di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati[76]. Certo, replicare quest'approccio in *Neves* avrebbe forse comportato una tensione maggiore con la lettera dei Trattati, ma la sentenza *Bank Refah* ha insegnato che l'effettività della tutela giurisdizionale, valore irrinunciabile in un ordinamento fondato sullo stato di diritto, non possa ammettere lacune nel sistema rimediale[77]. Da questo punto di vista, anche il rinvio pregiudiziale d'interpretazione sarebbe chiamato a

[72] *Ivi*, punto 176.

[73] Anzi, come notato in dottrina, dal momento che l'attivazione del rinvio pregiudiziale presuppone l'esistenza di una controversia di cui è investito il giudice nazionale, la tutela dei diritti soggettivi costituisce uno dei risvolti principali di tale strumento giurisdizionale (R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *DUE*, n. 1, 2023, p. 1 ss., spec. p. 5 ss.)

[74] Come affermato dalla stessa Corte di giustizia, il meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE si basa su una diretta cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, «nell'ambito della quale questi ultimi partecipano strettamente alla corretta applicazione e all'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché alla tutela dei diritti attribuiti da quest'ordinamento giuridico ai privati» (Corte giust. parere 8 marzo 2011, 1/09, punto 84).

[75] *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, sopra citata.

[76] *Ivi*, punti 39-44. Per un commento della sentenza, cfr. M. E. BARTOLONI, *'Restricitve Measures' Under Art. 215 TFUE: Towards a Unitary Legal Regime? Brief Reflections on the Bank Refah Judgment*, in *EP*, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1359 ss.; N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *EP*, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1371 ss.; A. CARROZZINI, L. LONARDO, *Non-Contractual Liability for EU Sanctions: Towards the Normalization of CFSP*, in *EFAR*, vol. 26, n. 3, 2021, p. 459 ss.; T. VERELLEN, *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *EP*, vol. 6, n. 1, 2021, p. 17 ss.

[77] F. BESTAGNO, *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l'UE*, in *EJ*, n. 4, 2020, p. 280 ss., spec. pp. 282-285.

«[contribuire] in maniera essenziale alla salvaguardia di tale valore»[78]. Ebbene, se questa è la logica che ispira il funzionamento del rinvio pregiudiziale, si potrebbe sostenere che l'art. 267 TFUE possa essere attivato, per motivi sia di validità che di interpretazione, in relazione a qualsiasi misura PESC che, in linea con il requisito sancito in *KS e KD*, rientri nella sfera di competenza della Corte in quanto non direttamente collegata alle scelte politico-strategiche effettuate dalle istituzioni dell'Unione.

Vero è che, in *Bank Refah*, il criterio della coerenza del sistema rimediale sia stato affermato in ragione del peculiare regime giuridico istituito dai Trattati in materia di misure restrittive: secondo la Corte, qualora le istanze risarcitorie potessero riferirsi soltanto ai regolamenti di cui all'art. 215 TFUE, e non anche alle decisioni PESC che ne sono all'origine, la tutela giurisdizionale dei soggetti destinatari delle misure restrittive adottate dall'Unione non potrebbe dirsi completa[79]. Tuttavia, la sentenza *KS e KD* ha stabilito la competenza della Corte a ricevere domande di risarcimento *ex* art. 268 TFUE in merito a qualsiasi atto o condotta il cui centro di gravità non si collochi in una decisione di politica estera dell'Unione, assumendo piuttosto una natura amministrativa[80]. Orbene, una volta chiarito che la giurisdizione della Corte in ambito PESC non sia rigorosamente circoscritta entro la sfera di efficacia della clausola di *claw-back*, si potrebbe far leva sul principio di effettività della tutela giurisdizionale per invocare il paradigma della completezza e della coerenza del sistema rimediale al di fuori del perimetro applicativo di detta clausola: in quest'ottica, tutti i rimedi giudiziari predisposti dall'ordinamento dell'Unione, *ivi* compresi i rinvii pregiudiziali d'interpretazione, risulterebbero percorribili anche al di fuori dell'ambito di applicazione della clausola *de qua*, naturalmente nel rispetto dei limiti fissati in *KS e KD*.

## 5. *Conclusioni*

Le sentenze *KS e KD* e *Neves 77* hanno fornito alla Corte l'occasione non solo per precisare nuovamente i confini della propria giurisdizione in ambito PESC, ma soprattutto per prendere una posizione suscettibile o di

[78] *Neves 77 Solutions*, sopra citata, par. 52.

[79] N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran*, cit., p. 1378.

[80] D. SARMIENTO, S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *KS and Neves 77: Paving the Way to the EU's Accession to the ECHR*, in *eulawlive.com*, 12 September 2024.

agevolare l'adesione dell'Unione alla CEDU, o di rimarcarne implicitamente la sostanziale infattibilità in assenza di una modifica dei Trattati. A un primo sguardo, non vi sono dubbi che le pronunce esaminate si collochino nella prima prospettiva. Esse, infatti, estendendo ulteriormente la sfera di giurisdizione della Corte nel settore *de quo*, consolidano il processo di progressiva "costituzionalizzazione" della PESC. In particolare, mentre l'apertura verso i rinvii pregiudiziali d'interpretazione a proposito delle decisioni PESC che impongono misure restrittive era piuttosto prevedibile, riguardando una tipologia di decisioni rispetto alle quali la Corte aveva già ampliato le vie di ricorso percorribili, la ricevibilità delle domande di risarcimento concernenti i danni subiti dai privati nel contesto delle missioni PSDC, interessando un aspetto centrale dell'attuazione della PESC, appariva tutt'altro che ovvia.

Se esaminate congiuntamente, tali sentenze sembrano destinate, perlomeno *pro futuro*, ad intensificare l'attivismo giudiziario nel settore della PESC. In *KS e KD*, la Corte ha affermato di essere «competente a valutare la legittimità […] o a [interpretare]» gli atti e le omissioni non direttamente riconducibili alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni dell'Unione[81]. Se ne deve dedurre che, entro questi limiti, la Corte possa non solo sindacare la validità degli atti PESC, ma anche interpretarne il contenuto, nonostante il ragionamento sviluppato in *Neves 77* sembrasse limitare la ricevibilità dei rinvii pregiudiziali d'interpretazione alle decisioni PESC che prevedono misure restrittive. Allo stato attuale, pertanto, è possibile concludere che la competenza della Corte nel quadro della PESC si estenda *in toto*, da un lato, alle decisioni che stabiliscono misure restrittive, dall'altro, agli atti e alle azioni che non riflettano direttamente valutazioni di politica estera. Ciò detto, alla luce delle criticità emerse nel parere 2/13, si ritiene che tale approdo giurisprudenziale non consenta di eliminare del tutto gli ostacoli in vista dell'adesione dell'Unione alla CEDU.

In assenza di criteri utili a chiarirne la portata, il *test* basato sulla natura politico-strategica degli atti (o condotte) contestati non appare idoneo a delimitare con precisione l'ampiezza del sindacato giurisdizionale in ambito PESC. Stante l'apertura fornita in *KS e KD*, è facile immaginare una proliferazione delle domande di risarcimento da parte dei soggetti che lamentino di aver subito un danno a causa delle missioni civili e militari condotte dall'Unione nei Paesi terzi. Tale contenzioso offrirà alla Corte l'occasione di specificare ulteriormente il significato del criterio prospettato in *KS e KD* e,

[81] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 117.

parallelamente, di delineare con maggior chiarezza il limite alla propria giurisdizione. Fino ad allora, come osservato in dottrina, ci si può limitare ad affermare in modo tautologico che un atto (o un'azione) PESC non sia direttamente collegato a una deliberata scelta di politica estera «whenever the Court will hold that it directly relates to a political or strategic choice»[82].

Per quanto tale nozione possa essere intesa restrittivamente, limitando la sfera di efficacia della clausola di *carve-out*, l'ampiezza del sindacato giurisdizionale in *subiecta materia* rimane insufficiente a coprire l'intero spettro delle misure e delle azioni riconducibili all'ambito di applicazione di tale politica[83]. Sembra dunque profilarsi «un confine incerto, un'area di penombra»[84] tra gli atti suscettibili di revisione giudiziaria e quelli immuni dal controllo giurisdizionale giacché protetti dalla *political question doctrine*. Il fatto che anche la Corte EDU eviti solitamente di interferire con le scelte di politica estera compiute dagli Stati rappresenta una circostanza promettente, ma non garantisce che le due Corti adotteranno sempre gli stessi *standard*. Questo margine di incertezza non permette di escludere *a priori* che i giudici di Strasburgo possano pronunciarsi in via esclusiva su taluni atti PESC sottratti allo scrutinio della Corte di giustizia. Il problema dell'autonomia, seppur con riguardo a un numero più ristretto di fattispecie, rimarrebbe insomma immutato. Immaginare che, su basi così precarie, il *test* sancito in *KS e KD* possa costituire la "soluzione interna" in grado di dare il via libera all'adesione, non ci sembra affatto scontato.

Certo, se confrontati con l'eccessivo formalismo che permeava il parere 2/13, i recenti sviluppi giurisprudenziali segnano una tappa incoraggiante nel processo di avvicinamento dell'Unione a Strasburgo[85]. Ciò detto, viene da chiedersi se il problema di fondo individuato dalla Corte nel parere del 2014 possa dirsi superato. Come sottolineato allora dai giudici di

[82] L. LONARDO, *How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 843.

[83] G. BUTLER, *Jurisdiction of the EU Courts in the Common Foreign and Security Policy: Reflections on the Opinions of AG Ćapeta in KS and KD, and Neves 77 Solutions*, in *eulawlive.com*, 29 November 2023.

[84] R. BARATTA, *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 313.

[85] In tal senso, cfr. S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *The Jurisdiction of European Courts in the CFSP: Between Exceptionalism and Consistency of Legal Remedies in a Union Based on the Rule of Law*, in S. POLI, S. MARINAI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE (Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024), Napoli, 2025, p. 123 ss.

Lussemburgo, infatti, non vi sono dubbi che i diritti fondamentali si collochino al centro del sistema giuridico plasmato dai Trattati, cosicché il loro rispetto costituisca un presupposto di legittimità degli atti adottati dall'Unione[86]. Tuttavia, l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione esige altresì «che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della *struttura* e degli obiettivi dell'Unione [corsivo aggiunto]»[87]. La natura *sui generis* della PESC è parte integrante della *struttura* giuridico-istituzionale delineata dai Trattati: come ribadito dalla Corte stessa in *KS e KD*, quest'ambito di competenza dell'Unione è soggetto, ai sensi dell'art. 24, par. 1, comma 2, TUE, a «norme e procedure specifiche», le quali prevedono, *inter alia*, che la Corte di giustizia non sia, in linea di principio, «competente riguardo alle disposizioni relative alla PESC nonché agli atti adottati sulla loro base»[88].

Orbene, secondo i termini utilizzati nel parere 2/13, l'assenza di un controllo giurisdizionale diffuso in materia di PESC costituisce «una caratteristica specifica del diritto dell'UE»[89]. Tale aspetto riflette una «scelta consapevole» degli Stati membri[90], espressa esplicitamente nella clausola di *carve-out*: quest'ultima, pertanto, è «inerente alla configurazione delle competenze della Corte prevista dai Trattati e, in quanto tale, non può giustificarsi se non in virtù del solo diritto dell'Unione»[91]. Sotto questo profilo, salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione significa, in sostanza, preservare il carattere autonomo della PESC, la quale, nonostante la formale abolizione dei pilastri stabilita dal Trattato di Lisbona, non può, in ragione della sua peculiare struttura normativo-istituzionale, essere del tutto assimilata agli altri ambiti di competenza dell'Unione. Qualora l'Unione aderisse alla CEDU a Trattati invariati, siffatto assetto costituzionale sarebbe posto sotto pressione, giacché la Corte di Strasburgo – dunque un organo esterno al quadro giuridico-istituzionale dell'Unione – verrebbe investita di una competenza che gli Stati membri hanno volutamente deciso di non attribuire ai giudici di Lussemburgo[92]. Lo scenario descritto genera una frattura tra il principio

[86] Parere 2/13, sopra citato, punto 169.

[87] *Ivi*, punto 170.

[88] *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citata, punto 69.

[89] Parere 2/13, sopra citato, punto 257.

[90] Conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, par. 49.

[91] Parere 2/13, sopra citato, punto 253.

[92] Sul punto, cfr. L. LONARDO, *How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 838. Al riguardo, si vedano anche le considerazioni di PEERS, il quale, commentando il parere del 2014, aveva affermato: «the CJEU's position is that if it

di autonomia e l'effettività della tutela giurisdizionale nell'ordinamento dell'Unione: si tratta di un aspetto rilevante per le sorti del processo d'integrazione europea, ma non superabile in via pretoria[93].

Alla luce di quanto precede, la conclusione desumibile dai casi *KS e KD* e *Neves 77* non può che muoversi entro quest'orizzonte: senza una modifica dei Trattati, il processo di "normalizzazione" della PESC sotto il profilo del sistema di tutela giurisdizionale vigente in tale ambito, propedeutico all'adesione dell'Unione alla Convenzione, è destinato a rivelarsi sempre precario e lacunoso. In entrambe le sentenze, infatti, la Corte ha tentato di far coesistere due esigenze contrapposte: da un lato, massimizzare l'effettività della tutela giurisdizionale, giacché il combinato disposto degli artt. 2 e 19 TUE e 47 della Carta impone di garantire protezione giudiziaria a qualsiasi violazione dei diritti fondamentali verificatasi nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; dall'altro, salvaguardare il riparto di competenze stabilito dai Trattati, i quali hanno limitato l'operatività della Corte nel settore della PESC. L'esito mostra, in entrambi i casi, la complessità di un simile bilanciamento. In *KS e KD*, al fine di allargare le maglie della tutela giurisdizionale, la Corte ha interpretato la clausola di *carve-out* sulla base di un criterio che non trova esplicito fondamento nel diritto primario, né nella giurisprudenza pregressa. Viceversa, in *Neves 77*, il giudice dell'Unione ha aderito maggiormente alla lettera dei Trattati, deviando dal percorso tracciato in *Bank Refah*, ispirato alla piena valorizzazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

A meno di un cambio di rotta da parte della Corte sulla questione dell'autonomia, solo una riforma dei Trattati consentirebbe di superare

can't have jurisdiction over CFSP, then *no other international court can* either. In short since it isn't allowed to play, it's taking the football away from everyone else» (S. PEERS, *The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: a Clear and Present Danger to Human Rights Protection*, in *EU Law Analysis*, 18 December 2014). Per una lettura critica di questo passaggio del parere 2/13, cfr. S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 103: secondo l'Autore, poiché, nel settore della PESC, gli Stati membri «hanno consapevolmente rinunciato ad attribuire alla Corte il ruolo di garante dell'uniforme applicazione del diritto UE […] non si capisce, quindi, in che modo la Corte di Strasburgo potrebbe interferire con competenze di cui la Corte di giustizia è sprovvista».

[93] Come evidenziato in dottrina, alla luce del parere 2/13, «there is a direct tension between the EU legal order's written commitments to the protection of fundamental rights, which call for an openness to external standards and scrutiny, and the dilution, even closing down, of that openness through the understanding of autonomy that Opinion 2/13 entrenched» (EDITORIAL COMMENTS, *From Opinion 2/13 to KS and KD: Confronting a legacy of constitutional tensions*, in *CMLR*, vol. 61, n. 6, 2024, p. 1464).

l'*impasse* senza forzature interpretative, in un senso o nell'altro. Al riguardo, torna utile la soluzione prospettata dall'Avvocato generale Ćapeta nelle sue conclusioni nella causa *KS e KD*. A suo avviso, allorché sia in gioco la violazione di un diritto fondamentale, nessuna misura PESC dovrebbe sfuggire al controllo giurisdizionale[94]. Tale lettura, sin troppo audace ai sensi dei Trattati vigenti[95], suggerisce la direzione da seguire per risolvere internamente il problema della limitata competenza della Corte in ambito PESC. Si tratterebbe, in sostanza, di aggiungere una clausola di *claw-back* che autorizzi la Corte a pronunciarsi sulla conformità con i diritti fondamentali di qualsiasi atto o condotta PESC[96]. Logicamente, questa soluzione necessiterebbe del

[94] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citate, par. 116.

[95] In sostanza, secondo l'Avvocato generale, sebbene la *ratio* della tendenziale estromissione della Corte dall'ambito della PESC vada rintracciata nella volontà degli Stati membri di escludere il sindacato giurisdizionale sugli atti aventi un contenuto intrinsecamente politico, in un ordinamento democratico la violazione dei diritti fondamentali non può configurare una scelta politica legittima, in quanto tale non censurabile in sede giudiziaria (conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *KS e KD/Consiglio e a.*, sopra citate, par. 115). Ne consegue, conclude Ćapeta, che gli artt. 24, par. 1, TUE e 275 TFUE non possano impedire al giudice dell'Unione di controllare «qualsiasi misura PESC, comprese quelle politiche o strategiche, al fine di garantirne la conformità con diritti fondamentali» (par. 115). Non può sfuggire che siffatta prospettiva, estendendo il controllo giurisdizionale a «tutte le misure PESC che limitano i diritti dei singoli» (par. 132), avrebbe l'effetto di aggirare del tutto le limitazioni alla competenza della Corte in ambito PESC stabilite dalla clausola di *carve-out*. Se è vero, come osserva l'Avvocato generale, che lo Stato di diritto e la tutela giurisdizionale effettiva costituiscano principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, è altrettanto vero che essi non possano incidere sulla portata dei poteri attribuiti dai Trattati alle singole istituzioni. Detto altrimenti, mentre tali principi possono giustificare un'interpretazione restrittiva delle circostanze in cui la giurisdizione della Corte sia esclusa, essi non potrebbero consentire di conferire a quest'ultima la competenza laddove i Trattati la escludano espressamente (*Rosneft*, sopra citata, punto 74), posto che, ai sensi del principio dell'equilibrio istituzionale di cui all'articolo 13, par. 2, TUE, ciascuna istituzione è tenuta ad agire «nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati». Per un commento alle conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta nella causa *KS e KD*, cfr. F. BANDINI, F. W. BRUNO, *The train shall stop in Luxembourg": AG Ćapeta stands for fundamental rights jurisdiction in CFSP action (Joined cases KS and KD C-29/22 P and C-44/22 P)*, in *eulawlive.com*, 5 December 2023; T. VERELLEN, *AG Ćapeta's Opinion in KS and KD: Reading Away the Treaty Text?*, in *Thomas Verellen Blog*, 30 November 2023; C. CONTARTESE, *Conclusioni dell'AG Ćapeta nelle cause KS/KD (C-29/22 P e C-44/22 P) e Neves (C-351/22) del 23 novembre 2023, ovvero come la CGUE dovrebbe assicurarsi che "qualsiasi treno che possa arrivare a Strasburgo deve prima fermarsi a Lussemburgo"?*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 321 ss.

[96] Similmente, cfr. le soluzioni proposte da D. HALBERSTAM, *It's the Autonomy, Stupid: A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in

consenso unanime degli Stati membri, al momento tutt'altro che scontato, nonché di tempistiche prolungate[97], ma avrebbe il merito di ancorare su basi più solide l'adesione dell'Unione alla CEDU, scongiurando il rischio di un nuovo parere negativo della Corte. In attesa di simili sviluppi, la strada verso Strasburgo rimane tortuosa e irta di ostacoli.

*GLJ*, vol. 16, n. 1, 2015, p. 144; J. P. JACQUÉ, *What Next After Opinion 2/13 of the Court of Justice on the Accession of the EU to the ECHR?*, *Study for the AFCO Committee*, 2016, p. 37.

[97] Per evitare di avviare un processo di riforma dei Trattati, notoriamente complesso e dall'esito imprevedibile, una possibile alternativa potrebbe essere quella di ampliare la giurisdizione della Corte in materia di PESC al di fuori dei Trattati istitutivi, ad esempio prevedendo una clausola *ad hoc* nell'accordo di adesione. Del resto, nel parere 1/92, la Corte ha ammesso che un accordo internazionale concluso dall'Unione possa attribuire nuove competenze alla Corte di giustizia, «a condizione che tale attribuzione non alteri la funzione» di quest'ultima come concepita dai Trattati (Corte giust. parere 10 aprile 1992, 1/92, punto 32). Ciononostante, tale ipotesi non sarebbe comunque esente dal rischio di insuccesso. Innanzitutto, l'unico precedente offerto dalla prassi, basandosi su presupposti differenti, non costituisce un esempio particolarmente promettente. Ci si riferisce alla conclusione del Protocollo del 1971 relativo alla convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Bruxelles del 1968), il quale ha conferito alla Corte di giustizia la competenza a interpretare le disposizioni della Convenzione in questione: in quell'occasione, infatti, la competenza dei giudici di Lussemburgo era stata estesa a disposizioni oggetto di un accordo internazionale, dunque esterne all'ordinamento giuridico dell'Unione. Nel nostro caso, l'estensione della giurisdizione in favore dei giudici del Kirchberg riguarderebbe, viceversa, un ambito del diritto dell'Unione, con la conseguenza di poter configurare una modifica *de facto* dei Trattati senza ricorrere alle procedure all'uopo previste da questi ultimi. In secondo luogo, s'impone un interrogativo: perché gli Stati membri, reticenti ad ampliare la competenza della Corte nel quadro della PESC in ragione del carattere prevalentemente inter-governativo di quest'ultima, dovrebbero essere disposti ad accettare, mediante questa via, il medesimo risultato? Anche questa soluzione, pertanto, presupponendo la volontà politica ed unanime dei Paesi membri, non appare facilmente praticabile.

**Abstract (ita)**

La limitata giurisdizione della Corte di giustizia in materia di PESC rimane uno dei principali ostacoli in vista dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, poiché, in caso di adesione, il controllo giurisdizionale sugli atti PESC non ricompresi nelle ipotesi stabilite dalla clausola di *claw-back* (art. 275, comma 2, TFUE), seppur limitato a un giudizio di conformità rispetto ai diritti fondamentali, verrebbe affidato in via esclusiva alla Corte di Strasburgo. Nel noto parere 2/13, la Corte di giustizia ha ritenuto tale scenario incompatibile con i Trattati, in quanto lesivo dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione. In seguito all'emanazione del parere 2/13, la Corte ha progressivamente eroso i limiti alla propria *potestas iudicandi* nel settore della PESC stabiliti dai Trattati. I casi *KS e KD* e *Neves 77 Solutions*, aventi ad oggetto, rispettivamente, la ricevibilità delle domande di risarcimento danni *ex* art. 340 TFUE relative a talune condotte verificatesi nel contesto operativo di una missione PSDC, e l'interpretazione, in sede pregiudiziale, delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive, rappresentano gli ultimi tasselli di questo filone giurisprudenziale. Analizzando tali sviluppi giurisprudenziali, il contributo si propone di verificare se l'estensione del controllo giurisdizionale nel settore della PESC avvenuta in via pretoria consenta all'Unione di aderire alla CEDU, nel rispetto del principio di autonomia come delineato nel parere 2/13. Si sostiene che le due sentenze in esame, pur ampliando ulteriormente l'intervento giudiziario nel settore della PESC, risultino, limitatamente alla competenza della Corte in *subiecta materia*, insufficienti per rimuovere in toto gli ostacoli in vista dell'adesione alla Convenzione.

**Abstract (eng)**

The limited jurisdiction of the Court of Justice of the European Union over CFSP is one of the main obstacles in view of the Union's accession to the ECHR, since, in case of accession, judicial review of CFSP acts not covered by the claw-back provision (Article 275, paragraph 2, TFEU) would be conferred exclusively on the Strasbourg Court, albeit such review would be limited to compliance with fundamental rights. In Opinion 2/13, the Court of Justice found this possibility incompatible with the Treaties, as it would undermine the autonomy of the EU legal order. After Opinion 2/13, the Court has gradually extended its jurisdiction in CFSP matters. The rulings in *KS and KD* and *Neves 77 Solutions*, concerning, respectively, the

admissibility of actions for damages under Article 340 TFEU in the context of a CSDP mission, and the interpretation of CFSP decisions providing for restrictive measures in the context of a preliminary ruling, represent the most recent developments of this case-law. Starting from these two judgments, the paper aims to assess whether the expansion of the Court's jurisdiction in the area of CFSP allows the Union to accede to the ECHR, in accordance with the principle of autonomy as outlined in Opinion 2/13. It is argued that those judgments, while further expanding judicial review in CFSP matters, are insufficient to remove all obstacles in view of the Union's accession to the Convention.

# DIMENSIONE ESTERNA DELLE POLITICHE MIGRATORIE E MINACCIA ALL'AUTONOMIA DELL'UNIONE NEI RAPPORTI CON GLI STATI MEMBRI

**Lorenzo Michelucci***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'approccio globale dell'azione esterna UE nelle politiche migratorie: tra pluralità di strumenti e carattere informale. – 3. Le sfide all'equilibrio istituzionale dell'Unione in due recenti intese informali: il *Memorandum of Understanding* con la Tunisia e la *Joint Declaration* con l'Egitto. – 3.1. *Segue*: a) Procedura di conclusione e natura giuridica delle intese. i. Il *Memorandum* UE-Tunisia. – 3.1.1. *Segue*: ii. La *Joint Declaration* UE-Egitto. – 3.2. *Segue*: b) L'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo. – 4. Più interessi nazionali degli Stati membri e meno solidità delle istituzioni europee: la minaccia all'autonomia dell'Unione europea. – 5. Considerazioni conclusive. Verso un urgente e necessario cambio di approccio?

## 1. *Introduzione*

L'azione esterna dell'Unione europea in tema di politiche migratorie è caratterizzata da un ricorso sempre più frequente ad accordi internazionali di natura informale con i Paesi terzi d'origine o di transito dei flussi migratori. Tali intese hanno ad oggetto differenti misure, tra cui contrasto al traffico di migranti, investimenti economici e gestione delle riammissioni.

Merita osservare come tale *modus operandi* dell'Unione sulla scena internazionale, estraneo alle procedure previste dai Trattati ai sensi dell'art. 218 TFUE, preveda la partecipazione ricorrente di uno o più Stati membri nelle fasi di negoziazione e conclusione degli accordi, così come la presenza della Commissione europea senza il coinvolgimento delle altre istituzioni in alcuna fase.

* Dottorando in Diritto internazionale, Dottorato di interesse nazionale (DIN) in Studi europei, Università di Genova, *Curriculum governance multilivello e diritti fondamentali*, sede di afferenza Università per Stranieri di Perugia. L'autore desidera ringraziare la Prof.ssa Alessandra Lang dell'Università di Milano per i preziosi spunti e suggerimenti forniti quale *discussant* nel corso della V ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea: "*L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto agli Stati membri e alle altre organizzazioni internazionali*", Firenze, 5 maggio 2025.

Uno schema consueto al verificarsi di situazioni emergenziali in grado di dividere le opinioni e aumentare il ricorso a rimedi temporanei ed "in solitaria" dei governi europei, con il rischio di offuscare l'azione armonizzatrice dell'Unione ed accentuare le conflittualità tra le diverse prospettive di soluzione[1].

Inoltre, anche l'indebolimento di un'azione autonoma e indipendente dell'Unione rientra tra le conseguenze di questo approccio. Un risultato legato a squilibri istituzionali europei in un settore che, partendo dall'obiettivo di contenimento dei flussi migratori, coinvolge in realtà molteplici interessi prima di tutto nazionali, a partire da quelli economici e commerciali, che contraddistinguono fortemente le *partnership* con i Paesi terzi coinvolti[2].

Il presente lavoro intende quindi fornire, in primo luogo, una rapida e sommaria panoramica dell'approccio attraverso cui l'Unione cerca esternamente di gestire i flussi di migranti, sollevando non pochi dubbi in termini di trasparenza e sistematicità.

In seguito, verranno analizzati più nel dettaglio due degli strumenti più recenti e discussi: il *Memorandum of Understanding*[3] tra UE e Tunisia e la *Joint Declaration*[4] con l'Egitto.

Come sarà meglio illustrato nel prosieguo, la scelta di soffermarsi specificamente sulle due intese sopra citate trova fondamento non solo nelle criticità emerse nel relativo procedimento di approvazione, in evidente collisione con il principio di equilibrio istituzionale sancito dai Trattati ed in particolare dall'art. 13, par. 2, TUE, bensì anche nel loro carattere innovativo e, al contempo, rappresentativo del mutato approccio dell'Unione. Tali intese, ad oggi, rappresentano rispettivamente il primo e l'ultimo strumento stipulati dall'Unione con diversi Paesi del Nord Africa in una tendenza

[1] M. E. Bartoloni, E. Cannizzaro, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *DUE*, n. 1, 2013, p. 545 ss.

[2] Di questo avviso, fin da prima delle recenti intese informali che verranno analizzate, v. ad esempio: C. Molinari, *Parallel Paths that Need to Cross? EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers*, in *VBlog*, 29 September 2020; V. Moreno-Lax, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: the Hard Implications of Soft Law*, in P. De Bruycker, E. Tsourdi (eds.), *Research Handbook on Eu Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022; A. Ott, *The "Contamination" of EU Law by Informalization? International Arrangements in EU Migration Law*, in *VBlog*, 29 September 2020.

[3] *"Memorandum of Understandig (MoU) UE-Tunisia"*, 16 July 2023*, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en*.

[4] *"Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union"*, 17 March 2024.

improntata all'informalizzazione delle relazioni esterne dell'Unione in ambito migratorio. Esse si caratterizzano per la capacità di combinare molteplici e differenti aspetti che sembrano andare ben oltre la sola gestione delle "crisi migratorie", pur continuando a fare di quest'ultimo tema l'elemento cardine per giustificare politiche eterogenee, accomunate dall'obbiettivo di contenere i flussi migratori[5].

Infine, tra le conseguenze di questo crescente approccio europeo, il *focus* principale riguarderà proprio l'incidenza negativa sull'autonomia dell'Unione. Un effetto dovuto alla perdita di coesione istituzionale europea ed alla prevalenza degli interessi nazionali, lasciando spazio a dubbi meccanismi intergovernativi con frequente incuranza del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto da parte dei Paesi partner.

## 2. *L'approccio globale dell'azione esterna UE nelle politiche migratorie: tra pluralità di strumenti e carattere informale*

L'assetto delle relazioni esterne dell'Unione europea in tema di politiche migratorie si caratterizza per un impiego di numerosi strumenti dalla natura più varia[6]. Questo sistema oggi definito "Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (cd. GAMM)[7], può essere inteso come un «quadro programmatico più coerente, sistematico e strategico per le relazioni dell'UE con tutti i Paesi terzi interessati e che comprenda proposte concrete per lo

[5] Cfr. il terzo paragrafo, in cui viene messo in risalto anche il progressivo ampliamento dell'oggetto delle intese ed il rafforzamento degli investimenti economici della *Joint Declaration* con l'Egitto rispetto al *Memorandum* con la Tunisia.

[6] Per un'analisi più ampia ed una ricostruzione evolutiva v. *ex multis*, S. AMEDEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 425 ss.; A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Padova, 2021, p. 204 ss.; F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, 2015; D. VITIELLO, *Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global compacts*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018.

[7] Questa denominazione risale alle conclusioni della Presidenza del Consiglio, del 17 dicembre 2005, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, in cui si utilizzò per la prima volta l'acronimo "GAM" (*Global Approach to Migration*). Successivamente, con il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, è stato rinnovato in *Global Approach to Migration and Mobility* (appunto GAMM); al riguardo v. anche conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 24 giugno 2011.

sviluppo dei partenariati chiave dell'Unione, dando priorità all'intero vicinato dell'Unione»[8]. Un simile approccio mira ad affiancare, agli obiettivi strategici perseguiti dall'Unione, le esigenze degli Stati membri e degli Stati terzi, attraverso il ricorso a strumenti di varia natura, fortemente incentrato sul rafforzamento dei partenariati, in un'ottica di tendenziale e spesso solo nominale reciprocità tra le parti interessate.

In questa prospettiva si inquadra anche l'adozione della decisione (UE) 2022/60 del Consiglio[9], che ha istituito il Meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione, cd. MOCADEM[10]. Tale meccanismo rappresenta un rinnovato modello operativo nelle relazioni con i Paesi terzi in materia di migrazioni ed è nato con l'obiettivo di (ri)proporre azioni concrete verso i territori di origine e transito dei flussi migratori, attraverso forme di cooperazione più efficaci e con un metodo pragmatico e flessibile.

Con l'adozione del reg. (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e delle migrazioni[11] nel contesto del cd. Patto sulla migrazione e l'asilo[12], l'Unione pare infine addivenire ad una maggiore sistematizzazione e formalizzazione della gestione esterna del fenomeno migratorio[13].

Queste tendenze mettono in evidenza la peculiare libertà dell'Unione negli approcci politici o diplomatici nel contesto delle relazioni esterne, che

[8] Comunicazione della Commissione europea, del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM (2011) 743def.

[9] Decisione di esecuzione 2022/60 del Consiglio, del 12 gennaio 2022, relativa al meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione.

[10] Ad oggi sono noti due cd. "*MOCADEM action file*", specifici per due Paesi terzi: quello dell'8 febbraio 2022 con il Niger e quello dell'11 febbraio 2023 con la Libia.

[11] Regolamento (UE) 2024/1351, del Parlamento e del Consiglio, del 14 maggio 2024 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

[12] Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2020) 609final. Presentato dalla Commissione come un insieme di disposizioni finalizzate a fornire una soluzione sostenibile e a lungo termine per costruire un sistema comune di gestione delle migrazioni, il "Patto" si compone di sette regolamenti e una direttiva. Proposto nel 2020, è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2024 ed è prevista una piena entrata in vigore a partire dal giugno 2026. Per approfondimenti v. *www.home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it*.

[13] Cfr. artt. 3 e 5 del reg. (UE) 2024/1351, cit., dove si fa riferimento alla componente esterna dell'approccio globale nella gestione dell'asilo e della migrazione. L'importanza già manifestata negli ultimi decenni ed intensificatasi negli ultimi anni ha pertanto reso esplicita, anche nel diritto derivato, l'importanza di questa dimensione esterna. Sul punto si rinvia al paragrafo conclusivo.

si manifestano con azioni di sostegno finanziario a Stati terzi di volta in volta coinvolti o in altre modalità operative, quali, la gestione dei visti, l'assistenza logistica o qualsiasi altro "mezzo di scambio" utile[14].

Le misure principalmente adottate possono essere così ricondotte ad un'ampia serie di tipologie eterogenee, tra cui dialoghi politici, a carattere regionale e bilaterale; agende comuni su migrazione e mobilità; accordi internazionali di partenariato; accordi di riammissione; intese operative; programmi di sviluppo e protezione regionale; intese non vincolanti ed informali in materia di riammissione, la cui natura giuridica risulta piuttosto incerta e controversa[15].

In questo contesto, il tema delle riammissioni risulta prevalente e particolarmente complesso, in considerazione della delicatezza della materia e dei difficili equilibri da raggiungere tra gli interessi divergenti e spesso contrapposti tra Unione europea, Stati membri e Paesi terzi.

I primi accordi di riammissione (d'ora in avanti ARUE) stipulati dall'Unione Europea risalgono al 1999, in concomitanza con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Come noto, sebbene la competenza in materia di riammissione non fosse espressamente prevista dal Trattato, sulla base del principio del parallelismo tra i poteri interni ed esterni essa è stata implicitamente ricavata dalla competenza interna *ex* art. 63, par. 3, lett. b) TCE, riguardante il potere del Consiglio di adottare provvedimenti sulla gestione dell'immigrazione clandestina e dei soggiorni irregolari[16].

[14] Sul punto cfr. V. BLAIOTTA, *In Context: MOCADEM Action File Niger*, in *Migrationcontrol.info*, n. 6, 2022; *Editorial Office Migration-Control, All Sails Set for More of the Same: Leaked EU Document on the Operational Coordination Mechanism for the External Dimension of Migration*, in *Migrationcontrol.info*, 2022; D. VITIELLO, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in questa *Rivista*, n. 10, 8 febbraio 2023, p. 463.

[15] Per una panoramica ulteriore di questi strumenti v. *ex multis* S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019; S. CARRERA, A. P. L. DEN HERTOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, vol. 44, 2019.

[16] Per approfondimenti sullo sviluppo della competenza esterna in esame S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 431; T. MOLNAR, *EU Readmission Policy: a (Shapeshifter) Technical Toolkit or Challenge to Rights Compliance?*, in P. DE BRUTCKER, E. TSOURDI (eds.), *Research Handbook on Eu Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 489. Inoltre, si rimanda anche alle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, in cui si legge che «Il trattato di Amsterdam ha conferito alla Comunità competenze nel settore della riammissione. Il

Successivamente, con il Trattato di Lisbona l'Unione si è dotata di una base giuridica espressa, in forza dell'articolo 79, par. 3, TFUE. Nell'esercizio di questa competenza esterna sono stati stipulati numerosi accordi di riammissione, veri e propri accordi internazionali dotati di efficacia vincolante ai sensi dell'art. 216 TFUE e conclusi tramite la procedura di cui all'art. 218 del Trattato[17].

Non è comunque solo con gli ARUE che l'Unione ha affrontato e gestito il problema delle riammissioni tramite degli accordi con i Paesi di origine o transito dei migranti. Fin dagli anni '90 l'Unione e gli Stati terzi interessati hanno infatti stipulato accordi di associazione, partenariato e cooperazione – aventi natura prettamente commerciale – con all'interno delle clausole dedicate alla gestione del fenomeno migratorio, in particolare in riferimento a obblighi di riammissione o di condizionalità per l'esenzione dal visto[18].

Consiglio europeo invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti [...]» (punto 27). Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della Presidenza.

[17] Sono diciotto ad oggi gli accordi di riammissione stipulati tra l'Unione e i Paesi terzi, a cui andrebbe aggiunto quello con la Bielorussia del 2020, il quale tuttavia è stato sospeso da quest'ultima nel giugno 2021, a seguito di tensioni politiche crescenti (*www.consilium.europa.eu/it/policies/belarus/*); sul tema cfr. S. IZZO, *Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori*, in questa *Rivista*, 7 gennaio 2022. Si noti inoltre come l'Irlanda, agendo ai sensi del protocollo n. (21) dei Trattati, non ha aderito a questi accordi (ad eccezione dell'ARUE con Hong Kong), così come non si applicano alla Danimarca in considerazione del protocollo n. 22. In generale, sugli accordi di riammissione, cfr. ad esempio C. BILLET, *EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight Against Irregular Migration. An Assessment after Ten Years of Practice*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 45 ss.; S. CARRERA, *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Heidelberg, 2016. Per una disamina sul ruolo degli accordi internazionali *ex* art. 216 TFUE (e nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia) nella gerarchia delle fonti europee, ed in particolare sulla loro posizione intermedia tra diritto primario e diritto derivato, si rinvia a R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 174 ss.

[18] Cfr. Documento n. 13409/99, del 25 novembre 1999, del Consiglio "C*onsequences of the Treaty of Amsterdam on Readmission Clauses in Community Agreements and in Agreements between the European Community, its Member States and Third Countries*". Inoltre, si veda in particolare il cd. Accordo di Cotonou (decisione 2000/483 del Consiglio, del 15 dicembre 2000, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000); poi sostituito nel 2023 con il cd. Accordo di Samoa (decisione 2023/2862 del Consiglio, del 28 dicembre 2023, Accordo di partenariato tra

Più recentemente e nonostante gli ARUE, i meccanismi di riammissione hanno conosciuto un ulteriore cambiamento, che fuoriesce nettamente dalle dinamiche appena delineate.

A partire dalla Dichiarazione UE-Turchia del 2016[19] sono state concluse numerose intese aventi carattere informale, adottate secondo modalità estranee rispetto alla procedura di adozione di accordi internazionali, prevista dall'art. 218 TFUE, e caratterizzate dalla loro natura di base non vincolante[20].

Tali intese, che rappresentano spesso il risultato di impegni politici di vario genere assunti dall'Unione a livello internazionale, conducono, secondo una buona parte della dottrina, ad un superamento di fatto degli accordi previsti dall'art. 79, par. 3, TFUE[21]. In un *report* del 2021, la stessa Corte dei conti dell'UE ha del resto registrato un perdurante fallimento dei risultati prodotti dagli ARUE, manifestando al contrario apprezzamento per le intese informali, da ritenersi più flessibili e proficue, grazie anche al coinvolgimento diretto degli Stati membri[22].

L'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra). Sul punto v. T. STRIK, *EU External Cooperation on Migration: In Search of the Treaty Principles*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 905 ss.

[19] Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, del 18 marzo 2016. Per approfondimenti v. *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in *EP*, vol. 1, n. 1, 2016, p. 3 ss.; C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *DUDI*, n. 2, 2016; M. GATTI, *La dichiarazione UE–Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *EJ*, 2016.

[20] In particolare, è proprio il già richiamato articolo 216 TFUE ad attribuire chiaramente la natura vincolante solo agli accordi conclusi secondo la procedura dell'art. 218, affermando al secondo paragrafo come «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri». L'impegno assunto da parte dell'Unione comporta quindi un vincolo nei confronti di tutte le istituzioni UE e degli Stati membri, tenuti a rispettare l'accordo quali parti integranti dell'ordinamento europeo.

[21] In generale, su questo cambio di rotta vedi C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, p. 143 ss.; C. MILANO, *La dimensione esterna delle politiche UE di immigrazione e asilo oltre l'approccio globale e l'informalizzazione: alcune questioni giuridiche legate agli sviluppi più recenti*, in questa *Rivista*, n. 35, 2023, p. 836 ss.; A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2019; A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *YEL*, vol. 39, n. 1, 2020, p. 569 ss.; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 119 ss.

[22] Corte dei conti dell'Unione europea, Relazione speciale 17/2021 "La cooperazione

Oltre ad un rapido aumento del numero di Paesi terzi coinvolti, le intese concluse negli ultimi due anni rilevano inoltre un carattere particolarmente innovativo nel loro contenuto. Se in precedenza tali intese avevano infatti come oggetto prevalente l'ambito migratorio, con specifico riferimento soprattutto alle riammissioni – così la Dichiarazione congiunta sulla cooperazione in materia migratoria tra Ghana e UE del 2016[23] e la Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan sulla cooperazione in materia di migrazione del 2021[24] – le intese più recenti assumono una portata più ampia, enunciando molti altri impegni congiunti riguardanti la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, l'energia, la sicurezza e altre politiche, senza però mai rivestire una natura giuridica simile a quella degli accordi internazionali di cui si è parlato sopra. Depongono in questo senso le più recenti intese stipulate tra diversi Paesi nordafricani e Unione europea[25], sempre affiancata, in diverse fasi della procedura, dalla presenza di uno o più Stati membri (anche secondo le formule più innovative del cd. *Team Europe*[26]). Il *Memorandum* tra UE e Tunisia ed ancor di più la *Joint Declaration* con l'Egitto costituiscono due esempi eclatanti in questa prospettiva, proprio per la varietà delle misure coinvolte e l'ingente portata economica degli investimenti in quei territori.

Anche nel contesto della PESC – ed in particolare relativamente alla PSDC – caratterizzato da un approccio decisamente intergovernativo, si riscontrano strumenti aventi ad oggetto missioni militari per la sicurezza esterna dell'Unione che includono meccanismi di gestione migratoria, lontani dai tipici obiettivi di difesa comune[27]. Si pongono così diverse problematicità in ordine alla base giuridica di riferimento dei Trattati, alla procedura di approvazione ed all'esclusione, o comunque ad un forte

dell'UE con i Paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati" rinvenibile al seguente sito: *www.eca.europa.eu/it/publications/*.

[23] "Joint Declaration on Ghana-EU Cooperation on Migration", 16 April 2016.

[24] "Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU", 26 April 2021.

[25] Dopo la Tunisia e il Marocco nel 2023, nel 2024, oltre all'Egitto, si registrano intese in ambito migratorio siglate anche con Mauritania, Libano.

[26] Vedi *infra* nella prima parte del prossimo paragrafo.

[27] P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis*, in *EP*, vol. 8 n. 2, 2023, p. 959 ss.; P. KOUTRAKOS, '*The Nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice*', in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 296 ss.

ridimensionamento, del ruolo della Corte di giustizia nel controllo di questi strumenti. Rappresentano esempi in tal senso le missioni militari *EU Border Assistance Mission in Libya* (*EUBAM Libya*)[28] o la *EU Capacity Building Mission in Niger* (*EUCAP Sahel Niger*)[29], le quali comprendono al loro interno elementi di gestione dei flussi migratori e controllo delle frontiere (sollevando su questo anche dubbi in merito al coinvolgimento di Frontex[30]). In una prospettiva parzialmente diversa, si collocano anche le operazioni *EUNAVFOR MED Operations Sophia*[31] e *Irini*[32], incentrate in particolare sulla lotta contro il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani.

È dunque più che evidente un certo allontanamento dal ricorso al modello e alle procedure previste per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea, in forza dell'articolo 218 TFUE. Tali modelli sono sempre di più sostituiti da un insieme di intese informali e flessibili o inseriti in strumenti aventi come oggetto principale altri settori delle politiche dell'Unione; *in primis* quelle di partenariato economico e commerciale con Stati terzi, ma al tempo stesso anche nel settore della politica di difesa e sicurezza, come appena visto.

## 3. *Le sfide all'equilibrio istituzionale dell'Unione in due recenti intese informali: il* Memorandum of Understanding *con la Tunisia e la* Joint Declaration *con l'Egitto*

Il panorama particolarmente complesso illustrato sopra solleva diversi ordini di problemi.

Questo approccio globale, legato soprattutto alla crescente

[28] Decisione (PESC) 2013/233 del Consiglio, del 22 maggio 2013, *Missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia* (EUBAM Libia). Diverse sono state le modifiche sopravvenute, l'ultima dalla decisione (PESC) 2025/1281 del Consiglio, del 26 giugno 2025.

[29] Decisione (PESC) 2012/392, del 16 luglio 2012, *Missione dell'Unione europea in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune in Niger* (EUCAP Sahel Niger).

[30] P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy*, cit.

[31] Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, *Forza Navale dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale* (EUNAVFOR MED - Operazione Sophia).

[32] Decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio, del 31 marzo 2020, *Forza Navale dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale, che sostituisce la precedente Operazione Sophia* (EUNAVFOR MED - Operazione IRINI).

"informalizzazione"[33] dell'azione esterna dell'Unione nei confronti dei Paesi terzi per la gestione delle migrazioni, rischia in particolare di creare un *vulnus* nei confronti dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Unione.

Le più recenti intese informali stipulate con Tunisia ed Egitto, più precisamente il *Memorandum of Understanding* del 16 luglio 2023 (d'ora in poi MoU) tra Unione europea e Tunisia e la *Joint Declaration* tra Unione ed Egitto del 17 marzo 2024 (da qui in avanti anche JD), segnano probabilmente l'apice di questa tendenza europea atta a gestire le migrazioni all'esterno dei confini dell'Unione attraverso strumenti informali (apparentemente) non vincolanti e non circoscritti esclusivamente all'ambito migratorio.

In quest'ottica, è opportuno in primo luogo focalizzarsi su alcuni aspetti relativi a procedimento di conclusione, natura giuridica e contenuto delle intese menzionate, al fine di esaminare successivamente i punti più critici relativi all'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo dalla procedura di conclusione.

### 3.1. Segue: *a) Procedura di conclusione e natura giuridica delle intese*

#### *i. Il* Memorandum *UE-Tunisia*

Iniziando dal *Memorandum* con la Tunisia, è opportuno considerare come sebbene l'intesa risulti stipulata unicamente tra Tunisia ed Unione europea, al momento della firma l'Unione fosse rappresentata non solo e non tanto dalla Commissione, nella sua funzione di rappresentanza esterna, bensì dal cd. *Team Europe*, ovvero una delegazione composta in quell'occasione dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, dalla Presidente del Consiglio dei ministri italiano Giorgia Meloni e dall'allora primo ministro olandese Mark Rutte[34].

[33] Sulla ricostruzione dell'approccio v. il paragrafo precedente e sul termine "informalizzazione" A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit.; J. SANTOS VARA, L. PASCUAL MATELLÁN, *The Informalization of EU Return Policy: a Change of Paradigm in Migration Cooperation with Third Countries?*, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, in *Global Europe Book series: Legal and Policy Issues of the EU's External Action series*, vol. 1, The Hague, 2022.

[34] Fermo restando come la firma, nel documento ufficiale ed originale in francese, sia avvenuta tra il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato e il Ministro degli Esteri e della Migrazione tunisino. Un particolare che, se vogliamo, costituisce ulteriore

Questo "Team Europa" non è, con tutta evidenza, un organo dell'Unione esistente, bensì una strategia d'azione che trova la sua origine durante la crisi sanitaria da Covid-19. Per l'esattezza, il *Team Europe Approach* costituiva una risposta d'emergenza ad una situazione eccezionale, quale una pandemia globale, ed era stata concepita con lo scopo di creare una coesione soprattutto nelle risorse finanziarie, nonché di unire prospettive e interessi di Unione e Stati membri tramite dialoghi e soluzioni rapide e informali[35]. Una giustificazione che mal si adatta al caso in esame, dal momento che l'immigrazione irregolare come la conosciamo oggi si configura come fenomeno strutturale fin dalle gravi crisi migratorie del 2015[36]. Le potenziali ragioni di un simile approccio andranno quindi ricercate altrove, come vedremo in seguito.

In secondo luogo, merita interrogarsi sulla natura giuridica ed il contenuto dell'intesa.

Quanto alla prima, sulla base del testo dell'intesa, è stato sostenuto come i termini in esso utilizzati non possano ritenersi rigidamente prescrittivi o comunque non sembrano indicare obblighi giuridicamente vincolanti[37]. In effetti, si osserva come nonostante ricorra spesso il verbo «deve/devono», gli impegni assunti dall'UE e dalla Tunisia appaiono piuttosto generici (nella versione originale francese si utilizzano espressioni come: «*s'emploient à*», «*s'efforcent de*», «*veiller à*», «*marquent leur intention de*»). È quindi abbastanza pacifico che dalla formulazione e dal contesto degli impegni concordati, così come dal titolo dell'intesa, le parti abbiano adottato un accordo non vincolante. Resta importante, tuttavia, notare come il testo non includa nemmeno alcuna clausola esplicita in cui le parti

elemento di discostamento tra la "rappresentanza europea" condivisa tra Unione e alcuni Stati membri e l'impegno effettivo preso unicamente dall'UE.

[35] F. BATTAGLIA, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in questa *Rivista*, n. 37, 2023, p. 875 ss. Tra gli altri commentatori *ex multis* v. F. PERRINI, *Strumenti giuridici efficaci per una cooperazione efficace: il Memorandum d'intesa tra Unione europea e Tunisia*, in *SIDIBlog*, vol. 10, 2023, p. 145 ss.; T. STRIK, R. ROBBESOM, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherlands International Law Review*, n. 3, 2024, p. 199 ss.

[36] Di questa idea, non solo a livello giuridico, v. M. AMBROSINI, *I fenomeni migratori, oltre gli stereotipi e le rappresentazioni ansiogene*, in *Questione Giustizia*, speciale n. 2, 2024; G. CAMPESI, *Che cos'è una crisi migratoria?*, in *Rivista Il Mulino*, n. 9, 2023; E. SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020; v. in generale la dottrina *ivi* citata.

[37] Cfr. F. BATTAGLIA, *op. cit.*; P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *The Memorandum of Understanding Between the EU and Tunisia: Issues of Procedure and Substance on the Informalisation of Migration Cooperation*, in *EU Migration Law Blog*, 26 January 2024.

dichiarano di non voler assumere obblighi giuridicamente vincolanti secondo il diritto internazionale. La vaghezza sulla portata dell'intesa parrebbe quindi un obiettivo quasi appositamente voluto[38].

Sul contenuto, oltre a parlare di un partenariato più forte sulla migrazione, la lotta contro il contrabbando e la promozione della migrazione legale, il MoU copre settori ulteriori, quali stabilità macroeconomia della Tunisia, commercio, transizione energetica verde e dialogo tra i popoli. Si tratta di elementi di novità che distinguono la presente intesa da altre simili e stipulate precedentemente con altri Stati terzi, aventi ad oggetto solo il settore migratorio. La serietà degli impegni assunti dall'Unione risulta inoltre maggiormente credibile se guardiamo all'alleanza commerciale che da molti anni sussiste con la Tunisia e che in questi termini non costituisce una novità[39].

In conclusione, nonostante l'approccio globale su molteplici settori, la cooperazione nell'ambito migratorio resta al centro dell'intesa, seppur con strategie di risoluzione dei problemi abbastanza obsolete: da una parte si concentra eccessivamente sulla migrazione irregolare, considerandola principalmente un problema della Tunisia e trascurando i fattori che la causano, dall'altra l'UE si impegna a permettere una maggiore mobilità legale per i cittadini tunisini. Queste promesse, come accennato poc'anzi, non sono comunque nuove e si fondano su iniziative già esistenti. Ad ogni modo, la disponibilità reciproca tra Unione e Tunisia emersa dall'intesa e il caos a livello politico che ha suscitato il mancato coinvolgimento delle altre istituzioni europee, in particolare del Parlamento[40], testimoniano come vi sia stato un forte impatto sull'assetto degli interessi europei[41].

[38] *Ivi*.

[39] Dalla firma dell'*Euro-Mediterranean Association agreement* nel 1995, l'Unione europea e la Tunisia hanno instaurato strette relazioni internazionali e dialoghi politici (v. ad esempio il Partenariato per la mobilità (MP) del 2014), essendo la Tunisia fra i *partner* della Politica di vicinato dell'Unione.

[40] Al riguardo si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 16 marzo 2023, sulla Tunisia (*www.europarl.europa.eu/doceo/document*), la quale ha espresso preoccupazioni per la deriva autoritaria di Kaïs Saïed e la sua strumentalizzazione della situazione socio-economica del Paese per invertirne la transizione democratica. Ovviamente, anche la società civile e l'associazionismo non sono rimasti in silenzio, si veda ad esempio il duro comunicato di ASGI, sottoscritto da altre numerose associazioni umanitarie e giuridiche, v. www.asgi.it/en/news/eu-tunisia-memorandum-the-european-union-endorses-illegal-raids-deportations-and-violence-against-migrants/.

[41] A ciò si aggiunga come anche gli aiuti finanziari non hanno tardato ad arrivare. In particolare, le risorse fanno parte di stanziamenti già programmati dal regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo

### 3.1.1. Segue: *ii. La* Joint Declaration *UE-Egitto*

Passando all'analisi della Dichiarazione congiunta tra Unione Europea ed Egitto, si possono riscontrare, in larga misura, elementi analoghi a quelli precedentemente rilevati nel *Memorandum of Understanding*, sebbene alcuni assumano in questo contesto una portata ancora più significativa[42].

Dal punto di vista procedurale, al momento della firma dell'accordo, avvenuta alla presenza del presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi, la delegazione dell'Unione europea del *Team Europe* si è nuovamente presentata, questa volta in una composizione ulteriormente ampliata rispetto a quanto avvenuto in occasione del MoU con la Tunisia. Oltre alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e alla Presidente del Consiglio dei ministri italiano Giorgia Meloni, erano presenti anche il Cancelliere austriaco Karl Nehammer, il Presidente cipriota Nikos Christodoulides, il Primo Ministro belga Alexander De Croo e il Primo Ministro greco Kyriakos Mitsotakis. A sottolineare la rilevanza politica e simbolica dell'incontro, la Presidente von der Leyen ha affermato: «La presenza di sei leader europei oggi dimostra quanto sia profondo il valore delle nostre relazioni»[43]. Pure in questa circostanza, dunque, sebbene l'intesa sia stata formalmente conclusa tra l'Unione europea e l'Egitto, la Commissione ha scelto di presentarsi accompagnata da una selezione di Capi di Stato e di governo di alcuni Stati membri. Tale scelta, pur non necessaria ai fini giuridici della stipula, appare volta a rafforzare la legittimità politica dell'accordo, offrendo un'immagine di coesione e sostegno ampio da parte dell'Unione. Dall'altra parte invece, nemmeno in quest'occasione è sembrato necessario un previo coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo.

strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Europa globale), dal quale sono stati stanziati i finanziamenti alla Tunisia. Tuttavia, con il *Memorandum* in esame l'impulso ad erogare le somme ha trovato una rapida accelerazione. Nel dettaglio, successivamente alla firma è stato dato seguito all'impegno di un aiuto finanziario immediato di 150 milioni, a cui andranno aggiunti 900 milioni di euro a lungo termine. V. L'Union européenne et la Tunisie conviennent d'un programme de 150 millions d'euros - European Commission; ansa.it.

[42] Sui primi commenti all'intesa v. A. BONFIGLIO, J. VAN MOORSEL, *A Conscious Coupling: The EU-Egypt's Strategic and Comprehensive Partnership*, in *Mixed Migration Centre*, 29 April 2024; C. FRANCAVILLA, *EU Deal with Egypt Rewards Authoritarianism, Betrays "EU Values"*, in *Human Rights Watch*, 15 March 2024; G. HECK, E. HABERSKY, *Externalising Migration Controls through Development Programs in Egypt*, in *Geopolitics*, vol. 30, 2024, p. 120 ss.

[43] Per dichiarazioni, interventi e firme si rimanda al sito della Presidenza della Repubblica Araba d'Egitto v. presidency.eg/en/Egypt Hosts Egyptian-European Summit.

Per quanto concerne la forma dell'intesa, analogamente al MoU si ricorre ad uno strumento di natura informale, in quanto non è stata seguita alcuna delle procedure previste dai Trattati per la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione europea.

Quanto al valore giuridicamente vincolante della JD, risulta difficile qualificare tale strumento come un trattato ai sensi del diritto internazionale. Come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la nozione di trattato ricomprende «qualsiasi impegno assunto da soggetti di diritto internazionale che abbia forza vincolante, indipendentemente dalla sua denominazione formale»[44]. In tale prospettiva, un elemento determinante ai fini della qualificazione giuridica è l'intenzione delle parti, desumibile dal contenuto e dal contesto dell'intesa. Ebbene, pur in assenza di una clausola espressa che escluda esplicitamente l'assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti tra l'Unione europea e l'Egitto, diversi indizi suggeriscono che le parti abbiano inteso adottare uno strumento di natura non vincolante. In primo luogo, la scelta del titolo "*Joint Declaration*" richiama una prassi consolidata nell'uso di strumenti politici privi di effetti giuridici obbligatori. Secondariamente, il linguaggio adottato nel testo è spesso formulato in termini programmatici o dichiarativi, come dimostrato dall'impiego prevalente del verbo *will* in luogo del più cogente *shall*.

In ogni caso, è comunque opportuno ricordare come ai fini della determinazione della natura giuridica dell'intesa, non può farsi esclusivo affidamento sulla sua denominazione formale. A tal riguardo, l'art. 2, par. 1, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (CVDT) chiarisce che ciò che rileva è la volontà delle parti di vincolarsi giuridicamente, indipendentemente dal titolo attribuito al documento[45].

Infine, relativamente al contenuto dell'intesa, essa prevede un pacchetto di sostegno finanziario e investimenti del valore complessivo di 7,4 miliardi di euro nell'arco di quattro anni. Si tratta, ad oggi, di uno dei partenariati finanziari più consistenti mai annunciati dall'Unione europea nei confronti

[44] Corte giust. parere 11 novembre 1975, 1/75, sez. A. Per una trattazione più ampia in tema di accordi/impegni vincolanti e non, nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, v. ad es. M. E. BARTOLONI, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 53 ss.

[45] Così il testo della disposizione citata: «a) l'espressione "trattato" significa un accordo internazionale concluso in forma scritta fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, contenuto sia in un unico strumento sia in due o più strumenti connessi, e quale che sia la sua particolare denominazione».

di un Paese terzo[46]. Al riguardo, sono stati inquadrati sei "pilastri" fondamentali che rappresentano le "aree di interesse condiviso" tra l'Unione europea e l'Egitto su cui si concentreranno gli investimenti. Questi includono il rafforzamento del dialogo politico, la promozione della stabilità macroeconomica, la creazione di investimenti e commercio sostenibili, la gestione della migrazione e della mobilità, la sicurezza e lo sviluppo delle risorse umane[47]. Anche in questo caso, tuttavia, l'attenzione rivolta alla dimensione migratoria appare particolarmente marcata, come si evince dal fatto che l'intesa prevede che: «The European Union will further provide the necessary financial support to assist Egypt on migration-related programs that entail developing a holistic approach to migration including legal migration pathways in line with national competences, and mobility schemes such as the Talent Partnerships», per poi aggiungere subito come gli obiettivi saranno: «tackling the root causes of irregular migration, combating smuggling of migrants and trafficking in persons, strengthening border management, and ensuring dignified and sustainable return and reintegration»[48].

[46] Un'assistenza particolarmente criticata da parte di alcuni membri dell'Europarlamento per la (in)giustificata natura emergenziale che ha permesso di aggirare il vincolo di controllo del Parlamento nonostante l'impiego di notevoli risorse. Al riguardo v. le due interrogazioni parlamentari alla Commissione: interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta da parte di E. Marquardt, T. Strik, M. Satouri, R. Andresen, dell'8 aprile 2024, P-001033/2024; interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta da parte di P. Picierno, P. Bartolo, P., A. Moretti, B. Benifei, P. De Castro, B. Covassi, T. Tinagli, del 20 marzo 2024, E-000869/2024.

[47] Il contesto di cooperazione nelle politiche migratorie tra Unione ed Egitto, ancor prima dell'ultima intesa, ha sempre suscitato opportune riflessioni a livello geopolitico; *ex multis*: D. Abdel Fattah, V. Rieting, A. Fakhry, *Egypt, the EU, and Migration: an Uncomfortable Yet Unavoidable Partnership. (DGAP Report, 18)*, in *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.*, Berlin, 2021, consultabile www.ssoar.info/ssoar/handle/document; T. Abderrahim, *The Securitisation of the EU's Migration Policies: What Consequences for Southern Mediterranean Countries and their Relations with the EU?*, in *European Institute of the Mediterranean (IEMed)*, 2018; G. Tsourapas, *The EU-Egypt Partnership Priorities and the Egyptian Migration State. Migration Governance and Asylum Crises*, in *E-International Relations*, 2020.

[48] Questo quanto si legge nella parte finale della *Joint Declaration*. Proprio sul settore migratorio diversi sono stati i commenti critici: Amnesty International, (2024a, January 26). *EU/Egypt: EU must address Egypt's 'abysmal' human rights record* consultabile www.amnesty.org/en/latest/news/2024/01/eu-egypt-eu-must-address-egypts-abysmal-human-rights-record/; Amnesty International. (2024b, June 13). *Joint NGO letter on the EU's macro-financial assistance to Egypt and human rights*. Amnesty, consultabile www.amnesty.eu/news/joint-ngo-letter-on-the-eus-macro-financial-assistance-to-egypt-and-human-rights/; A. Schwarz,

### 3.2. Segue: *b) L'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo*

Dall'analisi di queste due intese *sui generis* possiamo trarre alcune conclusioni in grado di far emergere una potenziale violazione dei Trattati, a prescindere dalla natura vincolante o meno delle stesse.

È innanzitutto opportuno analizzare separatamente le criticità che sollevano differenti dubbi di legittimità – seppur in parte sovrapponibili – a seconda dell'inquadramento degli strumenti in esame.

Qualora si dovessero considerare tali intese come vincolanti, il mancato rispetto della procedura prevista dall'articolo 218 TFUE sarebbe evidente. Essa è valida, infatti, per tutti gli accordi internazionali stipulati dall'Unione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali qualora sia previsto un impegno a vincolarsi[49].

Nel nostro caso, nonostante in ambo le intese stipulate vi fosse la rappresentanza esterna dell'Unione tramite la Commissione (sebbene nelle "forme" del *Team Europe*) con il ruolo di negoziatrice, tanto il Consiglio dell'UE quanto il Parlamento europeo avrebbero dovuto prendere parte alla procedura di conclusione *ex* art. 218. Nel dettaglio, oltre ai compiti ad esso riservati, quali l'approvazione dell'avvio dei negoziati, la definizione delle direttive di negoziato e l'autorizzazione alla firma e conclusione degli accordi (parr. 2 e 3), il Consiglio deve ottenere anche l'approvazione del Parlamento prima dell'adozione di accordi concernenti materie in cui si applica la procedura legislativa ordinaria (par. 6), quale appunto asilo e migrazione ai sensi degli artt. 78 e 79 TFUE. Inoltre, durante tutte le fasi della procedura, il Parlamento è immediatamente e pienamente informato (art. 218(10) TFUE)[50].

Di conseguenza, l'aggiramento delle procedure *ad hoc* indicate porterebbe ad un'illegittimità delle intese stipulate dall'Unione, sindacabile da

*Migration agreement with Egypt: EU backing the wrong horse*, in *The Heinrich-Böll-Stiftung European Union | Global Dialogue office*, 22 March 2024, consultabile www.eu.boell.org migration-agreement-egypt-eu-backing-wrong-horse.

[49] Già nel parere 1/75, sopra citato, la Corte di giustizia si esprimeva a livello generale parlando di accordi internazionali come «ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma».

[50] Per un'analisi sulla tendenza generale ad un ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo tanto nella conclusione di accordi internazionali quanto di strumenti di *soft law* v. D. GNES, M. SORMUNEN, *Controlling the Executive in External Migration Policy? A Preliminary Assessment of the Role of the European Parliament in Scrutinising and Influencing EU Informal Readmission Arrangements*, in *CLEER PAPERS*, n. 1, 2022.

parte della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE[51]. Proprio sull'esclusione del Parlamento, in due recenti casi[52], la Corte ha dichiarato l'illegittimità della decisione del Consiglio di concludere un accordo, oltretutto riguardante il settore PESC, a causa del mancato rispetto dell'obbligo informativo nei confronti del Parlamento in tutte le fasi della procedura, a norma del par. 10 dell'articolo sopra citato. Sul punto, nonostante il ruolo del Parlamento risulti limitato in tale politica dell'Unione, la Corte ha sostenuto come nessun settore possa considerarsi esente da un controllo democratico, fosse anche solo a scopo informativo come per la PESC. Il suo coinvolgimento assurge pertanto a requisito di forma sostanziale, la cui violazione determina la nullità dell'atto viziato.

Infine, seguendo quest'ultima impostazione e visto il mancato rispetto delle procedure interne, è possibile ritenere potenzialmente applicabile ai casi in esame anche l'art. 46 CVDT, relativamente alla nullità dei trattati per inosservanza delle norme interne sulla competenza a stipulare[53]. Del resto, come ricordato più volte dai giudici di Lussemburgo, anche se la Convenzione parla di accordi tra Stati, le disposizioni in essa contenute sono in ampia misura espressione del diritto internazionale consuetudinario e, pertanto, possono essere prese in considerazione quale ispirazione in sede di interpretazione degli accordi stipulati dall'Unione[54].

Tuttavia, secondo una diversa e più probabile prospettiva[55], tanto il

[51] Inoltre, merita ricordare come nel caso degli accordi formali, *ex* art. 218 TFUE, al controllo di legittimità si aggiunge anche quello preventivo, attraverso la competenza consultiva della Corte, attivabile ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE.

[52] Corte giust. 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio*, punto 83 ss.; 14 giugno 2016, C-253/14, *Parlamento/Consiglio*, punto 69 ss.

[53] In generale v. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, XII ed., Napoli, 2023, p. 144-159; E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2025, p. 162 ss.; A. CASSESE, *(a cura di Micaela Furli) Diritto Internazionale*, IV ed., Bologna, 2021, p. 288 ss.; AA.VV., *Istituzioni di Diritto Internazionale*, VI ed., Torino, 2021, pp. 96-99.

[54] In tal senso, non solo in riferimento alla CVDT ma anche alla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati delle organizzazioni internazionali, v. Corte giust. 25 febbraio 2010, C-386/08, *Brita*, punti 40-43; 27 febbraio 2018, C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punti 47 e 48; 26 febbraio 2019, C-115/16, C-118/16, C-119/16 e C-299/16, *N Luxembourg 1 e a.*, punto 90.

[55] Cfr. *ex multis* F. BATTAGLIA, *op. cit.*; P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *op. cit.*; T. STRIK, R. ROBBESOM, *op. cit*. Gli A. rivolgono queste considerazioni nei confronti del MoU con la Tunisia; tuttavia, come sostenuto sopra, a parere di chi scrive tali considerazioni possono valere anche per la JD con l'Egitto. Sulla natura più problematica e vincolante del MoU v. invece F. PERRINI, *op. cit.*, p. 160.

MoU quanto la JD andrebbero inquadrati come informali e non giuridicamente vincolanti. In tal caso, andrebbe senz'altro esclusa una violazione delle garanzie procedurali previste dall'art. 218 TFUE, poiché esso si riferisce unicamente agli accordi internazionali, come visto sopra.

Nondimeno, vi sono altre garanzie che non possono essere ignorate e che devono essere applicate anche in questi contesti di incertezza e vaghezza giuridica. Su questo aspetto viene in soccorso la giurisprudenza della Corte, nella nota sentenza *France v Commission II*[56], in cui emerge chiaramente come la firma di un accordo non giuridicamente vincolante non esclude la necessità di rispettare il principio dell'equilibrio istituzionale, sancito dopo Lisbona dall'art. 13 par. 2 TUE, implicando una chiara definizione delle competenze tra le diverse istituzioni dell'UE. Inoltre, aggiunge la Corte, in mancanza di norme specifiche nei Trattati riguardo a questi strumenti, le competenze tra le istituzioni devono essere dedotte dalle disposizioni generali del Trattato sull'Unione europea.

Al riguardo, secondo l'articolo 17 del TUE, la Commissione europea rappresenta l'Unione a livello internazionale ma senza che ciò implichi anche un potere decisionale, riservato invece al Consiglio. Non a caso, come stabilito dall'articolo 16 TUE, è il Consiglio responsabile nel definire l'azione esterna dell'Unione, dovendo autorizzare la negoziazione di un accordo non vincolante e decidere sulla firma dello stesso per l'Unione nel suo complesso. Nel caso del *Memorandum* d'intesa con la Svizzera[57], la Corte di giustizia ha chiarito che il potere di rappresentanza internazionale non comprende il potere di firma di un impegno politico, poiché la Commissione ha bisogno del consenso preventivo del Consiglio. Inoltre, anche se l'accordo negoziato dalla Commissione rispecchia esattamente il mandato del Consiglio,

[56] Corte giust. 23 marzo 2004, C-233/02, *Francia/Commissione*, punto 40. Per un'analisi della sentenza in esame cfr. ad esempio P. GARCIA ANDRADE, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements: France v Commission II*, in G. BUTLER, R. WESSEL, *EU External Relation Law*, London, 2022.

[57] Corte giust. 28 luglio 2016, C-660/13, *Consiglio/Commissione europea*. In commento sulla sentenza A. NEERGARD, *Institutional Balance in the Conclusion of Non-binding International Agreements Revisited: Council v Commission (Swiss MoU)*, in G. BUTLER, R. WESSEL, *op. cit*. Sebbene il caso del *Memorandum* con la Svizzera riguardi intese di natura prettamente commerciale, dunque un settore in cui il diritto dell'Unione risulta maggiormente armonizzato e di competenza prettamente esclusiva europea, tale distinguo non può portare ad una più tenue applicazione dei principi fondamentali dell'Unione (quale l'equilibrio istituzionale) qualora trattasi di competenze concorrenti e riguardanti politiche divisive, come quelle migratorie. Pena una difforme e disomogenea applicazione del diritto dell'Unione a seconda degli interessi in gioco.

quest'ultimo deve comunque valutare se la firma sia ancora nell'interesse dell'UE (punto 43), poiché trattasi di un atto che dipende dalla discrezionalità politica del Consiglio.

Nel caso delle intese con i Paesi nordafricani, anche qualora si volesse riconoscere al Consiglio un ruolo, seppur limitato, nella fase preparatoria al raggiungimento dell'intesa, il suo mancato coinvolgimento formale risulta difficilmente compatibile con i principi di pubblicità e trasparenza che dovrebbero guidare l'azione dell'Unione nelle relazioni esterne[58].

Ciononostante, è il mancato coinvolgimento del Parlamento a rappresentare l'assenza più rilevante. L'articolo 14 del TUE gli riconosce infatti un ruolo fondamentale di controllo politico e consultivo, senza esclusioni in caso di adozione di strumenti internazionali non vincolanti[59]. Inoltre, gli obblighi di informazione e rendicontazione possono essere dedotti anche dai poteri del Parlamento in materia di bilancio, a prescindere dalla previsione di una sua partecipazione formale[60]. In maniera simile, di questo avviso è stata anche la Grande Camera della Corte di giustizia nel cd. *Tanzania case*[61].

Alla luce dei principi di equilibrio istituzionale e attribuzione delle competenze, nonché del principio di democraticità, di cui il Parlamento europeo

[58] Così A. De Leo, *The EU-Tunisia Memorandum of Understanding: A Blueprint for Cooperation on Migration?*, in *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, n. 10, 2023; V. Moreno-Lax, *EU Constitutional Dismantling Through Strategic iIformalisation: Soft Readmission Governance as Concerted Disintegration*, in *ELJ*, vol. 30, nn. 1-2, 2024, p. 29 ss.

[59] Il tutto si inserisce inoltre nel dibattito relativo alla coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'Ue, sulla base dell'art. 21 par. 3 TUE, che in materia di asilo e migrazione riveste una particolare importanza. La cooperazione esterna in materia di migrazione, compreso il controllo delle frontiere, può infatti incidere sui diritti fondamentali dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo, in particolare sull'accesso a una procedura di asilo e sul principio di *non refoulment*.

[60] Come noto, il Trattato di Lisbona ha collocato il Parlamento su un piano di parità con il Consiglio nell'ambito della procedura annuale di bilancio, che oggi risulta simile alla procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento costituisce per l'appunto uno dei due rami dell'autorità di bilancio (art. 314 TFUE); partecipa alla procedura di bilancio sin dalla fase preparatoria, in particolare per quanto riguarda la definizione degli orientamenti generali e della natura delle spese, approva il bilancio e ne controlla l'esecuzione (art. 318 TFUE). Infine, ad esso compete anche l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE).

[61] Corte giust. 14 giugno 2016, C-263/14, *Parlamento/Consiglio*, punti 70-72. In quel caso, la Corte ha ribadito l'importanza di un imprescindibile coinvolgimento del Parlamento, anche solo a scopo informativo, qualora l'Unione agisca nella sua dimensione esterna al fine di «verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni».

rappresenta la massima espressione, le intese informali e non vincolanti in esame non potevano prescindere dal suo coinvolgimento[62].

## 4. *Più interessi nazionali degli Stati membri e meno solidità delle istituzioni europee: la minaccia all'autonomia dell'Unione europea*

Le conseguenze che possono scaturire da questo approccio dell'Unione europea nella gestione delle politiche migratorie, tramite la stipulazione di intese simili a quelle appena analizzate, sono numerose e varie. La violazione dell'equilibrio istituzionale e della ripartizione dei poteri non è chiaramente l'unica problematica e forse nemmeno la più urgente[63].

Scopo prioritario del presente contributo è però quello di porre in luce come il crescente ricorso a strumenti di *soft law* e l'aggiramento delle procedure previste dai Trattati, in primis *ex* art. 218 TFUE, abbiano inciso e incideranno negativamente sull'autonomia dell'UE, con particolare riguardo ai rapporti con gli Stati membri. Una questione che si origina proprio dall'esclusione di alcune istituzioni dalla conclusione delle intese e dalla preponderanza registrata degli interessi nazionali su quelli comuni europei.

Il legame tra il mancato rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione nella sua dimensione

[62] Sul punto v. V. MORENO-LAX, *EU Constitutional Dismantling through Strategic Informalisation*, cit.; J. SANTOS VARA, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: a Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK, *op. cit.*, p. 21 ss. In quest'ultima opera, sulla base della sentenza del *Tanzania case* richiamata e della precedente *Commission v. Council* (C-370/07), l'Autore sottolinea come le prerogative del Parlamento possono essere garantite solo se esso viene coinvolto sia nella fase di negoziazione sia in quella di conclusione degli accordi con i Paesi terzi, indipendentemente dalla loro natura giuridica.

[63] Il riferimento va soprattutto alle numerose denunce in termini di violazione dei diritti umani legate alle politiche dei Paesi nordafricani. Diversi sono i rapporti di associazioni e ONG che denunciano una situazione sempre più grave e sconcertante rispetto alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti conseguente all'implementazione di tali intese. Tra i più recenti v. il rapporto "*Statetrafficking*" del dicembre 2024 sulla situazione in Tunisia consultabile www.statetrafficking.net/StateTrafficking_IT_light.pdf, o anche il rapporto del Centro di ateneo per i diritti umani consultabile unipd-centrodirittiumani.it/it presso l'Università di Padova; più specifico sull'Egitto v. rapporto di *The New Umanitarian* consultabile www.thenewhumanitarian.org/investigations/2024/04/25/exclusive-inside-egypt-secret-scheme-detain-deport-thousands-sudan-refugees.

esterna è stato affrontato più volte dalla Corte di Lussemburgo[64]. In un parere relativo ad un progetto di accordo sull'istituzione di uno Spazio aereo comune europeo (ECAA) tra l'allora Comunità europea e taluni Paesi terzi, la Corte affronta la compatibilità di tale accordo rispetto al principio di autonomia dell'ordinamento europeo, affermando che: «Garantire l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario presuppone quindi che le competenze della Comunità e delle sue istituzioni, quali concepite nel Trattato, non siano snaturate (v. i menzionati pareri 1/91, punti 61-65, e 1/92, punti 32 e 41)»[65]. Sebbene il parere richiamato riguardi un trattato internazionale a tutti gli effetti e con un oggetto ben diverso dalle politiche migratorie, è importante chiedersi se la stessa logica non possa ravvisarsi anche per i *no binding agreement*, come il MoU con la Tunisia e la JD con l'Egitto.

In caso affermativo, la procedura seguita per la conclusione delle intese, andando a violare il principio dell'equilibrio istituzionale, comporterebbe anche una lesione dell'autonomia dell'Unione europea. Questo effetto si connota tanto per la prevaricazione compiuta dalla Commissione nei confronti delle altre istituzioni, quanto per la sostituzione operata dagli Stati membri nei confronti dell'azione dell'Unione nel suo complesso.

Oltre a considerazioni di carattere politico, occorre rilevare come rispetto a quest'ultimo punto sia stato proprio il Consiglio europeo ad insistere molto sulla conclusione delle intese in esame ed in generale su questo approccio incentrato sull'esternalizzazione informale delle politiche migratorie, nonostante alcune perplessità mostrate dalla Commissione e con una forte pressione sui Paesi terzi[66]. Tale sistema rischia nondimeno di provocare l'offuscamento e il depotenziamento di quella che dovrebbe essere una competenza prettamente europea, così come stava emergendo nella maggior

[64] Per un'analisi di questa evoluzione giurisprudenziale v. C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Padova, 2024, p. 47 ss. Inoltre, sull'evoluzione del principio di autonomia nella dimensione esterna dell'Unione v. anche *ex multis* R. COLLINS, N. D. WHITE (eds.), *International Organisations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London-New York, 2013; C. CONTARTESE, *op. cit.*; P. KOUTRAKOS, *The Autonomy of EU Law in External Relations: an Elusive Principle*, in K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (eds.), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024; J. ODERMATT, *The Principle of Autonomy: an Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018.

[65] Corte giust. parere 18 aprile 2002, 1/00, punto 12. Per un commento cfr. C. CONTARTESE, *op. cit.*, pp. 60-63.

[66] T. STRIK, *op. cit.*, p. 915.

parte degli ARUE stipulati in precedenza, i quali oltretutto contenevano solitamente apposite clausole di prevalenza su eventuali accordi bilaterali degli Stati membri[67]. Simili clausole non compaiono assolutamente negli ultimi strumenti, lasciando dunque libera anche l'azione dei singoli SM con il pericolo di forti frammentazioni[68].

Se a quanto già evidenziato si aggiungono, come visto precedentemente[69], le missioni militari avviate nell'ambito della PSDC con finalità esplicite di contenimento dell'"emergenza" migratoria, la tendenza verso un approccio marcatamente intergovernativo risulta ancora più evidente. Questo elemento si lega tra l'altro anche ad un altro profilo relativo alla salvaguardia dell'autonomia dell'Unione nella sua dimensione esterna, ovvero quello dei rapporti con le organizzazioni internazionali. In alcune delle missioni menzionate, infatti, l'avvio delle operazioni militari è stato subordinato all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mettendo in luce ulteriori limiti all'autonomia decisionale dell'Unione[70].

Non si può poi tacere sul silenzio della Commissione di fronte a questo snaturamento delle disposizioni dei Trattati, data la sua storica funzione di "custode" degli stessi. L'impiego di rappresentanze esterne *sui generis*, come il cd. *Team Europe*, ha altresì suscitato alcune perplessità riguardanti una potenziale carenza di autonomia negoziale da parte della Commissione europea nei confronti dei Paesi terzi, determinata anche dalla presenza – formalmente di "mero supporto" ma sostanzialmente influente – di alcuni Stati membri nel processo negoziale[71]. Tale dinamica evidenzia un ulteriore squilibrio a favore degli interessi di specifici Paesi dell'Unione, spesso a discapito di altri. Questa asimmetria non dipende unicamente dalla mera assenza materiale di alcuni Stati membri nei negoziati, ma riflette piuttosto l'intrinseca

[67] Per un'analisi accurata su questo meccanismo v. F. CASOLARI, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *DIC*, n. 1, 2018.

[68] Il noto "accordo Italia-Albania", seppur attinente a tematiche e competenze ben diverse, ne è un esempio.

[69] V. *supra* par. 2, pp. 8 e 9.

[70] P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 972.

[71] F. BATTAGLIA, *op. cit.*, p. 882. Sulle potenzialità e punti deboli del nuovo approccio tramite il cd. *Team Europe* v. A. BURNI, B. ERFORTH, I. FRIESEN, K. NIELS, *The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target*, in *Discussion Paper. Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspoliti*, n. 22, 2021.

difficoltà di giungere a una posizione comune in ambiti politicamente e strategicamente sensibili come quello migratorio. Ne consegue un crescente numero di Stati membri insoddisfatti, esclusi o marginalizzati, accentuato dal fatto che alcuni di essi tendono a privilegiare relazioni bilaterali consolidate con i Paesi terzi, nel tentativo di limitare l'ingerenza dell'Unione, mentre altri si trovano nella condizione opposta, necessitando del sostegno dell'Unione stessa per sopperire a una strutturale carenza di capacità negoziale o operativa a livello nazionale[72].

## 5. *Considerazioni conclusive. Verso un urgente e necessario cambio di approccio?*

Dall'analisi appena condotta emerge un quadro intrinsecamente complesso e di difficile soluzione per l'azione esterna dell'UE.

Il ricorso ad un approccio intergovernativo, particolarmente ricorrente in contesti di crisi eterogenee[73], è attribuibile a una pluralità di fattori determinanti, tra cui rientrano innanzitutto logiche securitarie a livello nazionale ed europeo, così come la prevalenza degli interessi economici nazionali degli Stati membri, i quali mirano a preservare una posizione preminente nelle relazioni con i Paesi terzi, estendendo la loro influenza oltre il mero obiettivo di contenimento dei flussi[74].

In questa sede sono state maggiormente evidenziate le potenziali conseguenze di tale sistema nei confronti dell'autonomia dell'Unione europea. Queste ultime non possono che considerarsi negativamente, in quanto conducono l'Unione ad essere in balia di accordi informali senza regole procedurali e vincoli di contenuto, con il rischio di innescare effetti dannosi per gli equilibri istituzionali europei e senza la possibilità di essere sottoposti ad un controllo democratico e giudiziale.

[72] Così anche P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *op. cit.*

[73] M. E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *op. cit.* Del resto, per uno sguardo all'attualità, basta riflettere sulle divisioni tra le posizioni dell'UE e degli Stati membri in questioni come la guerra in Ucraina, oppure sul contrasto ai dazi commerciali imposti dagli USA con la nuova amministrazione Trump.

[74] Si pensi all'Italia ed al noto "Piano Mattei" contenuto nella l. n. 2/24 ,del 1° gennaio 2024 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il "Piano Mattei" per lo sviluppo in Stati del Continente africano", il cui obiettivo – come sottolineato dal Governo nella relazione illustrativa – è la costruzione di un partenariato fra Italia e Stati del Continente africano, «nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza».

In parte riconducibile a questo approccio sul contenimento dei flussi è la questione relativa alle innumerevoli violazioni dei diritti umani registrate proprio all'indomani dell'aumento delle recenti intese informali, di cui si è solo dato cenno[75]. Questa situazione particolarmente grave, anche in ossequio all'art. 21 TUE, necessiterebbe una considerazione più seria da parte dell'Unione, evitando di creare situazioni simili a quanto accaduto di recente proprio in relazione al MoU con la Tunisia[76].

Al di là dei dubbi e degli aspetti critici esposti, lo scenario di breve medio termine presenta tuttavia qualche barlume di speranza.

Nonostante le numerose perplessità verso la Riforma, è stato infatti di recente sottolineato come il nuovo "Patto sulla migrazione e l'asilo", con particolare riferimento al regolamento 2024/1351[77], riconfermi la ricerca di una cooperazione forte con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori e stia al contempo cercando una formalizzazione di questi strumenti con gli Stati terzi[78]. Questo nuovo approccio, che si fonda su una chiara base giuridica, favorirebbe un'Unione più coesa, basata su procedure trasparenti e rispettosa dei principi dell'azione esterna sanciti nei Trattati. Inoltre, l'attribuzione di poteri e limiti ben precisi alle istituzioni europee potrebbe verosimilmente garantire anche una maggiore possibilità di ricorrere giudizialmente contro eventuali violazioni.

[75] Vedi *supra* nota 59.

[76] La Commissione è stata accusata da diversi parlamentari europei e ONG di non aver effettuato alcuna valutazione d'impatto sui diritti umani in sede di stipula dell'intesa con la Tunisia. Interpellata, la stessa Mediatrice europea ha sottolineato l'assenza di una previa valutazione della Commissione circa le possibili ripercussioni sui diritti umani, necessaria soprattutto quando risultano coinvolte anche ingenti risorse europee. Così decisione sul memorandum d'intesa UE-Tunisia (OI/2/2024/MHZ) *www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it*; sui fondi v. punto 27.

[77] V. *supra* nota 11. Un'interessante analisi in riferimento al nuovo Patto in tema di riammissioni è quella di F. MARTINES, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la riammissione dei migranti irregolari da parte dei paesi di origine o di transito*, in questa *Rivista*, n. 4, 2020, p. 44 ss.

[78] Cfr. P. GARCIA ANDRADE, *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, in *EU Migration Law Blog*, 9 September 2024.

**Abstract (ita)**

Il presente contributo pone in evidenza come gli sviluppi più recenti in tema di azione esterna dell'Unione europea nell'ambito delle politiche migratorie rischino di costituire un pericolo per l'autonomia e l'indipendenza dell'Unione europea. Questa conseguenza è soprattutto riconducibile agli squilibri interni tra istituzioni europee ed ai rapporti tra Unione e Stati membri, in un settore, quello migratorio, particolarmente delicato ed esposto a logiche securitarie e sovraniste. Dopo una breve analisi sulle più recenti trasformazioni delle politiche migratorie nella loro dimensione esterna, caratterizzate da un crescente ricorso a strumenti di *soft law* e a varie forme di partenariato con Stati terzi di origine e transito dei flussi migratori, il contributo si sofferma sull'analisi dei problemi legati a due intese stipulate tra UE e Paesi nordafricani: il *Memorandum of Understanding* con la Tunisia e la *Joint Declaration* con l'Egitto. Gli elementi più problematici di queste intese riguardano, nel dettaglio, la procedura di conclusione e la relativa potenziale violazione dei Trattati rispetto al principio di equilibrio istituzionale, di cui all'art. 13, par. 2 TUE. Costituiscono ulteriore elemento di riflessione le ricadute negative in termini di autonomia dell'Unione proprio quale conseguenza della scelta di Commissione e Consiglio europeo di aggirare le anzidette regole procedurali. Complessivamente, un simile assetto, che privilegia approcci intergovernativi rispetto alla competenza dell'Unione europea, può essere inquadrato come l'espressione di un tendenziale svuotamento delle prerogative delle istituzioni europee a favore degli interessi nazionali.

**Abstract (eng)**

The contribution examines recent developments in the European Union's external action on migration, highlighting how current trends risk undermining the EU's institutional autonomy and independence. This concern arises primarily from internal imbalances between EU institutions and the evolving relationship between the Union and its Member States in a policy area (migration) that is particularly sensitive and increasingly shaped by security-driven and nationalist narratives.

The analysis begins by outlining the recent evolution of EU external migration policy, marked by a growing reliance on soft law instruments and various forms of partnerships with third countries of origin and transit. It then focuses on two specific agreements concluded with North African states: the *Memorandum of Understanding* with Tunisia and the *Joint*

*Declaration* with Egypt. The most problematic aspects of these arrangements concern, in particular, the procedure of their conclusion and the potential violation of the Treaties with respect to the principle of institutional balance, as laid down in Article 13(2) TEU. A further element of concern lies in the negative implications for the Union's autonomy, resulting from the decision of the Commission and the European Council to circumvent the abovementioned procedural rules. Overall, such an approach – which privileges intergovernmental dynamics over the competences of the European Union – may be seen as indicative of a broader trend towards the erosion of the prerogatives of EU institutions in favour of national interests.

# L'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO DELL'UE RISPETTO AL DIRITTO NAZIONALE A FRONTE DI NUOVI ORGANI E MODELLI DECISIONALI: IL CASO DELLA PROCURA EUROPEA

**Marta Ramat***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'EPPO e la sua singolarità nel panorama istituzionale UE. – 3. Scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Unione e autonomia: alcune coordinate. – 3.1. La relazione tra competenze della Corte e autonomia. – 3.2. La Corte e lo scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF, sui poteri di *enforcement* esercitati da attori UE e sugli atti adottati tramite procedure multilivello. – 4. Scrutinio sulla validità degli atti procedurali di EPPO e autonomia del diritto dell'Unione: profili critici. – 4.1. Il profilo giurisdizionale. – 4.2. Il profilo sostanziale. – 4.3. Profili problematici per l'autonomia del diritto dell'Unione. – 5. Riflessioni conclusive.

## 1. *Introduzione*

Il principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione, tanto rispetto al diritto nazionale quanto a quello internazionale, è uno dei capisaldi su cui si fonda e si è sviluppato l'ordinamento UE. Esso «deriva dalle caratteristiche essenziali dell'Unione e del suo diritto»[1] e si declina secondo numerosi corollari[2]. Com'è noto, alcuni di essi riguardano il controllo di validità degli atti di istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'UE: sul piano giurisdizionale, la Corte di giustizia ("CGUE" o "Corte") gode della giurisdizione

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Il presente scritto prende le mosse dalla relazione presentata alla V edizione dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea promosso da AISDUE. L'Autrice desidera ringraziare il presidente della sessione, Prof. Massimo Condinanzi, la *discussant*, Prof.ssa Patrizia De Pasquale, i Proff. Bernardo Cortese, Luigi Daniele e Carlo Tovo, e il/la revisore anonimo/a, per i preziosi commenti e spunti di riflessione. Ogni errore od omissione è imputabile esclusivamente all'Autrice.

[1] Corte giust. parere 30 aprile 2019, 1/17, *Accord ECG UE-Canada*, punto 109.

[2] Su tale principio, si vedano, *ex multis*: B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018; K. LENAERTS, J. A. GUTIERREZ-FONS, S. ADAM, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *HJIL*, vol. 81, 2021, p. 47 ss.; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024.

esclusiva a dichiarare l'invalidità di detti atti[3]; parallelamente, sul piano sostanziale, la (in)validità di un atto emanato a livello UE può dipendere, di regola, soltanto dall'ordinamento dell'Unione stessa[4]. Come chiarito dalla Corte, tale duplice condizione assicura l'unità dell'ordinamento UE e l'uniforme applicazione del suo diritto[5], caratteristiche a loro volta funzionali alla preservazione dell'autonomia di tale ordinamento.

Il principio in discorso e i due corollari appena menzionati informano, dunque, la disciplina del controllo di legalità degli atti adottati da istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione. Come si vedrà, essi trovano applicazione, seppur con specifiche declinazioni, anche nello scrutinio sugli atti di agenzie e altri soggetti operanti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia[6], su quelli adottati da istituzioni, organi e organismi UE nell'esercizio di poteri di *law enforcement*[7], e su quelli scaturenti da procedure decisionali cd. multilivello[8].

[3] Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, punti 15-18.

[4] Ciò emerge, in primo luogo, dalle cause stesse di invalidità di cui all'art. 263 TFUE, ossia – com'è noto – incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, sviamento di potere. Tale regola è emersa anche nella giurisprudenza della CGUE in alcuni contesti più specifici, e.g. Corte giust. 3 dicembre 1992, C-97/91, *Oleificio Borelli/Commissione*, punti 11-13; Corte giust. 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France e.a.* La possibile influenza degli ordinamenti nazionali sulla validità degli atti dell'UE, e i relativi limiti sostanziali e procedurali, è stata esaminata *ex multis* da F. BRITO BASTOS, *The Borelli Doctrine Revisited: Three Issues of Coherence in a Landmark Ruling for EU Administrative Justice*, in *REALaw.blog*, vol. 8, n. 2, 2015, p. 269 ss.; ID., *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *CMLR*, vol. 55, n. 1, 2018, p. 101 ss.

[5] *Foto-Frost*, sopra citata, punto 15.

[6] La cd. *agencification* è un fenomeno che investe l'intera architettura istituzionale dell'UE: M. CHAMON, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, New York, 2016. Tale fenomeno si è progressivamente verificato anche nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, assumendo una forma peculiare stante la natura concorrente delle competenze UE in tale ambito e la particolare sensibilità per la sovranità nazionale: K. LIGETI, A. MARLETTA, *EU Criminal Justice Actors. Accountability and Judicial Review vis-à-vis the EU Citizen*, in *NJECL*, n. 2, 2016, p. 182. Sui diversi filoni di evoluzione dello Spazio, più ampiamente: C. HONORATI, *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come laboratorio costituzionale dell'identità europea*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

[7] Per uno studio approfondito di tale tipologia di attore istituzionale, si veda M. LUCHTMAN, K. LIGETI, J. VERVAELE (eds.), *EU Enforcement authorities. Punitive Law Enforcement in a Composite Legal Order*, Oxford, 2023.

[8] Per una sintesi onnicomprensiva dei possibili modelli di cd. *governance* multilivello e i profili problematici sollevati per lo scrutinio giurisdizionale degli atti adottati in tale

In questo quadro, la Procura europea (altresì nota con l'acronimo inglese "EPPO"), seppur presenti alcune analogie con gli attori e i meccanismi sopracitati, si contraddistingue per rilevanti peculiarità, dalle quali scaturiscono problematiche inedite. Il quadro giuridico definito dal regolamento (UE) 2017/1939[9] risulta, infatti, singolare sotto vari profili. Tra questi, figura la disciplina – sia sostanziale, sia processuale – del controllo di validità sugli atti adottati dalla Procura stessa nell'esercizio delle sue funzioni requirenti. Tale disciplina, che sarà illustrata in dettaglio *infra*, si caratterizza essenzialmente per una singolare centralità degli ordinamenti degli Stati membri: mentre l'EPPO si qualifica a pieno titolo quale organo *dell'Unione* (art. 3 del regolamento), l'impugnazione dei relativi atti procedurali avviene – di regola – dinanzi alle giurisdizioni *nazionali* sulla base di regole non armonizzate. Anche i parametri di validità dei suoi atti sono in larga parte dettati dal diritto interno. Un siffatto sistema, in cui lo scrutinio di validità sulla pressoché totalità degli atti di un organo UE è affidato ai giudici nazionali, presenta notevoli implicazioni per l'autonomia del diritto UE rispetto agli ordinamenti degli Stati membri, e rende dunque necessaria qualche riflessione rispetto ai meccanismi che ne consentono la salvaguardia. Tali riflessioni paiono oltremodo rilevanti in un momento in cui, mentre la Corte è investita di nuove questioni pregiudiziali riguardanti il regolamento, si è aperto il dibattito accademico e istituzionale che potrebbe portare ad una revisione del regolamento stesso e, più ampiamente, della cd. *EU Anti-Fraud Architecture*.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo muove dalla sintetica illustrazione di alcune specificità dell'EPPO, che emergono dalla comparazione di questa con gli attori e i meccanismi istituzionali ad essa simili sopra menzionati (2); l'analisi prosegue concentrandosi sui diversi filoni di giurisprudenza in materia di correlazione tra competenze della CGUE e principio di autonomia (3). Su tali basi, il contributo affronta le problematiche poste, per il principio di autonomia, dalla disciplina dello scrutinio di validità sugli atti dell'EPPO, sotto il profilo tanto procedurale quanto sostanziale (4). L'articolo si conclude con alcune riflessioni sul ruolo del rinvio pregiudiziale nella soluzione delle specifiche problematiche individuate (5).

contesto, *ex multis*: M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of Composite Procedures*, in *REALaw*, vol. 7, n. 2, 2014, p. 65 ss. Per uno studio ampio sulle agenzie dell'Unione: J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

[9] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

## 2. *L'EPPO e la sua singolarità nel panorama istituzionale UE*

Sarebbe certamente impossibile in questa sede offrire un'analisi dettagliata di tutte le specificità della Procura o delle svariate sfide e criticità poste dalla sua introduzione[10]. Tuttavia, vale la pena ricordare brevemente la natura dei poteri dell'EPPO e la sua struttura, al fine di sottolinearne l'unicità.

Sul primo versante, è necessario premettere che l'EPPO non è il primo attore sovranazionale ad occuparsi, nell'ordinamento UE, di indagini su gravi reati, ivi comprese condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE[11]. Basti pensare, a tal riguardo, all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)[12] o all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)[13]. La prima, composta da membri nazionali distaccati da ciascuno Stato membro, svolge primariamente funzioni di supporto e coordinamento delle indagini svolte dalle autorità nazionali che abbiano ad oggetto alcune «forme gravi di criminalità»[14]. Il secondo – che è un ufficio interno

[10] Per un'analisi ampia, si vedano L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Cham, 2018; G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea*, Napoli, 2022; L. ERKELENS, A. W. H. MEIJ, M. PAWLIK (eds.), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Cham, 2015; W. GEELHOED, L. ERKELENS, A. W. H. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Cham, 2018; K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (eds.), *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Milano, 2020. Per un'analisi del più ampio tema della protezione degli interessi finanziari dell'UE: A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018.

[11] I reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE costituiscono, secondo quanto precisato agli artt. 22-25 del regolamento EPPO, l'ambito di competenza di quest'ultimo. Per il parallelismo tra EPPO e le agenzie tipiche dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si veda, *ex multis*: J. VERVAELE, *Judicial and Political Accountability for Criminal Investigations and Prosecutions by a European Public Prosecutor's Office in the EU: The Dissymmetry of Shared Enforcement*, in M. SCHOLTEN, M. LUCHTMAN (eds.), *Law Enforcement by EU Authorities*, Cheltenham, 2017, p. 247 ss.

[12] Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

[13] Regolamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio, artt. 1-11.

[14] Le funzioni di Eurojust sono individuate agli artt. 2 e 4 del regolamento (UE) 2018/1727; la competenza *ratione materiae* dell'agenzia è enucleata all'art. 3, mentre la struttura è descritta in dettaglio agli artt. 6-18.

alla Commissione ma dotato di un particolare *status* indipendente – svolge indagini amministrative, sia all'esterno che all'interno di istituzioni, organi e organismi UE, aventi ad oggetto presunte condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione, e successivamente redige una relazione che viene trasmessa alle autorità nazionali competenti.

Al di fuori dell'ambito penale, l'apparato istituzionale dell'Unione esercita talvolta funzioni di *law enforcement* particolarmente intrusive nella sfera individuale, svolgendo perfino ispezioni presso le sedi di persone giuridiche (talvolta anche fisiche), con eventuale accesso a documenti e audizione di persone informate[15]. A titolo di esempio, può menzionarsi il caso della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri in materia di concorrenza[16], o della BCE, nell'ambito delle sue competenze di vigilanza sugli enti creditizi[17].

Cionondimeno, considerando la natura dei suoi poteri e il contesto in cui li svolge, l'EPPO rappresenta un *quid pluris* rispetto ai soggetti sopracitati. Come risulta dalla base giuridica del regolamento istitutivo – ossia, l'art. 86 TFUE – l'EPPO è una vera e propria procura sovranazionale, «competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio […] gli autori di reati» lesivi degli interessi finanziari dell'UE[18]. Essa è dunque dotata di poteri di indagine particolarmente intrusivi, che esercita anche nei confronti di persone fisiche, decide sull'esercizio dell'azione penale e svolge le funzioni di

[15] L'EPPO figura a pieno titolo nel novero delle cd. autorità europee di *punitive law enforcement*, al pari della BCE e della DG COMP della Commissione – e dell'OLAF – secondo M. LUCHTMAN, *Setting the Scene: The Rise of EU Law Enforcement Authorities*, in M. LUCHTMAN, K. LIGETI, J. VERVAELE (eds.), *EU Enforcement Authorities: Punitive Law Enforcement in a Composite Legal Order*, Oxford, 2023, p. 16 ss.

[16] Regolamento (CE) 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, artt. 19-21.

[17] Regolamento (UE) 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, artt. 11-12. Commissione e BCE non sono gli unici attori istituzionali UE dotati di simili poteri. Accanto a esse figura anche, a titolo meramente esemplificativo, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (nota con l'acronimo inglese ESMA), che è perfino dotata del potere di richiedere la documentazione relativa al traffico telefonico e al traffico dati: art. 23 *quater*, regolamento (CE) 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito (cd. CRAR) e art. 25 *octies*, regolamento (UE) 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (cd. EMiR).

[18] Le competenze *ratione materiae*, *personarum* e *loci* dell'EPPO sono definite agli artt. 22-23 del regolamento 2017/1939.

pubblico ministero nei procedimenti di sua competenza fino alla pronuncia della sentenza definitiva[19]. In particolare, l'EPPO è dotato del potere di svolgere perquisizioni (anche di abitazioni private, oggetti o indumenti personali, sistemi informatici), richiedere la produzione di oggetti, documenti e dati informatici archiviati, disporre intercettazioni telefoniche e il tracciamento di oggetti, nonché di disporre misure cautelari conservative di varia natura[20]. Trattandosi di una Procura, l'EPPO può altresì disporre o richiedere – tramite il PED competente – la custodia cautelare dell'indagato/imputato, o l'emissione di un mandato d'arresto europeo[21] nei suoi confronti. A indagine conclusa, spetta direttamente all'EPPO decidere se procedere con il rinvio a giudizio[22] o con l'archiviazione[23] o se, eventualmente, fare ricorso a modalità negoziate – definite, nel regolamento, «procedure semplificate» – di esercizio dell'azione penale, ove previste dal diritto nazionale applicabile[24]. Infine, l'EPPO è competente a proporre e sostenere eventuali impugnazioni[25], rappresentando l'accusa fino alla sentenza definitiva[26].

Emerge dunque l'assoluta novità dell'EPPO. A differenza dell'Eurojust, essa non si limita a coordinare o indirizzare le indagini, ma le svolge personalmente – la conduzione dell'indagine spetta al procuratore europeo delegato ("PED", *infra*) incaricato del caso (art. 28, par. 1), ma anche il livello centrale (*infra*) è coinvolto nella catena di comando. Un'indagine EPPO differisce anche profondamente da quelle condotte dall'OLAF o dagli attori UE dotati di poteri di *law enforcement*: solo la prima può infatti avere come conseguenza *diretta* la sottoposizione dell'interessato/a ad un processo penale e l'imposizione di una pena privativa della libertà.

Sotto il profilo della struttura e dei meccanismi decisionali interni, l'EPPO può, in certa misura, essere visto come un'evoluzione di modelli

[19] Considerando n. 31 del regolamento 2017/1939. Per completezza, è necessario precisare che taluni Stati membri non consentono ai PED di rappresentare l'accusa dinanzi alla corte suprema: L. De Matteis, *The EPPO's Legislative Framework: Navigating Through EU Law, National Law and Soft Law*, in *NJECL*, vol. 14, n. 1, 2023, p. 15.

[20] Tali poteri sono enumerati all'art. 30, par. 1, del regolamento; secondo il par. 4 del medesimo articolo, ciascun PED può inoltre chiedere o disporre qualsiasi misura di cui disporrebbe ai sensi del diritto nazionale del proprio Stato membro in casi analoghi.

[21] Art. 33 del regolamento 2017/1939.

[22] *Ivi*, art. 36.

[23] *Ivi*, art. 39.

[24] *Ivi*, art. 40.

[25] *Ivi*, art. 36.

[26] *Ivi*, art. 4 e considerando n. 31.

precedentemente esistenti. L'ordinamento dell'Unione ha infatti assistito al progressivo affermarsi di un'amministrazione multilivello, con procedure decisionali caratterizzate dalla compartecipazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale: questa avviene all'interno di schemi di varia complessità, che richiedono l'interazione tra una o più autorità nazionali e uno o più attori a livello UE – istituzioni, agenzie, comitati, meccanismi – al fine di adottare atti a portata individuale[27]. Tuttavia, anche rispetto a tali forme di amministrazione e *decision-making* multilivello, l'EPPO presenta elementi di assoluta unicità. Come afferma l'art. 8 del regolamento istitutivo, esso è infatti «un organo […] indivisibile che opera come un ufficio unico». Cionondimeno, presenta una struttura ibrida, che si compone di due livelli. Il livello centrale, con sede a Lussemburgo, è costituito da un procuratore europeo per ogni Stato membro partecipante[28], dal/la procuratore/trice capo e dal direttore amministrativo, nonché da strutture collegiali con poteri decisionali distinti, quali il collegio[29] e le camere permanenti[30]. Le funzioni del

[27] Il fenomeno in esame, spesso definito come *governance* multilivello, amministrazione composita o *decision-making* integrato, appare estremamente variegato e frammentato. A mero titolo di esempio, possono menzionarsi la procedura di risoluzione di enti creditizi e finanziari significativi, regolata dall'art. 18 del regolamento (UE) 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014 , che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) 1093/2010; la procedura di autorizzazione dell'acquisizione di partecipazioni qualificate in enti creditizi, di cui all'art. 15 del regolamento (UE) 1024/2013, cit.; la procedura di ricomposizione dei conflitti tra autorità nazionali per la protezione dei dati, di cui agli artt. 60 e 64 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Tali esempi sono citati ed illustrati da D. SARMIENTO, *Integrated Decision-Making in the EU and Judicial Review. Can the puzzle be fixed?*, in *ELL*, 2024. Per un più vasto tentativo di sistematizzazione e tipizzazione dei vari schemi decisionali esistenti: M. ELIANTONIO, *op. cit.*, p. 68 ss.

[28] Il regolamento 2017/1939 è stato adottato sottoforma di cooperazione rafforzata, a seguito della procedura di "freno di emergenza" di cui all'art. 86 TFUE. Esso vede oggi la partecipazione di 24 Stati membri, a seguito dell'adesione di Polonia e Svezia nel 2024; restano per il momento escluse Irlanda, Danimarca e Ungheria.

[29] Art. 9, par. 1, regolamento 2017/1939, cit., «composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro».

[30] *Ivi*. Ad oggi, le camere permanenti sono 15, ciascuna delle quali è composta da un presidente e due membri permanenti: art. 10, par. 1, regolamento 2017/1939, cit.; artt. 15-17, *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, decisione del Collegio

livello centrale sono molteplici: mentre il collegio si occupa, essenzialmente, di adottare linee guida, della «supervisione generale delle attività» e di «questioni strategiche»[31], le camere permanenti «monitorano e indirizzano» specifiche indagini e, in tale contesto, hanno competenza a decidere su questioni importanti quali l'inizio dell'indagine, il rinvio a giudizio, l'archiviazione o il ricorso ad una procedura semplificata[32]. Inoltre, i procuratori europei sono competenti per la supervisione delle singole indagini seguendo, se del caso, le istruzioni fornite dalla camera permanente[33]. Al livello centrale si aggiunge il livello decentrato, rappresentato dai PED – nel numero di almeno due per Stato membro[34] – che conducono attivamente l'indagine nello Stato membro di appartenenza. Al termine dell'indagine, essi presentano una relazione al procuratore europeo competente per la supervisione del caso[35], propongono alla camera permanente di riferimento la propria ipotesi di scelta tra rinvio a giudizio, archiviazione o ricorso a procedura semplificata[36], e forniscono alla camera permanente una proposta di decisione rispetto all'eventuale appello della sentenza di primo grado[37]. In tali casi, la camera permanente potrebbe poi seguire la proposta del PED o discostarsi da essa[38] e il PED sarebbe, in ogni caso, vincolato alle istruzioni ricevute[39]. In varie circostanze, dunque, l'EPPO riproduce schemi decisionali multilivello: un PED agisce eseguendo istruzioni provenienti dal livello centrale, e/o fornisce a quest'ultimo proposte di decisione[40].

003/2020, versione consolidata a seguito di modifica del 7 febbraio 2024; art. 2, *Decision on the Permanent Chambers*, decisione del Collegio 015/2020.

[31] *Ivi*, art. 9.

[32] *Ivi*, art. 10.

[33] *Ivi*, art. 12.

[34] *Iv*i, artt. 8, par. 4, e 13, par. 2.

[35] *Ivi*, art. 35.

[36] *Ivi*, art. 36.

[37] *Ivi*, art. 36, par. 7.

[38] Salvo in un caso eccezionale, previsto dall'art. 63, par. 1, del regolamento n. 2017/1939: «a camera permanente non può decidere di archiviare il caso se un progetto di decisione propone di portarlo in giudizio».

[39] Alcuni esempi si trovano all'art. 35, par. 2, e all'art. 36, par. 7, del regolamento 2017/1939.

[40] Peraltro, l'interazione tra soggetti differenti avviene anche all'interno del livello centrale, nella gestione dei casi concreti oggetto di indagine: le camere permanenti possono infatti fornire istruzioni al procuratore europeo, e garantiscono al contempo che le singole indagini vengano svolte nel rispetto delle decisioni adottate dal collegio su questioni generali o strategiche.

Tuttavia, vi è una differenza fondamentale tra le procedure decisionali previste dal regolamento EPPO e i meccanismi di *decision-making* multilivello classici. Nel caso dell'EPPO, l'interazione tra soggetti aventi *sede fisica* negli Stati membri (il PED) e livello centrale (il Procuratore europeo e la Camera permanente) non rispecchia in alcun modo un'interazione tra *autorità nazionali* e autorità UE; al contrario, questa costituisce una forma di cooperazione tra due livelli di un unico organo dell'Unione. È importante sottolineare che, a differenza delle procedure decisionali previste per altri organi o agenzie UE[41], nel caso dell'EPPO le procure nazionali non sono *mai* coinvolte in quanto tali. Da un lato, i Procuratori europei (membri delle Camere permanenti e del Collegio) sono nominati dal Consiglio su proposta dello Stato membro di provenienza[42], e non siedono dunque nel livello centrale dell'EPPO in virtù di una posizione di vertice eventualmente ricoperta in seno alla magistratura nazionale; similmente, i PED sono nominati dal Collegio (su proposta del Procuratore capo europeo e previa designazione loro Stato membro[43]) e diventano in tal modo membri di un organo UE, agendo unicamente «per conto» di questo e «nell'interesse dell'Unione nel suo complesso»[44].

## 3. *Scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Unione e autonomia: alcune coordinate*

Chiarite tali necessarie premesse, le problematiche poste dal sistema di tutela giurisdizionale avverso gli atti procedurali dell'EPPO sotto il profilo del principio di autonomia del diritto UE derivano, essenzialmente,

[41] A titolo meramente esemplificativo, si vedano: art. 21, regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (rifusione); art. 40, regolamento (UE) 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 , che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione.

[42] Art. 16, regolamento 2017/1939, cit.

[43] *Ivi*, art. 17.

[44] *Ivi*, artt. 6 e 13. Per tale ragione, Sarmiento qualifica l'EPPO quale modello di *decision-making* integrato orizzontale, in quanto richiama in sé autorità nazionali rendendole parte di un organo UE: D. SARMIENTO, *op. cit.*, p. 5. Peraltro, in virtù del principio di indipendenza, anche i PED sono soggetti all'assoluto divieto di «[sollecitare o accettare] istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione»: art. 6, regolamento 2017/1939, cit.

dall'ampia deroga alla giurisdizione della Corte prevista dall'art. 42 del regolamento.

Dunque, per meglio illustrare la singolarità delle questioni analizzate, pare utile partire da una sintesi generale del legame tra competenze della CGUE e tutela del principio di autonomia, per come delineato dalla Corte stessa (3.1.). Su tale base, si evidenzierà come tale legame si manifesti, e persista, nello scrutinio sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF – attori UE operanti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale – sulle decisioni di esercizio di poteri investigativi da parte di istituzioni e agenzie UE, e sugli atti adottati all'esito di procedure composite (3.2.).

### 3.1. *La relazione tra competenze della Corte e autonomia*

Come ricordato *supra*, la Corte ha giurisdizione esclusiva sulla validità – e sull'interpretazione – del diritto dell'Unione e degli atti adottati da questa. Tale esclusività mira, come emerge sin dalla sentenza *Foto-Frost*, a tutelare l'uniforme applicazione del diritto UE, nonché l'unità stessa dell'ordinamento dell'Unione[45]. La Corte ha successivamente esplicitato come tale garanzia di coerenza e unità sia strettamente funzionale alla «preservazione delle caratteristiche specifiche *e dell'autonomia* dell'ordinamento giuridico dell'Unione»[46].

Proprio in virtù di questo nesso inscindibile, la CGUE è stata chiamata a più riprese a pronunciarsi su meccanismi che rappresentavano una deviazione dal quadro delle competenze della Corte per come definite dai Trattati. Ciò è avvenuto prevalentemente a fronte di accordi internazionali che prevedevano, a vario titolo, il coinvolgimento di istanze giurisdizionali i cui poteri avrebbero interferito con l'interpretazione o applicazione del diritto dell'Unione. In estrema sintesi, da tali casi emerge che la deroga alle disposizioni del Trattato in materia di giurisdizione della CGUE non è necessariamente incompatibile, di per sé, con il diritto primario[47]. Le criticità sorgono,

[45] *Foto-Frost*, sopra citata, punto 15.

[46] Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte suprema), punto 44; corsivo aggiunto.

[47] Nel caso della stipula di accordi internazionali da parte dell'UE stessa (o, in precedenza, della Comunità), il potere di istituire o designare un sistema di corti chiamate a statuire sull'applicazione e interpretazione dell'accordo stesso sarebbe insito nella competenza dell'UE a concludere tali accordi: *ex multis* Corte giust. parere 14 dicembre 1991, 1/91, *Accord EEE – I*, punto 40; parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 182; parere 1/17, sopra citato, punto 106. Per un'analisi onnicomprensiva del principio

tuttavia, nell'ipotesi in cui la deviazione sia tale da ledere l'essenza delle competenze delle istituzioni UE, minando in tal modo l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione[48]. Tale essenza consiste proprio, nel caso della Corte stessa, nel potere/dovere di assicurare «il rispetto dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione quale istituito dai Trattati»[49]. Dunque, visto il legame tra controllo sulla validità degli atti UE e autonomia del suo diritto, la detta essenza delle competenze della Corte sarebbe lesa proprio laddove la sua giurisdizione esclusiva di legittimità e il carattere vincolante delle sue pronunce non fossero rispettati[50].

Su tali premesse si fonda la particolare rilevanza dell'istituto del rinvio pregiudiziale in rapporto al principio di autonomia. Com'è noto, l'istituto di cui all'art. 267 TFUE costituisce la «chiave di volta» del sistema di rimedi istituito dai trattati[51], consentendo il dialogo tra i giudici nazionali, *juge commun* del diritto UE nei rispettivi Stati membri, e la Corte, competente secondo l'art. 19 TUE ad «[assicurare] il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»[52]. Proprio il meccanismo previsto all'art. 267 TFUE a garantire che solo la CGUE possa dichiarare l'invalidità degli atti adottati da istituzioni, organi e organismi dell'UE: quando l'atto UE rilevante non può essere contestato direttamente dinanzi alla Corte, tramite il ricorso in annullamento o l'eccezione d'invalidità, la questione sarà sottoposta alla CGUE dai giudici nazionali tramite rinvio pregiudiziale[53] . La Corte ha dato, peraltro, una lettura particolarmente ampia dell'ambito di

di autonomia nelle relazioni esterne, *ex multis*: C. CONTARTESE, *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the "Essential" to the "Specific Characteristics" of the Union and Back Again*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1627 ss.; C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Milan, 2024.

[48] Corte giust. parere 18 aprile 2002, 1/00, *Accord sur la création d'un espace aérien européen commun*, punto 21.

[49] Corte giust. parere 8 marzo 2011, 1/09, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, punto 67. Per un commento del parere, J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *DUE*, n. 2, 2012, p. 367 ss.

[50] Parere 1/00, sopra citato, punti 23-26; per quanto attiene al controllo sulla compatibilità del diritto derivato col diritto primario, si veda anche parere 1/17, sopra citato, punti 150-151.

[51] *Ex multis*, Corte giust. 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 37.

[52] *Ivi*, punti 35-37 e 58. Per un commento, M. ANDENAS, C. CONTARTESE, *EU Aautonomy and Investor-State Dispute Settlement under* inter se *Agreements Between EU Member States: Achmea*, in *CMLR*, vol. 56, n. 1, 2019, p. 157 ss.

[53] Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts/Parlamento*, punto 23.

applicazione del rinvio pregiudiziale di validità, estendendo il proprio sindacato alla legittimità degli atti di istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'UE privi di effetti vincolanti, anche ove siano stati contestati dinanzi al giudice del rinvio da soggetti che non ne sono direttamente e individualmente riguardati[54].

### 3.2. *La Corte e lo scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF, sui poteri di* enforcement *esercitati da attori UE e sugli atti adottati tramite procedure multilivello*

Chiarito, in termini generali, il nesso tra giurisdizione della Corte e principio di autonomia, si procederà con la rapida illustrazione della normativa e della giurisprudenza che regolano lo scrutinio da parte della Corte sugli attori istituzionali e meccanismi decisionali sopracitati.

Tale affinità esiste, in primo luogo, con Eurojust e OLAF, come ricordato *supra*. Cominciando dall'Eurojust, essa svolge funzioni di supporto e coordinamento delle indagini svolte da autorità nazionali; per svolgere tali funzioni, essa può richiedere alle proprie controparti nazionali di compiere alcuni specifici atti – quali, a titolo esemplificativo, l'avvio di indagini o l'adozione di misure investigative speciali[55]. Tuttavia, il potere di compiere atti procedurali non spetta mai all'Agenzia in quanto tale, ma resta di competenza delle autorità nazionali (o, al più, dei membri nazionali dell'Eurojust). È su questo presupposto che il regolamento 2018/1727 riconosce la giurisdizione dei giudici nazionali nello scrutinio sugli atti procedurali compiuti nell'ambito di indagini coordinate da Eurojust[56]; tuttavia, il regolamento non esclude che, in linea di principio, un atto adottato dall'Eurojust nell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento possa essere impugnato dinanzi alla CGUE. Tale ipotesi rimarrebbe, quindi, regolata dall'art. 263 TFUE, e spetterebbe alla Corte decidere su ricorsi in annullamento proposti avverso gli atti di Eurojust giuridicamente vincolanti[57]. Simili considerazioni si

[54] Per un riferimento recente, si veda Corte giust. 15 luglio 2021, C-911/19, *FBF*, punti 52-65.

[55] Art. 4, regolamento (UE) 2018/1727, cit.

[56] È quanto si evince dalla lettura del considerando n. 15 del regolamento (UE) 2018/1727; sul punto, T. HUISIES, S. TOSZA, *Eurojust: Mechanisms Controlling the Agency for Coordination in Criminal Matters*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies*, Cheltenham, 2020, p. 244.

[57] La natura *de jure* vincolante di alcuni atti adottati da Eurojust nell'esercizio delle sue funzioni di supporto e coordinamento è dibattuta: sul punto, T. HUISIES, S. TOSZA, *op. cit.*,

applicano altresì allo scrutinio sugli atti compiuti dall'OLAF. Anche in questo caso, in linea di principio, il regolamento 883/2013 non nega la giurisdizione della Corte sulla validità degli atti adottati da tale Ufficio nelle sue funzioni d'indagine. È vero che la CGUE ha escluso l'impugnabilità delle relazioni redatte in conclusione di un'inchiesta OLAF, ma ciò soltanto in virtù del loro carattere non vincolante per le autorità nazionali competenti per l'eventuale instaurazione di un'azione penale[58].

La questione dell'allocazione della giurisdizione si è posta anche nella giurisprudenza e nella normativa applicabili all'esercizio di poteri investigativi da parte di istituzioni con compiti di vigilanza e *law enforcement*, quali Commissione e BCE. Le origini dell'odierna disciplina risalgono alla sentenza *Roquette Frères*, riguardante il settore della concorrenza, in cui la Corte ha optato per uno scrutinio condiviso tra CGUE e giudici nazionali[59]. Tale architettura si riflette oggi nella disciplina di cui all'art. 20 del regolamento 1/2003. La disposizione prevede che la Commissione possa avvalersi dell'assistenza delle autorità nazionali nel compimento delle proprie funzioni investigative, in particolare per far fronte all'opposizione dell'impresa sottoposta ad accertamento facendo ricorso a provvedimenti coercitivi implicanti l'uso della forza pubblica. Così, il regolamento 1/2003 permette agli Stati membri di prevedere che tale assistenza sia soggetta ad autorizzazione giudiziaria preventiva da parte di giudici nazionali. Tuttavia, la competenza di questi ultimi è limitata alla valutazione dell'autenticità della decisione della Commissione e dell'eventuale carattere arbitrario o sproporzionato dei provvedimenti in questione, senza che possa essere sindacata dal giudice interno la necessità dell'accertamento in sé o la legalità della decisione della Commissione. Resta quindi ferma l'esclusiva competenza della CGUE a giudicare sulla validità dell'atto investigativo adottato da un'istituzione dell'UE[60].

Considerazioni sostanzialmente analoghe si applicano ai poteri ispettivi

p. 239 ss. Sull'eventualità che la Corte possa negare l'ammissibilità di ricorsi proposti avverso atti non formalmente vincolanti, ma che *de facto* producono significativi effetti nella sfera degli indagati e imputati coinvolti, si veda il commento critico di K. LIGETI, A. MARLETTA, *EU Criminal Justice Actors. Accountability and Judicial Review vis-à-vis the EU Citizen*, in *NJECL*, vol. 7, n. 2, 2016, p. 186.

[58] Tribunale 4 ottobre 2006, T-193/04, *Tillack/Commissione*, punti 67-87.

[59] Corte giust. 22 ottobre 2002, C-94/00, *Roquette Frères*, punti 39 e 40.

[60] Sul punto, la Corte gode di giurisdizione piena, e svolge un controllo su questioni sia di fatto sia di diritto: Corte giust. 18 giugno 2015, C-583/13 P, *Deutsche Bahn/Commissione*, punti 24-45.

della BCE, anch'essa autorizzata dal regolamento 1024/2013 ad avvalersi della cooperazione di autorità nazionali. Tale regolamento ammette che non solo l'assistenza fornita dalle autorità nazionali ma anche l'ispezione stessa possano essere soggette allo scrutinio delle corti nazionali[61]. Tuttavia, anche in questo caso, queste ultime non possono giudicare sulla necessità in sé dell'ispezione, né sulla legittimità della decisione adottata dalla BCE, che restano nel perimetro della giurisdizione esclusiva della CGUE.

Tale suddivisione di competenze tra giudici nazionali e Corte è sostanzialmente riprodotta anche in strumenti più recenti e riguardanti alcune agenzie dell'Unione; un esempio in tal senso è rappresentato dal regolamento (UE) 1227/2011, che regola, tra il resto, i poteri ispettivi dell'Agenzia UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)[62]. Anche in questo contesto, l'ispezione da parte dell'ACER o l'assistenza ad essa prestata dall'autorità nazionale competente può essere soggetta ad autorizzazione preventiva da parte dei giudici interni, se previsto dalla normativa nazionale applicabile. Lo scrutinio è però circoscritto alla verifica dell'autenticità della decisione dell'ACER e del carattere non sproporzionato né arbitrario delle misure da adottare nel quadro dell'ispezione; anche in questo caso, «solo la Corte di giustizia può riesaminare la decisione dell'Agenzia» di disporre un'ispezione[63].

Pare qui opportuno sottolineare un tratto comune agli esempi sopra citati: in ognuno di essi, seppur con modalità differenti, la giurisdizione esclusiva della Corte sulla validità degli atti adottati da istituzioni e agenzie dell'Unione risulta preservata.

Tale giurisdizione resta ferma anche nello scrutinio sugli atti adottati all'esito di procedure decisionali multilivello. Come ricordato, vi sono procedure in cui l'atto finale è emanato dal livello UE, ma uno o più atti

[61] Sulle differenze tra il sistema di tutela avverso le decisioni di ispezione adottate dalla BCE e quelle adottate dalla Commissione in materia di concorrenza: Tribunale 7 dicembre 2022, T-275/19, *PNB Banka/BCE*, punti 100-111.

[62] Regolamento (UE) 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.

[63] Art. 13 *bis*, parr. 9-10, regolamento 1227/2011; nonostante l'ACER disponga, come altre agenzie, di una Commissione dei ricorsi interna (cd. *Board of appeals*) ai sensi degli artt. 25-29 del regolamento 2019/942, l'art. 13 *bis*, par. 10, del regolamento 1227/2011 prevede un'espressa deroga. Sulle commissioni di ricorso interne alle agenzie UE si veda, *ex multis*, J. ALBERTI, *The position of Boards of Appeal: between Functional Continuity and Independence*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies. Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 246 ss.

intermedi sono adottati dal livello nazionale – o viceversa; in tali casi, si è posto il problema di quale fosse la giurisdizione competente a statuire sulla legalità dei diversi atti emanati durante la procedura. Prendendo le mosse dalle più risalenti sentenze nelle cause *Borelli*[64] e *Greenpeace*[65], la posizione della Corte può oggi essere riassunta con quanto affermato nel caso *Berlusconi e Finivest*[66]. La Corte ha qui chiarito che, laddove il potere decisionale sia stato attribuito esclusivamente al livello UE, la CGUE conserva la propria giurisdizione esclusiva a statuire sulla validità non soltanto dell'atto finale, ma anche a pronunciarsi in via incidentale su eventuali profili di illegittimità dell'atto preparatorio adottato a livello nazionale, e a stabilire se e in che misura questi compromettano la validità dell'atto UE. La competenza dei giudici nazionali sussisterebbe soltanto, eccezionalmente, ove l'atto adottato a livello interno fosse vincolante per l'istituzione o l'organo UE coinvolto nel passaggio successivo della procedura; in ogni caso, anche in tale ultima ipotesi, le corti nazionali sarebbero chiamate unicamente a statuire sulla (in)validità dell'atto preparatorio, non già sulle eventuali conseguenze dell'illegittimità dell'atto interno per la validità dell'atto finale successivamente adottato a livello UE[67]. Ai fini della presente analisi, pare specialmente rilevante sottolineare che la *ratio* di tale scelta interpretativa risiede, secondo la Corte stessa, nella necessità di scongiurare il più possibile «rischi di valutazioni divergenti nell'ambito di uno

[64] *Borelli*, sopra citata. Per un commento, *ex multis*: F. BRITO BASTOS, *op. cit.*; R. CARANTA, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amministrativo*, 1994, p. 752 ss.

[65] *Greenpeace*, sopra citata. Per un commento, *ex multis*: G. GAJA, *Case C-6/99, Association Greenpeace France and Others v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche and Others. Judgment of the Full Court of 21 March 2000, not yet Reported*, in *CMLR*, vol. 37, n. 6, 2017, p. 1427 ss.; R. CARANTA, *Coordinamento e divisione dei compiti tra Corte di giustizia delle comunità europee e giudici nazionali nelle ipotesi di coamministrazione: il caso dei prodotti modificati geneticamente*, in *DPCE*, 2000, p. 1133 ss.

[66] Corte giust. 19 dicembre 2018, C-219/17. Tale macro-filone giurisprudenziale risulta ancora in via di definizione con riguardo ad alcuni schemi decisionali più complessi; ne è un esempio il caso dello scrutinio giurisdizionale sulle decisioni esito del meccanismo di coerenza previsto dal regolamento 2016/679: I. HŪNA, *The CJEU and the Ship of Theseus. Acts of mixed authorship and composite administrative procedure*, in *ELL*, 2025; A. MIGLIO, *The Confusions of direct Concern: AG Ćapeta's Opinion in WhatsApp Ireland v. EDPB*, *ibidem*, 2025.

[67] *Berlusconi e Fininvest*, sopra citata, punti 44-45. Per un commento, *ex multis*: P. DERMINE, M. ELIANTONIO, *CJEU (Grand Chamber), Judgment of 19 December 2018, C-219/17, Silvio Berlusconi and Finanziaria d'Investimento Fininvest SpA (Fininvest) v Banca d'Italia and Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, in *REALaw*, vol. 12, n. 2, 2019, p. 237 ss.

stesso procedimento», che comprometterebbero anche la giurisdizione esclusiva della Corte[68].

## 4. *Scrutinio sulla validità degli atti procedurali di EPPO e autonomia del diritto dell'Unione: profili critici*

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale fin qui delineato, è ora possibile esaminare la disciplina dello scrutinio sulla legalità degli atti procedurali dell'EPPO. È, in particolare, dalla combinazione delle norme relative all'allocazione della giurisdizione (4.1.) con quelle che dettano i parametri sostanziali di validità di tali atti (4.2.), lette attraverso la lente del principio di autonomia, che sorgono numerosi problemi inediti per tale principio (4.3).

### 4.1. *Il profilo giurisdizionale*

In via preliminare, è opportuno precisare che la previsione di regole *ad hoc* per il controllo di validità degli atti procedurali dell'EPPO è sicuramente ammessa, se non *richiesta*, dalla base giuridica del regolamento 2017/1939: il par. 3 dell'art. 86 TFUE prevede infatti che il legislatore UE detti «le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che [l'EPPO] adotta nell'esercizio delle sue funzioni»[69]. Peraltro, anche l'art. 263, par. 5, TFUE – non strettamente rilevante in quanto non richiamato né nel testo del regolamento EPPO, né nella Proposta iniziale[70] – consente agli «atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione [di] prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti». Nel caso dell'EPPO, secondo il preambolo del regolamento, la previsione dell'art. 86, par. 3, TFUE e la necessità di derogare parzialmente alle norme ordinarie in materia di scrutinio sugli atti UE sarebbero il «riflesso della natura specifica dei compiti e della struttura dell'EPPO, che è diversa da tutti gli altri organi e agenzie dell'Unione»[71].

[68] *Berlusconi e Fininvest*, sopra citata, punto 50.

[69] Disposizione richiamata, infatti, dal considerando n. 86 del regolamento 2017/1939.

[70] Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534final.

[71] Considerando n. 86 del regolamento 2017/1939, cit.

La principale disposizione dedicata alla tutela giurisdizionale nel regolamento è l'art. 42, che regola *inter alia* l'impugnazione degli atti adottati dall'EPPO «nell'esercizio delle sue funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio»[72]. Rispetto alle scelte normative operate in altri strumenti e alla giurisprudenza descritte *supra*, la disciplina di cui all'art. 42, parr. 1-4 del regolamento risulta del tutto singolare[73].

La disposizione più significativa è il par. 1 dell'art. 42, ai sensi del quale il controllo sulla (in)validità degli atti procedurali dell'EPPO, ove «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi», rientra nella giurisdizione degli «organi giurisdizionali nazionali competenti» – e non della CGUE, come ci si attenderebbe *ex* art. 263, par. 1, TFUE. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 42, par. 1, del regolamento, lo scrutinio giurisdizionale dinanzi alle corti nazionali non avviene seguendo norme armonizzate, bensì secondo «[le] procedure e [i] requisiti stabiliti dal diritto nazionale». La disposizione è già venuta all'attenzione della CGUE, in sede di rinvio pregiudiziale, nella causa *EPPO*[74]. Per quanto attiene alla categoria degli atti impugnabili, la Corte ha chiarito che l'espressione «[atto destinato] a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» costituisce una nozione autonoma di diritto UE, che corrisponde a quella elaborata ai fini dell'art. 263, par. 1, TFUE; ne consegue il divieto per gli Stati membri di fissare, in via generale e astratta, una lista tassativa di atti EPPO impugnabili[75].

Tuttavia, per stabilire in concreto se un atto sia idoneo ad essere produttivo di effetti verso i terzi – e ad essere quindi impugnabile – è necessario avere riguardo ad un insieme di fattori obiettivi, tra cui le garanzie procedurali applicabili all'adozione e al compimento dell'atto processuale in

[72] Tale definizione degli atti procedurali emerge, *a contrario*, dal considerando n. 89 del regolamento 2017/1939, che qualifica come «decisioni amministrative» di EPPO tutte quelle *non* adottate nell'esercizio delle funzioni indicate nel testo.

[73] Per un commento ampio al tema della tutela giurisdizionale nei confronti dell'EPPO, si veda: M. LANOTTE, *Il controllo giurisdizionale deli atti adottati dalla Procura europea al vaglio della Corte di giustizia: dalla sentenza G.K. e a. alla pronuncia EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025, p. 1 ss.

[74] Corte giust. 8 aprile 2025, C-292/23, *EPPO* (contrôle juridictionnel des actes de procédure). Per un primo commento, J. ÖBERG, *Effective Remedies and Procedural Autonomy – Judicial Review of Actions by the European Public Prosecutor (C-292/23, EPPO v I.R.O and F.J.L.R.)*, in *ELL*, 2025.

[75] *EPPO (contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, sopra citata, punto 63.

questione nello Stato membro in cui ha sede il PED competente[76]. Come rimarcato dalla Corte stessa, dette garanzie restano, ad oggi, ampiamente sottratte all'armonizzazione[77]. Differenze tra Stati membri permangono anche per quanto concerne le regole processuali inerenti ai ricorsi proposti *ex* art. 42, par. 1: in tale contesto, trova infatti applicazione il principio di autonomia procedurale, in virtù della riserva contenuta nel regolamento in favore delle «procedure e [dei] requisiti stabiliti dal diritto nazionale». Ciò implica che gli Stati membri sono liberi – nei limiti dei princìpi di equivalenza ed effettività – di scegliere tra la previsione di un controllo giurisdizionale diretto e immediato dell'atto oggetto delle doglianze, o la garanzia di uno scrutinio successivo, incidentale, operato dal giudice penale del merito.

Per quanto attiene alle azioni *dirette* avverso atti processuali dell'EPPO, la regola della giurisdizione in capo ai giudici nazionali presenta tre eccezioni rilevanti ai fini della presente analisi[78].

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 42, par. 3, del regolamento, le decisioni di archiviazione devono essere contestate dalle persone fisiche o giuridiche in sede di ricorso per annullamento, promosso ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE. Anche questa disposizione dà luogo ad alcuni dubbi interpretativi, seppur non ancora posti all'attenzione della Corte nel momento in cui si scrive. L'art. 42, par. 3, del regolamento sottopone infatti decisioni di archiviazione alla giurisdizione della CGUE soltanto «nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione»; sebbene le cause di archiviazione siano elencate tassativamente all'art. 39 del regolamento, quest'ultima disposizione rimanda in certa misura al diritto nazionale applicabile, come si dirà più ampiamente *infra*. Pare, dunque, naturale domandarsi se e in quali circostanze una decisione di archiviazione possa ritenersi validamente contestata *non* direttamente sulla base del diritto UE, e su quale sia il giudice – nazionale o sovranazionale – competente in tale eventualità[79]. Inoltre, è emerso da un'analisi comparativa delle diverse disposizioni nazionali di adeguamento al regolamento 2017/1939 che alcuni Stati membri

[76] Nonché tutti i criteri che normalmente si considerano per stabilire se un atto sia produttivo di effetti giuridici vincolanti ai fini dell'art. 263 TFUE, quali il contenuto dell'atto, il contesto in cui è stato adottato e i poteri dell'istituzione, organo o organismo UE che l'ha adottato: *EPPO* (contrôle juridictionnel des actes de procédure), sopra citata, punto 67.

[77] *Ivi*, punti 71-73.

[78] *Ex* art. 42, parr. 5-8, del regolamento 2017/1939, la CGUE ha giurisdizione in vari ricorsi *non* aventi ad oggetto la legalità di atti procedurali.

[79] M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (eds.), *EU Criminal Justice*, Cham, 2019, p. 196.

estendono ai casi EPPO i medesimi meccanismi di autorizzazione giudiziaria dell'archiviazione che si applicherebbero alle indagini puramente interne[80].

Una seconda eccezione all'art. 42, par. 1, del regolamento riguarda i ricorrenti privilegiati: per questi ultimi, il considerando n. 89 del regolamento fa salva la possibilità di impugnare qualsiasi atto dell'EPPO, anche procedurale, direttamente dinanzi alla Corte *ex* art. 263, par. 2, TFUE.

La terza circostanza in cui la CGUE può essere chiamata, in sede di ricorso diretto, a giudicare sulla legalità di un atto EPPO è prevista dall'art. 42, par. 4, del regolamento, che sancisce la giurisdizione della Corte sulle azioni di responsabilità extracontrattuale promosse contro l'EPPO. È vero che, secondo giurisprudenza consolidata, i ricorsi di cui agli artt. 268 e 340 TFUE costituiscono un rimedio autonomo rispetto all'azione di annullamento, in quanto perseguono un obiettivo diverso: i primi mirano a risarcire un danno subìto dal ricorrente, le seconde a eliminare un atto dall'ordinamento con effetti *erga omnes*[81]. Cionondimeno, è pur sempre vero che l'azione di responsabilità extracontrattuale potrebbe sempre essere esperita indicando, quale *condotta* dannosa, un *atto* di un'istituzione, un organo o un organismo UE[82]. Ne consegue che la (non) conformità di un atto EPPO con il diritto UE – *rectius*, con «una regola superiore di diritto intesa a tutelare i singoli»[83] – potrebbe venire all'attenzione della CGUE anche in tale contesto[84].

[80] È ciò che si evince da Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"), p. 74. Il Report e i relativi allegati sono disponibili al seguente *link*.

[81] *Ex multis*: Corte giust. 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, punto 33. A. LA PERGOLA, *L'azione di responsabilità extracontrattuale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 224 ss.

[82] La possibilità di ricorrere *ex* artt. 268 e 340 TFUE sussiste *anche* ove il ricorrente non avesse prima ottenuto l'annullamento dell'atto asseritamente dannoso – purché l'azione di danno non miri ad aggirare i termini previsti dall'art. 263, par. 6, TFUE – e l'inammissibilità del ricorso in annullamento eventualmente proposto non preclude, di per sé, l'ammissibilità dell'azione di danno: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 374.

[83] Com'è noto, la violazione sufficientemente qualificata di una norma superiore preordinata a conferire diritti ai singoli è la definizione dell'illiceità rilevante ai fini della responsabilità contrattuale, come chiarito *inter alia* in: Corte giust. 4 luglio 2000, C-352/98 P, *Bergaderm e Goupil/Commissione*, punto 42.

[84] Per limiti di spazio, non si affronteranno nel presente scritto le interessanti questioni poste dal carattere stringente delle condizioni cumulative che consentono l'affermazione della

La Corte può poi essere chiamata a giudicare sulla validità di atti procedurali dell'EPPO tramite un ricorso *indiretto*, ossia il rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 42, par. 2, del regolamento (sul quale si veda più ampiamente *infra*).

### 4.2. *Il profilo sostanziale*

Le norme del regolamento riguardanti i parametri di validità degli atti procedurali dell'EPPO lasciano ancor più spazio al diritto nazionale rispetto alle disposizioni in materia di giurisdizione.

In via generale, l'art. 5, par. 3, del regolamento prevede che la normativa interna dello Stato membro del PED incaricato del caso si applichi a tutti i profili non disciplinati nel regolamento. Similmente, in materia di garanzie procedurali, l'art. 41 richiama l'applicabilità della Carta e delle direttive UE in materia di diritti procedurali[85]; tuttavia, al di là di questo sintetico riferimento, la disposizione fa ampio rinvio ai diritti di cui indagato, imputato e altri soggetti coinvolti godono ai sensi del diritto nazionale. Allo stesso modo, le disposizioni in materia di misure investigative e privative della libertà (artt. 30-33 del regolamento) non dettano particolari garanzie armonizzate. Il risultato del quadro appena descritto è un organo UE la cui azione

responsabilità extracontrattuale dell'UE. Vale comunque la pena sottolineare come tali questioni risultino particolarmente problematiche quando venga in rilievo la responsabilità di un'agenzia che esercita poteri congiuntamente alle autorità nazionali: al riguardo, si vedano le recenti pronunce: Corte giust. 5 marzo 2024, C-755/21 P, *Kočner/EUROPOL*; 18 dicembre 2025, C-679/23 P, *WS e a./Frontex* (Opération de retour conjointe).

[85] Trattasi delle direttive adottate, sulla base dell'art. 82, par. 2, TFUE a partire dalla *Radmap on procedural rights* del 2009, in particolare: direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali; direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali; direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari; direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali; direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

è regolata, in gran parte, dal diritto *nazionale*[86]. Tale circostanza ha una conseguenza – quasi ovvia – per i parametri di validità degli atti procedurali dell'EPPO, esplicitata al considerando n. 88, 2° e 3° capoverso. Quest'ultimo chiarisce infatti che lo scrutinio può fondarsi non soltanto sul diritto UE, ma anche sulla normativa nazionale applicabile. Similmente, i giudici nazionali sono autorizzati ad invalidare un atto procedurale se lo considerano sproporzionato ai sensi del diritto nazionale.

Neppure la disciplina delle cause di archiviazione va totalmente esente dalle influenze del diritto nazionale. Da un lato, come già ricordato, un'indagine EPPO può essere archiviata soltanto sulla base dei motivi tassativi indicati all'art. 39 del regolamento[87]. D'altro canto, tuttavia, la sussistenza di una delle circostanze ivi annoverate rileva soltanto se rende «l'esercizio dell'azione penale […] impossibile a norma del diritto [nazionale applicabile]»; quest'ultimo è, inoltre, implicitamente richiamato anche in singole cause di archiviazione, quali la sussistenza di un'immunità, o la scadenza dei termini di prescrizione[88].

### 4.3. *Profili problematici per l'autonomia del diritto dell'Unione*

L'unicità «dei compiti e della struttura dell'EPPO» e la sua diversità rispetto a qualsiasi altro organo o agenzia[89] richiedevano certamente regole speciali in materia di controllo giurisdizionale. In particolare, la centralità assegnata ai giudici nazionali deriva, secondo il preambolo del regolamento, dal fatto che gli atti adottati durante l'indagine siano «strettamente collegati all'azione penale che ne può conseguire, e pertanto produc[a]no i loro effetti negli ordinamenti giuridici [degli Stati membri]»[90]. Stante anche la pluralità di aspetti della disciplina delle indagini EPPO regolati dal diritto nazionale, tale scelta pare tutt'altro che incomprensibile.

Tuttavia, non è difficile immaginare che il quadro normativo sopra descritto abbia attirato le attenzioni critiche della dottrina. Da un punto di vista

[86] V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *MJECL*, vol. 28, n. 2, 2021, p. 254.

[87] La natura esaustiva della lista di motivi di archiviazione di cui all'art. 39 è affermata espressamente nel considerando n. 81 del regolamento.

[88] H.-H. HERRNFELD, *Article 42. Judicial Review*, in H.-H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, London, 2020, p. 433.

[89] Considerando n. 86 del regolamento 2017/1939.

[90] *Ivi*, considerando n. 87.

ermeneutico e squisitamente teorico, ci si è domandati se l'art. 86, par. 3, TFUE lasciasse realmente libero il legislatore europeo di discostarsi a tal punto dall'ordinario sistema di tutela avverso gli atti degli organi UE delineato dai Trattati[91]. Si è peraltro osservato che, anche ipotizzando una lettura dell'art. 86 alla luce dell'art. 263, par. 5, TFUE, quest'ultimo consentirebbe soltanto la previsione di «condizioni e modalità specifiche» limitate a quanto strettamente necessario per tener conto delle particolarità di alcuni organi o agenzie, non una pressoché totale esclusione dei ricorsi diretti di annullamento dinanzi alla Corte[92]. Sul piano sistemico, sono stati avanzati dubbi rispetto alla compatibilità con lo Stato di diritto di un quadro giuridico talora opaco e poco certo, peraltro in ambito penale[93]. Infine, gran parte della dottrina ha avanzato preoccupazioni da una prospettiva di tutela dei diritti individuali: diverse perplessità sono state sollevate circa l'idoneità del regolamento nel suo complesso, così come del sistema di cui all'art. 42 nello specifico, a fornire adeguate garanzie per i diritti fondamentali degli indagati/imputati coinvolti in cause EPPO e, in generale, a un'adeguata *accountability* della stessa[94].

Tuttavia, un'ampia deroga alle competenze della CGUE come quella contenuta nell'art. 42, par. 1, del regolamento richiede altresì un'analisi attraverso la lente del principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione.

I profili problematici sorgono non tanto per il mero fatto che la disciplina procedurale attribuisca un ruolo marginale alla CGUE nell'ambito dei ricorsi diretti, ma dall'intreccio di tale disciplina con le regole riguardanti le condizioni sostanziali di validità.

[91] Sul punto M. Böse, *op. cit.*; P. Csonka, A. Juszczak, E. Sason, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from vision to Reality*, in *Eucrim.eu*, vol. 3, 2017, p. 131; A. W. H. Meij, *Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review*, in L. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik (eds.), *op. cit.*, p. 115.

[92] M. Kotzur, *Article 263 [Action for Annulment] (Ex Article 230 TEC)*, in R. Geiger, D-E. Khan, M. Kotzur (eds.), *European Union Treaties*, London, 2015. Per un commento generale all'art. 263, si veda: C. Iannone, *Art. 263*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2047 ss.

[93] Profilo che esula dalla presente analisi, ma è stato affrontato da V. Mitsilegas, *European prosecution between cooperation and integration*, cit. Per un'altra declinazione del rapporto tra EPPO e Stato di diritto, si veda il recente studio di S. Crespi, *Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *FSJ*, vol. 2, 2025, p. 42 ss.

[94] *Ex multis*: V. Mitsilegas, *The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law: The challenge of effective judicial protection*, in *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, vol. 27, n. 1, 2016, p. 79 ss.

Siano consentiti alcuni esempi. In primo luogo, un atto procedurale adottato dall'EPPO – quale la decisione di disporre una perquisizione o di sottoporre l'indagato a custodia cautelare – potrebbe essere conforme al diritto UE, ma in contrasto con una o più disposizioni nazionali. In tale contesto, il giudice nazionale competente ex art. 42, par. 1, del regolamento potrebbe decidere di invalidare tale atto – pur sempre adottato da un organo UE – sulla sola base delle norme interne, senza considerare che questo non presenta alcun contrasto col diritto UE.

Una simile ipotesi potrebbe verificarsi nell'ambito dello scrutinio di proporzionalità degli atti: ai sensi dell'art. 30 del regolamento, l'EPPO può disporre o richiedere[95] una misura investigativa soltanto «qualora non sia disponibile alcuna misura meno intrusiva che consenta di conseguire lo stesso obiettivo». Sebbene sia, in questo caso, il diritto UE stesso ad imporre un requisito di proporzionalità[96], il giudice nazionale parrebbe autorizzato, in virtù del considerando n. 88, ad invalidare una misura investigativa in ragione di un carattere sproporzionato valutato alla luce dei soli parametri dettati dal diritto nazionale.

Un diverso problema potrebbe porsi ove una corte nazionale ritenesse un atto valido sulla base tanto del diritto nazionale, quanto di quello dell'Unione – si rammenta, a tal proposito, che la sentenza *Foto-Frost* lascia la libertà ai giudici interni di non effettuare il rinvio pregiudiziale e dichiarare autonomamente *valido* un atto UE[97]. In queste circostanze, il medesimo atto potrebbe successivamente giungere all'attenzione della CGUE in sede di azione di responsabilità extracontrattuale: se la Corte ravvisasse una violazione di una norma superiore tesa a conferire un diritto, si produrrebbero due statuizioni discordanti in ordine alla liceità del medesimo atto – situazione che l'ordinamento dell'UE vorrebbe scongiurare, come ricordato *supra*, e che in ogni caso rischierebbe di minare sia la legittimità dell'operato della Procura, sia l'efficienza del singolo procedimento penale[98].

Un simile rischio di contraddizione potrebbe palesarsi, quantomeno sul piano teorico, anche ove un ricorrente privilegiato impugnasse dinanzi alla Corte – ciò che è permesso dal considerando n. 89 del regolamento – un atto già impugnato da un individuo dinanzi ai giudici nazionali[99].

[95] I.e. richiederne l'autorizzazione al giudice nazionale competente.

[96] Come emerge dal considerando n. 70 del regolamento 2017/1939.

[97] *Foto-Frost*, sopra citata, punto 14.

[98] Ove, ad esempio, il diritto nazionale applicabile consentisse l'esperimento di rimedi straordinari fondati sulla necessità di conformarsi alle pronunce della Corte.

[99] Non si può astrattamente escludere che alcuni atti procedurali dell'EPPO siano

Eventuali problematiche potrebbero, infine, sorgere perfino in sede di controllo sulle decisioni di archiviazione. Nonostante la competenza giurisdizionale in materia sia attribuita in via di principio alla CGUE, in virtù dell'art. 42, par. 3, del regolamento, non si può escludere che un giudice nazionale sia comunque investito di un tale scrutinio. In particolare, questo rischio è immaginabile almeno in due ipotesi: un'impugnazione non fondata, almeno ad avviso del ricorrente, direttamente sul diritto dell'Unione; una richiesta dell'EPPO stessa, che adisca il giudice per ottenere l'autorizzazione all'archiviazione, negli Stati membri che prevedano un simile meccanismo. Anche in questo caso, un approccio "eccessivamente" ancorato al diritto nazionale potrebbe compromettere l'autonomia della disciplina dettata all'art. 39 del regolamento.

## 5. *Riflessioni conclusive*

La disciplina di cui all'art. 42 risulterebbe, per il momento, implicitamente avallata dalla CGUE nelle sue prime pronunce[100]. È, perciò, opportuno comprendere come sfruttare al meglio le opzioni offerte dal regolamento stesso, affinché il sistema ivi delineato possa coniugarsi con la salvaguardia dell'autonomia del diritto UE nel determinare la validità degli atti di quello che è pur sempre, a pieno titolo, un organo UE – seppur con una struttura ibrida e decentrata.

In tale panorama, lo strumento del rinvio pregiudiziale assume ancor più che altrove un ruolo cruciale[101]. Se quest'ultimo è, in via generale, la pietra angolare del sistema di rimedi definito dai Trattati che consente di preservare, tra il resto, l'autonomia e specificità dell'ordinamento UE, nel caso dell'EPPO esso diventa *il solo* elemento capace di garantire il massimo coinvolgimento possibile della Corte.

È importante ricordare che, pur vedendo ampiamente ridotta la propria

impugnabili, dinanzi al giudice domestico, entro un termine inferiore a quello di due mesi previsto all'art. 263, par. 6, TFUE.

[100] Oltre alla sentenza *EPPO (contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, sopra citata, che ha interpretato l'art. 42, par. 1, del regolamento senza in alcun modo metterne in dubbio la compatibilità col diritto primario, sono rilevanti a questo proposito: Tribunale ord. 15 dicembre 2023, T-103/23, *Stan/EPPO*; 28 febbraio 2024, T-385/23, *Mincu Pătraşcu Brâncuşi/EPPO*; 6 giugno 2025, T-509/24, *Research Investments e a./EPPO*.

[101] V. MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law*, cit., p. 86 ss.

giurisdizione nei ricorsi diretti, la CGUE conserva invece la sua competenza in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, come confermato dall'art. 42, par. 2, del regolamento. Ai fini della presente analisi vengono in rilievo, in particolare, due declinazioni di tale giurisdizione. In primo luogo, *ex* art. 42, par. 2, lett. a), i giudici nazionali sono tenuti a rivolgersi alla Corte ogniqualvolta la validità dell'atto procedurale EPPO sia contestata, dinanzi ad essi, «direttamente sulla base del diritto dell'Unione»; in secondo luogo, ai sensi della lett. b), la Corte mantiene la propria giurisdizione generale sull'interpretazione e la validità di qualsiasi norma di diritto UE rilevante nell'ambito del procedimento nazionale – ivi compreso, naturalmente, lo stesso regolamento.

In questo contesto, sarà dunque fondamentale un ricorso ampio ed accurato al rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali. Ciò permetterà alla Corte di chiarire il rapporto tra diritto UE e diritto nazionale a fronte di un quadro normativo unico in cui, in linea di principio, i due fungono congiuntamente da parametri di legittimità degli atti adottati da un organo UE. In tale prospettiva, lo strumento pregiudiziale consentirà così di assicurare il più possibile l'autonomia del diritto UE – a partire dal regolamento stesso – nel determinare la validità degli atti procedurali dell'EPPO; si potrà così anche scongiurare il rischio di statuizioni divergenti sopra descritto.

A tal riguardo, tre possibili impieghi del rinvio pregiudiziale meritano particolare attenzione.

In primo luogo, per quanto attiene al rinvio pregiudiziale di validità avente ad oggetto singoli atti procedurali, si ricorda che la Corte è chiamata a pronunciarsi soltanto qualora la legalità dell'atto sia contestata dinanzi al giudice nazionale «direttamente sulla base del diritto dell'Unione». Tuttavia, secondo l'ultimo capoverso del considerando n. 88 del regolamento, in tale categoria di fattispecie *non* rientrano le contestazioni operate sulla base delle disposizioni nazionali che traspongono direttive UE. Ove un giudice nazionale si trovasse di fronte a un'impugnazione fondata su norme nazionali di recepimento, potrebbe rivelarsi utile un uso combinato dei rinvii di interpretazione e validità. In sede di interpretazione, la Corte potrebbe esprimersi sull'effetto diretto delle norme delle direttive invocate – nonché del diritto primario di cui queste siano eventualmente espressione – e sulla relazione tra questo e la nozione di contestazione effettuata direttamente sulla base del diritto UE. Su tali premesse, la Corte potrebbe poi assicurare la massima estensione possibile del proprio sindacato sulla validità del singolo atto EPPO contestato nel procedimento principale, nonché il massimo effetto utile del diritto UE quale parametro di validità degli stessi.

La combinazione delle due forme di rinvio poc'anzi delineate sarà fondamentale anche nel chiarire se, e in che limiti, un atto valido ai sensi del diritto UE possa comunque essere dichiarato illegittimo in base al diritto nazionale. Se, infatti, quest'ultimo può operare come parametro di validità degli atti dell'EPPO, è pur vero che talune disposizioni di diritto nazionale potrebbero risultare a loro volta precluse dal Regolamento, da altre regole o princìpi di diritto UE, o dalla necessità di garantire «il primato, l'unità e l'effettività» di tale diritto[102]. Anche in tal caso, dunque, soltanto il rinvio pregiudiziale consentirà alla CGUE di garantire che il diritto dell'Unione resti, seppur non l'unico, quantomeno il principale parametro di validità degli atti di un organo UE quale l'EPPO.

Il ricorso all'art. 267 TFUE potrebbe rendersi necessario perfino nel contesto dello scrutinio di decisioni di archiviazione, sebbene queste rientrino – in linea di principio – nella giurisdizione diretta della Corte. Infatti, il rinvio pregiudiziale resta l'unico strumento che consenta alle corti nazionali di interrogare la Corte sui precisi confini tra diritto nazionale e diritto UE nella disciplina delle cause di archiviazione, con particolare riguardo ai limiti alla proponibilità, dinanzi al giudice nazionale, di ricorsi volti a contestare una decisione di archiviazione *non* sulla base del diritto dell'UE. Per altro verso, un giudice nazionale potrebbe trovarsi chiamato ad autorizzare l'archiviazione di un'indagine, su richiesta dell'EPPO: in tali circostanze, sarebbe quantomeno auspicabile una questione pregiudiziale volta ad interrogare la CGUE circa la compatibilità di tale sistema di autorizzazione preventiva con la giurisdizione esclusiva della Corte – e, peraltro, con le competenze della camera permanente dell'EPPO di cui agli artt. 10 e 39 del regolamento.

A tre anni e mezzo dall'entrata in funzioni dell'EPPO[103], e all'alba di

[102] Tale è il limite all'applicabilità di standard nazionali di protezione dei diritti fondamentali più elevati di quelli risultanti dalla Carta, risultante da Corte giust. 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, punto 60; 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, punto 47; 24 luglio 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, punto 110. In dottrina, *ex multis*: C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 1, 2018, p. 153 ss.; M. E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, *ivi*, n. 1, 2019, p. 55 ss.; M. BONELLI, *Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after* Lin, in *CMLR*, vol. 61, n. 4, p. 1045 ss.

[103] Secondo il combinato disposto dell'art. 120, par. 2, del regolamento 2017/1939 e della decisione di esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione, del 25 maggio 2021, che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale, l'EPPO è operativa dal 1° giugno 2021.

una possibile revisione del regolamento[104] e dell'intera architettura anti-frode dell'UE[105], il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia inizia a prendere forma: ai due rinvii pregiudiziali già decisi dalla CGUE[106], negli ultimi mesi se ne sono aggiunti tre ulteriori, vertenti su questioni totalmente nuove[107].

Dunque, sebbene portatrice di sfide inedite ad ampio raggio, la disciplina dell'EPPO ha altresì il potenziale per rappresentare una nuova occasione di dialogo tra giudici penali e Corte di giustizia. Solo uno sviluppo proficuo di tale dialogo potrà preservare la giurisdizione esclusiva della Corte a pronunciarsi sui profili di diritto UE riguardanti l'operato dell'EPPO, garantendo al contempo la tutela giurisdizionale delle persone coinvolte nei procedimenti EPPO e l'autonomia del diritto UE.

[104] Entro il 1° giugno 2026, la Commissione deve far eseguire una «valutazione dell'attuazione e dell'impatto del [regolamento], nonché dell'efficacia e dell'efficienza dell'EPPO e delle sue pratiche di lavoro», redigere una relazione al riguardo, condividerla con Consiglio, Parlamento europeo, parlamenti nazionali e con il pubblico, ed eventualmente presentare proposte legislative al fine di integrare o modificare il regolamento: art. 119, regolamento 2017/1939. Il dibattito a tal fine è già cominciato: www.eucrim.eu/news/strengthening-the-future-of-the-eppo-conference-report/.

[105] Commissione europea, White Paper for the Anti-fraud Architecture Review, 16 July 2025.

[106] Corte giust. 21 dicembre 2023, C-281/22, *G. K. e a.* (Parquet européen).

[107] Si tratta delle domande pregiudiziali presentate tra giugno e ottobre del 2025 e registrate come C-407/25, *Tersten* (in materia di riparto di competenze tra EPPO e autorità nazionali), C-506/25, *Raukar-Gamulin e a.* (riguardante la legittimità della designazione di un Procuratore Generale nazionale quale autorità competente a decidere i conflitti di competenza tra EPPO e procura nazionale, senza ricorsi giurisdizionali avverso la sua decisione) e C-686/25, *Aliki* (in materia di responsabilità extracontrattuale asseritamente condivisa tra PED e giudice nazionale e allocazione della giurisdizione).

**Abstract (ita)**

In virtù del principio di autonomia del diritto UE rispetto al diritto nazionale, soltanto il primo può dettare le condizioni di validità degli atti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, e la CGUE gode della giurisdizione esclusiva a statuire sulla validità di detti atti. Tuttavia, tali corollari del principio di autonomia paiono essere messi parzialmente in discussione dalla disciplina della Procura europea (EPPO), caratterizzata da notevoli tratti di unicità. Sebbene l'EPPO sia a pieno titolo un organo dell'Unione, lo scrutinio diretto sulla validità dei suoi atti procedurali rientra di regola nelle competenze dei giudici nazionali, limitando l'intervento della CGUE al rinvio pregiudiziale o ad azioni dirette diverse dal ricorso per annullamento; al contempo, anche sul piano sostanziale, l'illegittimità dei suddetti atti dell'EPPO può essere determinata non solo sulla base del diritto UE, ma anche di quello interno, al quale il regolamento istitutivo dell'EPPO fa peraltro ampio rinvio. Il contributo propone dunque una analisi sistematica delle fattispecie in cui una tale disciplina si pone in frizione con il principio di autonomia, e conclude offrendo alcune riflessioni sul ruolo del rinvio pregiudiziale nella soluzione delle specifiche problematiche individuate.

**Abstract (eng)**

The autonomy of EU law *vis-à-vis* national law entails that only the former can determine the validity of acts of the institutions, bodies and agencies of the Union, and that the CJEU has exclusive jurisdiction to rule on the validity of such acts. However, the peculiar rules governing the European Public Prosecutor's Office (EPPO) seem to partially call into question those corollaries of the principle of autonomy. In particular, while the EPPO is an EU body, the review of the validity of its procedural acts falls, as a rule, within the jurisdiction of national courts; the CJEU's competence is mostly limited to preliminary rulings or direct actions other than the action for annulment. Even from a substantive viewpoint, EPPO's procedural acts can be deemed unlawful not only based on EU law, but also on national law, to which the EPPO Regulation makes extensive reference. Against this background, the contribution proposes a systematic analysis of the circumstances in which the aforementioned legal framework conflicts with the principle of autonomy. It concludes by proposing some solutions to each of the specific issues identified, reflecting on the possible uses of the preliminary ruling.

# LA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE DELL'UNIONE EUROPEA TRA AUTONOMIA (STRATEGICA) E PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE: UNA LETTURA CRITICA

**Paolo Recaldini***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione delle riflessioni su una politica industriale dell'Unione. – 3. La competenza di sostegno in materia di industria. – 4. Un quadro giuridico multiforme. – 5. La nuova politica industriale dell'Unione: profili di compatibilità… – 6. *Segue*: … e attuabilità. – 7. Alcune riflessioni conclusive.

## 1. *Introduzione*

Pubblicando la "bussola della competitività"[1] come prima iniziativa del secondo mandato alla guida della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha ribadito di voler porre la competitività al centro dell'agenda politica dell'Unione, coerentemente alla visione proposta per il quinquennio[2]. La competitività si configura quindi come pilastro portante – se non il principale – del nuovo programma e come filo conduttore delle future iniziative legislative.

Come si evince dalle recenti riflessioni istituzionali in materia[3], l'attenzione alla competitività economica dell'Unione non rappresenta una novità inattesa. Già durante il primo mandato, la Presidente von der Leyen aveva delineato una nuova strategia industriale per l'Unione[4] a completamento del

* *PhD student* presso l'Université Libre de Bruxelles.

[1] Comunicazione "Una bussola per la competitività dell'UE", del 29 gennaio 2025, COM (2025) 30final. Per un commento v. M. MARESCA, *Il "Competitiveness Compass" della Commissione europea*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025.

[2] U. VON DER LEYEN, *Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, 18 July 2024, p. 6.

[3] Oltre alla Commissione europea, le altre principali istituzioni dell'Unione hanno mostrato interesse verso la politica industriale dell'Unione: cfr., oltre alle numerose risoluzioni del Parlamento europeo, le conclusioni del Consiglio del 27 maggio 2019 e del 24 maggio 2024, e le conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 aprile 2024, in cui esso ha chiesto un nuovo patto per la competitività europea.

[4] Comunicazione della Commissione "Una nuova strategia industriale per l'Europa", del 10 marzo 2020.

*Green Deal* europeo, aggiornandola poi alla luce delle criticità emerse durante la pandemia Covid-19[5].

Per di più, la precedente legislatura si è conclusa con la pubblicazione di due importanti Rapporti a firma di Enrico Letta e Mario Draghi, richiesti dalle istituzioni dell'Unione per ottenere una valutazione del mercato interno e della competitività dell'Unione. Il Rapporto Letta ha proposto raccomandazioni volte a colmare la limitata integrazione in taluni settori, col fine ultimo di rafforzare il mercato interno a supporto delle ambizioni dell'Unione[6]. A sua volta, il Rapporto Draghi ha condotto una analisi dettagliata dell'economia dell'Unione, volta a evidenziare le condizioni attuali e le aree di intervento per un effettivo rilancio della competitività[7]. L'analisi si completa poi di una dettagliata mappatura dei possibili interventi e delle iniziative che supporterebbero tale ambizione[8]. Le riflessioni proposte nei due Rapporti, già accolte dalle istituzioni dell'Unione, riecheggiano nella visione politica proposta all'apertura della legislatura in corso.

Nel complesso, le istituzioni dell'Unione hanno manifestato un interesse crescente verso la politica industriale, e la volontà di promuovere iniziative volte a supportare la competitività economica. All'interno di questa visione più ampia si può poi individuare un tema specifico, legato al mutato contesto geoeconomico, che opera da *fil rouge* della visione industriale della Commissione. Essa fa esplicito riferimento all'autonomia strategica, che troverebbe realizzazione nella riduzione delle vulnerabilità e delle dipendenze strategiche dell'Unione[9]. La nozione, derivata dal nuovo orientamento di politica commerciale fondato sul concetto di "autonomia strategica aperta"[10], muove dai medesimi presupposti circa il nuovo contesto geoeconomico, caratterizzato da profondi mutamenti nell'ordine internazionale e da nuove sfide. Di

[5] Comunicazione della Commissione "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa", del 5 maggio 2021, COM (2021) 350final.

[6] E. LETTA, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity*, April 2024.

[7] M. DRAGHI, *A competitiveness strategy for Europe (Part A)*, September 2024.

[8] M. DRAGHI, *In-depth analysis and recommendations (Part B)*, September 2024.

[9] V. COM (2021) 350final, cit., in particolare p. 11 ss.

[10] Comunicazione della Commissione "Riesame della politica commerciale: una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", del 18 febbraio 2021, COM (2021) 66final. La nozione di autonomia strategica aperta, nata nel settore della difesa, ha ricevuto una connotazione più ampia nel contesto europeo ed ha trovato realizzazione *in primis* nella politica commerciale. Sul tema v. P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa… alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023, p. 5 ss.

conseguenza, la politica industriale dell'Unione diventa anch'essa un vettore di nuove ambizioni (geo)politiche e un terreno di gioco dove misurare l'autonomia strategica dell'Unione rispetto a interferenze esterne.

Accanto alle recenti riflessioni circa il ruolo della politica industriale, si osserva un secondo fenomeno meritevole di attenzione: la proliferazione di nuovi strumenti, anche di natura legislativa, per dare esecuzione alla nuova visione industriale. Durante la scorsa legislatura, infatti, l'Unione ha adottato molteplici strumenti in materia industriale, con un approccio che sembra favorire l'intervento sovranazionale rispetto a quello degli Stati membri, spesso *motu proprio*, soprattutto dove ciò è richiesto dall'urgenza di un intervento coordinato o dalla complessità delle sfide presenti. Le recenti evoluzioni sembrano suggerire che le istituzioni abbiano deciso di attuare una visione industriale sovranazionale non più limitata al coordinamento delle iniziative industriali degli Stati membri, bensì volta a definire un perimetro d'intervento autonomo rispetto al livello nazionale.

L'evoluzione della politica industriale dell'Unione porta con sé molteplici significati, sia in relazione al supporto che essa può fornire all'autonomia strategica dell'Unione, sia alla sua posizione autonoma rispetto alle politiche industriali degli Stati membri. In questa fase di rapido sviluppo è quindi opportuno riflettere sul ruolo, sul perimetro e sulle potenzialità di una politica industriale definita e attuata dall'Unione. Questa analisi, condotta alla luce delle competenze assegnate all'Unione dai Trattati, permette una miglior comprensione della trasformazione in corso e del suo possibile esito, oltre ad una valutazione complessiva del quadro giuridico fornito dai Trattati per la politica industriale dell'Unione.

## 2. *L'evoluzione delle riflessioni su una politica industriale dell'Unione*

L'arco evolutivo della politica industriale dell'Unione mostra la stretta connessione della stessa con la creazione e il completamento del mercato interno. La presenza di un mercato in cui intervenire è infatti il presupposto ontologico e materiale per l'esistenza di una politica industriale. In via generale, la politica industriale può essere definita come l'intervento pubblico volto ad alterare la struttura del tessuto produttivo a favore di taluni settori o attività che offrano migliori prospettive di crescita economica, le quali non si verificherebbero in assenza di tale intervento nell'equilibrio di mercato[11].

[11] Questa definizione è stata formulata in H. PACK, K. SAGGI, *Is There a Case for*

Pur concentrandosi su aspetti differenti[12], le numerose definizioni accademiche concordano su tre elementi essenziali della politica industriale: l'intervento dell'autorità pubblica; l'intenzione di supportare il comparto industriale nel raggiungere un obiettivo prefissato; e la difficoltà che tale obiettivo si realizzi in condizioni di libero mercato, ovvero senza l'intervento pubblico.

Nel contesto dell'integrazione europea, la politica industriale trova la sua *raison d'être* nel progetto del mercato interno: senza un mercato comune non sarebbe concepibile alcun intervento industriale sovranazionale. L'arco evolutivo della politica industriale dell'Unione ha quindi seguito lo sviluppo del mercato interno e la riflessione sul ruolo e sulla portata che l'intervento pubblico potesse avere[13]. Fattori determinanti nella concettualizzazione dell'intervento industriale sono stati il pensiero economico dominante, che ha più volte ridefinito la relazione tra mercato e potere pubblico, e la dialettica di potere tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione per chi dovesse avere la competenza di definire gli orientamenti di politica industriale[14]. Infine, hanno altresì inciso svariati fattori esogeni, quali la concorrenza di altri mercati e sistemi economici, e il progresso tecnologico.

Uno sguardo all'evoluzione della politica industriale dell'Unione permette di ritrovare questi elementi a più riprese nelle diverse fasi di sviluppo[15]. Sebbene la politica industriale fosse assente tra le materie TCEE, le prime

*Industrial Policy? A Critical Survey*, in *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n. 2, 2006, p. 267 ss.

[12] Le definizioni differiscono in particolare sulle motivazioni a favore o contro la politica industriale, sui suoi obiettivi, e sulle misure più appropriate per perseguirle. Per una rassegna delle definizioni di politica industriale v. F. BULFONE, *Industrial Policy and Comparative Political Economy: A Literature Review and Research Agenda*, in *Competition & Change*, vol. 27, n. 1, 2023, p. 22 ss.; K. AIGINGER, D. RODRIK, *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, n. 1, 2020, p. 189 ss.

[13] Per un riassunto di questa evoluzione v. in particolare D. FELISINI, P. PAESANI, *Industrial Policy and Its Funding at the Frontier of European Integration: Lessons from the Past and Present Challenges*, in *Enterprise & Society*, 2024, p. 1 ss.

[14] Sulla tensione tra Unione e Stati membri in materia di politica industrial v. M. MARESCA, *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, in particolare p. 10 ss.

[15] Sullo sviluppo della politica industriale dell'Unione v. in particolare: D. FELISINI, P. PAESANI, *op. cit.*; E. BUSSIÈRE, *EU Industrial Policy: Lessons from the Experience of the 1960s to the 1990s*, in J.-C. DEFRAIGNE, J. WOUTERS, E. TRAVERSA, D. ZURSTRASSEN (eds.), *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, Cheltenham, 2021, p. 159 ss.; C. GRABAS, A. NÜTZENADEL, *Industrial Policies in Europe after 1945*, Camden, 2014.

riflessioni rispetto a iniziative industriali a livello comunitario apparvero già durante le prime decadi del processo di integrazione, in una fase caratterizzata da un forte interventismo nazionale. Le prime discussioni furono stimolate dalla Commissione europea[16], e si tradussero in tentativi di cooperazione *ad hoc* per specifici settori negli anni '70 e '80, tra cui il piano Davignon per l'industria siderurgica. Il pensiero neoliberista in voga provocò poi un cambiamento di paradigma, relegando la politica industriale a un ruolo marginale, rilevante soprattutto per i settori manifatturieri tradizionali ormai in declino.

Il momento più importante per la politica industriale dell'Unione giunse con la pubblicazione della prima visione industriale nel 1990[17], figlia del pensiero di Jacques Delors, che collegava in maniera dissolubile la politica industriale al mercato interno e appianava la relazione conflittuale tra concorrenza di mercato e interventismo industriale in favore della prima. Il Trattato di Maastricht introdusse poi una competenza in materia di industria e risolse la tensione tra esecutivi nazionali e istituzioni comunitarie nella definizione della politica industriale, sancendo il coordinamento tra gli Stati membri come unico processo per la "definizione" di iniziative industriali.

Tuttavia l'introduzione di una nuova competenza in materia non portò ad un aumento delle iniziative industriali comuni. Solo all'inizio del nuovo secolo, con la Strategia di Lisbona[18], l'Unione intraprese una riflessione più concreta sulla competitività, perseguendo una visione industriale fondata sul metodo aperto di coordinamento[19]. Tale approccio si è però rivelato incapace di soddisfare gli obiettivi prefissati – un fallimento dovuto a molteplici fattori, tra cui la mancanza di una *governance* adeguata[20]. La seguente strategia "Europa 2020" non ha saputo risolvere le problematiche emerse, ottenendo anch'essa uno scarso successo[21].

[16] V. memorandum della Commissione al Consiglio, del 18 marzo 1970, sulla politica industriale della Comunità; memorandum della Commissione al Consiglio, del 3 maggio 1973, sul programma di politica tecnologica e industriale.

[17] Comunicazione della Commissione "La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale: orientamenti per una soluzione comunitaria", del 19 novembre 1990.

[18] Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 23 e 24 marzo 2000.

[19] Sul tema v. K. A. ARMSTRONG, *The Open Method of Coordination: Obstinate or Obsolete?*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law, Vol. I: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, p. 777 ss.

[20] P. COPELAND, D. PAPADIMITRIOU (eds.), *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, Basingstoke, 2012, p. 229 ss.

[21] A titolo illustrativo v. W. BECKER, H. NORLÉN, L. DIJKSTRA, S. ATHANASOGLOU,

Di fronte all'esito insoddisfacente dell'approccio basato sul solo coordinamento, la Commissione ha tacitamente accantonato le precedenti strategie in favore di una maggiore proattività industriale. Sotto la guida di Jean-Claude Juncker, la Commissione ha adottato una nuova strategia di politica industriale[22], fondata su una postura più reattiva e proattiva. Con la sua strategia, anche la Presidente von der Leyen ha mostrato l'intenzione di continuare l'approccio proattivo del predecessore. È così iniziata la fase della "nuova politica industriale" dell'Unione, marcata da una rinnovata proattività della Commissione e guidata da ambiziosi progetti di trasformazione, come quelli della transizione verde e digitale[23], che tengono conto del mutato assetto geopolitico e del suo impatto sul mercato interno, in un'ottica sempre più caratterizzata da una postura di autonomia strategica dell'Unione.

In sintesi, l'evoluzione della visione industriale dell'Unione è stata promossa in particolare dalla Commissione, ma ostacolata da questioni tuttora irrisolte circa l'effettiva possibilità di realizzarla. Nonostante l'inclusione nei Trattati di una competenza in materia, l'attuazione di una politica industriale autonoma dell'Unione è rimasta a lungo incompiuta. I recenti sviluppi, che sono indice di un rinnovato tentativo di svilupparla, rivelano quindi la frizione di fondo tra l'attuale visione industriale dell'Unione e le condizioni che i Trattati prevedono per questa materia.

## 3. *La competenza di sostegno in materia di industria*

Le tensioni tra l'Unione e gli Stati membri hanno influito sulle tempistiche e sulle modalità del riconoscimento di una competenza in materia di industria all'interno dei Trattati.

Assente nel Trattato di Roma, l'idea di una competenza in materia di industria fece una parziale comparsa nel diritto primario con l'Atto unico europeo, che conferì per la prima volta alla Comunità una competenza in materia di ricerca e innovazione, con esplicite finalità industriali[24].

*Wrapping Up the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis*, in *Environmental and Sustainability Indicators*, vol. 8, 2020.

[22] Comunicazione "Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile: una nuova strategia di politica industriale dell'UE", del 13 settembre 2017.

[23] Sulla svolta verde della politica industriale dell'Unione v. in particolare S. TAGLIAPIETRA, R. VEUGELERS (eds.), *Sparking Europe's New Industrial Revolution: A Policy for Net Zero, Growth and Resilience*, Bruxelles, 2023.

[24] Cfr. l'art. 103 F inserito nel TCEE *ex* art. 24 AUE.

Essa entrò a far parte dei Trattati a pieno titolo solamente con il Trattato di Maastricht, che aggiunse all'elenco degli obiettivi della Comunità il «rafforzamento della competitività dell'industria comunitaria»[25]. Contestualmente, nell'articolo 130 TCE fu formalizzata l'idea della cooperazione tra gli Stati membri in materia di competitività industriale: seguendo un approccio essenzialmente intergovernativo, la norma li spronava a consultarsi e a coordinare le loro azioni, ove necessario. Sebbene la norma presentasse la competitività industriale come un obiettivo congiunto della Comunità e degli Stati membri[26], essa ne attribuiva la competenza principalmente a questi ultimi, confermandoli attori principali della politica industriale. Al contrario, conferiva alla Commissione europea un ruolo di mero supporto[27]. Naturale conseguenza di questa impostazione era il requisito dell'unanimità in Consiglio per l'adozione di misure comunitarie a sostegno delle politiche industriali nazionali.

Rimasto immutato nel Trattato di Amsterdam[28], l'articolo subì importanti innovazioni con il Trattato di Nizza[29]. *In primis*, fu indicata la codecisione come procedura per adottare misure comunitarie in materia, con un ruolo del Parlamento europeo accanto al Consiglio, e con il superamento della decisione unanime in seno a quest'ultimo. Fu poi aggiunta una limitazione alla portata armonizzatrice delle misure comunitarie, che allineava la norma alle limitazioni previste all'art. 95, par. 2, TCE. Nel complesso il Trattato di Nizza, pur non alterando l'equilibrio di potere tra gli Stati membri e la Comunità, "democratizzò" la base giuridica relativa all'industria.

Infine, il Trattato di Lisbona ha consolidato ulteriormente la norma nell'odierno art. 173 TFUE, apportando alcune modifiche. È stato ulteriormente specificato il ruolo di supporto della Commissione europea, con esempi mirati di ciò che essa può fornire: orientamenti e indicatori, supporto allo scambio di buone pratiche, elementi di controllo, e valutazioni periodiche. È stato confermato il processo di "democratizzazione" della politica industriale, poiché il Parlamento europeo ha ottenuto il diritto essere prontamente informato sul coordinamento in materia di politica industriale[30].

[25] Art. 3, lett. l), TUE.

[26] Art. 130, par. 1, TCE: «La *Comunità e gli Stati membri* provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità» (enfasi aggiunta).

[27] Art. 130, par. 2, TCE.

[28] L'articolo in questione è però rinumerato come art. 157 TCE.

[29] Art. 157, par. 3, TCE.

[30] Art. 173, par. 2, TFUE.

Un'altra importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona è stata l'inclusione della competenza in materia di industria tra le competenze di sostegno[31], altresì note come competenze complementari[32].

L'introduzione di un catalogo di competenze, avvenuto al culmine di un lungo dibattito politico e accademico[33], è la conseguenza della riaffermazione del principio di attribuzione, reiterato a più riprese nei Trattati[34]. Come è noto, esso prevede che l'Unione possa agire solo nei limiti delle competenze assegnatele dai Trattati e per raggiungere gli obiettivi prefissati[35]. Il principio di attribuzione definisce a tutti gli effetti la portata dell'azione dell'Unione, perché determina lo spazio e le modalità in cui essa può operare. Da un punto di vista di logico-sequenziale, esso precede tutti gli altri principi che regolano l'azione dell'Unione poiché condiziona l'esistenza dell'azione stessa. Al contempo, esso definisce anche quali materie entrano a far parte dell'ordinamento autonomo dell'Unione[36].

Nel caso delle competenze di sostegno, come quella qui in esame, il principio di attribuzione opera quale limite sostanziale all'intervento dell'Unione, precludendone la possibilità di sostituirsi agli Stati membri nell'esercizio della funzione normativa. Per scongiurare un'eventuale ingerenza in questi ambiti, i Trattati precludono inoltre l'adozione di misure di armonizzazione legislativa o regolamentare[37]. In sintesi, inquadrandola in tale categoria, il Trattato di Lisbona ha ulteriormente circoscritto la competenza su cui l'Unione può fondare una politica industriale a titolo pieno. Da

[31] Art. 6, lett. b), TFUE.

[32] Come già noto, la denominazione trae origine dal nome del Gruppo di lavoro n. V sulle competenze complementari della Convenzione europea del 2002-2003. Essa è utilizzata ampiamente dalla dottrina: v. *ex multis* G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022; R. SCHÜTZE, *Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 33.

[33] Sul "problema delle competenze", emerso già durante i negoziati del Trattato di Nizza e poi formalizzato nella dichiarazione di Laeken del 2001, v. *ex multis* P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford, 2013, p. 155 ss.

[34] Art. 7 TFUE; artt. 4, 5, e 13, par. 2, TUE. V. anche dichiarazione n. 18.

[35] Art. 5, par. 2, e art. 4, par. 1, TUE.

[36] I. GOVAERE, *To Give or to Grab: The Principle of Full, Crippled and Split Conferral of Powers Post-Lisbon*, in *College of Europe Research Paper in Law*, n. 4, 2016, p. 2 ss.

[37] Artt. 2, par. 5, e 173, par. 3, TFUE. Sulla configurazione delle competenze di sostegno v. P. CRAIG, *op. cit.*, p. 173 ss.

un lato, rimane possibile per l'Unione la realizzazione di una politica industriale autonoma, che trova spazio e fondamento nell'ordinamento dell'Unione, e quindi autosufficiente e autoreferenziale rispetto agli ordinamenti degli Stati membri[38]. Dall'altro lato, i Trattati limitano notevolmente la portata di tale politica, relegandola al mero sostegno delle politiche industriali nazionali, quindi a completamento degli interventi degli Stati membri.

A tale assetto giuridico non corrispondono però i recenti eventi e orientamenti. A seguito delle ultime crisi è emerso in maniera tangibile che i singoli Stati membri faticano sempre più a fronteggiare in modo efficace le crescenti sfide di natura sistemica che colpiscono l'industria, in particolare shock esogeni, fallimenti di mercato e agguerrita concorrenza internazionale; e che una politica industriale dell'Unione può supportare l'aggiustamento strutturale dell'industria, resosi necessario di fronte a queste sfide. Al contempo, le limitate possibilità di un intervento industriale da parte dell'Unione circoscrivono il supporto che essa può fornire: cosa accade, dunque, quando le sfide richiedono intervento coordinato e coeso all'interno del mercato interno, poiché colpiscono simultaneamente più Stati membri? O quando esse si rivelano ingenti per i singoli Paesi? In tali casi il sostegno dell'Unione potrebbe rappresentare un elemento di valore aggiunto sia nella gestione di shock esogeni e della concorrenza internazionale, sia nell'identificazione di risposte adeguate ai fallimenti di mercato. Parimenti, l'azione coordinata dall'Unione, che naturalmente include la partecipazione attiva degli Stati membri, può rivelarsi fondamentale per lo sviluppo di tecnologie e settori rilevanti per l'autonomia strategica: si prenda come esempio la recente iniziativa volta a sostenere lo sviluppo delle cosiddette fabbriche dell'intelligenza artificiale[39]. Tali progetti industriali dell'Unione, sia in forma

[38] Sul tema si rimanda alle riflessioni sistemiche sul principio di autonomia che la Corte di giustizia ha espresso nei pareri 2/13 e 1/17. Per un commento sul significato e sulla portata del principio, in particolare come autonomia interna, v. *ex multis* L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea: significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024; M. T. KARAYIGIT, *The Autonomy of the EU Legal Order as an Ontologically Substructural Principle in the Construction of the EU Legal Order*, in *EPL*, vol. 30, n. 4, 2024, p. 385 ss.; E. CANNIZZARO, *Nine Theses on Autonomy: Making Sense of a Controversial Doctrine*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1317 ss.; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: A Law Review*, vol. 4, 2020, p. 1 ss.; B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018.

[39] V. comunicazione sulla promozione delle start-up e dell'innovazione nell'intelligenza artificiale affidabile, del 24 gennaio 2024. L'iniziativa delle *AI gigafactories* è portata avanti dall'Impresa comune europea per il calcolo ad alte prestazioni (EuroHPC), che ha selezionato un totale di 13 fabbriche IA nel 2024.

congiunta che in modalità coordinata, permettono un maggior aggregamento di risorse e migliori sinergie, evitando quindi la duplicazione degli sforzi per produrre talune tecnologie o per sostenere l'aggiornamento di un determinato settore.

Ciononostante, le recenti iniziative industriali dell'Unione[40] sono difficilmente riconciliabili con la competenza di sostegno che essa ha in materia di industria. Per di più, potrebbero essere persino intese come azioni *ultra vires*, in piena violazione dei Trattati. È dunque opportuno chiedersi perché non vi sia ancora stata una reazione istituzionale contro tali iniziative: se fossero state percepite come *ultra vires*, sarebbero verosimilmente già state oggetto di opposizione o di ricorsi delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, volti a determinare l'invalidità delle stesse. Al contrario, l'assenza di ricorsi e di reazioni negative a tali iniziative permette di considerare che, invece, è presente in questo momento storico un consenso – potenzialmente solo temporaneo – intorno a una politica industriale dell'Unione che possa estendersi oltre il mero ruolo di sostegno assegnatole dai Trattati. Di fronte alle limitazioni di competenza, però, la politica industriale dell'Unione resta in una situazione indeterminata, poiché si frappone tra le esigenze di intervento e un quadro giuridico che non ne consente il pieno sviluppo.

A completamento di queste riflessioni è utile sottolineare che, nel tentativo di fornire un catalogo che meglio incarnasse il principio di attribuzione delle competenze, il quadro giuridico post Lisbona sembra aver perso quella flessibilità che si era rivelata fondamentale per un'evoluzione agile del processo di integrazione europea[41]. Una tale sistematizzazione, volta a consolidare lo *status quo* in un determinato momento storico, ha dimenticato e ignorato la natura intrinsecamente dinamica dell'assetto delle competenze[42]. Di conseguenza, si crea un forte attrito tra la configurazione assegnata dai Trattati alle politiche dell'Unione e la loro naturale evoluzione, dovuta a cambiamenti di varia natura, *in primis* storici, politici e socio-economici. Nel caso

[40] Si pensi in particolare al regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), e al regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento e del Consiglio, del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

[41] Sul tema v. in particolare L. S. ROSSI, *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 85 ss.

[42] S. GARBEN, I. GOVAERE, *op. cit.*, p. 10 ss.; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 293 ss.

della politica industriale, i recenti mutamenti e le crescenti difficoltà nel formulare risposte adeguate hanno portato le istituzioni dell'Unione a oltrepassare *de facto* la rigida categorizzazione della materia come competenza di sostegno, in favore di una naturale evoluzione della competenza stessa.

## 4. *Un quadro giuridico multiforme*

Alla limitata competenza in materia di industria descritta *supra* corrisponde una sola base giuridica, di cui all'art. 173 TFUE, che definisce gli obiettivi che l'Unione deve perseguire e le modalità con cui può farlo. Sarebbe tuttavia riduttivo – e peraltro errato – considerare l'art. 173 TFUE come la totalità del quadro giuridico per la politica industriale dell'Unione. Infatti, l'art. 173, par. 3, TFUE prevede che l'azione dell'Unione in materia di industria sia integrata con altre politiche: «L'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi [prefissati] attraverso politiche ed azioni da essa attuate *ai sensi di altre disposizioni dei trattati*» (enfasi aggiunta). Di conseguenza, i Trattati forniscono all'Unione un "arsenale normativo" ben più ampio del solo art. 173 TFUE per attuare una politica industriale, il quale comprende le diverse politiche idonee a contribuire all'obiettivo della competitività industriale.

Per ricostruire il quadro giuridico oggetto della presente analisi, questa relazione si avvale alla tassonomia proposta da Jacques Pelkmans[43], che considera le varie politiche settoriali che possono essere mobilitate per porre in essere l'intervento pubblico finalizzato a supportare l'industria nell'adattamento a trasformazioni strutturali[44]. Essa esclude dalla politica industriale le politiche che, pur non essendo indirizzate direttamente all'industria, possono esercitare comunque un'influenza su di essa: ad esempio, la politica macroeconomica e, le politiche occupazionali, l'istruzione, la politica

[43] J. PELKMANS, *European Industrial Policy*, in P. BIANCHI, S. LABORY (eds.), *International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham-Northampton, 2006, p. 45 ss.; e in particolare il grafico a p. 47. Per un'altra tassonomia sviluppata a partire dallo stesso modello v. X. VANDEN BOSCH, *Industrial Policy in the EU: A Guide to an Elusive Concept*, in *Egmont Papers*, n. 69, 2014.

[44] La tassonomia di Pelkmans è il riferimento preferibile per la presente analisi perché parte proprio dalle politiche identificate dai Trattati: essa presta particolare attenzione alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nelle specifiche materie, e offre una visione di insieme delle politiche rispetto alle quali l'Unione dispone di un margine di intervento normativo e regolamentare, che può essere mobilitato in ottica di politica industriale.

ambientale ed energetica. Misure adottate in questi ambiti possono avere un'influenza sull'industria, ma risulta difficile concepirne l'impiego come principale mezzo per perseguire obiettivi propriamente industriali. Pertanto, esse non rientrano nel quadro giuridico rilevante.

Parimenti, la tassonomia di Pelkmans esclude le politiche non specificamente industriali che possono tuttavia esercitare un impatto diretto sul settore industriale: ad esempio, le politiche per il controllo dei prezzi, la promozione delle esportazioni, nonché taluni aspetti delle politiche ambientali e di sostenibilità. Queste svolgono un ruolo secondario, talvolta complementare alle politiche industriali in senso proprio, poiché non possono sostituirsi ad esse. Si pensi, ad esempio, alle misure finalizzate alla riduzione dei prezzi dell'energia: pur avendo un effetto rilevante sul sistema industriale, esse non sono concepite per modificarne direttamente la struttura o il funzionamento.

Al contrario, le politiche industriali in senso proprio sono finalizzate a intervenire direttamente sugli elementi strutturali che definiscono il funzionamento del sistema industriale. Secondo la tassonomia elaborata da Pelkmans, queste ultime costituiscono la c.d. "politica industriale ampia". Essa nasce dalla somma di altre politiche, riconducibili a tre categorie principali: le politiche relative agli aspetti strutturali, le politiche industriali orizzontali, e le politiche industriali settoriali (o verticali). A ciascuna di queste categorie corrispondono distinte politiche annoverate nei Trattati.

Le politiche relative agli aspetti strutturali sono quelle che garantiscono l'esistenza e il corretto funzionamento del mercato interno, come presupposto del sistema industriale. Rientrano in questa categoria: le quattro libertà fondamentali e le norme che regolano il mercato interno; le politiche in materia di concorrenza[45], incluse le norme antitrust, il controllo delle concentrazioni, e la vigilanza sugli aiuti di Stato, che assicurano il mantenimento di un'economia concorrenziale; le politiche regionali e di coesione[46], finalizzate

[45] Sulla rilevanza delle disposizioni in materia di concorrenza e aiuti di Stato per la politica industriale v. P. JANSEN, W. DEVROE, *Industrial Policy, Competition Policy and Strategic Autonomy*, in *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, 2022, p. 80 ss.; E. TRAVERSA, P. M. SABBADINI, *Industrial Policy and EU State Aid Rules*, in J.-C. DEFRAIGNE, J. WOUTERS, E. TRAVERSA, D. ZURSTRASSEN (eds.), *op. cit*.

[46] La politica di coesione persegue obiettivi socioeconomici distinti da quelli della politica industriale, ma si pone in maniera complementare rispetto alla politica industriale: dato che quest'ultima viene condotta senza tener conto delle specificità territoriali, le politiche ridistributive possono mitigarne l'impatto sui territori meno pronti a coglierne i benefici. Sul tema v. F. MOLICA, *Reassessing Cohesion Policy Through the Lens of the New EU Industrial Policy*, in *JCMS*, vol. 63, n. 1, 2025, p. 302 ss. Sul rilievo nazionale di questo tema v. G. AMATO,

a ristabilire condizioni di concorrenza equa tra regioni caratterizzate da differenti livelli di sviluppo; e, infine, la politica commerciale comune, soprattutto nella sua componente di difesa commerciale, volta a garantire condizioni una concorrenza leale sul mercato internazionale.

Le politiche industriali orizzontali comprendono invece le misure volte a rafforzare la competitività dell'intero sistema industriale, senza discriminazione tra settori. Rientrano in questa categoria le politiche di ricerca e innovazione, le politiche per la formazione specializzata e lo sviluppo del capitale umano, le misure volte a garantire l'accesso a materie prime di utilizzo generale, le misure di supporto alla transizione verde, nonché le politiche volte a incentivare gli investimenti.

Infine, le politiche industriali settoriali sono caratterizzate da un approccio verticale, mirato a intervenire su specifici comparti dell'industria. Solitamente, si concentrano su determinati *cluster* industriali, su filiere specifiche, o su tecnologie fondamentali per taluni settori: un esempio è l'approvvigionamento di materie prime per un determinato comparto. Rientrano in questa categoria le misure orientate a fornire sostegno mirato a uno specifico settore industriale[47].

A partire dalla tassonomia appena descritta, questa relazione propone di concettualizzare la politica industriale dell'Unione secondo la definizione di "politica industriale ampia". Ne consegue che il quadro giuridico di riferimento di questa politica composita – e il corrispondente *toolkit* normativo a disposizione delle istituzioni dell'Unione – è costituito dalle disposizioni che fungono da basi giuridiche per le sopracitate politiche, e dagli atti legislativi e regolamentari adottati in attuazione di tali norme. Più precisamente, esso include anche le disposizioni che permettono un intervento più trasversale: si pensi, in particolare, alla competenza di armonizzazione *ex* art. 114 TFUE[48], alla clausola di flessibilità *ex* art. 352 TFUE, e alla clausola

*Politica industriale europea e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2024, p. 5 ss.

[47] V. il regolamento (UE) 2023/1781 del Parlamento e del Consiglio, del 13 settembre 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (*Chips Act*); il regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette (*Net-Zero Industry Act*); il regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche (*Critical Raw Materials Act*).

[48] Craig sostiene, logicamente, che, a causa del divieto di armonizzazione per le

emergenziale *ex* art. 122, par. 1, TFUE[49]. In effetti, le basi giuridiche di natura trasversale possono avere una portata ben più ampia di quelle settoriali, perché possono essere impiegate anche per interventi settoriali di tipo verticale: non è tanto la base giuridica a determinare la natura verticale della misura, quanto piuttosto le scelte su contenuto e obiettivi fatte in sede di adozione.

In sintesi, sebbene abbia solo una competenza di sostegno in materia di industria, l'Unione può avvalersi di un ampio insieme di disposizioni per raggiungere gli obiettivi previsti all'art. 173 TFUE. Quell'articolo si trova quindi ad interagire con un complesso normativo più ampio: essa può apportare il suo contributo come *lex specialis*[50], perfino integrando altre disposizioni in una doppia base giuridica[51]; o lasciare spazio ad altre basi giuridiche, ove queste siano più appropriate per le misure che l'Unione intende adottare[52].

Nel complesso, la flessibilità introdotta dall'art. 173, par. 3, TFUE apre ulteriori opportunità per l'evoluzione della politica stessa. Si configura

competenze di sostegno, l'Unione non possa adottare atti legislativi in quelle materie ai sensi dell'art. 114 TFUE: P. CRAIG, *op. cit.*, p. 177 ss. Tuttavia, recenti iniziative di politica industriale sono state adottate secondo quella norma: cfr. il *Net-Zero Industry Act* e il *Critical Raw Materials Act*. La ragione dietro la scelta dell'art. 114 TFUE come basi giuridica di questi atti è principalmente dovuta alla presenza di norme armonizzanti in entrambi i regolamenti.

[49] Sulla portata normativa di questa disposizione v. *ex multis* F. SCIAUDONE, *Art. 122*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1311; B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*, vol. 59, n. 1, 2022, p. 3 ss.; M. CHAMON, *The Non-Emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, *ivi*, vol. 61, n. 6, 2024, p. 1501 ss.

[50] La Corte di giustizia ha avuto l'occasione di pronunciarsi sull'art. 130, par. 3, TCE e di confermare che esso è la base giuridica appropriate per misure in cui la componente industriale è «principale o preponderante»: cfr. Corte giust. 23 febbraio 1999, C-42/97, *Parlamento/Consiglio*, punto 40. Questo è in linea con quanto la Corte aveva già stabilito in materia di determinazione della base giuridica: cfr. Corte giust. 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione/Consiglio (Biossido di titanio)*, punto 10.

[51] Nella decade passata, l'art. 173, par. 3, TFUE era stato mobilitato come base giuridica addizionale per alcuni programmi di finanziamento, come InvestEU, Europa creativa, ed Europa digitale. Nella decade attuale compare invece come base giuridica addizionale per molteplici iniziative di intervento settoriale, di portata legislativa e regolamentare: cfr. i già citati *Chips Act*, ASAP, EDIRPA. In particolare, il *Chips Act* e l'iniziativa ASAP prevedono una doppia base giuridica composta dagli articoli 114 e 173, par. 3, TFUE.

[52] Per un'analisi delle basi giuridiche utili per un intervento industriale v. P. DERMINE, M. PATRIN, *Between Law and Politics—The Emergence of an EU Industrial Policy*, in *Governance*, vol. 39, n. 1, 2026.

quindi un quadro giuridico ampio, adattabile, sostanzialmente multiforme, che permette all'Unione di ricorrere in maniera flessibile a diverse basi giuridiche per attuare la visione industriale sovranazionale. Questo trova già riferimenti concreti nella nuova politica industriale dell'Unione. Nel suggerire una nuova agenda industriale, il Rapporto Draghi si muove sulle stesse linee, proponendo un intervento coordinato tramite diverse politiche[53]. Parimenti, la recente produzione normativa e le ultime strategie confermano l'utilizzo flessibile del quadro giuridico da parte dell'Unione.

### **5.** *La nuova politica industriale dell'Unione: profili di compatibilità…*

La nuova postura della Commissione, come delineata nelle ultime strategie industriali, manifesta un'evidente propensione verso una conduzione sovranazionale dell'intervento industriale, oltre ad una maggiore proattività nell'attuazione dello stesso[54]. Per concretizzare tale visione, la Commissione ha fatto ricorso all'ampio arsenale giuridico previsto dai Trattati, non solo per strutturare un intervento coordinato, ma possibilmente anche per aggirare le limitazioni intrinseche all'art. 173 TFUE. Questi elementi sono tratti caratterizzanti della "nuova politica industriale" dell'Unione, riconducibile alle innovazioni introdotte dalla Commissione Juncker e poi da quella von der Leyen I.

Tuttavia, nonostante la flessibilità prevista dal quadro giuridico presentato *supra*, la compatibilità dell'intervento industriale dell'Unione con le norme dei Trattati – e in particolare con l'attuale assetto delle competenze – non può essere riscontrata a priori. Al contrario, la conformità delle singole iniziative all'assetto normativo vigente richiede una verifica puntuale. In via speculativa, una tale analisi può essere condotta tanto per le proposte suggerite nel Rapporto Draghi come interventi di medio e lungo periodo, quanto per quelle contenute nella c.d. "bussola della competitività", come insieme delle iniziative che la Commissione ha concepito per l'attuale legislatura.

Le proposte contenute nel Rapporto Draghi, in particolare quelle

[53] M. DRAGHI, *Part A*, cit., pp. 17-18.

[54] Ciò è indicativo di un riorientamento dell'Unione da un modello essenzialmente regolatorio verso un approccio improntato allo sviluppo dei mercati. Sul tema: T. SEIDL, L. SCHMITZ, *Moving on to Not Fall Behind? Technological Sovereignty and the "Geo-Dirigiste" Turn in EU Industrial Policy*, in *JEPP*, vol. 31, n. 8, 2024, p. 2147; D. DI CARLO, L. SCHMITZ, *Europe First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market*, in *JEPP*, vol. 30, n. 10, 2023, p. 2063 ss.

presentate nel secondo volume, trovano le proprie premesse in una puntuale analisi economica dello *status quo* e si concentrano su riforme concrete che l'Unione dovrebbe attuare per ripristinare la propria competitività. Eppure, benché esse siano validi suggerimenti da una prospettiva principalmente economica, la loro compatibilità con la presente ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e, quindi, la possibilità di una efficace attuazione attraverso l'attuale sistema di governance possono essere oggetto di discussione.

Per alcuni settori il Rapporto Draghi suggerisce maggiore integrazione dove questa non si è concretizzata in termini reali, a fronte di una integrazione giuridica già profonda. È il caso, ad esempio, della circolazione dei capitali, formalmente completata, che però non è comprovata dai dati sul movimento transfrontaliero degli stessi[55]. Come orizzonte di intervento, il Rapporto propone modifiche che essenzialmente avvicinerebbero l'Unione al modello statunitense, giudicato più competitivo di quello europeo[56]. La maggior parte delle proposte comporta quindi una revisione del diritto secondario, *in primis* della legislazione settoriale, che però non creerebbe frizioni con il diritto primario e con l'assetto delle competenze.

Per altri settori, il Rapporto suggerisce misure che, per quanto condivisibili, sembrano ignorare la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. È questo il caso *inter alia* delle iniziative per la formazione professionale, che il Rapporto tratta come un'area di intervento unitaria: esso suggerisce molteplici iniziative di stampo sovranazionale[57], a cui però corrisponde una competenza di mero sostegno da parte dell'Unione.

Per altri ancora, il Rapporto suggerisce delle proposte che richiederebbero importanti modifiche tanto al diritto primario e secondario, quanto alla governance dell'Unione. Si pensi in particolare alla proposta di creare strumenti dell'Unione per la condivisione del rischio, nella forma di un asset sicuro comune che possa finanziare investimenti congiunti[58]. Si tratta di una sfida che richiederebbe una importante riforma della governance politica, economica e giuridica dell'Unione, soprattutto se la via prescelta fosse diversa da quella emergenziale che ha portato alla creazione del *Next Generation EU*. Oppure si pensi alle proposte per il settore delle telecomunicazioni,

[55] M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 63 ss.

[56] M. DRAGHI, *Part B*, cit., p. 289 ss. Per un commento sulla visione del Rapporto Draghi per il settore bancario, v. L. ESPOSITO, G. MASTROMATTEO, *Le banche e la finanza nell'Europa del Rapporto Draghi*, in *Moneta e Credito*, vol. 78, n. 310, p. 121 ss.

[57] M. DRAGHI, *Part B*, cit., p. 271 ss.

[58] *Ivi*, p. 290.

per il quale il Rapporto indica la necessità di maggiore consolidamento e armonizzazione. Le proposte per una gestione armonizzata dello spettro[59], che potrebbero avere un ampio potenziale per la creazione di un vero mercato unico delle telecomunicazioni, non rispecchiano il fatto che lo spettro radio resta una competenza largamente nazionale: a discapito della (limitata) integrazione già raggiunta[60], gli Stati membri affrontano la regolamentazione del settore con un approccio orientato alla sicurezza e sovranità[61], e senza il desiderio di legiferare a livello di Unione in questa materia.

Nel complesso, le numerose proposte presentate dal Rapporto Draghi differisco tra loro in termini di attuabilità e compatibilità con il quadro giuridico attuale. Peraltro, il Rapporto non ignora la necessità di intervenire sulla governance dell'Unione prima di poter dar esecuzione al piano industriale che esso propone. Al contrario, include anche suggerimenti per riforme dei processi decisionali dell'Unione[62]. Dove alcune sono miglioramenti gestionali di facile esecuzione, altre richiedono invece una revisione dei Trattati per poter essere attuate: ad esempio, la generalizzazione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, e il modello di integrazione differenziata.

È interessante notare come la "bussola della competitività", a sua volta fondata sull'analisi del Rapporto Draghi, include sono alcune delle proposte avanzate. In via generale, ne riprende lo spirito e ne segue l'approccio orientato verso innovazione, decarbonizzazione e resilienza. Mantiene inoltre un focus orizzontale sulla competitività, in particolare tramite i c.d. "abilitatori orizzontali", ovvero iniziative strettamente connesse al funzionamento del mercato interno. A differenza del Rapporto, però, le proposte incluse nella "bussola della competitività" sono state ideate in maniera da rientrare nello spazio d'azione già permesso dai Trattati, e presentano quindi un alto livello di compatibilità con l'assetto delle competenze in vigore. Invece, le proposte più trasformative segnalate dal Rapporto non compaiono nella strategia. Permangono però elementi di una visione di "politica industriale ampia", fondata su differenti politiche che sono attivate insieme per dare luogo ad un intervento industriale; ma ciò non oltrepassa i confini di competenza tracciati dai Trattati.

[59] *Ivi*, p. 75.

[60] M. OROFINO, *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 695 ss.

[61] M. MASSARO, *Between Integration and Protection of National Sovereignty in the European Union's Radio Spectrum Policy: Uncovering Potential Research Avenues*, in *Journal of Information Policy*, vol. 9, 2019, p. 174 ss.

[62] M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 67 ss., and *Part B*, cit., p. 307 ss.

L'elemento più innovativo della "bussola", anche sotto il profilo delle competenze, è invece lo Strumento di coordinamento per la competitività[63]. A seconda di come sarà ideato, esso potrebbe arrivare a diventare un vero e proprio ciclo di coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri, sul modello del Semestre europeo. In tal caso, la politica industriale si avvicinerebbe alle politiche socio-economiche di cui all'art. 5 TFUE, per le quali l'Unione gode di una competenza di coordinamento. Ciò solleverebbe, dunque, quesiti di compatibilità formale dello strumento con la natura di sostegno della competenza in materia di industria e, parimenti, dubbi sull'attualità di tale competenza rispetto alle necessità di governance dell'Unione.

## 6. Segue: … *e attuabilità*

Un ulteriore nodo da sciogliere nella configurazione della nuova politica industriale dell'Unione è l'attuabilità delle iniziative prospettate. Questa tematica è interessante sotto molteplici aspetti, a partire dal ruolo e dal contributo dei livelli di governance interni all'Unione – necessario per una efficace messa in opera di una politica industriale sovranazionale – fino ad arrivare alla definizione stessa delle iniziative industriali.

Centrale per la realizzabilità di una politica industriale comune è l'aspetto delle risorse proprie che l'Unione può utilizzare per misure di intervento. Come è noto, la capacità di spesa autonoma è rimasta a lungo ridotta per l'Unione, e ciò ha gravato sullo sviluppo di una politica industriale sovranazionale a pieno titolo, poiché è mancata la capacità di attuare interventi finanziari diretti. In effetti, la politica più vicina a un intervento industriale è stata a lungo la politica di coesione, la quale è stata spesso utilizzata per colmare in parte il divario di competitività tra le regioni europee[64]. Di conseguenza, a fronte dell'incapacità di supporto finanziario diretto, per molte decadi la politica industriale dell'Unione è stata perseguita solamente attraverso strumenti di coordinamento e atti regolatori.

Il Rapporto Draghi mostra consapevolezza della problematica e, consapevole delle innovazioni necessarie per stabilire una capacità di spesa

[63] COM (2025) 30final, cit., p. 23.

[64] Sull'utilizzo industriale della politica di coesione v. in particolare F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *From Lisbonisation to Hyper-Lisbonisation: The Long Goodbye to EU Cohesion Policy's Original Goals*, in *Regional Studies*, vol. 59, n. 1, 2025; A. FILIPPETTI, R. SPALLONE, *The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda*, in *European Planning Studies*, vol. 33, n. 9, 2025, p. 1423.

autonoma dell'Unione, propone una via intermedia che combina il finanziamento pubblico e la mobilizzazione dei risparmi privati[65]. Particolarmente interessante è l'enfasi posta sugli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) come modalità per sviluppare tecnologie innovative[66]. Questi sono infatti un punto di conversione delle diverse priorità degli attori convolti nella politica industriale dell'Unione: per l'Unione, essi permettono di fornire supporto all'industria attraverso la mobilizzazione di risorse nazionali (a cui l'Unione non ha accesso) sotto la guida della Commissione; e per gli Stati membri, restano iniziative che essi hanno interesse a definire e sponsorizzare, e sulla cui realizzazione mantengono la supervisione[67].

Lo spunto di riflessione innovativo del Rapporto Draghi in termini di risorse per una politica industriale comune è l'enfasi sulla necessità di un finanziamento comune a livello dell'Unione, in particolare per produrre beni pubblici d'interesse comune[68]. Il riferimento esplicito è all'esperienza del *Next Generation EU* come primo esempio di debito comune volto a finanziare la ripresa economica. Indubbiamente, con il *Next Generation EU* è emerso un nuovo modello di governance, che ha avuto a sua volta importanti implicazioni costituzionali per l'Unione[69]. Tuttavia, è opportuno chiedersi quanto replicabile possa essere l'esperienza *sui generis* del *Next Generation EU* e, soprattutto, come questa possa essere adattata a obiettivi di tipo industriale. Le riflessioni per il futuro post-*Next Generation EU* possono essere più o meno volte a riprodurre specifici aspetti dello strumento[70].

[65] M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 63 ss., and *Part B*, cit., p. 280 ss.

[66] M. DRAGHI, *Part B*, cit., pp. 301 e 305.

[67] Sul contributo degli IPCEI alla politica industriale dell'Unione v. in particolare A. BORONAT, *IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?*, in *JECLAP*, vol. 15, n. 8, 2024, p. 526 ss.

[68] M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 64 ss.

[69] Sul tema v. in particolare F. FABBRINI, C. A. PETIT (eds.), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Cheltenham, 2024; N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e Società*, vol. 53, n. 3, 2025, p. 557 ss.; G. D'ARRIGO, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC): il "metodo NGEU/PNRR" nella rinnovata governance europea*, in *federalismi.it*, n. 26, 2025, p. 1 ss.; C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *EP*, vol. 9, n. 3, 2024, pp. 1148 ss.; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *DP*, n. 3, 2023, p. 729 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *CYELS*, vol. 24, 2022, p. 45 ss.

[70] Per una riflessione sul tema v. *ex multis* J. ARNAL, J. P. RIESGO, I. NIÑO, C. ESCOBAR, *The Day After NextGenerationEU: What Could the EU Do?*, in *JCMS*, 2025, p. 1 ss.; S.

Rischiano però di restare infruttuose, poiché ad oggi è incerto se via sia, innanzitutto, il consenso necessario per concettualizzare uno strumento di una portata comparabile. Dal canto suo, la Commissione ha riproposto il modello *Next Generation EU* come modalità di governance del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, in particolare nei c.d. piani di partenariato nazionali e regionali[71] – a riprova di come l'esperienza del *Next Generation EU* abbia fornito nuovi spunti per la gestione della governance multilivello dell'Unione.

La vera sfida, però, risiede nella capacità dell'Unione di reclutare nuove fonti di risorse proprie. L'espansione delle risorse proprie è una decisione che, per quanto caldeggiata dalla Commissione[72], spetta al solo Consiglio. L'effettivo sviluppo della politica industriale dell'Unione sarà quindi fortemente condizionato dai negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale e sulle risorse proprie. Fino a quel momento, la nova politica industriale dell'Unione resterà soggetta alle limitazioni che hanno condizionato questo ambito fino ad oggi.

## 7. *Alcune riflessioni conclusive*

Appare opportuno concludere la presente relazione con alcune riflessioni sullo sviluppo della nuova politica industriale dell'Unione. In primo luogo, si sottolinea la necessità di una analisi critica della competenza di sostegno in materia di industria, che non risulta allineata alla relazione tra la politica industriale e il mercato interno, che però è competenza concorrente. Come è noto, le competenze di sostegno includono materie in cui gli Stati membri desiderano mantenere un ruolo centrale e incontestato[73]. Per le competenze concorrenti, invece, i Trattati prevedono non solo la condivisione della potestà legislativa tra gli Stati membri e l'Unione, ma anche l'esclusività della stessa secondo il principio di *pre-emption* quando l'Unione

FABBRINI, M. BUTI, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *JEPP*, vol. 30, n. 4, 2023, p. 676 ss.

[71] Commissione europea, comunicazione "Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", del 16 luglio 2025, p. 4 ss.

[72] V. la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione (UE, Euratom) 2020/2053, del 16 luglio 2025.

[73] Ciò emerge da due elementi presenti all'art. 2, par. 5, TFUE: la scelta di riferirsi ad «*azioni* intese a sostenere, coordinare o completare», invece che a *competenze*; e l'esplicito divieto di sostituzione dell'Unione rispetto agli Stati membri in tali settori.

legifera in maniera completa in un certo settore[74]. Alla luce dello stretto legame, tanto logico quanto funzionale, della politica industriale con il mercato interno, è necessario sottolineare che l'evoluzione di questa politica tende naturalmente verso la direzione di una competenza condivisa: quanto maggiori sono le sfide poste al mercato interno e alla sua industria, tanto maggiore deve poter essere l'intervento a sostegno – quindi, non più tramite azioni nazionali, ma anche tramite iniziative sovranazionali, ove necessario. A supporto di questa considerazione si chiamano in causa le sfide create dalle recenti crisi, che hanno richiesto un intervento uniforme per evitare distorsioni nel mercato interno[75] e strumenti di dimensioni tali che solo l'Unione poteva fornire, agendo in vece degli Stati membri. Sorge quindi il dubbio che la scelta fatta con il Trattato di Lisbona non sia più attuale in un contesto profondamente mutato. Nel caso della politica industriale, però, la concreta evoluzione in competenza concorrente è condizionata dalla creazione di strumenti utili alla sua attuazione. Saranno quindi le future discussioni sul bilancio e sulle risorse proprie dell'Unione a determinare l'effettivo sviluppo di questa politica, più che il solo incremento di documenti programmatici, o una produzione legislativa che non è supportata da strumenti di finanziamento adeguati.

In secondo luogo, è necessario riflettere sulla portata cogente delle misure adottate nelle materie che sono competenze di sostegno. Nella fase antecedente al Trattato di Lisbona, in tali settori si preferiva ricorrere a strumenti di coordinamento, spesso fondati su atti di *soft law*, volti a incentivare un comportamento conforme da parte degli Stati membri. Le attuali basi giuridiche ammettono invece l'adozione di atti legislativi in queste materie, quindi vincolanti per gli Stati membri, e permettono una maggiore discrezionalità del legislatore dell'Unione nel definire la portata cogente di tali misure tramite la scelta del contenuto e l'individuazione delle finalità. Tuttavia, ciò stride con il fatto che il divieto di armonizzazione legislativa e regolamentare, incluso nella base giuridica, induce a presumere che a questi ambiti corrispondano competenze non-legislative di portata limitata[76]. Nel complesso, questa configurazione appare quindi problematica, e incline a dar

[74] A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2013.

[75] Si pensi, ad esempio, alla preoccupazione degli Stati membri rispetto alle diverse capacità in termini di aiuti di Stato durante la pandemia Covid-19. Sul tema v. I. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, n. 1, 2022, p. 3 ss.

[76] R. SCHÜTZE, *op. cit.*, p. 50 ss.

luogo a controversie sul grado di armonizzazione e sull'adeguatezza delle misure adottate in queste materie[77]. A sua volta, la poca chiarezza sulla tipologia di misure che possono essere adottate e sulla loro obbligatorietà potrebbe ridurre la certezza giuridica – peraltro in un ambito, ovvero quello industriale, che necessita di prevedibilità e stabilità in relazione alle misure attuate.

In terzo luogo, è doveroso riflettere sul ruolo che gli altri principi dell'ordinamento dell'Unione giocano in riferimento alla politica industriale. Stabilita la competenza – seppur limitata – dell'Unione, è necessario comprendere le modalità di utilizzo della stessa. Rileva quindi che, per raggiungere gli obiettivi prefissati, in particolare quelli della decarbonizzazione e dell'autonomia strategica, la nuova politica industriale dell'Unione dovrà essere innanzitutto *efficace*. Questa efficacia si articola in due accezioni distinte: in senso giuridico, equivale all'effettiva attuazione delle misure adottate dall'Unione; e in termini sostanziali, coincide con la loro appropriatezza per gli obiettivi prefissati. Sotto il primo profilo, l'attuazione effettiva richiede che tanto l'Unione quanto gli Stati membri assicurino l'operatività della legislazione e degli strumenti adottati dall'Unione: quando ciò non accade, viene meno non solo l'efficacia della misura, ma anche l'autonomia del diritto dell'Unione[78]. Nell'ordinamento dell'Unione tale esigenza trova un presidio nel principio di leale cooperazione[79], che obbliga gli Stati membri ad una collaborazione attiva nell'attuazione del diritto dell'Unione. Sotto il secondo profilo, l'appropriatezza delle misure di politica industriale richiede che il legislatore dell'Unione tenga conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nella loro definizione. Essi richiedono che, nel sistema multilivello dell'Unione, una misura di intervento industriale sia adottata solo nella forma in cui risponde in maniera adeguata alle criticità emerse, e al livello di *governance* più idoneo a trattarle[80]. Nel caso di criticità orizzontali per interi settori – come le recenti sfide in termini di approvvigionamento di materie prime, o le iniziative per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale citate *supra* – può essere più opportuno l'intervento dell'Unione; per questioni circoscritte al territorio nazionale o locale, è forse più adatto l'intervento del legislatore

[77] P. CRAIG, *op. cit.*, pp. 177-178.

[78] L. LIONELLO, *op. cit.*, pp. 45-49.

[79] Per una trattazione sul tema v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020.

[80] Per un commento sulla prassi in termini di sussidiarietà v. P. DE PASQUALE, *Is There Truly a Competence 'Competition' in Shared Matters? Towards a Reform of the EU Competences System*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 206 ss.

che meglio conosce il territorio e le sue esigenze. Congiuntamente, i due principi prevengono inoltre il rischio di un approccio dirigista da parte dell'Unione, che denaturerebbe tanto il sistema di *governance* multilivello quanto il significato della politica industriale.

In conclusione, gli elementi presentati in questa relazione suggeriscono che la politica industriale dell'Unione sia nel pieno di una significativa evoluzione. Di fronte a nuove sfide, essa potrebbe attraversare un nuovo cambiamento *de jure* o *de facto* nella direzione di un coordinamento più continuativo e strutturato[81], se non di una politica industriale comune a tutti gli effetti. Questa considerazione si fonda sull'osservazione che il quadro delle competenze dell'Unione si è evoluto nel tempo, nonostante i reiterati tentativi di arginare il cosiddetto *competence creep*[82], ovvero l'estensione progressiva delle competenze senza modifiche ai Trattati. Questo fenomeno resta più attuale che mai: si pensi ad esempio alle iniziative che l'Unione ha sviluppato nel settore della difesa – area in cui non detiene *de jure* alcuna competenza – ricorrendo alle disposizioni per materie limitrofe, incluso l'art. 173 TFUE per gli aspetti attinenti all'industria[83].

Le recenti riflessioni che la Commissione ha presentato nella "bussola della competitività" lasciano intravedere simili ambizioni. Tuttavia, queste considerazioni devono essere accompagnate da una riflessione profonda sul processo di integrazione e sul funzionamento del mercato interno. In mancanza di una piena integrazione, come evidenziato dai Rapporti Letta e Draghi, restano aperte fratture tra i mercati nazionali e, soprattutto, permane la competizione economica tra di essi: è dunque difficile intervenire in maniera uniforme in un mercato ancora segmentato lungo i confini nazionali. A ciò si aggiunge la questione degli strumenti di finanziamento discussa *supra* in riferimento alle risorse proprie dell'Unione: perenne tallone d'Achille per la politica industriale dell'Unione, resta tutt'oggi l'ostacolo principale nella definizione di interventi industriali concreti ed efficaci.

La sfida maggiore per la politica industriale è quindi l'interazione con

[81] Si fa qui riferimento alla proposta di uno Strumento di coordinamento per la competitività discusso *supra*.

[82] Sulla nozione e sulle forme che tale fenomeno può assumere v. *ex multis* S. GARBEN, *From Sneaking to Striding: Combatting Competence Creep and Consolidating the EU Legislative Process*, in *ELJ*, vol. 26, nn. 5-6, 2020, p. 429 ss.

[83] Per una panoramica sul tema v. G. PEROTTO, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 475 ss.; L. PALADINI, *La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE*, in *DPCE*, vol. 60, n. 3, 2023, p. 2395 ss.

lo *status quo* e con la governance multilivello dell'Unione, specialmente qualora l'avanzamento dell'integrazione si riveli lento e faticoso. In ultima analisi, il futuro della nuova politica industriale dell'Unione è ancora da scrivere: esso dipenderà dalla capacità dell'Unione e degli Stati membri di rispondere alle nuove sfide globali, nella perenne dialettica tra autonomia e cooperazione che ha da sempre caratterizzato questa politica e, in maniera più ampia, l'intero processo di integrazione.

**Abstract (ita)**

Negli ultimi anni la politica industriale ha acquisito centralità nel dibattito dell'Unione, sempre più focalizzato sulla competitività, sul rafforzamento della base industriale, e su una maggiore autonomia strategica. La rinnovata attenzione si è tradotta in una intensa riflessione strategica e in una notevole produzione normativa, in discontinuità con l'approccio del passato. Tale dinamica rende opportuna un'analisi del ruolo della politica industriale nel panorama delle politiche dell'Unione, nonché sul grado di autonomia di cui essa può godere rispetto alle politiche industriali degli Stati membri. Questa analisi non può prescindere dall'esame del principio di attribuzione e della sua interazione con il principio di autonomia: una politica industriale dell'Unione a pieno titolo può essere elaborata solo all'interno dello spazio d'azione permesso dai Trattati. È quindi rilevante che, sebbene l'Unione abbia una competenza di sostegno in materia industriale, essa dispone di un quadro normativo più ampio, che le consente, in parte, di superare i limiti connessi alla natura della competenza. In un contesto di rapida trasformazione della politica industriale, la riflessione sui principi che ne permettono lo sviluppo è cruciale per anticipare possibili espansioni e di delineare percorsi giuridicamente sostenibili, coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

**Abstract (eng)**

In recent years, industrial policy has gained prominence in the EU policy debate, increasingly focused on competitiveness, a strengthened industrial base, and greater strategic autonomy. The renewed attention has led to intense strategic reflection and a significant increase in legislative output, marking a break from previous approaches. This development calls for an analysis of the role of industrial policy within the broader EU policy framework, as well as of the degree of autonomy it may enjoy in relation to Member States' industrial policies. The analysis must start from the principle of conferral and its interaction with the principle of autonomy: a fully-fledged EU industrial policy can only be developed within the room for action allowed by the Treaties. It is thus significant that, although the Union enjoys a supporting competence for industry, it can recur to a broader legal framework that, to some extent, allows it to overcome the constraints linked to the supporting nature of this competence. In a context of the EU industrial policy's rapid transformation, reflecting on the legal principles that enable

its development is crucial to anticipate potential expansions and to outline legally sustainable paths, that remain consistent with the fundamental principles of the Union's legal order.

# L'UNIONE EUROPEA COME *STANDARD-SETTER* IN MATERIA DI CYBERSICUREZZA NEL CONTESTO DELLA SUA AUTONOMIA STRATEGICA APERTA

**Virginia Remondino***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli *standard* (europei) come pilastro dell'autonomia strategica aperta dell'Unione. – 3. Tra resilienza del mercato interno e tutela dei valori europei: quale approccio nella definizione di *standard* di cybersicurezza dei prodotti? – 4. La concretizzazione del paradigma: il regolamento 2024/2847 sulla cyberresilienza. – 5. Le implicazioni costituzionali della concretizzazione del paradigma: l'autonomia strategica aperta al vaglio del diritto internazionale. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. *Introduzione*

Negli ultimi anni, l'autonomia strategica (aperta) si è imposta come un concetto «en vogue»[1], o una «buzzword»[2], nel panorama politico e normativo dell'Unione europea (Unione o "UE"), un concetto capace di guidare e plasmare l'azione dell'UE tanto nella sua dimensione interna, quanto in quella esterna[3]. Sebbene non esista, ad oggi, una definizione univoca di autonomia strategica, tale nozione è stata concettualizzata, in termini comprensivi, come «the political, institutional and material ability of

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* -Università di Bologna. Ricerca finanziata dal programma PNRR - Missione 4 istruzione e ricerca - componente 2 dalla ricerca all'impresa, Investimento 1.3, PE0000014 - "SEcurity and RIghts in the CyberSpace", finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del NextGeneration EU Programme.

[1] F. HOFFMEISTER, *Strategic Autonomy in the European Union's External Relations Law*, in *CMLR*, 2023, p. 667 ss., spec. p. 667.

[2] E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *Strategic Autonomy: The Legal Contours of a Security Policy Construct*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, p. 305 ss., spec. p. 305.

[3] European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf, p. 9. In generale sul tema, si veda R. GARCÍA PÉREZ, *Strategic Autonomy of the European Union: a Perspective*, in E. CONDE, Z. V. YANEVA, M. SCOPELLITI (eds.), *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, London, 2019, p. 81 ss.; N. TOCCI, *European Strategic Autonomy. What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, in *Istituto Affari Internazionali*, 2021; F. HOFFMEISTER, *op. cit.*; C. RAPOPORT, *Setting Norms and Promoting a Rules-based International Legal Order: Enhancing Strategic Autonomy Through the Autonomy of the EU Order*, in *EP*, 2023, p. 447 ss.; C. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: a New Identity for the EU as a Global Actor*, *ivi*, 2023, p. 417 ss.

the EU and its member states to manage their interdependence with third parties, with the aim of ensuring the well-being of their citizens and implementing self-determined policy decisions»[4]. In altre parole, l'autonomia strategica mirerebbe a proteggere e promuovere gli interessi comuni dei cittadini europei, tutelando al contempo i principi e i valori su cui l'Unione si fonda[5]. Allo stesso tempo, caratterizzandosi come "aperta", l'autonomia strategica non esclude la cooperazione dell'Unione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Ciò, nelle parole della Commissione, «[s]ignifica che l'UE continua a cogliere i benefici delle opportunità internazionali, difendendo al contempo con risolutezza i propri interessi»[6].

Emerso originariamente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione[7], il concetto di autonomia strategica aperta è stato successivamente esteso – e adattato – ad altre politiche dell'UE, tra cui la politica commerciale comune (PCC)[8], la politica industriale[9] ed il mercato interno[10]. A fronte di questa

[4] N. HELWIG, *EU Strategic Autonomy: a Reality Check for Europe's Global Agenda*, in *FIIA Working Paper*, n. 119, 2020, www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/10/wp119_strategic_autonomy-2.pdf, p. 4. Analogamente vedasi anche Damen, il quale definisce l'autonomia strategica come «the capacity of the EU to act autonomously – that is, without being dependent on other countries – in strategically important policy areas. These can range from defence policy to the economy, and the capacity to uphold democractic values». Cfr. M. DAMEN, *EU Strategic Autonomy 2013-2023: from Concept to Capacity*, in *EPRS Briefing PE 733.58*, 2022, p. 1. Per ulteriori definizioni e concettualizzazioni del termine, si rimanda a P. MORILLAS, *An Architecture Fit for Strategic Autonomy: Institutional and Operational Steps towards a More Autonomous EU External Action*, in *FEPS Policy Brief*, November 2021; F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, p. 673.

[5] EEAS, *Shared Vision,* cit., p. 4.

[6] Commissione europea, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM (2021) 66final, 18 febbraio 2021, p. 4.

[7] F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, p. 323 ss., spec. p. 328.

[8] Per una panoramica sul ruolo giocato dal concetto di autonomia strategica aperta nel contesto della politica commerciale comune dell'Unione, si rimanda a G. KÜBEK, I. MANCINI, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, in *ECLR*, 2023, p. 518 ss.; W. WEIß, C. FURCULITA, *Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy: Assessing the Turn to Stronger Enforcement and More Robust Interest Representation*, Cambridge, 2024.

[9] Commissione europea, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM (2021) 350final, 5 maggio 2021, p. 3. È interessante rilevare che, in materia di politica industriale, la precedente comunicazione della Commissione dal titolo «Una nuova strategia industriale per l'Europa» conteneva una definizione *ad hoc* del concetto di autonomia strategica, consistente «nel ridurre la dipendenza dalle fonti esterne per ciò di cui abbiamo più bisogno: materiali e tecnologie critici, prodotti alimentari, infrastrutture, sicurezza e altri settori strategici». Cfr. Commissione europea, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM (2020) 102final, 10 marzo 2020, pp. 14-15.

[10] V. C. ALCIDI ET AL., *What ways and means for a real strategic autonomy of the EU in the economic field?*, *CEPS Report for the European Economic and Social Committee*, 2023, spec. p. 8.

evoluzione dell'ambito d'applicazione della nozione in esame, un documento redatto per conto della Commissione europea nel 2021[11] ha individuato – sulla base di *trend* geopolitici ed economici che potrebbero influenzare la capacità dell'Unione di agire negli anni a venire – alcune aree prioritarie in cui l'autonomia strategica aperta andrà, presumibilmente, a rivestire un ruolo chiave. Tra queste, figura la definizione e la promozione di *standard* capaci di promuovere, oltre i confini dell'UE, tanto gli interessi strategici quanto i valori di cui all'art. 2 TUE, rappresentando questi ultimi «l'identità stessa»[12], o «l'impronta identitaria»[13], dell'Unione europea.

[11] C. CAGNIN ET AL., *Shaping and Securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and Beyond*, Luxembourg, 2021.

[12] Come notoriamente enunciato nelle famose "sentenze gemelle" del febbraio 2022, nella sentenza del giugno 2023 riguardante la riforma del sistema giudiziario polacco nonché, di recente, nella sentenza sulla "vendita" della cittadinanza dell'Unione. Si veda Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, punto 127; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 145; 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*, punto 67; 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*, spec. punto 93. Per riflessioni riguardanti le menzionate "sentenze gemelle", si veda *ex multis* E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in questa *Rivista*, n. 1, 2022, p. 407 ss.; A. FESTA, *Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, p. 81 ss.; G. CONTALDI, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in *EJ*, 30 dicembre 2022, p. 87 ss.; V. BORGER, *Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council*, in *CMLR*, 2022, p. 1771 ss. Per riflessioni riguardanti la sentenza *Commissione c. Polonia*, sopra citata, cfr. E. SAVOLDELLI, *La "muzzle law" polacca al vaglio della Corte di giustizia: una prima lettura della sentenza resa nella causa C-204/21, Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici)*, in *EJ*, 10 luglio 2023; M. LANOTTE, *Warsaw does not fulfil, and Luxembourg cuts the sanction in half. It doesn't add up!*, in questa *Rivista*, 2023; S. PITTO, *Judicial Independence Under Siege in Poland. The Last Landmark Ruling by the ECJ: repetita iuvant?*, in *DPCE*, 2023, p. 3015 ss. In relazione alla citata sentenza *Commissione/Malta*, cfr. M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *ELR*, 2025, p. 475 ss.; C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, p. 1 ss.; D. V. KOCHENOV, G. I ÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *ELR*, 2025, p. 455 ss.; S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, in questa *Rivista*, 2025, p. 1 ss.; U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 1 ss.

[13] 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*, n. 19, 2020, p. iv. ss.

Standard[14] che, recentemente, hanno assunto un ruolo di primo piano in ambito digitale, anche con riguardo alla cybersicurezza dei prodotti *hardware* e *software* presenti sul mercato interno[15]. Questo, in particolare, a seguito dell'adozione nell'ottobre del 2024 del regolamento 2024/2847 sulla cyberresilienza (*Cyber Resilience Act* o "CRA")[16], che stabilisce precisi requisiti orizzontali in materia di cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali messi a disposizione sul mercato interno.

Su questo sfondo – posta una riflessione preliminare circa il rapporto tra autonomia strategica aperta e promozione internazionale degli *standard* europei (par. 2) – il presente contributo ricostruisce anzitutto il paradigma a cui l'Unione sostiene di ispirarsi nella definizione degli *standard* di cybersicurezza a livello sovranazionale, così come descritto nei documenti di *policy* (par. 3). Si valuterà poi in quale misura il regolamento sulla cyberresilienza rispecchi, in concreto, tale paradigma (par. 4). In questo modo, si rifletterà sulle implicazioni costituzionali generate dalla promozione del paradigma mediante il regolamento in oggetto, con specifico riguardo all'azione esterna dell'Unione. Infatti, in quanto strumento che concretizza l'autonomia strategica aperta, il CRA si applica anche ai prodotti connessi fabbricati oltre i confini dell'UE. Pertanto, il *focus* dell'indagine è dedicato agli obiettivi che l'Unione si prefigge di realizzare nelle sue relazioni internazionali, nonché alla portata degli eventuali limiti posti al conseguimento degli stessi (par. 5). Da ultimo, verranno presentate alcune considerazioni conclusive (par. 6).

[14] Ai fini del presente lavoro il termine "*standard*" è utilizzato in senso ampio, andando a ricomprendere non soltanto le "norme" come definite all'art. 2, punto 1, del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea, ma anche i requisiti tecnici previsti da determinati atti di diritto derivato dell'Unione.

[15] A. VOLPATO, M. ELIANTONIO, S. RÖTTGER-WIRTZ, *Global Standards and EU Law: Introduction*, in A. VOLPATO, M. ELIANTONIO, S. RÖTTGER-WIRTZ (eds.), *Global Standards and EU Law Challenges for the EU Principles of Good Governance*, Cheltenham, 2025, p. 1 ss., spec. pp. 9-10.

[16] Regolamento (UE) 2024/2847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativo a requisiti orizzontali di cibersicurezza per i prodotti con elementi digitali e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013 e (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sulla ciberresilienza).

## 2. *Gli* standard *(europei) come pilastro dell'autonomia strategica aperta dell'Unione*

Il legame intercorrente tra autonomia strategica aperta e definizione e proiezione internazionale degli *standard* europei emerge chiaramente dalla comunicazione della Commissione del 2022 sulla strategia dell'UE in materia di normazione[17], in cui viene evidenziato che gli *standard* «non sono una finalità a sé stante [bensì] parte integrante di obiettivi strategici volti a promuovere […] l'autonomia strategica aperta»[18]. In questo senso, la comunicazione riconosce che, se «[t]radizionalmente l'Unione europea […] ha ottenuto buoni risultati nel tradurre le norme internazionali in norme europee»[19], attualmente l'obiettivo che si pone l'UE è quello di «plasmare [le] norme internazionali»[20], rafforzando così il proprio ruolo di «*rule generator*»[21] a livello multilaterale[22]. Questa necessità, secondo la Commissione, è motivata dal fatto che l'Unione deve confrontarsi con una «concorrenza agguerrita»[23] a livello globale, in cui diversi Paesi terzi (tra cui gli Stati Uniti e la Cina)[24], agendo attivamente nel campo della normazione, cercano di garantire alle proprie imprese un vantaggio competitivo – il c.d. «vantaggio del pioniere»[25] – su scala mondiale[26].

In questo contesto, particolare importanza è attribuita agli *standard* riguardanti le tecnologie nuove ed emergenti, nonché i relativi prodotti e servizi, tra cui sono ricompresi i sistemi di intelligenza artificiale, le *blockchains*,

[17] Commissione europea, *Una strategia dell'UE in materia di normazione - Definire norme globali a sostegno di un mercato unico dell'UE resiliente, verde e digitale*, COM (2022) 31final, 2 febbraio 2022.

[18] *Ivi*, p. 11.

[19] *Ivi*, p. 6.

[20] *Ibidem*, enfasi aggiunta. Ciò, in particolare, facendo leva sul proprio potere di mercato. Si veda sul punto COM (2020) 102final, cit., p. 3. In tal modo, prendendo in prestito un'espressione utilizzata da Damro, l'Unione agirebbe sulla scena internazionale come "market power", sfruttando il proprio potere di mercato per "esportare" le norme del proprio ordinamento giuridico. Cfr. C. DAMRO, *Market Power Europe*, in *JEEP*, 2012, p. 682 ss.

[21] Così F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2025, p. iv ss.

[22] Sul tema, si veda M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Rules, Models and Identity*, in *CMLR*, 2004, p. 553 ss.

[23] COM (2022) 31final, cit., p. 6.

[24] Sul punto, si veda C. CAGNIN ET AL., *op. cit.*, p. 15.

[25] COM (2021) 750final, cit., p. 14.

[26] C. CAGNIN ET AL., *op. cit.*, p. 4.

le tecnologie quantistiche, l'internet delle cose (*Internet of Things*, o "*IoT*") e le valute digitali[27]. Infatti, nelle sue conclusioni sulla diplomazia digitale[28], il Consiglio ricomprende tra gli obiettivi di azione prioritaria dell'UE quello di «influenzare la definizione di norme tecnologiche internazionali»[29], al fine di «rafforzare il ruolo globale dell'UE nelle questioni digitali»[30]. Obiettivo, quest'ultimo, ripreso dalla strategia europea per la sicurezza economica del 2023[31], nonché dalla più recente strategia digitale internazionale per l'Unione europea[32].

Da questa prospettiva, dunque, la necessità per l'Unione di definire e promuovere i propri *standard* – quale espressione dell'autonomia strategica aperta – si intreccia con un'ulteriore e collegata esigenza: quella di consolidare la "sovranità digitale (o tecnologia) europea"[33] a livello internazionale[34].

[27] V. Commissione europea, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM (2015) 192final, 6 maggio 2015, pp. 16-17; Commissione europea, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM (2020) 67final, 19 febbraio 2020, p. 14.

[28] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia digitale dell'UE*, Doc. 11406/22, 18 luglio 2022.

[29] *Ivi*, punto 6.

[30] *Ibidem*.

[31] Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR-PESC), *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN (2023) 20final, 20 giugno 2023, p. 9. Si veda anche Commissione europea, *Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative*, COM (2024) 22final, 24 gennaio 2024, p. 8.

[32] Commissione e AR-PESC, *Una strategia digitale internazionale per l'Unione europea*, JOIN (2025) 150final, 5 giugno 2025.

[33] Il concetto di "sovranità digitale (o tecnologica) europea" è stato menzionato, per la prima volta, dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen durante il discorso sullo stato dell'Unione del 2020, figurando successivamente nella nota "bussola per il digitale 2030". Cfr. Commissione, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM (2021) 118final, 9 marzo 2021, p. 1. Per commenti sulla concettualizzazione di questa nozione, v. L. FLORIDI, *The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU*, in *Philosophy & Technology*, 2020, p. 369 ss.; S. POLI, E. FAHEY, *The strengthening of the European Technological Sovereignty and its legal bases in the Treaties*, in *EJ*, 2022, p. 147 ss.; G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, 2022, p. 809 ss.; L. MOLA, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, in *EP*, 2023, p. 459 ss.; S. YAKOULEVA, *On Digital Sovereignty, New European Data Rules, and the Future of Free Data Flows*, in *LIEI*, 2023, p. 339 ss.

[34] C. MICHEL, *Digital sovereignty is central to European strategic autonomy*, *Speech at "Masters of digital 2021" online event*, 3 February 2021.

Tale controversa nozione[35], riferendosi «to Europe's ability to act independently in the digital world»[36], si specifica infatti (oltre che nell'essere economicamente indipendenti da Stati terzi per quanto attiene alla produzione e all'utilizzo di infrastrutture e tecnologie digitali[37]) nella c.d. «normative digital sovereignity»[38], che riguarda specificamente la capacità dell'Unione di determinare il quadro normativo, tanto europeo quanto internazionale, nel rispetto del quale devono operare le tecnologie digitali.

Su questo sfondo, un ruolo centrale è stato recentemente assunto dalla cybersicurezza[39] e, più in particolare, dalla definizione di *standard* volti a rendere i prodotti con elementi digitali presenti sul mercato interno (cyber)sicuri. All'interno di un quadro normativo in crescente evoluzione – che ha visto l'adozione del regolamento 2025/38 sulla cybersolidarietà[40] e della

[35] Criticamente sul punto vedasi S. POLI, *Reinforcing Europe's Technological Sovereignty Through Trade Measures: The EU and Member States' Shared Sovereignty*, in *EP*, 2023, p. 429 ss.

[36] Così T. MADIEGA, *Digital sovereignty for Europe*, in *EPRS Ideas Paper, PE 651.992*, 2020, p. 1. In dottrina, Smuha definisce la "sovranità digitale europea" come: «the European Union's ability to decide autonomously on its relationship with digital technology, both economically and normatively». Cfr. N. A. SMUHA, *Digital Sovereignty in the European Union: Five Challenges from a Normative Perspective*, in G. BARRETT, P. MÜLLER-GRAFF, J. RAGEADE, V. VADÁSZ (eds.), *European Sovereignity: the Legal Dimension*, Cham, 2024, p. 127 ss., spec. 135.

[37] Si veda sul punto N. A. SMUHA, *op. cit.*, pp. 132-134, che utilizza in proposito il termine "economic digital sovereignity". Questa specificazione del concetto di "sovranità tecnologica (o digitale) europea" traspare chiaramente dal piano d'azione, presentato dalla Commissione, sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio. Cfr. Commissione, *Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio*, COM (2021) 70final, 22 febbraio 2021.

[38] Pur non facendo espresso riferimento alle nozioni di "economic digital sovereignity" e di "normative digital sovereignity", Poli e Fahey sembrano considerare la prima come necessario prerequisito della seconda. Le Autrici affermano infatti che «[s]hould the EU achieve a position of world leader in this area [*i.e.* that of digital technologies], it would also become capable of setting global standards». Cfr. S. POLI, E. FAHEY, *op. cit.*, p. 153.

[39] Ad oggi non vi è una definizione, internazionalmente accettata, del termine "cybersicurezza". Tuttavia, nell'ambito del diritto UE, esso viene concettualizzato come «l'insieme delle attività necessarie per proteggere la rete e i sistemi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalle minacce informatiche». V. art. 2, punto 1, regolamento (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza, e alla certificazione della cibersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 («regolamento sulla cibersicurezza»).

[40] Regolamento (UE) 2025/38 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre

direttiva 2022/2555 sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi[41], la revisione del regolamento 2019/881 sulla cybersicurezza[42], nonché la raccomandazione del Consiglio del 6 giugno 2025 relativa a un programma dell'UE per la gestione delle crisi informatiche[43] – questa necessità ha trovato, come anticipato, concretizzazione nel *Cyber Resilience Act*.

Il CRA ha così contribuito ad attuare una delle nove priorità strategiche enunciate dal programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2023[44], in cui si poneva come obiettivo della normazione proprio quello di «creare le condizioni per lo sviluppo di prodotti con elementi digitali sicuri»[45].

Oltre alla definizione (interna) di *standard* in materia di cybersicurezza, il CRA svolge anche un importante ruolo di promozione esterna di tali *standard* considerato che, come si esaminerà[46], esso si applica ai prodotti con elementi digitali messi a disposizione sul mercato interno indipendentemente dal loro luogo di produzione, contribuendo al ruolo dell'UE come attore digitale globale[47]. Un approccio che, così, sembra concretizzare quanto definito dalla strategia dell'UE in materia di cybersicurezza per il

2024, che stabilisce misure intese a rafforzare la solidarietà e le capacità dell'Unione di rilevamento delle minacce e degli incidenti informatici e di preparazione e risposta agli stessi, e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sulla cibersolidarietà).

[41] Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 202, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2).

[42] Regolamento (UE) 2025/37 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che modifica il regolamento (UE) 2019/881 per quanto riguarda i servizi di sicurezza gestiti.

[43] Raccomandazione del Consiglio, del 6 giugno 2025, relativa a un programma dell'UE per la gestione delle crisi informatiche C/2025/3445.

[44] Commissione europea, *Programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2023*, adottato dalla Commissione *ex* art. 8 del regolamento (UE) n. 1025/2012.

[45] *Ivi*, priorità strategica n. 4 (cybersicurezza e requisiti di accessibilità), azione n. 5 (requisiti di cybersicurezza per i prodotti con elementi digitali). È interessante rilevare che già nel 2016, con la comunicazione dal titolo «Digitalizzazione dell'industria europea», la Commissione aveva identificato la cybersicurezza come un'area prioritaria per l'attività di normazione europea: Commissione europea, *Digitalizzazione dell'industria europea - Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale*, COM (2016) 180final, 19 aprile 2016, p. 13.

[46] V. *infra*, par. 4.

[47] Il riferimento è a E. FAHEY, *The EU as a Global Digital Actor: Institutionalising Global Data Protection, Trade, and Cybersecurity*, Oxford, 2022.

decennio digitale del 2020[48], in cui la Commissione e l'Alto rappresentante ponevano espressamente l'accento sulla necessità per l'Unione di guidare, oltre i confini dell'UE, la definizione di *standard* relativi alla *cybersecurity*[49], innovando sotto questo profilo rispetto alla strategia sulla cybersicurezza del 2013[50].

## 3. *Tra resilienza del mercato interno e tutela dei valori europei: quale approccio nella definizione di* standard *di cybersicurezza dei prodotti?*

Nelle proprie conclusioni sulla cybersicurezza dei dispositivi connessi[51], del 2 dicembre 2020, il Consiglio sottolineava che:

«l'Unione europea e i suoi Stati membri garantiscano la loro sovranità digitale e la loro autonomia strategica […]. Ciò include il rafforzamento della capacità di compiere scelte tecnologiche autonome e, in quanto uno dei principali pilastri, […] prodotti […] resilienti e sicuri […]. [Al contempo] i valori fondamentali dell'Unione europea preservano in particolare la vita privata, la sicurezza, l'uguaglianza, la dignità umana, lo Stato di diritto e l'internet aperta come prerequisiti per realizzare una società, un'economia e un'industria antropocentriche e orientate al settore digitale»[52].

Si mette dunque in luce la doppia natura che caratterizza l'approccio dell'Unione alla cybersicurezza dei prodotti connessi, un approccio che

[48] Commissione e AR-PESC, *La strategia dell'UE in materia di cibersicurezza per il decennio digitale*, JOIN (2020) 18final, 16 dicembre 2020. Per una panoramica circa i principali ambiti d'azione della Strategia, si veda M. ROBLES-CARRILLO, *The European Union Strategy for Cybersecurity*, in D. MOURA VICENTE, S. DE VASCONCELOS CASIMIRO, C. CHEN (eds.), *The Legal Challenges of the Fourth Industrial Revolution: the European Union's Digital Strategy*, Cham, 2023, p. 173 ss.

[49] JOIN (2020) 18final, cit., p. 28.

[50] *Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciberspazio aperto e sicuro*, JOIN (2013) 1final, 7 febbraio 2013. Silente circa la promozione internazionale di *standard* di cybersicurezza è anche la successiva strategia dell'Unione in materia di cybersicurezza: *Resilienza, deterrenza e difesa: verso una cibersicurezza forte per l'UE*, JOIN (2017) 450final, 13 settembre 2017.

[51] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla cibersicurezza dei dispositivi connessi*, 2020/C 427/04, 2 dicembre 2020.

[52] *Ivi*, punto 1.

tende, simultaneamente, verso la resilienza del mercato interno[53] e la tutela dei valori europei.

Da un lato, infatti, la cybersicurezza è considerata una precondizione necessaria per assicurare la corretta operatività dei prodotti connessi, affrontandone le vulnerabilità tecniche diffuse e, di conseguenza, rafforzando la (cyber)resilienza[54] del mercato interno da eventuali attacchi informatici. In questo senso, le menzionate conclusioni del Consiglio riconoscono che, oltre alle tecnologie quali l'intelligenza artificiale, il *cloud computing* e le *blockchains*, «qualsiasi altra nuova applicazione e opportunità per una crescita economica sostenibile e un livello più elevato di digitalizzazione della nostra società [può] essere realizzat[a] *solo mediante dispositivi connessi sicuri sotto il profilo informatico*»[55]. Questo poiché i prodotti *hardware* e *software* sono sempre più soggetti ad attacchi informatici[56], i quali presentano –

[53] Così già Y. MIADZVETSKAYA, R. A. WESSEL, *The Externalisation of the EU's Cybersecurity Regime: the Cyber Diplomacy Toolbox*, in *EP*, 2022, p. 413 ss., p. 418.

[54] Sebbene il termine "resilienza" sia ricorrente nella strategia del 2020 sulla cybersicurezza, esso non viene definito esplicitamente. La relazione di previsione strategica del 2020, invece, lo concettualizza come: «la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico». Commissione europea, *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM (2020) 493final, 9 settembre 2020, p. 2. Per approfondimenti sul termine e sulle sue implicazioni, si veda A. R. MANCA, P. BENCZUR, E. GIOVANNINI, *Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society – Part 1: a Conceptual Framework*, JRC Report No. RC106265, Luxemburg, 2017. Da questa prospettiva, Kamara descrive dunque la "cyberresilienza" come «the preparedness of organisations against and ability to recover after cyber-attacks»: I. KAMARA, *European Cybersecurity Standardisation: a Tale of Two Solitudes in View of Europe's Cyber Resilience*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2024, p. 1441 ss. Per riflessioni sul legame intercorrente tra resilienza e cybersicurezza: I. LINKOV, A. KOTT, *Fundamental Concepts of Cyber Resilience: Introduction and Overview*, in I. LINKOV, A. KOTT (eds.), *Cyber Resilience of Systems and Networks*, Cham, 2019, p. 1 ss.; R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 283 ss.; E. LONGO, *La disciplina della cybersicurezza nell'Unione europea e in Italia*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, p. 203 ss., spec. p. 208.

[55] Consiglio, *Conclusioni sulla cibersicurezza dei dispositivi connessi*, cit., punto 2, enfasi aggiunta.

[56] Tale criticità viene chiaramente evidenziata in Commission, Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020, SWD (2022) 282final, Part 1/3, 15 September 2022, p. 2.

data la natura senza frontiere del cyberspazio[57] – una spiccata dimensione transfrontaliera[58].

In aggiunta, alti livelli di cybersicurezza dei prodotti connessi sono ritenuti indispensabili per promuovere la capacità di innovazione e la competitività dei produttori europei di tali tecnologie[59], accrescendo al contempo la fiducia dei consumatori nell'utilizzo dei prodotti connessi[60].

Questo approccio è stato poi ribadito dalla menzionata strategia dell'UE in materia di cybersicurezza per il decennio digitale. All'interno di una specifica sezione dal titolo «resilienza, sovranità tecnologica e leadership», veniva infatti affermato che, con l'aumento dei dispositivi connessi presenti sul mercato interno e, in particolare, con la diffusione crescente dell'*Internet of Things*, si rendeva necessario rafforzare gli *standard* di cybersicurezza dei prodotti connessi, al fine di «garantire la resilienza complessiva»[61]. Analogamente, sebbene in termini più generici, la successiva strategia dell'UE in materia di normazione ha posto l'accento sul valore delle norme europee quali strumenti capaci di assicurare proprio la resilienza del mercato interno[62].

L'enfasi posta dalle istituzioni UE sulla definizione di *standard* dei prodotti connessi quale condizione necessaria per tutelare e rafforzare la resilienza del mercato interno non deve però sorprendere. Infatti, questa necessità si colloca in un contesto più ampio, che ha visto nell'affermazione di un «mercato unico per la cibersicurezza»[63] un requisito necessario per garantire

[57] L'agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza (ENISA) definisce tale termine come: «the set of links and relationships between objects that are accessible through a generalised telecommunications network, and to the set of objects themselves where they present interfaces allowing their remote control, remote access to data, or their participation in control actions within that Cyberspace». ENISA, *Definition of Cybersecurity. Gaps and Overlaps in Standardisation*, 2015, p. 7.

[58] Relazione che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a requisiti orizzontali di cibersicurezza per i prodotti con elementi digitali e che modifica il regolamento (UE) 2019/1020, del 15 settembre 2022, p. 1.

[59] Consiglio, *Conclusioni sulla cibersicurezza dei dispositivi connessi*, cit., punto 3.

[60] Id., *Council Conclusions on the Future of Cybersecurity: Implement and Protect Together*, doc. 10133/24, 21 May 2024, punto 1. Sul punto, C. SCHMITTNER ET AL., *Fostering Cyber Resilience in Europe: An In-Depth Exploration of the Cyber Resilience Act*, in M. YILMAZ ET AL. (eds.), *Systems, Software and Services Process Improvement*, Cham, 2024, p. 390 ss., spec. p. 391.

[61] JOIN (2020) 18final, cit., p. 10.

[62] COM (2022) 31final, cit., p. 1.

[63] JOIN (2020) 18final, cit., p. 6.

il corretto funzionamento delle reti, dei servizi essenziali e delle infrastrutture critiche situate nel territorio dell'UE, nonché la sicurezza economica dell'Unione[64].

Dall'altro lato, l'approccio dell'Unione alla definizione di *standard* di cybersicurezza dei prodotti connessi tende alla salvaguardia e alla promozione internazionale dei valori posti alla base dell'ordinamento giuridico dell'UE. Un approccio, questo, che traspariva già dalla strategia in materia di cybersicurezza del 2013. Infatti, pur non riferendosi espressamente alla *promozione* internazionale di *standard* relativi alla cybersicurezza, essa sottolineava che l'azione dell'Unione relativa alla sicurezza nel cyberspazio doveva essere fondata sui diritti e sulle libertà fondamentali sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché sui valori europei[65]. La successiva comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dal titolo «[r]esilienza, deterrenza e difesa: verso una cibersicurezza forte per l'UE»[66] ribadiva tale visione.

Un focus (più) specifico sull'approccio valoriale che caratterizza l'azione dell'Unione in materia di *cybersecurity* emerge chiaramente dalla sezione della strategia dell'UE in materia di cybersicurezza dal titolo «promuovere un ciberspazio globale e aperto», ove la Commissione e l'Alto Rappresentante mettono in luce il contributo che l'Unione, «in quanto forte blocco economico e commerciale fondato sui valori democratici fondamentali»[67], può offrire alla definizione e promozione di *standard* internazionali in linea con i suoi valori e diritti fondamentali[68]. Ciò coerentemente con l'obiettivo cardine di tale strategia, cioè quello di garantire un «ciberspazio aperto e globale, nonché lo Stato di diritto, i diritti fondamentali, la libertà e la democrazia, ossia i valori chiave dell'UE»[69].

[64] Si veda sul punto Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Strengthening EU Economic Security*, JOIN (2025) 977final, 3 dicembre 2025.

[65] Viceversa, evidenzia la Comunicazione, non sarebbe possibile garantire la tutela di tali diritti e valori senza disporre di reti e sistemi informatici sicuri. V. JOIN (2013) 1final, cit., p. 4. Per un commento relativo alla tutela dei valori nel contesto della Strategia dell'Unione del 2013 in materia di cybersicurezza, si veda R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 286.

[66] JOIN (2017) 450final, cit., spec. p. 20.

[67] *Ivi*, p. 22.

[68] Si legge nella Strategia che: «[l]a formulazione di norme internazionali nei settori delle tecnologie emergenti e nell'architettura di base di Internet *in linea con i valori dell'UE* è essenziale per garantire che Internet rimanga globale e aperta, che le tecnologie siano antropocentriche, attente alla riservatezza, e che il loro uso sia legale, sicuro ed etico» (enfasi aggiunta).

[69] *Ivi*, p. 2.

Questo "approccio valoriale" alla definizione degli *standard* in materia di cybersicurezza porta alla formulazione di due considerazioni. In primo luogo, un simile approccio è coerente con quello che emerge dalla strategia dell'UE in materia di normazione, ove la Commissione pone in evidenza come la definizione degli *standard* europei non deve rappresentare una «finalità a sé stante»[70], ma deve contribuire a preservare e rafforzare i valori su cui l'Unione si fonda[71].

In secondo luogo, e da una prospettiva di più ampio respiro, "l'approccio valoriale" nella definizione degli *standard* relativi alla cybersicurezza dei prodotti si pone in linea di continuità con il paradigma etico-valoriale e antropocentrico che sta caratterizzando l'azione dell'Unione in ambito digitale, sulla scorta del processo di «costituzionalizzazione»[72] della transizione tecnologica europea. Senza pretesa di esaustività, si ricordi che nella comunicazione del 2020 dal titolo «Plasmare il futuro digitale dell'Europa», la Commissione esprimeva la propria intenzione di far sì che «le soluzioni digitali di cui si avvale la società europea affondino le radici nei nostri *valori comuni*»[73]. Successivamente, l'esigenza di ancorare il processo di transizione digitale ai valori e ai diritti fondamentali europei è stata consacrata sia nella decisione 2022/2481 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030[74], sia nella nota Dichiarazione europea sui diritti e i principi

[70] COM (2022) 31final, cit., p. 11.

[71] *Ivi*, p. 4. Analogamente, si veda la relazione di previsione strategica del 2020, in cui la Commissione sottolinea la necessità per l'Unione di definire gli *standard* internazionali affinché rispecchino i valori dell'UE: COM (2020) 493final, cit., p. 16.

[72] Per riflessioni sul tema, v. *inter alia* C. PADOVANI, M. SANTANIELLO, *Digital Constitutionalism: Fundamental Rights and Power Limitation in the Internet Eco-system*, in *International Communication Gazette*, 2018, p. 295 ss.; E. CELESTE, *Digital Constitutionalism: a New Systematic Theorisation*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2019, p. 76 ss.; G. DE GREGORIO, *The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2021, p. 41 ss.; O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: a Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021; G. DE GREGORIO, R. RADU, *Digital Constitutionalism in the New Era of Internet Governance*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 2022, p. 68 ss.; F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *DUE*, 2022, p. 277 ss.

[73] COM (2020) 67final, cit., p. 1, enfasi aggiunta.

[74] Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030, in particolare art. 3, par. 1, lett. *a*).

digitali per il decennio digitale[75], adottata sotto forma di una dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Pur non costituendo uno strumento giuridico vincolante, essa rappresenta un importante tassello volto a promuovere il modello europeo per la trasformazione digitale, un modello che, preme ribadirlo, è basato sui valori e sui diritti fondamentali europei, che devono essere rispettati tanto nello spazio fisico quanto in quello virtuale[76].

Su queste basi, il successivo paragrafo intende chiarire in quale misura il *Cyber Resilience Act* concretizzi il descritto paradigma, in particolare mediante la previsione di *standard* relativi alla cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali.

## 4. *La concretizzazione del paradigma: il regolamento 2024/2847 sulla cyberresilienza*

Annunciato dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2021[77], il regolamento 2024/2847 sulla cyberresilienza è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel mese di ottobre 2024, entrando ufficialmente in vigore il 10 dicembre dello stesso anno[78]. Adottato *ex* art. 114

[75] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, 2023/C 23/01, 23 gennaio 2023. Per commenti, anche precedenti all'adozione della Dichiarazione, v. L. CIANCI, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali: quid pluris?*, in *DPCE*, 2022, p. 381 ss.; E. CELESTE, *Towards a European Declaration on Digital Rights and Principles: Guidelines for the Digital Decade*, in *Dcubrexitinstitute.eu*, 7 February 2022; P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Osservatorio DUE*, 17 marzo 2022; C. COCITO, P. DE HERT, *The Transformative Nature of the EU Declaration on Digital Rights and Principles: Replacing the Old Paradigm (Normative Equivalency of Rights)*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 50, 2023, p. 1 ss.; E. CELESTE, *Digital Constitutionalism, EU Digital Sovereignty Ambitions and the Role of the European Declaration on Digital Rights*, in A. ENGEL, X. GROUSSOT, G. T. PETURSSON (eds.), *New Directions in Digitalisation. Perspectives from EU Competition Law and the Charter of Fundamental Rights*, Cham, 2025, p. 255 ss.

[76] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, cit., punto 1.

[77] Commission, Discorso sullo stato dell'Unione 2021 della Presidente Ursula von der Leyen, 15 settembre 2021, SPEECH/21/4701.

[78] Ai sensi dell'art. 71, par. 2, reg. 2024/2847, cit., quest'ultimo si applicherà a partire dall'11 dicembre 2027. Tuttavia, l'art. 14 dello stesso (relativo agli obblighi di segnalazione posti in capo ai fabbricanti dei prodotti con elementi digitali) troverà applicazione a decorrere dall'11 settembre 2026, mentre il capo IV dall'11 giugno 2026.

TFUE[79], il CRA mira a diminuire le vulnerabilità dei prodotti con elementi digitali presenti sul mercato europeo[80], aumentando al contempo la responsabilità dei fabbricanti di tali prodotti durante il loro intero ciclo di vita[81].

Obiettivo cardine del regolamento è dunque quello di garantire uniformità nei requisiti di cybersicurezza propri dei «prodotti con elementi digitali»[82] presenti sul mercato, riducendo la frammentazione normativa scaturente dalle diverse iniziative intraprese sia a livello UE, sia a livello nazionale[83].

Ciò posto, il CRA non si caratterizza unicamente come un atto volto ad incidere nella sfera del mercato interno dell'Unione. Infatti, applicandosi ai prodotti con elementi digitali messi a disposizione sul mercato europeo,

[79] La Corte di giustizia ha confermato la legittimità dell'art. 114 TFUE quale base giuridica per gli atti di diritto derivato dell'Unione che presentano profili inerenti alla cybersicurezza nella sentenza Corte giust. 2 maggio 2006, C-217/04, *Regno Unito/ Parlamento e Consiglio*. Per una riflessione sull'uso di tale base giuridica nel contesto degli atti dell'Unione in materia di cybersicurezza, si rimanda a Y. MIADZVETSKAYA, R. A. WESSEL, *op. cit.*, pp. 418-421.

[80] Ai sensi dell'art. 2, par. 1, reg. 2024/2847, cit., esso si applica: «ai prodotti con elementi digitali messi a disposizione sul mercato la cui finalità prevista o il cui utilizzo ragionevolmente prevedibile include una connessione dati logica o fisica diretta o indiretta a un dispositivo o a una rete.» Per approfondimenti relativi all'ambito d'applicazione del regolamento, antecedenti alla sua adozione, si veda P. G. CHIARA, *Il Cyber Resilience Act: la proposta di regolamento della Commissione europea relativa a misure orizzontali di cybersicurezza per prodotti con elementi digitali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 5, n. 1, 2023, p. 143 ss., spec. pp. 144-145; M. BURRI, Z. ZIHLMANN, *The Cyber Resilience Act - an Appraisal and Contextualization*, in *EuZ*, n. 2, 2023, pp. B16-B20; M. RAIZ SHAFFIQUE, *Cyber Resilience Act 2022: a Silver Bullet for Cybersecurity of IoT Devices or a Shot in the Dark?*, in *Computer Law & Security Review*, 2024, p. 1 ss., spec. p. 7.

[81] Considerando n. 2, reg. 2024/2847, cit.

[82] Il *Cyber Resilience Act* abbraccia una definizione ampia del termine che, *ex* art. 3, punto 1, ricomprende «qualsiasi prodotto software o hardware e le relative soluzioni di elaborazione dati da remoto, compresi i componenti software o hardware immesso sul mercato separatamente».

[83] Queste iniziative ricomprendono, ad esempio, la normativa dell'UE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (di cui alla direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi), nonché diverse iniziative intraprese a livello nazionale. V. relazione che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a requisiti orizzontali di cibersicurezza per i prodotti con elementi digitali e che modifica il reg. (UE) 2019/1020, cit., p. 4.

indipendentemente dal loro luogo di produzione, il *Cyber Resilience Act* incide altresì sui produttori dei suddetti beni situati in Stati terzi, sulla scorta del c.d. "effetto Bruxelles"[84]. Questo non rappresenta certamente una peculiarità del regolamento in esame, caratterizzando anche altri atti normativi adottati dall'UE in ambito digitale, tra cui il regolamento generale sulla protezione dei dati personali ("GDPR")[85] e, più di recente, il regolamento 2022/2065 sui servizi digitali[86], il regolamento 2022/1925 sui mercati digitali[87], nonché il regolamento 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate

[84] A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020. Sugli effetti extraterritoriali degli atti di diritto UE, vedasi altresì M. CREMONA, J. SCOTT (eds.), *EU Law Beyond EU Borders: the Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019; F. CASOLARI, M. GATTI (eds.), *The Application of EU Law Beyond Its Borders*, in *CLEER Papers*, n. 3, 2022. Con specifico riguardo alla proposta di *Cyber Resilience Act*, si veda M. BURRI, Z. ZIHLMANN, *op. cit.*, secondo cui, facendo leva sull'"effetto Bruxelles", il CRA potrebbe essere considerato «the "GDPR for IoT"».

[85] Regolamento (UE) 2016/679, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Sull'applicazione extraterritoriale del GDPR, vedasi *inter alia* S. SALUZZO, *The Principle of Territoriality in EU Data Protection Law*, in T. NATOLI, A. RICCARDI (eds.), *Borders, Legal Spaces and Territories in Contemporary International Law. Within and Beyond*, Cham, 2019, p. 121 ss.; C. RYNGAERT, M. TAYLOR, *The GDPR as Global Data Protection Regulation?*, in *AJIL Unbound*, 2020, p. 5 ss.; S. GUNST, F. DE VILLE, *The Brussels Effect: How the GDPR Conquered Silicon Valley*, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, p. 437 ss.; C. PERARO, *Protezione extraterritoriale dei diritti: il trasferimento dei dati personali dall'Unione europea verso Paesi terzi*, in *OIDU*, 2021, p. 666 ss.; O. J. GSTREIN, A. ZWITTER, *Extraterritorial Application of the GDPR: Promoting European Values or Power?*, in *Internet Policy Review*, 2021, p. 1 ss.; C. KUNER, *Protecting EU Data Outside EU Borders under the GDPR*, in *CMLR*, 2023, p. 77 ss.

[86] Regolamento (UE) 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). Ai sensi dell'art. 2, par. 1, esso si applica «ai servizi intermediari offerti a destinatari il cui luogo di stabilimento si trova nell'Unione o che sono ubicati nell'Unione, *indipendentemente dal luogo di stabilimento dei prestatori di tali servizi intermediari*», enfasi aggiunta. Per riflessioni in dottrina, v. K. SCHLEDT, S. WEGMANN, *Digital Empire? Extraterritorial Application of the Digital Services Act and Specific challenges for non-EU companies: Taking Chinese Companies as Example*, in *Computer Law Review International*, 2024, p. 138 ss.

[87] Art. 1, par. 2, regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali). Per un commento sull'ambito di applicazione territoriale del regolamento, cfr. H. DREWES, A. KIRK,

sull'intelligenza artificiale (regolamento sull'intelligenza artificiale o "*AI Act*")[88].

Ne consegue che il CRA assume una spiccata rilevanza per quanto attiene alla definizione e alla promozione di *standard* in materia di cybersicurezza dei prodotti a livello internazionale, considerato che i summenzionati fabbricanti – situati oltre i confini dell'Unione – dovranno soddisfare i requisiti ivi determinati per poter commercializzare i loro prodotti nel mercato interno, rafforzando di conseguenza la posizione dell'Unione quale *standard-setter* a livello globale[89].

Alla luce di quanto esposto, appare quindi cruciale individuare quali siano i requisiti che i prodotti con elementi digitali devono rispettare[90] e, più specificamente, se e in quale misura essi traducono il paradigma precedentemente illustrato.

Per semplicità, è possibile suddividere in tre categorie le condizioni che consentono ai prodotti con elementi digitali di essere immessi sul mercato interno[91]. In primo luogo, si stabilisce che essi devono essere correttamente

*Extraterritorial Effects of the Digital Markets Act: The 'elusive long arm' of European Digital Regulation*, in *World Competition*, 2024, p. 473 ss.

[88] Art. 2, par. 1, lett. *a*) e *c*), regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n, 300/2008, (UE) n, 167/2013, (UE) n, 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale). Per alcune riflessioni in senso critico, cfr. E. CIRONE, *L'AI Act e l'obiettivo (mancato) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 2, 2024, p. 51 ss.; M. ALMADA, A. RADU, *The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy*, in *GLJ*, 2024, p. 646 ss.

[89] In questo senso anche M. BURRI, Z. ZIHLMANN, *op. cit.*, p. B25; P. CAR, S. DE LUCA, *EU Cyber Resilience Act*, in *EPRS Briefing No. PE 739.259*, 2024, p. 4.

[90] Ai sensi dell'art. 13 del *Cyber Resilience Act* viene posto in capo ai fabbricanti dei prodotti con elementi digitali l'obbligo di assicurarsi che, al momento della loro immissione sul mercato interno, detti prodotti siano stati progettati, sviluppati e fabbricati conformemente ai requisiti di cui all'Allegato I, parte I. I fabbricanti devono inoltre garantire, per l'intera durata del periodo di assistenza, che le vulnerabilità di tali prodotti - compresi i loro componenti - siano gestite in modo efficace e in conformità ai requisiti previsti dall'Allegato I, parte II. In aggiunta, il CRA prevede alcuni obblighi, principalmente di *due diligence*, per altri operatori economici, tra cui i rappresentanti autorizzati, gli importatori e i distributori.

[91] Saranno successivamente le organizzazioni europee di normazione, di natura privata, a specificare tali requisiti in norme armonizzate, sulla base di una richiesta della Commissione. Nello specifico, il 3 febbraio 2025 la Commissione europea ha adottato una decisione di esecuzione riguardante una richiesta di normazione, sottoposta a CEN, CENELEC e

installati, utilizzati in modo conforme alla loro finalità prevista (o ragionevolmente prevedibile), oggetto di una manutenzione adeguata e, qualora applicabile, presentare i necessari aggiornamenti di sicurezza[92]. In secondo luogo, tali prodotti devono rispettare i «requisiti essenziali di cibersicurezza» di cui all'Allegato I, parte I, del regolamento[93]. Tali requisiti riguardano sia le specifiche tecniche dei prodotti volte a rafforzarne la sicurezza complessiva – tra cui rientrano l'assenza di vulnerabilità sfruttabili note[94], la previsione di aggiornamenti di sicurezza volti ad affrontare le vulnerabilità[95] e la protezione dall'accesso non autorizzato mediante adeguati meccanismi di controllo[96] – sia alcune proprietà che presentano una più spiccata dimensione valoriale.

In particolare, viene specificato che i prodotti con elementi digitali devono esser in grado di proteggere la riservatezza dei dati personali trasmessi o altrimenti trattati, nonché tutelarne l'integrità da eventuali manipolazioni non autorizzate da parte dell'utilizzatore[97]. In aggiunta, nel rispetto del principio di minimizzazione dei dati di cui all'art. 5, par. 1, lett. *c*), del GDPR, i prodotti con elementi digitali potranno trattare esclusivamente i dati che siano «pertinenti e limitati a quanto necessario in relazione alla finalità prevista del prodotto»[98]. La previsione di requisiti relativi alla tutela dei dati personali, in quanto diritto fondamentale garantito dall'art. 8 della Carta, rispecchierebbe – seppur limitatamente – quanto previsto dalla relazione che accompagna la proposta di regolamento, ove si enfatizzava come quest'ultimo potesse essere in grado di «migliorare in una certa misura la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali (…) o la dignità e l'integrità della persona»[99].

ETSI, relativa ai requisiti essenziali di cybersicurezza propri del *Cyber Resilience Act*. V. Commission, *Implementing decision on a standardisation request as regards products with digital elements in support of Regulation (EU) 2024/2847*, C (2025) 618final, 3 February 2025.

[92] Art. 6, lett. *a*), reg. 2024/2847, cit.

[93] *Ibidem*.

[94] *Ivi*, allegato I, parte I, lett. *a*).

[95] *Ivi*, lett. *c*).

[96] *Ivi*, lett. *d*).

[97] *Ivi*, lett. *e*) e *f*).

[98] *Ivi*, lett. *g*).

[99] Relazione che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a requisiti orizzontali di cibersicurezza per i prodotti con elementi digitali e che modifica il regolamento (UE) 2019/1020, cit., p. 9. Da questa prospettiva, la menzionata relazione sembra rispondere a quanto previsto dalla relazione del 2021 sull'applicazione della Carta, in cui la Commissione si impegnava a valutare gli effetti sui diritti fondamentali

In terzo luogo, il CRA specifica che i «processi» messi in atto dal fabbricante di prodotti con elementi digitali devono rispettare gli otto requisiti di gestione delle vulnerabilità elencati nell'Allegato I, parte II, del regolamento. Questi presentano un carattere eminentemente tecnico riguardando, ad esempio, i meccanismi per distribuire in modo sicuro gli aggiornamenti dei prodotti con elementi digitali[100], nonché la messa in atto di una specifica «politica di divulgazione coordinata delle vulnerabilità»[101].

Ne consegue che i requisiti di cui al *Cyber Resilience Act* sembrerebbero dar forma, principalmente, alla prima delle due dimensioni che contraddistinguono l'approccio dell'Unione alla determinazione e promozione degli *standard* di cybersicurezza dei prodotti connessi. Quella, cioè, volta a rafforzare la resilienza del mercato. Ciò pare in linea con l'impianto sistemico del CRA in cui –nonostante quanto auspicato dalla relazione che accompagna la proposta di regolamento – non troviamo alcun espresso riferimento ai valori dell'Unione, e soltanto limitati rimandi alla tutela dei diritti fondamentali[102]. Ad un primo esame, questo intento del legislatore si evince già dalla scelta della base giuridica del regolamento. Ossia, il solo articolo 114 TFUE[103], non accompagnato da altre basi giuridiche volte a tutelare i diritti fondamentali degli individui (tra cui l'articolo 16 TFUE), come è invece avvenuto nel noto caso dell'*AI Act*[104].

derivanti dalla proposta del CRA. Si veda Commissione, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale – Relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, COM (2021) 819final, 10 dicembre 2021, p. 38.

[100] Allegato I, parte II, punto 7, reg. 2024/2847, cit.

[101] *Ivi*, allegato I, parte II, punto 5.

[102] Oltre alla previsione dei menzionati requisiti inerenti alla tutela dei dati personali, di cui all'allegato I, parte I, reg. 2024/2847, cit., i diritti fondamentali sono espressamente richiamati all'art. 57, par. 1, lett. *b*), del regolamento in esame. In particolare, vi si prevede che un'autorità di vigilanza del mercato di uno Stato membro possa chiedere a un determinato operatore economico di adottare misure appropriate nel caso in cui, sebbene conforme al regolamento, un prodotto con elementi digitali e i processi messi in atto dal fabbricante presentino un rischio significativo per «la conformità agli obblighi previsti dal diritto dell'Unione o nazionale a tutela dei diritti fondamentali». Per riflessioni in dottrina, si rimanda a P. G. CHIARA, *Understanding the Regulatory Approach of the Cyber Resilience Act: Protection of Fundamental Rights in Disguise?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, p. 1 ss., spec. p. 11; V. REMONDINO, *Il Cyber Resilience Act come strumento per la protezione dei valori dell'UE? Tra esigenze di sicurezza dei prodotti e tutela dei diritti fondamentali dei singoli*, in R. BRIGHI, G. ADINOLFI (a cura di), *Governare la sicurezza degli (eco)sistemi cyberfisici. Regolamentazione, diritti e politiche*, Torino, 2025, p. 271 ss.

[103] La scelta dell'art. 114 TFUE quale base giuridica del *Cyber Resilience Act* viene esplicitata in Commissione, *Impact Assessment*, SWD (2022) 282final, cit., p. 18.

[104] Per alcune riflessioni sulla scelta della (doppia) base giuridica dell'*AI Act*, anche precedenti alla sua adozione, vedasi *inter alia* A. ADINOLFI, *L'intelligenza artificiale tra rischi di*

Ad una più attenta analisi, quanto esposto sembra altresì trovare conferma nella specifica declinazione dell'approccio basato sul rischio abbracciata dal CRA[105]. Esso, infatti, suddivide i prodotti con elementi digitali in tre distinte categorie (prodotti di *default*, prodotti con elementi digitali importanti[106] e prodotti con elementi digitali critici[107]), alle quali corrispondono differenti procedure di valutazione dei requisiti di cybersicurezza precedentemente illustrati. In particolare, un prodotto con elementi digitali è considerato «importante» se la sua «funzionalità principale»[108] rientra in una delle categorie di cui all'allegato III del regolamento[109]. Si tratta, nello specifico, di prodotti le cui vulnerabilità possono comportare un impatto negativo grave, a causa della loro «funzionalità legata alla cibersicurezza»[110] o della specifica funzione da essi svolta, che può comportare il rischio di danneggiare altri prodotti con elementi digitali, nonché di arrecare danni alla salute, alla sicurezza o all'incolumità degli utilizzatori di tali prodotti mediante manipolazione diretta[111].

I medesimi criteri vengono applicati per definire i prodotti con elementi digitali critici[112], ai quali tuttavia il CRA aggiunge due ulteriori requisiti: l'esistenza

*violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, 2022, p. 38 ss.; C. SCHEPISI, *Le "dimensioni" della regolazione dell'intelligenza artificiale nella proposta di regolamento della Commissione*, in questa *Rivista*, 2022, p. 330 ss.; M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 2, 2024, p. 1 ss., spec. pp. 12-13.

[105] Come noto tale approccio, nato nell'ambito della regolamentazione inerente alla sicurezza dei prodotti, ha, negli ultimi anni, caratterizzato numerosi atti adottati dall'UE in ambito digitale, tra cui il menzionato *AI Act*. Per un'esaustiva disamina circa l'evoluzione e le caratteristiche dell'approccio basato sul rischio nell'ambito del diritto UE, vedasi G. DE GREGORIO, P. DUNN, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *CMLR*, 2022, p. 473 ss.

[106] Reg. 2024/2847, cit., art. 7.

[107] *Ivi*, art. 8.

[108] *Ivi*, art. 7, par. 1.

[109] Tali prodotti si suddividono, a loro volta, in prodotti di "classe I" (tra cui sono ricompresi, ad esempio, i *browser* autonomi e incorporati, i sistemi di gestione delle *password* e i sistemi di gestione della rete) e in prodotti di "classe II" (ad esempio, microprocessori a prova di manomissione).

[110] Considerando n. 43, reg. 2024/2847, cit.

[111] *Ivi*, art. 7, par. 2, lett. *a*) e lett. *b*).

[112] *Ivi*, art. 8, par. 2. Si tratta, nello specifico, di prodotti con elementi digitali la cui funzionalità principale è elencata nell'allegato IV del regolamento in esame.

di una «dipendenza critica»[113] da tale categoria di prodotti da parte dei soggetti di cui all'art. 3 della direttiva 2022/2555[114]; nonché la possibilità che gli incidenti e le vulnerabilità di tali prodotti possano causare «gravi perturbazioni delle catene di approvvigionamento critiche in tutto il mercato interno»[115].

Il regolamento in esame pare dunque plasmare il rischio associato ai prodotti con elementi digitali principalmente (se non unicamente) sui potenziali impatti negativi in termini di resilienza complessiva del mercato interno. Da questa prospettiva, il CRA si distingue perciò nettamente da altri atti adottati dall'Unione in ambito digitale, tra cui il menzionato regolamento sull'intelligenza artificiale, ove l'approccio basato sul rischio trova, almeno in via teorica, la sua *raison d'être* nella tutela dei valori europei e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta[116].

## 5. *Le implicazioni costituzionali della concretizzazione del paradigma: l'autonomia strategica aperta al vaglio del diritto internazionale*

Alla luce delle esaminate caratteristiche che contraddistinguono la definizione degli *standard* di cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali, ci si può domandare quali siano le implicazioni generate dalla promozione di tale paradigma nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione.

In prima battuta, si rileva che la promozione internazionale di *standard* europei in materia di cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali, così come concretizzati dal *Cyber Resilience Act*, rispecchia uno degli obiettivi cardine che guida l'azione dell'UE sulla scena internazionale[117].

[113] *Ivi*, art. 8, par. 2, lett. *a*).

[114] Figurano in tale categoria, ad esempio, i fornitori di reti pubbliche di comunicazione elettronica o di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, che si considerano medie imprese ai sensi dell'art. 2 dell'allegato alla raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese.

[115] Art. 8, par. 2, lett. *b*), reg. 2024/2847, cit.

[116] V. G. DE GREGORIO, P. DUNN, *op. cit.*, p. 477.

[117] Preme ricordare che, *ex* art. 21, par. 3, TUE, gli obiettivi di cui al par. 2 del medesimo articolo trovano applicazione non soltanto «[n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presenti titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», ma anche con riferimento agli "aspetti esterni" delle altre politiche dell'Unione, tra cui il mercato interno. Sugli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, vedasi *ex multis* I. BOSSE-PLATIÈRE, *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009; M. E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Art. 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 222 ss.; J. LARIK, *Foreign Policy Objectives in European*

Segnatamente, quello di salvaguardare non soltanto i valori dell'Unione[118] – che, nel caso del CRA, troverebbero un'embrionale concretizzazione nel diritto fondamentale alla tutela dei dati personali – ma anche i suoi interessi fondamentali[119], *ex* art. 21, par. l, lett. *a*), TUE[120].

Come evidenziato in dottrina, tale obiettivo andrebbe a conferire una dimensione eminentemente «costituzionale» al concetto (politico) di autonomia strategica che, nelle parole di Rapoport, è legato alla capacità dell'Unione «to play an active role on the international scene by *equipping itself with the tools it needs* to manage interdependecies *in accordance with its interests and values*»[121].

Questa lettura del concetto di autonomia strategica – che vede in quest'ultima una "leva", nelle mani del legislatore sovranazionale, per poter adottare (unilateralmente) strumenti giuridici volti a promuovere i valori e gli interessi dell'UE sulla scena internazionale – presenta perciò un forte legame con l'autonomia regolatoria riconosciuta in capo all'Unione stessa, in quanto ordinamento giuridico «di nuovo genere»[122] ed autonomo rispetto a quello internazionale. Ne consegue che l'Unione, agendo conformemente al proprio quadro costituzionale, è libera di determinare il livello di protezione di specifici interessi pubblici[123], tra cui può essere ricompresa la cybersicurezza *lato sensu* intesa[124].

*Constitutional Law*, Oxford, 2016; E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *The Normative Effect of Article 3(5) TEU: Observance and Development of International Law by the European Union*, in P. GARCÍA ANDRADE (dir.), *Interacciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional Público*, Madrid, 2023, p. 19 ss.; E. CANNIZZARO, *The Value of International Values*, in W. T. DOUMA ET AL. (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021, p. 3 ss.; M. CREMONA, *Human Rights as a Value of EU Trade Policy*, in M. BALBONI, C. DANISI (eds.), *Human Rights as a Horizontal Issue in EU External Policy*, Naples, 2021, p. 161 ss.

[118] Per riflessioni sulla proiezione dei valori dell'Unione europea sulla scena internazionale, cfr. E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

[119] Nel caso del *Cyber Resilience Act*, tali interessi riguarderebbero la volontà delle istituzioni politiche dell'UE di promuovere la resilienza del mercato interno attraverso specifici *standard* riguardanti la cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali.

[120] Si veda sul punto Hoffmeister, secondo cui il concetto di autonomia strategica sarebbe intrinsecamente connesso a quanto disposto dall'art. 21, par. 2, lett. *a*), TUE. V. F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, p. 672.

[121] C. RAPOPORT, *Setting Norms*, cit., p. 448, enfasi aggiunta.

[122] Come riconosciuto nella celebre sentenza Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*.

[123] Corte giust. parere 30 aprile 2019, 1/17, punto 150. Sul punto, v. C. RAPOPORT, *Balancing on a Tightrope: Opinion 1/17 and the ECJ's Narrow and Tortuous Path for Compatibility of the EU's investment Court System (ICS)*, in *CMLR*, 2020, p. 1725 ss., spec. pp. 1751-1755.

[124] A questo proposito, è interessante rilevare che diversi accordi di libero scambio

Detto ciò, è però necessario chiedersi se, ed eventualmente in quale misura, il perseguimento dei menzionati obiettivi dell'Unione tramite atti unilaterali capaci di produrre effetti *de facto* a livello internazionale (quale il *Cyber Resilience Act*) trovi, all'interno del quadro costituzionale dell'Unione, dei limiti.

A questo proposito, viene in rilievo il necessario rispetto del diritto internazionale[125] (di natura sia pattizia[126] che consuetudinaria[127]) vincolante per le istituzioni dell'Unione, in quanto fonte sovraordinata al diritto derivato[128]. Come evidenziato in dottrina[129], un *corpus* di regole che acquisisce indubbiamente importanza – data la natura del CRA quale atto volto a definire gli *standard* dei prodotti con elementi digitali immessi sul mercato interno – è rappresentato dal diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)[130]. Invero, dubbi circa la possibile incompatibilità del

recentemente negoziati e/o conclusi dall'Unione con Paesi terzi ricomprendono la cybersicurezza all'interno degli obiettivi politici legittimi che possono essere perseguiti dalle Parti in virtù del loro rispettivo "*right to regulate*". Si veda, in via esemplificativa, l'accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, art. 18.1, par. 2, lett. *h*).

[125] *Ex* art. 3, par. 5, e art. 21, par. 1, TUE.

[126] Come noto, ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano sia le istituzioni UE sia gli Stati membri.

[127] Corte giust. 16 giugno 1998, C-162/96, *Racke*, punto 45; 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America*, punto 101. Si veda sul tema A. GIANELLI, *Customary International Law in the European Union*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2011, p. 93 ss.

[128] Corte giust. 10 settembre 1996, C-61/94, *Commissione/Germania*, punto 52; 3 giugno 2008, C-308/06, *Intertanko*, punto 42.

[129] Sul legame tra *standard* in materia di cybersicurezza e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, si rimanda a S. PENG, *Cybersecurity Threats and the WTO National Security Exceptions*, in *Journal of international Economic Law*, 2015, p. 449 ss.; A. ODDENINO, *Digital Standardization, Cybersecurity issues and International Trade Law*, in *Questions of International Law*, 2018, p. 31 ss.; J. P. MELTZER, *Cybersecurity, Digital Trade, and Data Flows: Re-thinking a Role for International Trade Rules*, in *Global Economy & Development working paper*, n. 132, 2020; N. MISHRA, *The Trade: (Cyber)Security Dilemma and Its Impact on Global Cybersecurity Governance*, in *Journal of World Trade*, 2020, p. 567 ss.; G. GAGLIANI, *Cybersecurity, Technological Neutrality, and International Trade Law*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 723 ss.; S. PENG, *Cybersecurity and Trade Governance*, in J. CHAISSE, C. RODRÍGUEZ-CHIFFELLE (eds.), *The Elgar Companion to the World Trade Organization*, Cheltenham, 2023, p. 35 ss.

[130] L'Unione è parte dell'accordo che istituisce l'OMC insieme ai suoi Stati membri. V. decisione del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round.

regolamento con il diritto OMC erano già stati mossi, in fase di proposta, da alcuni paesi terzi in seno al comitato OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi[131], costituito nel quadro dell'omonimo accordo internazionale[132].

Sebbene un'analisi puntuale della compatibilità del *Cyber Resilience Act* con le norme del diritto OMC vada oltre lo scopo della presente indagine[133], è interessante rilevare che la necessità di plasmare il contenuto del regolamento in linea con gli obblighi propri del diritto OMC sembra trasparire già dal preambolo del CRA, in cui si sottolinea che «[n]ei suoi rapporti con i paesi terzi l'Unione si sforza di promuovere il commercio internazionale di prodotti soggetti a regolamentazione»[134]. Nelle intenzioni del legislatore, questo sarebbe possibile attraverso la conclusione, *ex* art. 218 TFUE, di accordi sul reciproco riconoscimento[135], mediante i quali le parti accettano i rispettivi risultati delle valutazioni di conformità al fine di «promuovere e facilitare il commercio internazionale»[136]. Intenzione, questa, reiterata dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante nella strategia digitale internazionale per l'Unione europea del giugno 2025[137].

[131] Ad esempio, nell'ambito dell'incontro del Comitato tenutosi nel novembre del 2023, la Cina aveva evidenziato che, in assenza di una definizione dell'espressione "fattori di rischio non tecnici" di cui ai capi secondo e quinto della Proposta di CRA – definizione che si sarebbe dovuta basare su criteri trasparenti, non discriminatori e proporzionati – il testo del regolamento avrebbe potuto violare i principi della nazione più favorita e del trattamento nazionale. V. WTO, Committee on Technical Barriers to Trade – Minutes of the Meeting 8-10 November 2023, G/TBT/M/91, 1.2.2024, www.docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/TBT/M91.pdf&Open=True, par. 2.118. Tale preoccupazione è stata altresì avanzata in occasione dell'incontro del Comitato del marzo 2024, in cui la Cina ha sottolineato che «[i]t is recommended to clarify the scope of "non-technical risk factors", and relevant factors should be based on validated, transparent, non-discriminatory, and proportionate criteria». Cfr. WTO, Committee on Technical Barriers to Trade – Minutes of the Meeting 13-15 March 2024, G/TBT/M/92, 24 May 2024, www.docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/TBT/M92.pdf&Open=True, par. 2.66.

[132] Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi del 1994.

[133] Per un'indagine sulla compatibilità del CRA con l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi, si rimanda a G. ADINOLFI, R. MAGNAGHI, *Il Cyber Resilience Act nella prospettiva degli accordi commerciali dell'Unione europea*, in R. BRIGHI, G. ADINOLFI (a cura di), *op. cit.*, p. 175.

[134] Considerando n. 123, reg. 2024/2847, cit.

[135] Il rinvio è dunque al principio del mutuo riconoscimento degli *standard*, di cui al menzionato accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi.

[136] Art. 34, reg. 2024/2847, cit.

[137] JOIN (2025) 140final, cit., p. 10.

È bene però evidenziare che, anche qualora l'Unione concludesse tale tipologia di accordi con Stati terzi, ciò non inciderebbe sulla (eventuale) incompatibilità del CRA con le norme dell'Organizzazione. Nella sfera del diritto internazionale, la possibilità di invocare l'incompatibilità del *Cyber Resilience Act* con le disposizioni del diritto OMC potrebbe portare all'instaurazione di una controversia dinnanzi al meccanismo di soluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio[138]. In tale sede, dall'accertamento dell'incompatibilità del CRA con le norme OMC deriverebbe la responsabilità internazionale dell'Unione che, qualora non ottemperasse alla decisione dell'organo che l'ha adottata, potrebbe subire ritorsioni giustificate dalla controparte[139].

[138] In generale sul tema, si rimanda a M. DISTEFANO, *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova, 2001; G. SACERDOTI, *Il sistema di soluzione delle controversie dell'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, in E. SCISO (a cura di), *L'OMC 1995-2005: bilanci e prospettive*, Roma, 2006, p. 203 ss.; G. ADINOLFI, *La soluzione delle controversie*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2015, p. 303 ss.

Occorre evidenziare che, a causa dell'attuale inoperatività dell'Organo d'appello dell'OMC, i Membri dell'Organizzazione potranno instaurare una controversia unicamente davanti ai *panel* costituiti ai sensi dell'Art. 6 dell'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie del 1994, con la possibilità di appellare le decisioni dei suddetti *panel* mediante il meccanismo arbitrale di cui al *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (*MPIA*) del 2020, di cui l'UE è parte. Per riflessioni sulla "crisi" dell'Organo d'appello dell'OMC, anche con riferimento al *MPIA*, cfr. E. BARONCINI, *Attacco ai magnifici sette: il blocco nella composizione dell'Organo d'appello dell'OMC*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 1, 2018, p. 35 ss.; G. VIDIGAL, *Living Without the Appellate Body: Multilateral, Bilateral and Plurilateral Solutions to the WTO Dispute Settlement Crisis*, in *The Journal of World Investment and Trade*, 2019, p. 862 ss.; E. PETERSMANN, *How Should WTO Members React to Their WTO Crises?*, in *World Trade Review*, 2019, p. 503 ss.; C. LO, J. NAKAGAWA, T. CHEN (eds.), *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*, Singapore, 2020; E. BARONCINI, *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 135 ss.; O. STARSHINOVA, *Is the MPIA a Solution to the WTO Appellate Body Crisis?*, in *Journal of World Trade*, 2021, p. 787 ss.; J. PAUWELYN, *The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?*, in *World Trade Review*, 2023, p. 693 ss.; J. MIRANDA, M. SÁNCHEZ MIRANDA, *Chronicle of a Crisis Foretold: how the WTO Appellate Body Drove Itself into a Corner*, in *Journal of International Economic Law*, 2023, p. 435 ss.

[139] Art. 22, Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie, cit. Sulla possibilità di adottare contromisure in sede OMC, si rimanda a A. KOTERA, *On the Legal Character of Retaliation in the World Trade Organization System*, in N. ANDO ET AL. (eds.), *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, Leiden, 2001, p. 911 ss.; K.

All'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, invece, competente a pronunciarsi sul punto sarà, eventualmente, la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte o "CGUE")[140]. Nondimeno, secondo costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni proprie del diritto OMC non rappresentano norme c.d. "*self-executing*"[141], non potendo dunque essere invocate in giudizio come norme-parametro alla luce delle quali vagliare la (in)compatibilità con esse degli atti di diritto derivato dell'UE[142]. Infatti,

ANDERSON, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, in *World Trade Review*, vol. 1, n. 2, 2002, p. 123 ss.; G. SACERDOTI, *The Nature of WTO Arbitrations on Retaliation*, in C. P. BROWN, J. PAUWELYN (eds.), *The Law, Economics and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, Cambridge, 2010, p. 23 ss.

[140] Essendo spirato il termine di due mesi dalla pubblicazione dell'atto per poter presentare ricorso in annullamento, *ex* art. 263, par. 6, TFUE, la questione potrà essere sottoposta alla Corte unicamente tramite rinvio pregiudiziale di validità o sollevando un'eccezione di invalidità.

[141] Posto che l'accordo internazionale di cui trattasi non specifichi l'intenzione delle parti di conferire o meno efficacia diretta alle sue disposizioni, secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia, ciò si verificherebbe nel caso in cui: (i) l'Unione è vincolata dall'accordo internazionale in questione; (ii) «la natura e l'economia generale» dell'accordo internazionale non ostano all'esame della validità dell'atto di diritto derivato; e (iii) le disposizioni pattizie invocate appaiono «dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise». Cfr. *Air Transport Association of America*, sopra citata, punti 53-54. Dunque, come evidenziato da Lenaerts, il rango di fonti interposte conferito dai Trattati agli accordi internazionali conclusi dall'Unione non ha impedito alla Corte di limitarne l'invocabilità in giudizio. V. K. LENAERTS, *Direct Applicability and Direct Effect of International Law in the EU Legal Order*, in I. GOVAERE ET AL. (eds.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2014, p. 45 ss., spec. pp. 56-57. Analogamente, si veda anche Tancredi, secondo cui all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione «the superiority of international norms is not automatic, but finally decided by the EU Courts»: A. TANCREDI, *On the Absence of Direct Effect of the WTO Dispute Settlement Body's Decisions in the EU Legal Order*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (eds), *op. cit.*, p. 249 ss., p. 264. Sull'invocabilità delle norme degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, si veda ampiamente F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 331 ss.; J. KLABBERS, *The Validity of EU Norms Conflicting with International Obligations*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (eds), *op. cit.*, p. 111 ss.; F. MARTINES, *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, in *EJIL*, 2014, p. 129 ss.; N. GHAZARYAN, *Who Are the 'Gatekeepers'?: in Continuation of the Debate on the Direct Applicability and the Direct Effect of EU International Agreements*, in *YEL*, 2018, p. 27 ss.

[142] Tra le numerose pronunce della Corte, si veda in particolare Corte giust. 5 ottobre 1994, C-280/93, *Germania/Consiglio*, punti 105-109. Occorre tuttavia ricordare che le norme OMC possono, eccezionalmente, essere invocate come parametro al fine di sindacare la

come evidenziato nella nota sentenza *Portogallo/Consiglio*[143], «tenuto conto della loro natura e della loro economia, gli accordi OMC non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie»[144]. Nello specifico, la CGUE giunge a tale conclusione sulla base di due considerazioni, tra loro strettamente interconnesse. Da un lato, la mancanza di reciprocità che caratterizza gli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio[145]; dall'altro, l'esigenza di garantire agli organi legislativi ed esecutivi dell'UE il necessario margine di manovra per adempiere agli obblighi di cui agli accordi OMC[146].

In questo modo, la Corte tutela l'autonomia[147] dell'ordinamento

validità degli atti di diritto derivato dell'Unione. Il riferimento è alle note eccezioni c.d. «*Fediol e Nakajima*», che ricorrono nel caso in cui l'Unione abbia inteso dare esecuzione a un particolare obbligo assunto nell'ambito dell'OMC, oppure qualora un atto di diritto derivato faccia espresso rinvio a determinate disposizioni di diritto OMC. Cfr. Corte giust. 22 giugno 1989, 70/87, *Fediol/Commissione*, punti 19-22; 7 maggio 1991, C-69/89, *Nakajima/Consiglio*, punti 29-31. Per commenti in dottrina, si veda P. EECKHOUT, *Judicial Enforcement of WTO Law in the European Union – Some Further Reflections*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 91 ss.; F. SNYDER, *The Gatekeepers: the European Courts and WTO Law*, in *CMLR*, 2003, p. 313 ss.; P. J. KUIJPER, M. BRONCKERS, *WTO Law in the European Court of Justice*, in *CMLR*, 2005, p. 1313 ss.; P. MENGOZZI, *L'invocabilità in giudizio delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio e la giurisprudenza comunitaria*, in F. FRANCIONI, F. LENZERINI, M. MONTINI (a cura di), *Organizzazione mondiale del commercio e diritto della Comunità europea nella prospettiva della risoluzione delle controversie*, Milano, 2005, p. 155 ss.; C. DORDI, *The Absence of Direct Effect of WTO in the EC and in other Countries*, Torino, 2010.

[143] Corte giust. 23 novembre 1999, C-149/96.

[144] *Ivi*, punto 47. Ne consegue che, come evidenziato da Tancredi, gli atti di diritto derivato, anche se potenzialmente in contrasto con il diritto OMC, rimangono validi all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, risultando «immune from judicial review». Cfr. A. TANCREDI, *op. cit.*, p. 252.

[145] *Portogallo/Consiglio*, sopra citata, punti 44-45.

[146] *Ivi*, punto 46.

[147] La dottrina dedicata all'autonomia del diritto UE è ampia. Si veda *inter alia* S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *RDI*, 2016, p. 68 ss.; K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *DUE*, 2018, p. 617 ss.; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: a Law Review*, 2020, p. 1 ss.; L. S. ROSSI, *Autonomie Constitutionnelle de l'Union Européenne, Droits Fondamentaux et Méthodes d'Intégrations des Valeurs "Externes"*, in A. ILIOPOULOU PENOT, L. XENOU (sous la direction de), *La Charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen?*, Paris, 2020, p. 53 ss.; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Significato, portata e*

dell'Unione da possibili interferenze esterne. Specificamente, privandosi del potere di dichiarare invalidi gli atti di diritto derivato alla luce delle norme OMC – posta la loro inidoneità a fungere da norme parametro – la CGUE riconosce come spetti unicamente agli organi legislativi ed esecutivi dell'Unione valutare se, ed eventualmente in quale misura, adempiere agli obblighi derivanti dagli accordi OMC. In ultima istanza, si difenderebbe il principio dell'equilibrio istituzionale[148] al fine di garantire non soltanto la corretta allocazione dei poteri tra le Istituzioni, ma anche l'effettiva capacità, del legislatore e dell'esecutivo, di bilanciare i differenti interessi in gioco, assicurando così il perseguimento di determinati interessi pubblici[149].

L'autonomia regolatoria presterebbe così il fianco ad una lettura che la avvicina ad una differente concezione, teorizzata da Lenaerts, del principio stesso di autonomia. Quella, cioè, di autonomia "funzionale"[150], che mira a tutelare – da un punto di vista sostanziale e non strettamente formale – le «caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione»[151], attinenti cioè «alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto»[152], tra cui è ricompreso il principio dell'equilibrio istituzionale[153].

Da ciò deriva dunque che, se il concetto di autonomia strategica, perseguito mediante la definizione degli *standard* propri del CRA, può rappresentare una "spada" per la proiezione dei valori e degli interessi fondamentali dell'Unione nella sfera internazionale, il principio di autonomia funge da

*resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024; C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Padua, 2025.

[148] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, del 17 novembre 2022, C-123/21 P, *Changmao Biochemical Engineering*, par. 41. In dottrina, vedasi A. TANCREDI, *op. cit.*, p. 260, secondo il quale «the whole problem of direct effect [of the WTO agreements] is, essentially, a matter of institutional balance between the judiciary and the EU political bodies».

[149] In questo senso A. ROSAS, *Case C-149/96, Portugal v. Council. Judgment of the Full Court of 23 November 1999, nyr.*, in *CMLR*, 2000, p. 797 ss., spec. p. 816; A. TANCREDI, *op. cit.*, p. 264.

[150] Si veda K. LENAERTS, *Le cadre constitutionnel de l'Union et l'autonomie fonctionnelle de son ordre juridique*, in J. MALENOVSKÝ, D. PETRLÍK (sous la direction de), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux: liber amicorum Jirí Malenovský*, Bruxelles, 2020, p. 285 ss.

[151] Così Corte giust. 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 33 e giurisprudenza ivi citata.

[152] *Ibidem*.

[153] Parere 1/17, sopra citato, punti 109-110.

"scudo"[154], proteggendo l'ordinamento giuridico dell'UE da eventuali interferenze esterne, *in casu* le norme OMC.

Alla luce delle considerazioni che precedono, preme portare all'attenzione un ultimo punto. Se l'Unione, come esaminato, è indubbiamente chiamata a rispettare il diritto internazionale, al contempo essa è altresì tenuta a "sviluppare" quest'ultimo, *ex* art. 3, par. 5, TUE. Questo anche al fine di dar forma, concretamente, alla dimensione "aperta" della nozione di autonomia strategica. Da questa prospettiva, alcuni strumenti pattizi recentemente negoziati dall'Unione, nonché alcuni atti di *soft law*, sembrano testimoniare una crescente – seppur embrionale – tendenza volta a valorizzare la cooperazione tra le l'Unione e (alcuni) Stati terzi in materia di certificazioni e *standard* di cybersicurezza. Paradigmatici a questo riguardo sono i due accordi sul commercio digitale[155] negoziati dall'Unione con, rispettivamente, la Corea del Sud[156] e Singapore[157], i quali prevedono l'obbligo per le Parti di adoperarsi al fine di utilizzare, in materia di cybersicurezza, «risk-based approaches that rely on risk management best practices and on standards developed in a consensus-based, transparent, and open manner»[158]. Da una prospettiva analoga, alcuni accordi di libero scambio recentemente conclusi dall'UE[159] includono, tra le aree di cooperazione bilaterale in materia di commercio digitale, la collaborazione sui profili di cybersicurezza "pertinenti per il commercio digitale"[160], tra cui possono essere ricompresi gli

[154] V. K. LENARTS, J. A. GUTIERREZ-FONS, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EP*, 2023, p. 1495 ss., spec. p. 1499.

[155] Per un'analisi del contenuto di tali accordi, precedente alla conclusione dei negoziati, si rimanda a V. REMONDINO, *Gli accordi sul commercio digitale tra liberalizzazione degli scambi e protezione dei dati personali e della privacy: implicazioni per la politica commerciale comune dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2024, p. 201 ss.

[156] Accordo sul commercio digitale UE-Corea, testo disponibile all'indirizzo www.circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/ 1bddb97a-c02e-41e6-95d1-6e41029c880f/details?download=true. I negoziati dell'accordo si sono conclusi in data 10 marzo 2025.

[157] Accordo sul commercio digitale UE-Singapore, testo disponibile all'indirizzo www.circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/ 66ccfa9f-e239-4893-8e12-64f8ff1d1221/details. L'accordo è stato firmato dalle Parti in data 7 maggio 2025.

[158] Art. 21, par. 3, Accordo sul commercio digitale UE-Corea; art. 22, par. 3, accordo sul commercio digitale UE-Singapore.

[159] In via esemplificativa, si veda l'art. 12.14, par. 4, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda.

[160] *Ibidem*.

*standard* relativi ai prodotti connessi. Su questa scia si collocano anche alcuni "partenariati digitali"[161], strumenti di carattere non vincolante adottati dall'Unione con determinati Paesi terzi. Ad esempio, il partenariato digitale UE-Singapore evidenzia chiaramente l'intenzione delle Parti «towards co-operating in the area of cybersecurity certifications and technology-neutral, objective, open, transparent, and interoperable cybersecurity standards»[162].

Così, la ricerca di soluzioni comuni a problemi comuni, quali gli attacchi informatici, potrebbe rappresentare un'efficace sintesi di quanto precedentemente illustrato. Infatti, l'adozione di strumenti multilaterali o bilaterali potrebbe comunque prestarsi a proiettare esternamente l'approccio alla cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali abbracciato dall'Unione, in linea con la nozione di autonomia strategica aperta, evitando però i rischi di incompatibilità con il diritto internazionale precedentemente illustrati.

## 6. *Considerazioni conclusive*

Negli ultimi anni, il concetto "pervasivo" di autonomia strategica aperta è stato in grado di guidare l'azione dell'Unione nelle sue relazioni con il resto del mondo. In particolare, un ruolo chiave è stato attribuito alla definizione di *standard* (europei) volti a promuovere, sulla scena internazionale, tanto gli interessi fondamentali dell'Unione, quanto i valori di cui all'art. 2 TUE. Come sottolineato, ciò ha assunto una spiccata rilevanza in relazione alla definizione degli *standard* riguardanti le tecnologie nuove ed emergenti, campo in cui l'UE mira a consolidare la propria "sovranità tecnologica (o digitale)" su scala globale.

In questo contesto, viene in rilievo la cybersicurezza – o, più specificamente – gli *standard* volti a rendere i prodotti connessi (cyber)sicuri. Come evidenziato dall'analisi dei documenti di *policy*, l'Unione ha recentemente delineato il proprio approccio in materia di cybersicurezza dei prodotti connessi cercando di mettere in luce due particolari esigenze. Da un lato, la necessità di garantire la resilienza del mercato interno, rappresentando la

[161] Ad oggi, l'Unione europea ha siglato quattro partenariati digitali con Paesi terzi, ossia rispettivamente con il Canada, il Giappone, la Corea del Sud e Singapore. V. Commissione europea, *Partenariati digitali*, www.digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/partnerships.

[162] Partenariato digitale UE-Singapore, par. 27, www.digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-singapore-digital-partnership. Similmente, vedasi anche il partenariato digitale UE-Canada, par. 29, www.digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/canada-european-union-digital-partnership.

cybersicurezza una condizione necessaria per garantire la corretta operatività dei prodotti connessi. Dall'altro lato, la tutela e la promozione dei valori europei, ponendosi così in linea di continuità con il paradigma etico-valoriale e antropocentrico che guida la transizione tecnologica dell'UE, sulla scorta del processo di «costituzionalizzazione» di quest'ultima.

Prendendo le mosse da queste considerazioni, l'analisi si è soffermata sul *Cyber Resilience Act*, in quanto atto volto a definire specifici requisiti orizzontali di cybersicurezza per i prodotti con elementi digitali messi a disposizione sul mercato interno, indipendentemente dal loro luogo di produzione. Si è così evidenziato che i requisiti previsti dal CRA sembrano concretizzare, principalmente, la prima delle due dimensioni che contraddistinguono l'approccio dell'Unione alla definizione degli *standard* in materia di cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali. Ossia, quella che mira a rafforzare la resilienza del mercato interno.

Alla luce di queste caratteristiche, sono state esaminate le implicazioni costituzionali generate dalla promozione del suddetto paradigma nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione. In primo luogo, è stato chiarito che la promozione a livello internazionale degli *standard* di cybersicurezza di cui al CRA rispecchia quanto disposto dall'art. 21, par. 2, lett. *a*), TUE, ai sensi del quale nelle sue relazioni con il resto del mondo l'Unione è chiamata a salvaguardare non soltanto i suoi valori, ma anche i suoi interessi fondamentali. Così facendo, si conferisce al concetto, eminentemente politico, di autonomia strategica aperta una rilevanza costituzionale.

Ciò detto e in secondo luogo, occorre tenere a mente che il perseguimento degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE incontra un limite, ossia il necessario rispetto del diritto internazionale vincolante per l'Unione, *in casu* le norme proprie del diritto OMC. Tuttavia, tale vincolo trova, a sua volta, un controlimite. Si è infatti illustrato che, secondo costante giurisprudenza della CGUE, le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio non rappresentano disposizioni c.d. "*self-executing*", non potendo perciò essere invocate come norme-parametro alla luce delle quali sindacare l'eventuale incompatibilità con esse degli atti di diritto derivato dell'Unione. Privandosi del proprio potere di sindacato giurisdizionale, la Corte tutela così l'ordinamento dell'UE da possibili interferenze esterne, proteggendosi dietro allo "scudo" dell'autonomia.

Alla luce delle riflessioni che precedono, la promozione dell'autonomia strategica mediante l'adozione di atti unilaterali, da un lato, e la tutela dell'ordinamento giuridico dell'UE attraverso il principio di autonomia, dall'altro, potrebbero trovare un elemento di sintesi nello "sviluppo" del

diritto internazionale, *ex* art. 3, par. 5, TUE. Ricordandosi che «nessuno è un'isola»[163], l'Unione potrebbe così proiettare sulla scena globale il proprio approccio in materia di cybersicurezza dei prodotti con elementi digitali, evitando al contempo possibili frizioni con il diritto internazionale.

[163] Così F. CASOLARI, *Per una vera Unione di diritto*, cit., p. xii.

**Abstract (ita)**

Espressione dell'autonomia strategica aperta dell'Unione, la definizione di *standard* volti a promuovere, sulla scena internazionale, i valori e gli interessi fondamentali dell'UE ha assunto, negli ultimi anni, una significativa importanza. In particolare, a seguito dell'adozione del regolamento 2024/2847 sulla cyberresilienza (*Cyber Resilience Act* o "CRA"), un ruolo chiave è stato attribuito alla formulazione di *standard* capaci di rendere i prodotti *hardware* e *software* presenti sul mercato interno (cyber)sicuri, indipendentemente dal loro luogo di produzione. Prendendo le mosse da questo contesto e premessa una riflessione sul rapporto tra autonomia strategica aperta e promozione internazionale degli *standard* europei, il presente contributo si pone un duplice obiettivo. Anzitutto, si intende ricostruire il paradigma a cui l'Unione intende ispirarsi nella definizione degli *standard* di cybersicurezza dei prodotti connessi, quale emerge dai documenti di *policy* delle istituzioni dell'UE, al fine di valutare in quale misura il *Cyber Resilience Act* dia effettiva concretizzazione a tale paradigma. In secondo luogo, si esaminano le implicazioni costituzionali generate dalla promozione del suddetto paradigma così come concretizzato dal CRA. Posto che quest'ultimo si applica anche ai prodotti con elementi digitali fabbricati oltre i confini dell'UE, l'indagine è dedicata agli obiettivi che l'Unione si prefigge di realizzare nelle sue relazioni esterne, nonché ai limiti posti al conseguimento degli stessi.

**Abstract (eng)**

Expression of the Union's open strategic autonomy, the definition of standards aiming to promote, on the international scene, the values and fundamental interests of the UE has gained, over the past few years, a significant importance. In particular, following the adoption of regulation 2024/2847 on cyber resilience (*Cyber Resilience Act* or "CRA"), a pivotal role has been attributed to the delineation of standards capable of making the hardware and software products available on the internal market (cyber)safe, independently from their place of production. Against this backdrop and granted a preliminary reflection on the relationship between open strategic autonomy and the international advancement of European standards, the present contribution has a double objective. First, it aims to reconstruct the paradigm to which the Union intends to inspire its action in the definition of cybersecurity standards for connected products, as it emerges from the

EU institutions' policy documents, with a view to evaluate to what extent the Cyber Resilience Act materializes the said paradigm. Secondly, the contribution examines the constitutional implications flowing from the promotion of the analyzed paradigm as concretized by the CRA. Given that this latter one also applies to the products with digital elements manufactured outside the EU's borders, the investigation is devoted to the objectives that the Union seeks to realize in its external relations, as well as to the limits set to their attainment.

# LA NATURA DEI PARTITI POLITICI EUROPEI E I PROCESSI DEMOCRATICI NELL'UE: PROSPETTIVE TEORICO-GIURIDICHE

**Jacopo Volpi***

SOMMARIO: 1. La natura dei partiti politici europei e la disciplina dell'UE. – 2. Europartiti, gruppi politici e processi democratici. – 3. Partiti europei e parlamentarizzazione del governo dell'UE. – 4. Società europea e partiti europei. – 5. Elezioni europee, europartiti e opinione pubblica sovranazionale: verso una reale autonomia politica.

## 1. *La natura dei partiti politici europei e la disciplina dell'UE*

Discutendo dei partiti politici europei nel contesto dell'UE[1], è necessario, sotto un profilo giuridico, delinearne i caratteri fondamentali, attenendosi alla disciplina che ci viene fornita dal regolamento UE 2014/1141 (che abroga il precedente regolamento (CE) n. 2004/2003), considerate, altresì, le modifiche intervenute nel 2018 con il regolamento n. 673[2]. L'attenzione ai

* Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Parma.

[1] Per un'introduzione al tema: A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *QC*, 2015, pp. 1-16; G. LEVI, F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress. Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, 2015; G. TRENTA, *I partiti politici nella concezione europea. Un percorso ancora in itinere*, Santarcangelo di Romagna, 2023. Più risalente, ma oltremodo utile, soprattutto in una chiave storico-giuridica e storico-politica: M. V. AGOSTINI, *Europa comunitaria e partiti europei*, Firenze, 1979. Per una messa alla prova del sistema partitico sovranazionale con le strutture tipiche dei sistemi politici federali, cfr. D. MORO, *Dopo le europee 2024: il sistema dei partiti in un'unione federale*, in *Research Paper – Centro Studi sul Federalismo*, ottobre 2024, pp. 1-21. Si vedano, inoltre: C. LORD, *What Role for Parties in EU Politics?*, in *Journal of European Integration*, vol. 24, n. 1, 2002, pp. 39-52; S. HUTTER, H. P. KRIESI (eds.), *European Party Politics in Times of Crisis*, Cambridge, 2019; N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, in *Study, EPPO of the Jacques Delors Institute*, May 2023.

[2] Il primo riconoscimento ufficiale dei partiti europei è arrivato, com'è noto, nel 1992, con il Trattato di Maastricht, ricevendo, poi, una ulteriore definizione con il Trattato di Lisbona. Prima di Maastricht, invero, si assiste al fenomeno delle cc.dd. "Federazioni transnazionali", che iniziarono a svilupparsi negli anni '70 – come federazioni di partiti nazionali affini ideologicamente – in via coeva alle discussioni che condurranno alla decisione di istituire la procedura di elezione diretta al Parlamento europeo. Cfr. A. CIANCIO, *I partiti europei*

dati normativi, infatti, ci permetterà di impostare un primo inquadramento della materia, per poi cercare di articolare possibili riflessioni teoriche, che riguardano, precipuamente, i rapporti che i partiti politici europei istituiscono con la sfera della democrazia rappresentativa e con i processi democratici dell'UE, con la dimensione della "società europea"[3] e i suoi valori e princìpi, e la funzione che gli europartiti stessi possono svolgere per attuare e concretizzare nel modo migliore i suddetti princìpi e valori, tratteggiati, com'è noto, nell'art. 2 TUE, in un chiave di valorizzazione delle dinamiche di autonomia dell'UE rispetto alle singole realtà nazionali.

Il primo aspetto da sottolineare, e su cui il regolamento 1141 pone l'accento in sede di *consideranda*, è il legame che viene istituito fra l'organizzazione partitica europea e la sfera dei princìpi fondamentali dell'Unione. La disciplina normativa vòlta a regolamentare, infatti, lo statuto generale e le forme di finanziamento dei partiti europei[4], àncora la suddetta regolamentazione all'art. 10, par. 4, TUE e all'art. 12, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi dei quali, rispettivamente, i partiti europei contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà politica dell'Unione. Inoltre, gli articoli 11 e 12 della stessa Carta di Nizza riconoscono, ad ogni livello, la libertà di espressione e

*e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 9, 2009, pp. 1-22, p. 7. Ad ogni modo, fra questi due Trattati, si situano alcuni passaggi intermedi. Nel 1997, ad esempio, con il Trattato di Amsterdam (articoli J-18 e K-13) venne riconosciuta la possibilità, per i partiti europei, di essere finanziati dalla (allora) Comunità europea. Nel 2001, invece, con il Trattato di Nizza, venne aggiunto un secondo paragrafo all'art. 191 del Trattato di Roma, il quale riconosceva che, mediante la procedura di co-decisione, il Consiglio poteva determinare lo statuto dei partiti politici europei, e, segnatamente, le forme di finanziamento. Nel 2003, il regolamento CE n. 2004 sancirà il principio del divieto di finanziamento non europeo, e nel 2007 verrà consentita (tramite decisione PE del 2004 e regolamento CE 1524/2007) la possibilità di costituire le cc.dd. "fondazioni politiche europee". Si arriverà, infine, alla regolamentazione, tutt'oggi in vigore, offerta dal regolamento UE n. 1141 del 2014 – in parte modificato dal regolamento UE 2018/673 – circa lo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei.

[3] Cfr. A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, in L. MELLACE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea, la sua legittimità e il suo futuro*, Napoli, 2025, pp. 13-31.

[4] Peraltro, la originaria disciplina dei primi anni 2000, che consentiva di accedere ai finanziamenti pubblici, generò una proliferazione del numero di europartiti. Ciò ha condotto, appunto, alla rivisitazione delle regole, prima nel 2014, e poi, ancora, e in via parziale, nel 2018. Cfr. E. SALVATI, *Organizzare la democrazia a livello sovranazionale? Il caso dei partiti europei*, in E. TUCCARI (a cura di), *Partiti politici: istituzioni, associazioni, movimenti*. Atti del Seminario di Studi (Pavia, 10 ottobre 2023), Pavia, 2024, pp. 102-126, spec. p. 109.

d'informazione e la libertà di associazione e di riunione come diritti fondamentali del cittadino europeo. L'esercizio *fattivo* di questi diritti passa, appunto, anche dalla opportunità della loro *concreta* messa in atto istituzionale e dalla possibilità, per i cittadini dell'Unione, di vedersi rappresentati da realtà partitiche che offrano occasioni tangibili di cambiamento e di riforma, nonché autentici sbocchi politici. Il carattere transnazionale dei partiti politici europei, difatti, dovrebbe riuscire a contribuire ad una riduzione dello iato che sussiste fra politica nazionale e politica sovranazionale. Per questo motivo – ed è su questi due aspetti fondamentali che si concentrerà la nostra attenzione nel presente contributo –, i partiti europei dovrebbero assumere una impostazione che guarda sia verso l'*alto*, nei confronti delle istituzioni dell'UE (da qui, il problema del rapporto fra europartiti e dinamiche di democrazia rappresentativa nel contesto del Parlamento europeo), sia verso il *basso*, ovverosia verso la *società* (*civile*) *europea*, che, per l'art. 2 TUE, è una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Proprio in ragione della rilevanza di questi obiettivi, il diritto derivato comunitario ha recepito l'urgenza di provvedere ad una regolamentazione che consenta, innanzitutto, di attribuire un particolare *status* giuridico ai partiti europei (e alle fondazioni politiche affiliate), istituendo, a tale scopo, una specifica Autorità competente, e regolando, altresì, il sistema dei contributi e dei finanziamenti.

A livello terminologico, il regolamento 1141 offre utili e precise definizioni, che passano da un grado più generale ad uno più specifico, secondo un criterio, si potrebbe dire, per *genus et differentiam*. Infatti, all'art. 2, rubricato, appunto, *Definizioni*, viene chiarito, a livello generale, che, per «partito politico», si deve intendere una «associazione di cittadini […] che persegue obiettivi politici, e che è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro». Si assiste, dunque, *prima facie*, ad un processo di "giuridicizzazione" del partito politico, che assurge già ad elemento, se non di novità vera e propria, quantomeno di sicuro interesse, alla luce delle dinamiche storiche che hanno contrassegnato, in senso più globale, i processi di costituzionalizzazione dei partiti politici nella tradizione degli ordinamenti statali interni[5]. Se, infatti,

[5] Cfr., ad esempio, S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Bologna, 2021. Cfr., inoltre: M. GREGORIO, *Partito politico e governo*, in P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Roma, 2012, pp. 513-520; M.

l'elemento *teleologico* (il perseguimento degli obiettivi politici) pertiene, in fondo, a qualsivoglia associazione che voglia quantomeno aspirare ad essere politicamente riconosciuta, il secondo elemento, quello afferente al *riconoscimento* e alla *istituzionalizzazione* di natura giuridica, sembra un aspetto meno presente nella realtà storica degli Stati del Continente europeo. A sua volta, l'*alleanza politica* costituisce una «cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini».

Alla luce di queste definizioni generali, si perviene, dunque, nel testo, alla demarcazione concettuale della nozione di partito politico *europeo*, il quale designa «un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee di cui all'articolo 6, alle condizioni e secondo le procedure di cui al presente regolamento».

Una volta accertato, quindi, che il partito politico europeo si configura come un'alleanza politica fra partiti, una *associazione di associazioni*[6], che persegue obiettivi e scopi politici, subentrano gli aspetti di natura più strettamente giuridica, i quali concernono le *condizioni* per l'iscrizione nel registro presso l'Autorità competente appositamente istituita, ai sensi dell'art. 3 del regolamento in parola. La registrazione è *condicio sine qua non* per la configurazione di un'alleanza politica come *partito politico europeo*. Orbene, ai fini della corretta e non viziata registrazione l'alleanza politica europea deve, in virtù dell'art. 3, par. 1, del suddetto regolamento: *a*) avere la propria sede in uno Stato membro conformemente a quanto indicato nel suo statuto; *b*) essa o i suoi membri devono essere, in almeno un quarto degli Stati membri, deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti regionali o alle assemblee regionali, o devono essere rappresentati dagli stessi (oppure: essa o i suoi partiti membri devono aver ricevuto, in un almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo); *c*) deve rispettare i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'art. 2 TUE;

GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013. In senso ampio, e trasversale alla storia politico-istituzionale dei vari Stati europei: G. GALLI, *Storia dei partiti politici europei*, Milano, 1990. Di estremo interesse è il saggio, importante, di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, nota introduttiva di F. LANCHESTER, in *Nomos*, n. 2, 2015, pp. 1-22.

[6] Per tale motivo, in letteratura, si fa spesso riferimento ai partiti europei come realtà sociali associative di *secondo grado*. Mentre la dimensione nazionale dei partiti fa mostra di una relazione più immediata con la pluralità dei cittadini, la sfera sovranazionale è soggetta a filtri maggiori.

*d*) essa o i suoi membri devono aver partecipato alle elezioni del Parlamento europeo o aver espresso pubblicamente l'intenzione di partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo; *e*) non deve perseguire scopi di lucro.

Affinché il partito politico europeo possa adeguatamente operare in conformità alle regole generali sancite a livello sovranazionale (e a livello nazionale), il suo *statuto* deve rispettare un complesso di requisiti, includendo disposizioni che disciplino una serie di aspetti salienti, indicati dall'art. 4 del regolamento in parola, che riguardano, per un verso, elementi di natura *formale* (nome e logo; indirizzo della sede; programma politico; dichiarazione di non perseguire scopi di lucro; l'indicazione della eventuale fondazione politica collegata; l'organizzazione e le procedure amministrative e finanziarie; la procedura per l'eventuale scioglimento), per altro verso, elementi attinenti a dinamiche più schiettamente *organizzative* (modalità per ammissione, dimissioni e/o esclusione dei membri; i diritti e doveri dei membri e correlati diritti di voto; poteri, responsabilità e composizione degli organi direttivi; i processi decisionali interni; norme sulla trasparenza; procedure interne per la modifica dello statuto).

L'intera "impalcatura" che sorregge il sistema di registrazione dei partiti politici europei (e delle fondazioni politiche europee) non potrebbe sostenersi e perdurare senza l'istituzione, come accennato nelle pagine precedenti, di una specifica *Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee*, di cui all'art. 6 del regolamento 1141 del 2014. La suddetta Autorità – che ha sede presso il Parlamento europeo – ha il compito di presiedere alla fase di registrazione, di controllo e di eventuale irrogazione delle sanzioni. È inoltre munita di personalità giuridica, ed esercita le funzioni nel rispetto del regolamento in parola. Tale Autorità – al cui vertice si situa un Direttore generale[7] –, pertanto, tenendo conto dei princìpi, riconosciuti a livello sovranazionale, di libertà di espressione e di associazione, nonché in virtù del rispetto del principio del pluralismo, decide in merito alla registrazione dei partiti politici europei (e, naturalmente, sulla loro eventuale cancellazione), verificando, nel tempo, se le suddette realtà partitiche continuino a rispettare le condizioni per la registrazione di cui all'art. 3 del

[7] Il Direttore viene scelto in funzione delle sue qualità personali e professionali (e non deve dimostrare un particolare coinvolgimento di natura politica; deve essere, dunque, un soggetto fondamentalmente "tecnico"), di comune accordo fra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio. Esso svolge le sue funzioni nella più piena indipendenza. Ogni anno, il Direttore presenta al Parlamento europeo, alla Commissione e al Consiglio una relazione sulle attività svolte dall'Autorità.

regolamento 1141. Sulle attività dell'Autorità, vigila, naturalmente, la Corte di giustizia, la quale esercita il controllo di legittimità sulle decisioni dell'Autorità, ed è inoltre competente in materia di controversie concernenti il risarcimento dei danni generati e causati dall'Autorità stessa.

Una volta inoltrata, ai sensi dell'art. 8 del regolamento in parola, la domanda di registrazione (che deve essere corredata da una serie di documenti formali), questa è sottoposta al vaglio dell'Autorità, la quale, esaminando l'istanza, verifica se il richiedente soddisfa le condizioni necessarie – che abbiamo visto poco sopra, e che sono indicate in via tassativa dall'art. 3 – per la registrazione. La decisione, di norma, è emessa entro trenta giorni dalla notifica della domanda. L'eventuale decisione che accoglie (o, potenzialmente, rigetta) l'atto di registrazione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'UE. Una volta formalizzata la registrazione, l'Autorità continua comunque a vigilare, nel tempo, circa la sussistenza della permanenza delle condizioni e dei requisiti che integrano il diritto alla registrazione, e quindi alla attribuzione della personalità giuridica.

I partiti politici europei, dunque, sono muniti di *personalità giuridica (europea)*[8], la quale la ottengono, formalmente, alla data di pubblicazione, in Gazzetta ufficiale dell'UE, della decisione dell'Autorità. L'eventuale perdita della personalità giuridica, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo della capacità giuridica per l'associazione, si integra a séguito della cancellazione dal registro per tramite di una decisione dell'Autorità, che può avvenire nelle ipotesi delineate dalla lettera *a*) alla lettera *d*) dell'art. 16 del regolamento in parola.

In questa sede, per ragioni di spazio, ci stiamo soffermando unicamente sullo *status* e la natura giuridica dei partiti politici europei, così come delineati in sede di disciplina di diritto positivo. Il regolamento UE n. 1141 (così come parzialmente modificato dal regolamento UE 2018/673), include, come è noto, anche una pluralità di norme in materia di finanziamento, sulle quali non è possibile, qui, utilmente soffermarsi. Giova tuttavia rimarcare e rammentare, che la suddetta attribuzione della personalità giuridica, in capo al partito politico europeo, non è solo correlata ad una generale necessità di riconoscimento e disciplina ai fini di una migliore normazione, ma è anche

[8] Ciò costituisce, indubbiamente, un elemento di peculiarità strutturale, anche rispetto ai diversi contesti nazionali, fra i quali quello italiano. Cfr.: G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, anticipazione al n. 1, 2017, pp. 1-20; M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22, 2013, pp. 1-45.

strettamente correlata ad esigenze di certezza contabile e finanziaria. Solo quelle alleanze politiche, infatti, che hanno ottenuto la registrazione formale come "partiti europei", hanno anche il diritto di accedere ai finanziamenti pubblici a carico del bilancio generale dell'Ue. La domanda di registrazione, pertanto, non si fonda soltanto sul "desiderio" di un riconoscimento *esistenziale* (che pure vi è, e contribuisce, sicuramente, ad una attribuzione di maggiore importanza alle suddette associazioni, rispetto a realtà ordinamentali dove questa sanzione formale non sussiste), ma anche su una serie di opportunità e conseguenze *pratiche* di vitale importanza per operare in modo più funzionale (e con maggiore successo) al conseguimento dei diversi obiettivi politici.

## 2. *Europartiti, gruppi politici e processi democratici*

Tratteggiati i caratteri strutturali relativi alla natura giuridica del partito politico europeo, è utile adesso cercare di comprendere in che termini queste "alleanze transnazionali"[9] operano nel contesto delle dinamiche democratiche sovranazionali, e, nello specifico, entro gli spazi istituzionali del Parlamento europeo. In tal senso, il fondamentale soggetto giuridico che agisce nelle dinamiche assembleari è il c.d. "gruppo politico"[10]: da questo punto di vista, di cruciale importanza è il regolamento interno della decima Legislatura (2024-2029) del Parlamento europeo, che disciplina le forme e le modalità con cui i deputati afferenti ai vari europartiti possono organizzarsi[11].

Fra i componenti del gruppo politico deve sussistere una *affinità politica*, che viene presupposta per definizione, in via prodromica, a meno che

[9] Il carattere di "associazione di associazione" del partito politico europeo è facilmente riscontrabile non solo grazie ad una prima analisi giuridica e politologica, ma anche mercé una lettura e una disamina delle principali fonti di divulgazione, dirette ad un pubblico più generale, quali sono i *siti web* delle varie famiglie europee. Cfr. www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/political-groups (sessione costitutiva del 16 luglio 2024; ultimo accesso: 8 settembre 2025). Taluni parlano, altresì, di «partiti di *elités* partitiche nazionali»: cfr. E. SALVATI, *op. cit.*, p. 125. Del resto, l'origine transnazionale è un elemento che ne contraddistingue la genesi: cfr. M. R. ALLEGRI, *op. cit.*, p. 8 ss.

[10] Per una panoramica, cfr.: G. LEVI, C. SOZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 141-200. Si veda, altresì: C. SPINIELLO, *I gruppi parlamentari dell'Unione europea. Un tentato passo verso l'integrazione politica*, in *Foro Europa*, n. 1, 2019.

[11] Cfr. C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, Bologna, 2024, p. 126 ss.

non sia «negata dai deputati interessati» (art. 33, par. 1, reg. interno). La questione della affinità politica[12] ha rappresentato un problema importante, ed ha impegnato, peraltro, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia. Nelle prime legislature del Parlamento europeo, infatti, il requisito della "affinità politica" era interpretato in modo poco rigoroso, e venivano autorizzate unioni di deputati all'interno del PE caratterizzate da una labile affinità di natura ideologica. È dal 1999, invece, che l'elemento della affinità politica costituisce un requisito saliente per la partecipazione ad un gruppo politico. Queste dinamiche conflittuali, ad esempio, dettero luogo alla stessa pronuncia di illegittimità in capo al Gruppo Tecnico dei Deputati Indipendenti (una sorta di gruppo "misto"), il quale, in assonanza con alcuni aspetti propri dei parlamenti nazionali (fra cui, ad esempio, quello italiano), venne inizialmente costituito come gruppo politico esplicitamente *funzionale* e *tecnico*, privo di qualsivoglia elemento sostantivo di matrice politico-ideologica. L'ammissibilità della costituzione di un gruppo così strutturato venne appunto negata, prima dalla stessa assemblea rappresentativa sovranazionale, e, poi, dall'autorità giudiziaria europea di primo grado[13]. Proprio al principio degli anni Duemila, infatti, il «Tribunale sanzionò la prassi che era invalsa di formare dei gruppi parlamentari privi di affinità ideologica e programmatica», costituiti «solo per godere dei vantaggi organizzativi e procedurali»[14].

Ad ogni modo, un gruppo politico può costituirsi nel Parlamento europeo[15] a patto che – afferma l'art. 33, par. 2, del regolamento interno – i deputati che lo compongono siano eletti in almeno un quarto degli Stati membri e il gruppo sia costituito da un numero, minimo, di ventitré deputati. Peraltro, laddove uno dei due requisiti, o entrambi, vengano a mancare, regredendo sotto la soglia minima richiesta, il Presidente dell'Assemblea (previo accordo con la Conferenza dei presidenti) può eventualmente autorizzare la esistenza del gruppo fino alla seduta successiva, purché il gruppo

[12] Cfr. A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, cit., pp. 11-14.

[13] C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, pp. 551-566, spec. pp. 560-561.

[14] C. MARTINELLI, *op. cit.*, p. 127.

[15] Al di là degli orientamenti giurisprudenziali, che la "affinità politica" rappresenti un elemento cruciale lo conferma l'art. 33, par. 5, del regolamento interno, il quale stabilisce l'obbligo in virtù del quale tutti i membri del gruppo dichiarano – per iscritto, in un allegato alla dichiarazione politica che indica l'obiettivo politico del gruppo – di condividere la *medesima affinità politica*.

sussista da almeno un anno, e sia rappresentativo di almeno un quinto degli Stati membri. Il gruppo politico "esiste" nel momento in cui esso effettua *esplicita dichiarazione formale* al Presidente: la dichiarazione al Presidente deve includere la denominazione del gruppo, una dichiarazione politica in cui vengono indicati gli obiettivi politici del gruppo, i valori che sostiene e l'orientamento politico generale, il nome dei membri e la composizione dell'ufficio di presidenza. Il Presidente, a sua volta, comunica all'Aula la costituzione dei gruppi politici, così come, a sua volta, può comunicarne l'eventuale scioglimento. La comunicazione ha effetti di natura retroattiva: gli effetti si producono, pertanto, a partire dalla data in cui la dichiarazione di costituzione del gruppo politico è stata formalizzata al Presidente del Parlamento. Una volta costituiti, i gruppi politici esercitano, ai sensi dell'art. 34, par. 1, reg. interno, le loro funzioni entro la struttura istituzionale dell'UE, disponendo di una segreteria (nel contesto dell'organigramma del Segretariato del Parlamento), di strutture amministrative, e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento.

Ai fini di una corretta ed efficiente operatività democratica, l'articolo 35 del regolamento del Parlamento si sofferma sui cc.dd. *intergruppi*, e l'articolo 36 sui *raggruppamenti non ufficiali*. Entrambe le disposizioni normative rispondono all'esigenza di delineare delle procedure "informali" di relazione interna, al fine di agevolare lo svolgimento dei lavori. I singoli deputati, infatti, possono «costituire intergruppi al fine di svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e di promuovere i contatti fra i deputati e la società civile» (art. 35, par. 1, reg. interno), agendo in modo «pienamente trasparente» (art. 35, par. 2, reg. interno), e nel «rispetto delle condizioni fissate dalle norme interne del Parlamento che disciplinano la costituzione degli intergruppi» (art. 35, par. 3, reg. interno). Gli intergruppi, dunque, si compendiano in «forme di collaborazione informale tra appartenenti a orientamenti politici diversi ma che intendono lavorare insieme, in modo trasversale, su un determinato tema in relazione al quale condividono l'approccio, l'impostazione e le modalità con cui affrontarlo»[16]. È d'uopo comunque evidenziare che gli intergruppi non possono sovrapporsi, né sostituire, le attività dei gruppi parlamentari, quantunque questi ultimi possano fornire loro supporto logistico[17].

[16] C. MARTINELLI, *op. cit.*, p. 129.

[17] Peraltro, nella legislatura 2014-2019, di "intergruppi" ne furono costituiti circa una trentina, e riguardavano oggetti e materie variegatissime: corruzione, intelligenza artificiale, diritti dei minori, condizione dei cristiani in Medio Oriente, ecc.

L'art. 36, par. 1 del regolamento interno, inoltre, stabilisce che «singoli deputati possono costituire raggruppamenti non ufficiali di deputati al fine di svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e di promuovere i contatti fra i deputati e la società civile».

Laddove un deputato decida di non iscriversi ad un gruppo politico, esso assume la qualifica di "deputato non iscritto", non potendo, appunto, come accade ad esempio nel contesto dell'ordinamento interno italiano, far parte di un generico "gruppo misto", come più sopra si faceva riferimento. Ai deputati non iscritti, ad ogni modo, il regolamento interno assicura una buona *capacità operativa*, così che essi possano adempiere, in modo sufficiente, alle ordinarie funzioni democratiche, sebbene, come si accennerà nelle pagine seguenti, si assista, in parte, ad una menomazione, in capo agli stessi, dal punto di vista delle *tutele* e delle *garanzie*. I deputati non iscritti godono di una segreteria, le cui modalità di fornitura sono fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretariato generale. È sempre l'Ufficio di Presidenza che, inoltre, «disciplina la posizione e le prerogative parlamentari dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico» (art. 37, par. 2).

Attualmente (settembre 2025, decima legislatura), nel Parlamento europeo sono costituiti sette gruppi politici: *Gruppo del Partito popolare europeo* (188 deputati), *Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici* (136 deputati), *Gruppo 'Patrioti per l'Europa'* (84 deputati), *Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei* (78 deputati), *Gruppo 'Renew Europe'* (77 deputati), *Gruppo dei Verdi/Allenza libera europea* (53 deputati), *Gruppo della Sinistra al Parlamento europeo* (46 deputati), *Gruppo 'Europa delle Nazioni Sovrane'* (25 deputati), *Gruppo dei non iscritti* (32 deputati)[18]. A ciascun gruppo, come è noto, corrispondono i vari partiti nazionali.

La costituzione in gruppi politici risulta fondamentale, perché determina l'acquisizione di specifici vantaggi, che singoli deputati, individualisticamente organizzati, non potrebbero concretamente ottenere: i gruppi svolgono un ruolo cruciale e cardinale nella definizione dell'agenda politica del Parlamento europeo, beneficiano di tempi di parola più lunghi durante i dibattiti parlamentari, e hanno inoltre a disposizione più spazio a livello di uffici, godendo, altresì, di più personale, nonché di fondi maggiori e più cospicue risorse economiche. A livello procedurale, prima di ogni votazione in Aula, i gruppi esaminano le relazioni che sono state elaborate dalle

[18] Per un'analisi dei partiti europei in relazione ai rispettivi gruppi politici, cfr. G. LEVI, F. SOZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 57 ss.

commissioni e si impegnano a presentare i necessari emendamenti. Tutto ciò, nondimeno, nel rispetto del pluralismo interno dei gruppi, le cui decisioni finali devono essere, nei limiti del possibile, frutto di una discussione e di un accordo condiviso. Essi, dunque, all'interno delle dinamiche parlamentari europee, ed in quanto riflesso concreto dei partiti europei e dei deputati designati in sede elettorale, costituiscono l'articolazione fondamentale attraverso cui i processi democratici prendono corpo all'interno dell'UE. Tutto ciò entro una elevata "politicizzazione" dei gruppi stessi: non soltanto, infatti, viene favorita ed agevolata (con appositi benefici e vantaggi) la costituzione dei gruppi in sé, ma viene altresì garantito che tali gruppi siano connotati ideologicamente e politicamente. I deputati non iscritti si trovano, non a caso, in una posizione, si potrebbe dire, meno "tutelata": deprivati finanche del tradizionale viatico del "gruppo misto"– che, quantomeno, a livello nazionale, e specificamente in Italia, ha costituito la valvola di sfogo per quei parlamentari che, nella conflittualità interna, non riuscivano più a trovare concordanza e comunanza di interessi sotto i profili dell'orientamento generale del gruppo politico, dei suoi valori e princìpi, e dei suoi obiettivi fondamentali –, essi, nei fatti, si trovano in una posizione secondaria rispetto ai deputati affiliati ai diversi eurogruppi.

Si può dire, perciò, che, ai fini di una corretta articolazione delle procedure democratiche, la normativa comunitaria affida direttamente ai gruppi politici, e indirettamente, ai partiti politici europei, un ruolo di non scarso rilievo sotto il profilo giuridico-istituzionale. Sia la disciplina generale, concernente lo statuto e le forme di finanziamento, sia le norme interne vòlte a garantire concreta operatività alle forme-partito sotto un profilo di articolazione parlamentare, sembrano rispondere, in modo sufficiente, alle esigenze di rappresentatività, che l'art. 10, par. 1, TUE reputa fondative dell'assetto istituzionale dell'Unione.

Come sovente accade, nelle dinamiche giuridiche europee non manca, dunque, un corretto apparato formale e giuridico, che, quantunque sempre migliorabile, riesce a coniugare elementi innovativi con il rispetto delle tradizioni costituzionali comuni ai vari Stati membri, offrendo, in linea di massima, una buona intelaiatura normativa e regolativa su cui costruire possibili orizzonti decisionali di natura politica. In questo senso, il primo interrogativo a cui si accennava, quello del rapporto (che abbiamo definito *dall'alto*) che intercorre fra partiti politici europei e dimensione istituzionale, merita una risposta tutto sommato positiva, perché in grado, potenzialmente, di canalizzare le esigenze generali dentro meccanismi (almeno astrattamente) ben "oliati" e congegnati. Ciò che invece sembra particolarmente mancare, e qui

emergono i profili critici maggiori – sui quali ci soffermeremo nei prossimi paragrafi –, è proprio quella urgenza di *socializzazione dal basso* che consenta ai partiti politici europei, da una parte, di essere realmente radicati nei territori nazionali[19], e, dall'altra, di contribuire alla formazione di una vera sfera pubblica e opinione pubblica sovranazionali, sviluppando discussioni effettive sui problemi "europei" e cercando di distaccarsi, o, quantomeno, autonomizzarsi, dal "cordone ombelicale" nazionale, che conduce a configurare ogni questione pubblica comunitaria come il riflesso, se non il "pretesto", per rispondere, offrendo *output* (più o meno) convincenti, a domande scaturenti dalla sola dimensione "domestica".

In ragione di quanto detto, è interesse nelle pagine che seguono tentare di offrire alcune riflessioni di matrice teorico-giuridica, per cercare di sondare gli aspetti maggiormente critici che presiedono alle dinamiche degli europartiti. Tratteggiata, infatti, la natura giuridica di questi ultimi, è nostra intenzione provare, ora, ad estrarre alcuni elementi concettuali – frutto del convergere di problemi, e teorici e pratici – al fine di isolare quei tasselli mancanti che consentirebbero un avvicinamento del sistema partitico europeo ad istanze di scaturigine democratica, le quali non concernono soltanto la canalizzazione dei partiti stessi entro i processi istituzionali del PE, ma anche la stringente connessione che gli europartiti devono (o dovrebbero) presentare con la società europea e con dinamiche di cittadinanza sociale[20].

[19] Sotto questo profilo, le indagini politologiche ed empirico-sociologiche più recenti hanno messo in luce delle difficoltà cruciali, che non consentono, ancora, ai partiti politici europei (nonostante le differenze che sussistono fra le diverse compagini), di istituire, saldandolo, un adeguato legame con le realtà territoriali di riferimento, anche in virtù di difetti di organizzazione e di struttura, di scelta delle *leaderships*, di costruzione della c.d. *membership* e partecipazione individuale, di inclusività democratica e di relazioni con la società. Naturalmente, non tutti i partiti europei presentano le medesime problematiche. Taluni, infatti, esibiscono una maggiore somiglianza, sotto vari profili, con le realtà partitiche nazionali (che in tal caso possono essere assunti come punto di riferimento ideal-tipico); altri, invece, vuoi per ragioni politico-strategiche, vuoi per orientamento ideologico, vuoi per assenza di prospettive e progettualità, manifestano maggiori difetti e lacune. Su tali questioni si rinvia al documentato resoconto contenuto in E. SALVATI, *op. cit*. Si veda, inoltre: S. VAN HECKE, A. ANDRIONE-MOYLAN, N. BRACK, I. DE CONINCK, S. DAY, W. GAGATEK, E. VAN HAUTE, I. HERTNER, K. M. JOHANSSON, T. LAVRELASHVILI, G. PITTOORS, W. WOLFS, *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens*, in *International IDEA Discussion Paper*, n. 6, 2018, pp. 1-71. Cfr., altresì: I. HERTNER, *United in Diversity? Europarties and their Individual Members' Rights*, in *JEI*, vol. 41, n. 4, 2019, pp. 487-505.

[20] Per un approfondimento sul tema della cittadinanza sociale europea, che, naturalmente, non investe la sola sfera dei partiti, cfr. A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020.

## 3. *Partiti europei e parlamentarizzazione del governo dell'UE*

Proprio sulla scorta delle esigenze a cui abbiamo appena fatto cenno, assume rilievo, in questa prospettiva, quanto evidenziava Dieter Grimm, in un contributo del 2014[21] – discutendo in merito al problema della *parlamentarizzazione* dell'UE, e sui suoi margini di sviluppo e miglioramento –, con riferimento ad una serie di aspetti cardinali, che involgono specificamente il problema degli europartiti[22]. Ad avviso dello studioso tedesco, non è acclarato che un processo di *parlamentarizzazione*, formalmente inteso, dia necessariamente luogo ad un incremento qualitativo di natura democratica. Affinché una comunità politica possa dirsi concretamente "democratica", su un piano non solo formale, ma anche sostanziale (giacché: a che cosa altro mirerebbe il suddetto processo di "parlamentarizzazione" se non ad una riduzione del c.d. "deficit" di democraticità?[23]), per Grimm sono necessari ulteriori requisiti o presupposti. Il primo di questi presupposti, è che il «Parlamento sia sufficientemente rappresentativo della società che esso governa, così da conferire legittimità alle decisioni vincolanti per la comunità»[24]. Per Grimm, tale problema è in linea di massima il medesimo sia per le realtà nazionali, che per la dimensione sovranazionale. Nondimeno, per l'UE la questione assume contorni particolarmente urgenti, perché il sistema elettorale aumenta fortemente la frammentazione nazionale, «anziché attenuarla»[25], e, perciò, la «rappresentatività del Parlamento europeo» non è in grado eguagliare, o, quantomeno, di approssimarsi, a quella «dei parlamenti nazionali»[26]. Ed il problema della c.d. "affluenza alle urne" costituisce un fattore importante, ma in buona parte minore: ciò che è più decisivo, per il

[21] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, trad. it. di J. Senf, in *Nomos*, anticipazioni al n. 2, 2014, pp. 2-10.

[22] Oltremodo interessante l'ulteriore prospettiva approfondita da Grimm in un altro testo, ove egli esamina il processo, in un certo senso speculare, relativo al ruolo dei parlamenti nazionali rispetto alle dinamiche istituzionali dell'UE: cfr. D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, n. 2, 2015, pp. 1-11.

[23] Sul problema del c.d. "deficit" di democraticità, la letteratura è amplissima. Ci limitiamo a rinviare, in una prospettiva più generale a: G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico (con commenti di O. de Leonardis e A. La Spina)*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, 2010, pp. 599-626; G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2023, pp. 101-118.

[24] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 2.

[25] *Ivi*, p. 3.

[26] *Ibidem*.

giurista tedesco, è il fatto che le elezioni europee non risultino realmente *europeizzate*. Gli Stati membri, infatti, votano dei «contingenti nazionali»[27], che non trovano corrispondenza adeguata con l'estensione demografica dei paesi di riferimento, e il voto è regolato dalle singole normative domestiche: si votano, in sostanza, i vari *partiti nazionali*. Ma nel Parlamento europeo siedono i *partiti europei*, che sono, come accennato nelle pagine precedenti, *alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini*, che, però, non dimostrerebbero di possedere adeguate «radici nella società»[28]. Il collegamento *partiti (europei)-società* si interrompe, così come viene reciso il legame fra *delega* e *responsabilità*: in Europea è «interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento»[29], con la conseguenza che si genera un assurdo paradosso: da un canto, i partiti nazionali, eleggibili anche a livello europeo, non sono operativi nel PE; d'altro canto, i partiti europei, che agiscono nel Parlamento europeo, non sono concretamente eleggibili, e quindi appaiono scollegati dalle dinamiche concrete della società civile[30]. I partiti nazionali non riescono infatti a garantire che i gruppi politici europei, operanti dentro il Parlamento (e che nel paragrafo 2 abbiamo visto essere connotati per una peculiare disciplina giuridica), possano realmente portare avanti e concretizzare le istanze e le esigenze emergenti a livello territoriale. Alla luce di ciò, nota Grimm, «il processo democratico non si esaurisce nelle elezioni. I parlamenti eletti, al contrario, possono assolvere la loro funzione democratica soltanto se radicati nella società che rappresentano, accogliendo le rispettive opinioni, gli interessi, i bisogni e facendoli valere nell'ambito del processo decisionale politico tra un'elezione e l'altra»[31]. E ciò è possibile tramite la costruzione di un dibattito pubblico europeo e una opinione pubblica sovranazionale[32].

Il secondo presupposto fondamentale – affinché, si ricordi, possa parlarsi, in senso pieno, di una dimensione democratica sul piano istituzionale – è che «il parlamento eletto deve anche condizionare le decisioni politiche»[33]. Ad oggi, invece, e ciò in guisa analoga a quanto avviene, in parte, anche all'interno dei vari Stati nazionali, il centro *materiale* della funzione di

[27] *Ibidem*.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ivi*, p. 4.

[32] Cfr. G. ITZCOVICH, *Più vicino ai cittadini? Processi costituzionali europei, politica della comunicazione e pubblicità*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2010, pp. 467-488.

[33] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 4.

indirizzo politico non si trova più nei principali organi rappresentativi, ma, piuttosto, all'interno di sedi maggiormente preposte a garantire efficienza ed efficacia alle disposizioni normative, strettamente vincolate all'urgenza di garantire solidità al sistema economico del mercato. Gli àmbiti decisionali finali, cioè, si spostano «dal potere legislativo verso quello esecutivo e giudiziario»[34], e, sul piano prodromico, alle discussioni e alla normazione generale si sostituiscono gli *accordi* e le *negoziazioni*, come già rilevava, a fine anni '70, sebbene entro prospettive diverse, lo stesso Norberto Bobbio[35]. Accordi e negoziazioni, spesso trasparenti ed opachi[36], a cui fanno séguito, poi, decisioni determinate e puntuali; riflesso e prodotto naturale dei procedimenti contrattuali e negoziali che si svolgono in fase anticipatoria. Tali fenomeni, che sussistono già a livello nazionale e internazionale, nell'UE assumono contorni specifici e peculiari, «per via della maggiore autonomia delle istanze esecutive e giudiziarie»[37]. Grimm, sotto questa angolatura, evidenzia come tali vicende – che vedono affiorare, in modo preponderante, la Commissione europea e la Corte di giustizia quali attori principali del panorama politico-giuridico europeo (e a scapito, dunque, dello stesso PE) – non fossero affatto inscritte dentro le traiettorie tracciate dal progetto originario delle Comunità. Da principio, se l'organo saliente era il Consiglio, che decideva all'unanimità e rappresentava gli Stati membri (e, dunque, indirettamente, i popoli stessi, in una chiave fortemente intergovernativa e confederale), e il Parlamento si vedeva attribuito un ruolo essenzialmente consultivo, la Commissione e la Corte di giustizia, tuttavia, non detenevano il potere e la capacità di creare "nuovo" diritto, ma solo di attuare o applicare il diritto già esistente. La situazione è mutata, ad avviso di Grimm, in séguito a due episodi. Il primo è l'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto Unico Europeo, che introdusse, per un numero sostanziale di casi, il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio[38]; il secondo, è il processo a tutti gli effetti "costituente" avviato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia ad inizio anni '60 – a partire dalle due celebri sentenze, *Van Gend & Loos* (C-26/62)[39], sugli effetti

[34] *Ibidem*.

[35] N. Bobbio, *Contratto sociale, oggi*, Napoli, 1980.

[36] Cfr. M. R. Ferrarese, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022.

[37] D. Grimm, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 4.

[38] Cfr. G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Roma-Bari, 2013, p. 216.

[39] Per una ricostruzione storico-diacronica della giurisprudenza europea a partire dalla sentenza *Van Gend & Loos*: V. Piccone, *Effetti diretti, interpretazione conforme e principi generali dell'ordinamento comunitario da Van Gend en Loos a Velasco Navarra*, in *Rivista del*

diretti[40], e *Costa c. Enel* (C-6/64)[41], sul primato del diritto comunitario[42].

*Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2008, pp. 157-187. Per una analisi della sentenza, cfr.: U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2013, pp. 225-237.

[40] La letteratura è vastissima, e ne offriamo un modesto resoconto: S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, 2005, in particolare pp. 97-106; M. DOUGAN, *When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*, in *CMLR*, vol. 44, n. 4, 2007, pp. 931-963; S. PRECHAL, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union*, in C. BARNARD (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford, 2007, pp. 35-69; J. BENGOETXEA, *Is Direct Effect a General Principle of European Law?*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER C. (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan den Rijn, 2008, pp. 3-24; S. PRECHAL, *Protection of Rights: How Far?*, in S. PRECHAL, B. VAN ROERMUND (ed.), *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008, pp. 155-182; C. W. A. TIMMERMANS, *Un nouveau chapitre sur l'invocabilité des directives*, in AA.VV., *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissochet. L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, 2008, pp. 291-302; B. DE WITTE, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd ed., Oxford, 2011, pp. 187-227; D. CHALMERS, L. BARROSO, *What Van Gend en Loos Stands for*, in *IJCL*, vol. 12, n. 1, 2014, pp. 105-134; S. ROBIN-OLIVIER, *The Evolution of Direct Effect in the EU: Stocktaking, Problems, Projections*, *ivi*, vol. 12, n. 1, 2014, pp. 165-188; J. H. JANS, M. VERHOEVEN, *Europeanisation via Consistent Interpretation and Direct Effect*, in J. H. JANS, S. PRECHAL, R. J. G. M. WIDDERSHOVEN (eds.), *Europeanisation of Public Law*, Groningen, 2015, pp. 71-132; C. WOHLFAHRT, *Die Vermutung unmittelbarer Wirkung des Unionsrechts. Ein Plädoyer für die Aufgabe der Kriterien hinreichender Genauigkeit und Unbedingtheit*, Berlin-Heidelberg, 2016; R. SCHÜTZE, *Direct and indirect effects of Union Law*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law,* Vol. 1: *The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, pp. 265-310.

[41] Cfr. A. ARENA, *How European Law Became Supreme: The Making of Costa v. Enel*, in *Jean Monnet Working Paper*, n. 05, 2018, pp. 1-24 (reperibile online: www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-05-Amedeo-Arena.pdf, ultimo accesso: 8 settembre 2025).

[42] Per una disamina in merito alle principali questioni giuridiche che pone sul tavolo la dottrina del primato dell'UE, cfr.: T. GROPPI, *La* primauté *del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *ASTRID. Rassegna*, n. 13, 2005, pp. 1-20; A. RUGGERI, *Il primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale: lo scarto tra il modello e l'esperienza e la ricerca dei modi della loro possibile ricomposizione*, in *Consulta Online*, n. 1, 2016, pp. 114-126; M. ORLANDI, *L'evoluzione del primato del diritto dell'Unione europea. Dalla contrapposizione tra sistemi giuridici al dialogo multilaterale*, Torino, 2012; S. NINATTI, M. GALIMBERTI, *Il primato del diritto UE sotto attacco. Brevi cenni sulla crisi del dialogo fra Corti*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2, 2022, pp. 135-163. Cfr., altresì: A. VON BOGDANDY, S. W. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *CMLR*, vol. 48, n. 5, 2011, pp. 1417-1453; A. ARENA, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *SIE*, n. 2, 2018, pp. 317-340, spec. p. 320 ss.

Peraltro, proprio la presa di coscienza del fatto che con l'Atto Unico si fosse generato una sorta di "vuoto" di legittimazione, portò l'*establishment* europeo a cercare di avviare un processo di progressiva valorizzazione del Parlamento europeo, segnatamente a partire dal Trattato di Maastricht del 1992. Ciò condusse alla integrazione della rappresentanza non solo da un punto di vista eteronomo (Consiglio), ma anche per via endogena, sebbene al Parlamento non verranno mai affidati poteri paragonabili a quelli del Consiglio.

Ad ogni buon conto, per Grimm, le sentenze *Van Gend & Loos* e *Costa* favorirono un processo di autonomizzazione della dimensione sovranazionale, agevolando una sorta di "costituzionalizzazione" dei Trattati, che condusse, ad esempio, le quattro libertà fondamentali a configurarsi non più come mere «misure oggettive per adeguare il diritto nazionale al Mercato comune»[43], ma come «diritti soggettivi dei partecipanti al mercato, invocabili davanti ai tribunali nazionali»[44]. In tal guisa, laddove il diritto nazionale fosse entrato in collisione con le libertà economiche fondamentali esso avrebbe perso forza applicativa. Si riduceva, così, drasticamente, il ruolo del Parlamento europeo (ma anche dei parlamenti nazionali) in merito alla regolazione del Mercato Comune: Commissione e Corte potranno agire in autonomia: «era sufficiente negare l'applicabilità del diritto nazionale laddove, a loro avviso, esso ostacolasse la libera circolazione economica. Accanto alla via diretta dell'integrazione attraverso accordi politici tra gli Stati membri esisteva ora una via indiretta attraverso l'interpretazione dei Trattati da parte della CGUE»[45]. Le decisioni della Corte e della Commissione divengono, nei fatti, "attuative" della "Costituzione europea" (l'insieme dei Trattati istitutivi). Ma le costituzioni dovrebbero rappresentare il *perimetro* entro il quale la politica democratica si sviluppa, non già il complesso di norme che dettano, di per sé, l'indirizzo politico. E, in quest'ottica, dovrebbe essere l'organo legislativo a sviluppare i princìpi generali e fondamentali contenuti in costituzione. Se i Trattati, invece, si rivelano già potenzialmente "operativi", grazie alla particolarità e specificità della disciplina in essi offerta, non resta che lasciar spazio ad organi preposti alla esecuzione, attuazione e applicazione delle regole e dei princìpi stessi.

Il Parlamento europeo rimane, così, sostanzialmente subalterno, e un ruolo di primo piano viene adesso ricoperto dalla Commissione e dalla Corte, le quali, però, nota Grimm, non posso *produrre nuovo diritto*, ma

[43] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 5.

[44] *Ivi*, p. 6.

[45] *Ibidem*.

soltanto *negare validità alla disciplina nazionale*. Non possono, cioè, colmare il vuoto normativo che si genera a livello di diritto nazionale, per effetto, ad esempio, degli interventi "correttivi" della Corte di giustizia. E tuttavia tramite questo processo, *per negazione*, riescono a "produrre" diritto: un diritto "minimo", un diritto essenzialmente "neoliberale". Per produrre, invece, diritto "sociale", è necessario porre in essere legislazione europea, che richiede, come è noto, la compartecipazione di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo. Fritz Scharpf, a questo riguardo, parlò, a suo tempo, di *asimmetria* fra integrazione *positiva* e integrazione *negativa*[46], che ha generato una tendenza alla liberalizzazione, contro le esigenze di regolazione proprie di uno Stato sociale. Il Parlamento europeo, per Grimm, è, purtroppo, parzialmente "fuorigioco" rispetto alle dinamiche decisionali effettive nel momento in cui il diritto comunitario si "costituzionalizza" mediante i Trattati (e una delle poche vie percorribili, per nuove traiettorie democratiche, potrebbe essere quella, molto difficoltosa, di una modifica, generale e globale, dei Trattati stessi). Pertanto, a svolgere un ruolo fondamentalmente secondario sono anche i gruppi politici che compongono il Parlamento europeo, riflesso degli europartiti. Ma il problema cardinale, che Grimm evidenzia, è quello per cui proprio un eventuale rafforzamento del Parlamento europeo non condurrebbe, necessariamente, ad una inversione di tendenza circa la progressiva autonomizzazione delle istanze esecutive e giudiziarie nell'UE. Dal momento in cui il diritto dell'Unione si "costituzionalizza", svincolandosi dalla produzione della politica democratica, una valorizzazione dell'attuale organo rappresentativo dell'Unione non intaccherebbe in modo sostanziale la situazione generale.

Il terzo presupposto fondamentale – che chiude lo schema della riflessione di Grimm – è che «un parlamento deve essere in grado di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica»[47]. In questo senso, dunque, eventuali interventi di modifica dell'assetto istituzionale del Parlamento europeo non potrebbero andare scissi da interventi coevi su altri organi: ad esempio, la Commissione dovrebbe configurarsi come un vero e proprio organo di governo (di natura parlamentare, evidentemente). L'ideale-limite, il modello a cui (quantomeno) aspirare, quindi, non sarebbe altro che uno stato di carattere federale.

La soddisfazione dei tre requisiti-presupposti sopraccennati

[46] F.W. SCHARPF, *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in *Stato e mercato*, n. 1, 1998, pp. 21-52.

[47] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 7.

condurrebbe verso la formazione, sempre più effettiva, di reali ed autonomi processi democratici, e, perciò, anche alla "democratizzazione" di una determinata comunità politica. Nondimeno, ad avviso di Grimm, la costellazione di problemi che investe la realtà comunitaria non risiede soltanto nella formazione di buone pratiche politiche e nella costituzione di adeguati presupposti giuridico-istituzionali, quanto, piuttosto, e primariamente, nella edificazione di solidi presupposti *sociali* di natura democratica: il Parlamento non è sufficientemente vicino alla società europea; e, inoltre, secondo Grimm, proprio in virtù dell'assenza di un adeguato circuito democratico che lega società e Parlamento sovranazionale, un eventuale rafforzamento "endogeno" di quest'ultimo porterebbe a caricare il Parlamento stesso di un sovrappiù di responsabilità, che non troverebbero adeguato ancoraggio con la sfera della *società*.

Ed ecco, dunque, che Grimm arriva alla riflessione per noi di fondamentale interesse: non è solo importante corroborare (o estendere) le *competenze* del Parlamento europeo[48], ma è più cruciale e decisivo rafforzarne la *rappresentatività sociale*: pertanto, «risulta decisiva l'europeizzazione delle elezioni europee e la fondazione di veri partiti europei, che entrino in contatto con la società, che si presentino alle elezioni con programmi europei e che poi convoglino le opinioni e gli interessi europei dei loro elettori nel processo decisionale che si svolge a Bruxelles»[49], nella consapevolezza che la principale fonte di legittimazione nell'UE (e dell'UE) non risiede tanto nel fatto ch'essa potrebbe mirare a sostituire integralmente gli stati nazionali, quanto nel fatto che essa resta «un'associazione creata per lo svolgimento di compiti che, in un mondo globalizzato, *gli stati non sono più in grado di svolgere efficacemente*»[50].

[48] *Ivi*, p. 9. Rafforzamento che certo produrrebbe effetti benèfici, bilanciando la supremazia degli interessi nazionali rappresentati nel Consiglio, e le tendenze tecnocratiche proprie della Commissione; ma tali effetti non sarebbero davvero risolutivi ed esaustivi.

[49] D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 9. In sede conclusiva, peraltro, e proprio per prospettare una possibile soluzione a queste dinamiche controverse, Grimm ribadisce l'urgenza di limitare, prima di tutto, la supremazia delle istanze esecutive e giudiziarie: la via più fattibile e plausibile, ad avviso dello studioso tedesco, è quella di «limitare il contenuto dei Trattati ai profili costituzionali, ovvero ai fini, alle competenze, agli organi e alle procedure dell'UE, nonché ai diritti fondamentali»; mentre le eventuali disposizioni concernenti le politiche dell'Unione «dovrebbero essere declassate al rango di norme di diritto ordinario, affinché nell'UE diventi possibile ciò che è possibile in ogni Stato democratico, vale a dire modificare il corso giurisprudenziale *pro futuro* attraverso la politica, attraverso una modifica della legislazione» (*ibidem*).

[50] *Ibidem* (corsivo nostro). Cfr. A. S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, 1992.

Il problema nodale, dunque, riguarda proprio la esigenza di una *riconnessione* delle istituzioni dell'UE con le dinamiche della società. Riconnessione che – a noi pare – non può che essere guidata anche (sebbene non soltanto, ma, certamente, in modo prevalente) dall'operare, prima, extra-istituzionale e, successivamente, istituzionale, dei partiti europei.

## 4. *Società europea e partiti europei*

Da questo punto di vista, la possibilità di ricostituire un legame stringente fra dinamiche partitiche europee e sfera della società è (teoricamente e pragmaticamente) fattibile soltanto se assumiamo la seconda nozione come epicentro fondamentale anche delle nostre costruzioni giuridiche. È l'esigenza da cui si cerca di partire, oggi, da parte di autorevole dottrina[51], focalizzando l'attenzione sulla centralità normativa dell'art. 2 TUE, quale strumento saliente anche per un'autonoma configurazione della realtà dell'UE. Ad avviso di Armin von Bogdandy, infatti, il riferimento alla società europea offerto dall'articolo 2 è interpretabile come un dispositivo concettuale capace di articolare una vera e propria *totalità sociale*, comprendente sia la società in senso stretto (con le sue dinamiche etico-culturali ed economiche), sia le istituzioni pubbliche[52]. Che differenza sussiste, secondo Bogdandy, fra articolare la nozione di totalità, per il diritto pubblico europeo[53], per mezzo del concetto di "società", invece che mediante concetti come quelli di "nazione" o "stato"? La differenza, per il giurista tedesco, è di non poco momento: se infatti assumiamo come base per la concezione della totalità sociale l'idea di "nazione", in tal caso, molto facilmente, si sottenderà una

[51] Cfr.: A. VON BOGDANDY, *L'emergere e la democratizzazione della società europea: una nuova lettura del diritto pubblico europeo*, in *Nomos*, n. 3, 2023, pp. 1-6; A. VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, trad. ing. di N. Shulman (revisione di Th. Shulman), Oxford, 2024; A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., pp. 13-31.

[52] *Ivi*, p. 17.

[53] Per Bogdandy, con diritto *europeo* si può intendere quel complesso normativo che «include il diritto dell'Unione, della CEDU e i vari diritti nazionali che rispondono all'integrazione europea», il quale culmina nella configurazione di un «diritto pubblico senza Stato, un diritto amministrativo senza Stato, un diritto costituzionale senza carta costituzionale» e nel «concetto di "costituzionalismo trasformatore"» (A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., p. 28). In tale configurazione vi è, però, il rischio, forse, di una possibile introflessione su dinamiche di matrice economica.

«tradizione di etnicità, una storia comune, una lingua comune»[54], aprendo a paradigmi inevitabilmente *escludenti*. Analogamente, se assumiamo come concetto guida, per la realtà europea, quello di "stato", le nostre costruzioni giuridiche tenderanno a porre al centro dell'analisi la nozione di "governo" e di "potere pubblico": in questa ipotesi, assurgerà ad un ruolo centrale la dimensione delle istituzioni, a scapito del vasto complesso sociale che anima la dimensione europea[55]. Assumere la società europea come "concetto guida", per converso, mette in primo piano una dimensione prettamente "comunicativa"[56], che, soprattutto a livello giuridico, consente di concepire le dinamiche conflittuali in una chiave "unitaria"[57], e permette, quindi, di articolare uno spazio comune, *inclusivo e includente* delle differenze e delle peculiarità, ove le istituzioni possano giocare un ruolo di sviluppo anche in chiave di autonomia e di autogoverno. Più nello specifico, abbracciare la nozione giuridica di società europea apre alla possibilità di concepire i conflitti interni alla sfera sovranazionale come conflitti "orizzontali", come contrasti che non riguardano necessariamente e in via esclusiva gli Stati membri, ma come contrasti interni alla più ampia società europea.

Per Bogdandy, dunque, la "società europea" è un concetto *giuridico* forte, munito di un importante potenziale normativo, e capace di plasmare gli orientamenti regolativi e i modelli di riferimento. Non solo: la società europea, oltre a costituire un fondamentale *pattern* normativo, corrisponde anche ad una realtà autonoma ed effettiva (benché tale aspetto schiuda problemi ulteriori, forieri di un ben plausibile slittamento dalla sfera del dover

[54] A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., p. 17.

[55] *Ibidem*.

[56] Sotto questo profilo, assume altrettale rilevanza la concettualizzazione della stessa "cittadinanza europea": cfr., *ex multis*: V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, Bari, 1995; F. MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea. Una promessa da mantenere*, Torino, 1996; L. COTESTA, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli, 2002; P. NANZ, *Lo sviluppo della cittadinanza comunitaria e la Corte di Giustizia europea*, in *Paradigmi*, n. 1, 2013, pp. 111-124; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014; F. ROSSI DAL POZZO, M. C. REALE (a cura di), *La cittadinanza europea*, Milano, 2014; A. TOMASELLI, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, Canterano, 2017; M. LA TORRE, *"Civis europaeus sum". L'Europa e la sua cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2021, pp. 127-155; L. MELLACE, *I diritti dei cittadini europei presi sul serio. Diritti e cittadinanza nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE*, Milano-Udine, 2025.

[57] A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., p. 18.

essere a quella dell'essere)[58]: esiste «una densità specifica dei rapporti sociali che si sono costruiti sul territorio dell'Unione Europea»[59]. E inoltre: questa società è una società di natura "democratica": l'art. 2 TUE[60] ci dice, infatti, che «"l'Unione si fonda sul valore della democrazia"»[61]. Per Bogdandy, l'Unione (e, quindi, anche la complessiva società europea) è democratica, sia perché gli Stati membri sono (e devono essere) democratici, sia perché esiste un sistema rappresentativo, interno ed autonomo, fondato sul Parlamento europeo. Per un verso, dunque, ci si deve preoccupare acché tutti i vari Stati membri rispondano a requisiti democratici[62]; per altro verso, sarebbe necessario far sì che le dinamiche interne dell'Unione si alimentino di procedure democratiche adeguatamente rappresentative e collegate alla sfera della società (intesa, in tal caso, *in senso stretto*, come realtà viva che si oppone al

[58] Tuttavia, nonostante il problema logico che rischia di far cadere il ragionamento entro una possibile fallacia naturalistica (cfr. G. CARCATERRA, *Il problema della fallacia naturalistica. La derivazione del dover essere dall'essere*, Milano, 1967), Bogdandy vuole probabilmente rimarcare il fatto che la dimensione normativa affermata nei Trattati si basa sul riconoscimento di una sfera già sussistente ed esistente, plasmata, nei decenni, da intensi rapporti etico-sociali e culturali. Il disposto normativo, dunque, non si libra nel cielo privo di un ancoraggio reale ed effettivo, ma *parte* e *principia* da un orizzonte di senso comune già vigente e operativo.

[59] A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., p. 18.

[60] Peraltro, l'art. 2 TUE, com'è noto, è diviso in due periodi. Il primo identifica un plesso di valori su cui si fonda l'Unione. Il secondo, invece, individua un'altra serie di valori che contrassegnerebbero la c.d. "società europea". Nondimeno, tali valori possono essere letti in modo unitario e risultano scomponibili essenzialmente in quattro blocchi. Ogni blocco è munito di un carattere normativo circolare, che lega i vari concetti in nessi stringenti, soprattutto in chiave di garanzie e di tutele. La dignità umana, la libertà e l'eguaglianza non possono infatti essere adeguatamente tutelate e garantite senza democrazia e senza tangibili pratiche democratiche (*primo blocco*); i diritti umani non possono dimostrarsi effettivi senza un adeguato Stato di diritto (*secondo blocco*); il pluralismo non può concretizzarsi senza il reale e diffuso esercizio della tolleranza e della non-discriminazione (*terzo blocco*); la parità tra donne e uomini e il riconoscimento di istanze di giustizia non possono trovare uno sbocco autentico senza concrete pratiche di solidarietà (*quarto blocco*). Ciascuno di questi problemi meriterebbe un'analisi accurata e dettagliata. Nondimeno, sul tema della solidarietà si veda il lavoro recente di A. J. MENÉNDEZ, *Un'Unione Europea solidale? Come la "costituzione economica" dell'UE impedisce una svolta solidaristica nelle politiche europee*, in L. MELLACE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea, la sua legittimità e il suo futuro*, cit., pp. 33-77.

[61] A. VON BOGDANDY, *La società europea come concetto guida*, cit., p. 19.

[62] L'accento riposto su questa dimensione "esterna", si potrebbe dire, rispetto a quella "interna", legata alla rappresentanza "endogena" offerta dal Parlamento europeo, ha condotto alcuni studiosi a parlare di Unione europea non già come *demo*-crazia, quanto come *demoi*-crazia: cfr. R. SCHÜTZE, *Models of Demoicracy*: *Some Preliminary Thoughts*, in *EUI Working Papers*, n. 8, 2020, pp. 1-50.

complesso delle istituzioni pubbliche, e non *ampio*, come agglomerato di entrambi gli elementi).

Se il primo aspetto pone delle questioni fondamentali, ma che qui esulano, parzialmente, dal presente contributo – e che, ad ogni modo, costituisce quasi una *premessa d'ordine*: ovvero che dentro l'Unione debbano esistere Stati democratici solidi –, il secondo aspetto che emerge dalla riflessione di Bogdandy ci consente di ricollegarci anche a quanto rileva lo stesso Grimm, e ai problemi a cui accennavamo nel paragrafo precedente. Lo sviluppo dell'Unione europea, infatti, non deve passare soltanto dalle democrazie degli Stati membri, ma anche dalla democrazia *interna* all'Unione, e la sua democrazia interna può migliorare soltanto riscrivendo o rielaborando i *presupposti sociali* che la costituiscono, e delineando i rapporti che le istituzioni europee intrattengono con la c.d. "società europea": questa potrà essere concepita, infatti, come *totalità*, soltanto se si creano le fondamenta per la costruzione di "ponti" e "canali" effettivi che colleghino la dimensione sociale alle istituzioni pubbliche dell'UE. E in quest'ottica, i possibili, principali, protagonisti di questo processo di "riconnessione" fra società e istituzioni non possono non ravvisarsi proprio negli *europartiti*, quale elemento costitutivo per un'Unione giuridicamente e politicamente autonoma.

## 5. *Elezioni europee, europartiti e opinione pubblica sovranazionale: verso una reale autonomia politica*

Questa pluralità di prassi e dinamiche normative, tuttavia, devono cercare di oltrepassare, a nostro avviso, tre ostacoli cruciali, che ancora non permettono un concreto dispiegamento di quegli aspetti positivi e democratici a cui abbiamo accennato nelle pagine precedenti, e che, se superati, possono consentire di avviare, o, quantomeno, impostare, uno sviluppo realmente *autonomo* per l'Unione rispetto alle realtà degli Stati nazionali. A tali ostacoli si è fatto riferimento in modo sparso all'interno del testo, e, pertanto, ci limitiamo qui a sintetizzarli, al fine di fornire una possibile chiusura alle nostre riflessioni.

Il primo aspetto problematico, che limita e in qualche modo non favorisce uno sviluppo autonomo e concreto nel raccordo istituzioni-società, è la tuttora insufficiente "europeizzazione" delle elezioni sovranazionali[63].

[63] M. ROSINI, *L'"europeizzazione" delle elezioni del Parlamento europeo: un cammino denso di ostacoli, ma essenziale per una credibile democrazia europea*, in *federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. 139-158.

Nonostante, infatti, gli indubbi passi in avanti, soprattutto dal punto di vista (normativo) dei Trattati (si pensi agli artt. 10, parr. 1 e 2), sia, nel breve periodo, grazie all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sia, nel lungo periodo, in virtù dell'importante passaggio che ha determinato il transito da un Parlamento composto di delegati dei parlamenti nazionali, a un Parlamento europeo composto di soggetti specificamente designati e rappresentativi dei cittadini dell'Unione[64] – nonostante, appunto, tali modifiche e tali miglioramenti, il quadro normativo delle elezioni europee risulta ancora «caratterizzato da un modesto grado di armonizzazione che le rende sostanzialmente appuntamenti elettorali dei singoli Stati membri volti ad eleggere i propri deputati al PE»[65]. In quest'ottica, le possibili soluzioni non possono che orientarsi verso una armonizzazione che conduca, quantomeno, ad una maggiore uniformità di disciplina. In letteratura si sono discusse varie prospettive, sulle quali, in questa sede, non è possibile adeguatamente soffermarsi. Ad ogni modo, la *Proposta di Risoluzione sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea* del 3 giugno 2021[66] sembra prefigurare una possibile traiettoria futura: questa, infatti, aveva prospettato la «creazione di una circoscrizione elettorale comune, deputata all'elezione di 46 membri del PE e in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione; l'istituzione di un'Autorità elettorale europea con il compito di coordinare, condurre e monitorare il processo elettorale nella circoscrizione a livello dell'Unione; l'implementazione di schede elettorali recanti nomi e luoghi dei partiti politici europei a cui sono affiliati i partiti nazionali»[67]. Era, questa, una ipotesi plausibile, naturalmente da emendare e migliorare, ma che sicuramente tracciava una linea di sviluppo possibile e realizzabile.

Il secondo aspetto fondamentale che, qui, è nostra intenzione enfatizzare, è quello relativo alla esigenza di una ristrutturazione, giuridica e politica, dei partiti politici europei. L'auspicio è che questi ultimi, col tempo, pur mantenendo un legame ed un contatto diretto con i parlamenti nazionali,

[64] Su tali esigenze, nello specifico sulla necessità di un rafforzamento democratico del Parlamento europeo, poneva l'accento, già nelle prime fasi del processo di integrazione comunitaria, Walter Hallstein, primo presidente della Commissione delle Comunità europee: cfr. W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, prefazione di G. Petrilli, trad. it. di B. Bianchi, Milano, 1971, p. 72.

[65] M. ROSINI, *op. cit.*, p. 140.

[66] Disponibile e consultabile al seguente indirizzo: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-693622_IT.pdf (ultimo accesso: 8 settembre 2025).

[67] M. ROSINI, *op. cit.*, pp. 141-142.

avviino un processo di ridimensionamento della propria componente associativa di secondo grado (i partiti europei sono, come si suol dire, *associazioni di associazioni*, o *"partiti di partiti"*, secondo la letteratura politologica[68]), per abbracciare, gradualmente, una forma partitico-associativa, si potrebbe dire, di primo grado: divenire, anch'essi, vere *associazioni di cittadini* (in cui il rapporto fra le strutture di partito europee e i cittadini europei sia più stringente, fattivo e reale[69]), verso una sempre maggiore *autonomizzazione* rispetto alla sfera domestica. Ciò richiede, al di là dei necessari interventi normativi (che indubbiamente si legano anche ad un cambiamento sotto il profilo della disciplina elettorale europea), riforme importanti che coinvolgono, soprattutto, il piano politico, sociale, culturale, e, più in generale, extra-istituzionale.

Questi aspetti conducono, da ultimo, al terzo elemento: ci riferiamo alla necessità della costruzione di una autonoma ed effettiva opinione pubblica e sfera pubblica sovranazionale. Sebbene non manchino, ormai, dinamiche culturali che favoriscano un sempre maggiore circolo di informazioni e opinioni generali, l'elemento che genera maggiori perplessità, e che porta sovente a riflettere in merito all'assenza di una opinione pubblica europea convenientemente strutturata, è, fra gli altri, non tanto – come notato[70] – la mancanza di un presunto "popolo" europeo, di una "omogeneità" sociale e culturale, di una comune identità etico-politica; ciò che manca, in altre parole, non è tanto un elemento che consenta una forzata unitarietà o unificazione, quanto l'esigenza di una *differenziazione*, che, ad esempio, a livello di operato dei partiti sotto il profilo parlamentare, si riflette nella assenza di una chiara dicotomia fra maggioranza ed opposizione[71]: cosicché, nel dibattito politico nazionale la voce dell'Unione sopraggiunge talvolta statica e "monolitica", compatta ed eccessivamente omogenea, come se fosse un'unica

[68] E. SALVATI, *op. cit.*, p. 105. Il ruolo dei partiti nazionali, dunque, si configura, secondo taluni, "preminente".

[69] Nella letteratura politologica si costruiscono i rapporti fra partiti europei e livello nazionale secondo una graduazione multilivello orientata secondo quattro ordini o gradi: il primo livello sono i partiti politici europei nella loro organizzazione transnazionale e globale; il secondo livello è costituito dagli eurogruppi, che sono il riflesso dei suddetti partiti dentro le istituzioni sovranazionali; il terzo livello è rappresentato dalle delegazioni nazionali che aderiscono agli eurogruppi e coordinano gli eletti nei vari Stati membri; il quarto livello è costituito dai partiti nazionali, che selezionano il personale candidato/eletto nel Parlamento europeo. Cfr. E. SALVATI, *op. cit.*, p. 105.

[70] G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa*, cit., p. 112.

[71] *Ibidem*.

entità priva di conflitti e articolazioni interne. Conflitti e articolazioni, appunto, che dovrebbero essere primariamente rappresentati dagli stessi partiti europei – espressione di famiglie ideologiche diverse e talvolta poco armonizzabili, quantunque pluralisticamente compossibili – e poi trovare, in via secondaria, realizzazione contenutistica nella legislazione europea. Le normative europee, invece, sembrano provenire, in varie circostanze, da una sorta di «galassia opaca»[72], nebulosa e complessa, che si chiude dentro difficili decifrazioni tecniche, e che il cittadino comune percepisce talora complicata ed inusuale (si pensi al fatto che, come si nota in letteratura, pochi cittadini europei riuscirebbero correttamente ad identificare quali sono le forze politiche che hanno fornito fondamentale moto propulsivo alla approvazione, ad esempio, della direttiva sul lavoro a tempo determinato n. 70 del 1999, o a quella sul diritto d'autore del 2019, n. 790, o alla direttiva n. 95 del 2011 in materia di status di rifugiato[73]; direttive, che pure hanno svolto un ruolo cruciale anche nel nostro ordinamento domestico). Queste difficoltà, peraltro, hanno anche un riflesso negativo sulla politica nazionale, la quale, piuttosto che articolarsi su dinamiche oppositive tradizionali (sinistra/destra, ad esempio), a livello europeo si dipana in posizioni divergenti afferenti a dinamiche *pro* o *contro Europa*[74].

Alla luce di quanto detto, sembra difficilmente dubitare del fatto che i partiti europei si trovino in una posizione fondamentale per impostare possibili processi graduali di miglioramento, della democrazia *dell'*UE e *dentro* l'UE, provando ad avviare, con decisione, ma con accortezza – giacché il "fallimento" del Trattato costituzionale del 2004 è, purtroppo, lì a dimostrarlo, fungendo come una sorta di mònito e persistente convitato di pietra –, quella molteplicità di interventi, modifiche, riforme, che possano, presto o tardi, condurre verso un'Unione progressivamente autonoma (in senso politico) rispetto agli ordinamenti interni, e che assomigli, sempre più, ad uno Stato[75], ma che, al contempo, non perda il legame fondamentale con le

[72] *Ivi*, p. 113.

[73] *Ibidem*.

[74] Cfr.: P. TAYLOR, *The End of European Integration: Anti-Europeanism Examined*, London-New York, 2008; M. BALDASSARI, E. CASTELLI, M. TRUFFELLI, G. VEZZANI (a cura di), *Prospettive euroscettiche. Critiche all'Europa nella storia dell'integrazione*, Napoli, 2020; M. KAEDING, J. POLLAK, P. SCHMIDT (eds.), *Euroscepticism and the Future of Europe: Views from the Capitals*, Cham, 2021. Per una panoramica dei movimenti politici euroscettici: C. MUZZI, *Euroscettici*, Firenze, 2019.

[75] Questo pone in risalto, naturalmente, la delicata e spinosa questione della "natura" dell'UE. Cfr.: M. L. JONES, *The Legal Nature of the European Community: A Jurisprudential*

società europee – *rectius*: società europea –, la cui reale (e non meramente illusoria) "vicinanza"[76] alle istituzioni sovranazionali rappresenterà il terreno probabilmente più solido verso cui orientarsi in futuro. Nella dialettica – complessa, articolata, multiforme – che oppone (o unisce) istituzioni dell'Unione e società europea[77], gli europartiti si trovano a svolgere compiti politico-culturali cruciali e democraticamente decisivi[78].

*Analysis using H.L.A Hart's Model of Law and a Legal System*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 17, n. 1, 1984, pp. 1-59; L. MELLACE (a cura di), *L'ircocervo europeo. Un dialogo sul* tortuoso *cammino di una "strana creatura"*, in *Ordines*, n. 2, 2017, pp. 306-354; L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021.

[76] G. ITZCOVICH, *Più vicino ai cittadini?*, cit.

[77] E. SALVATI, *op. cit.*, p. 102.

[78] Da tale punto di vista, uno degli obiettivi fondamentali è quello di accrescere e migliorare i presupposti di legittimità: cfr. E. SALVATI, *op. cit.*, p. 107.

**Abstract (ita)**

Il presente contributo cerca di offrire un'analisi della natura e delle funzioni dei partiti politici europei in connessione con le esigenze di sviluppo democratico. A questo fine, in primo luogo, ci proponiamo di impostare una disamina concernente i profili normativi che presiedono alla disciplina degli europartiti a livello strutturale. In secondo luogo, si tenta una delucidazione del loro ambito di operatività funzionale sul piano interno, e quindi delle competenze che essi rivestono entro l'assetto istituzionale dell'Unione (nello specifico, nell'articolazione dei gruppi politici dentro il Parlamento europeo). In terzo luogo, una volta tracciati, a grandi linee, i caratteri strutturali e funzionali, se ne approfondisce il peso e il ruolo politico, cercando di mettere in evidenza come il problema principe non risieda tanto nelle dinamiche giuridiche e formali dentro le strutture europee, o nelle esigenze di "parlamentarizzazione" (che pure sussistono), quanto nei rapporti che i partiti politici europei intrattengono con la dimensione della società europea e nella loro, reale, capacità di rappresentatività sociale. Da ultimo, si cercherà di enfatizzare come, ai fini di un rafforzamento democratico dell'Unione, gli europartiti, oltre ad essere soggetti alle necessarie riforme e modifiche (assieme ad altri organi, fra cui lo stesso Parlamento europeo), potranno riscoprire la propria vitalità politica soltanto se si vedranno attribuita una più adeguata funzione di raccordo – in chiave di autonomia democratica – capace di collegare, in un grado più elevato, società e istituzioni europee, esigenze sociali e organi rappresentativi dell'UE. Tale nuova vitalità dovrebbe produrre effetti benefici, altresì, per la riconnessione della realtà dell'Unione con le istanze della stessa società europea.

**Abstract (eng)**

This paper seeks to analyze the nature and functions of European political parties in connection with the needs of democratic development. To this end, it first examines the legal characteristics and regulatory frameworks that govern the regulation of Europarties at a structural level. Second, it attempts to clarify their scope of operation internally, and thus the competences they cover and the positions they occupy within the institutional framework of EU (specifically, through the organization of political groups within the European Parliament). Third, it examines their weight and political role, seeking to highlight how the main problem lies in the true capacity of European parties to be socially representative. Finally, it seeks to highlight how

Europarties will be able to rediscover their political vitality only if they are given a stronger link – in a spirit of democratic autonomy – between European society and institutions, social needs and EU representative bodies. This new vitality should also produce beneficial effects for the connection of the reality of the Union with the needs of European society itself.




**FORUM "IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO" (IFA)**
**AGGIORNAMENTI SULLA GIURISPRUDENZA**
**Bollettino mensile n. 5 – Maggio 2026**
*A cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta*
*Coordinamento scientifico: Daniela Vitiello*

In questo numero:

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea** 420
Corte di giustizia, sentenza del 7 maggio 2026, causa C-747/22, INPS 420
Corte di giustizia, sentenza del 13 maggio 2026, causa C-877/24, Shamsi 421
**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo** 422
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 28 aprile 2026, Mouelhi c. Belgio, ric. n. 37336/23 422
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 maggio 2026, Z.A. e K.S. c. Turchia, ric. n. 36449/17 423
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 maggio 2026, Fal c. Spagna, ric. n. 25828/23 424
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione del 13 maggio 2026 (comunicazione del ricorso al governo ex art. 54, par. 2, lett. b), del Regolamento di procedura della Corte), Y c. Italia e Z c. Italia, ric. nn. 13270/25 e 7051/26 424
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 maggio 2026, J.B. c. Grecia, ric. n. 54796/16 424
**Giurisprudenza nazionale** 425
Tribunale di Trento, sentenza del 6 maggio 2026 425
Corte di Cassazione, Sez. I Civile, sentenza dell'11 maggio 2026, n. 13625 426

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Corte di giustizia, sentenza del 7 maggio 2026, causa C-747/22, *INPS*

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE – Accesso all'occupazione – Assistenza sociale – Reddito di cittadinanza – Discriminazione indiretta

**Fatto**: Il ricorrente, giunto nel 2011 in Italia, ove risiede stabilmente dal 2013, ha ottenuto il riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria e la concessione del relativo permesso di soggiorno. Nel 2021, gli è stato concesso il «reddito di cittadinanza», beneficio previsto dall'art. 2, co. 1, lett. a), punto 2, del D.L. n. 4/2019. Tuttavia, a seguito di controlli, l'INPS ha constatato la carenza di uno dei requisiti di accesso al suddetto beneficio: la residenza di almeno dieci anni in Italia. Dunque, l'INPS ha revocato la concessione del «reddito di cittadinanza», ha chiesto la restituzione delle somme versate e ha rifiutato di concedergli tale prestazione per il futuro. L'interessato ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo, giudice del rinvio, chiedendo l'accertamento del carattere discriminatorio della revoca del «reddito di cittadinanza». Il Tribunale ha sollevato un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, per verificare se il requisito della residenza sia discriminatorio e contrario al diritto dell'Unione. In tal caso, la norma nazionale che prevede tale requisito dovrebbe essere disapplicata e le domande del ricorrente nel procedimento principale dovrebbero essere accolte.

**Esito/punto di diritto**: La Corte di giustizia ha affermato che il requisito della residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi, previsto per la concessione del «reddito di cittadinanza», integra una discriminazione indiretta a danno dei beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, priva di giustificazione obiettiva. Secondo i giudici, infatti, il «reddito di cittadinanza» ha natura composita, poiché è riconducibile, da un lato, all'art. 26 della direttiva 2011/95, in quanto misura comprendente attività e servizi di sostegno all'accesso all'occupazione, e, dall'altro, all'art. 29 della medesima direttiva, quale prestazione di assistenza sociale. Poiché i diritti previsti dal capo VII della direttiva 2011/95, nel quale si collocano gli articoli 26 e 29, derivano dal riconoscimento della protezione internazionale e possono essere limitati solo alle condizioni espressamente stabilite dalla direttiva stessa, gli Stati membri non possono introdurre restrizioni ulteriori non previste. Ne consegue che subordinare l'applicazione degli artt. 26 e 29 alla dimostrazione, da parte dei beneficiari di protezione sussidiaria, di un radicamento stabile nello Stato membro interessato o dell'esistenza di un

legame effettivo e sufficientemente stretto con il relativo ordinamento giuridico si pone in contrasto con gli obiettivi della direttiva, tra cui quello di garantire un livello minimo di prestazioni in tutti gli Stati membri. Quanto, poi, alla facoltà prevista dall'art. 29, par. 2, della direttiva 2011/95 di limitare alle prestazioni essenziali l'assistenza sociale riconosciuta ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, la Corte ha precisato che si tratta di una disposizione derogatoria, come tale soggetta a interpretazione restrittiva, rispetto alla regola generale sancita dal par. 1 del medesimo articolo. Ha inoltre rilevato che non risulta che l'Italia abbia espresso in modo chiaro la volontà di avvalersi di tale deroga e di limitare, conseguentemente, la parità di trattamento dei beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria alle sole prestazioni essenziali.

Corte di giustizia, sentenza del 13 maggio 2026, causa C-877/24, *Shamsi*

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Direttiva 2008/115/CE – Articoli 6, 8 e 9 – Decisione di rimpatrio – Ergastolo o pena detentiva di lunga durata – Principio di proporzionalità

**Fatto**: Il procedimento principale verte su due decisioni di rimpatrio adottate dal Ministro per l'Asilo e l'Immigrazione olandese nei confronti di X – cittadino azero – e Y – cittadino afghano. Entrambi sono stati condannati a pene detentive di lunga durata (X all'ergastolo e Y a 25 anni di reclusione) ed entrambi hanno visto notificarsi una decisione di rimpatrio, emessa dal Ministro e poi confermata dal giudice di primo grado. Le decisioni di rimpatrio sono state oggetto di appello dinanzi al giudice del rinvio, il quale si è interrogato sulla loro legittimità, considerando, da un lato, che i soggetti destinatari, a causa della loro reclusione, non possono ottemperarvi e, dall'altro, che il Ministro non può comunque eseguire l'allontanamento.

**Esito/punto di diritto**: La Corte di giustizia ha affermato che, conformemente agli articoli 6, 8 e 9, della direttiva 2008/115/CE, uno Stato membro può adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare nel caso in cui, a causa dell'esecuzione di una pena detentiva di lunga durata o dell'ergastolo alla quale è stato condannato, quest'ultimo non potrà né lasciare volontariamente il territorio dello Stato membro di cui trattasi né essere oggetto di allontanamento per un lungo periodo. L'adozione di una decisione di rimpatrio sin dalla constatazione dell'irregolarità del soggiorno del soggetto interessato è del resto idonea a favorire la realizzazione dell'obiettivo principale della direttiva 2008/115, vale a dire l'attuazione di una politica efficace di allontana-

mento e di rimpatrio nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone interessate. Tuttavia, è necessario che la normativa nazionale preveda garanzie sufficienti ad assicurare il rispetto dell'articolo 5 di direttiva 2008/115/CE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quando tale decisione dovrà essere eseguita. In particolare, da un lato, gli Stati membri devono consentire ai cittadini interessati dei paesi terzi di far valere qualsiasi mutamento delle circostanze verificatosi successivamente all'adozione della decisione di rimpatrio; dall'altro lato, le autorità competenti sono tenute a procedere, prima dell'esecuzione della decisione di rimpatrio, a una valutazione aggiornata dei rischi per il cittadino interessato di un paese terzo di essere esposto a trattamenti contrari al principio di *non-refoulement*. Inoltre, la Corte ha ritenuto che la direttiva rimpatri non imponga agli Stati membri di rilasciare un permesso di soggiorno a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare qualora quest'ultimo debba scontarvi una pena detentiva di lunga durata o l'ergastolo.

* * * *

**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 28 aprile 2026, *Mouelhi c. Belgio*, ric. n. 37336/23

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Art. 3 CEDU – Art. 6 CEDU – Richiedente asilo – Condizioni di accoglienza – Abuso del diritto di ricorso individuale

**Fatto**: Il ricorrente, cittadino tunisino, ha presentato domanda di protezione internazionale in Belgio nel dicembre 2020. Durante il suo soggiorno, è stato trasferito e temporaneamente allontanato più volte dal sistema di accoglienza per motivi disciplinari. Nell'agosto 2022, Fedasil (l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo) lo ha escluso definitivamente dalla rete di accoglienza a causa di tali violazioni. Il Tribunale del lavoro ha successivamente annullato tale decisione, ordinando a Fedasil di fornirgli un alloggio. Tuttavia, lo Stato belga non ha provveduto a fornire un alloggio al ricorrente che, quindi, ha presentato richiesta di misure cautelari alla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2023. La Corte ha accolto la richiesta, ordinando allo Stato di dare esecuzione alla sentenza del tribunale belga. Tuttavia, il provvedimento è stato revocato nel giugno 2025 a seguito dell'emergere di nuove informazioni riguardanti la sua situazione. È emerso, infatti, che il ricorrente si era trasferito e aveva presentato domanda di protezione nei Paesi Bassi nel 2023. Attualmente risiede nei Paesi Bassi,

rendendo di fatto superflua la richiesta di alloggio in Belgio. Nondimeno, davanti alla Corte di Strasburgo, aveva invocato una violazione degli artt. 3, 6 e 13 della CEDU, lamentando le condizioni in cui era stato costretto a vivere per diversi mesi e la mancata esecuzione della sentenza del Tribunale del lavoro che ordinava allo Stato di fornirgli un alloggio.

**Esito/punto di diritto**: Il Governo belga ha rivelato che, quando il ricorrente ha richiesto un provvedimento cautelare alla Corte Edu, non si trovava in Belgio. In realtà, viveva e riceveva sostegno nei Paesi Bassi da quasi cinque mesi. Di conseguenza, le sue affermazioni di essere in stato di indigenza e di vivere per strada in Belgio erano completamente false. La Corte ha stabilito che fornire deliberatamente informazioni false costituisce un abuso del diritto di ricorso individuale. In particolare, il ricorrente non ha corretto le proprie dichiarazioni nemmeno dopo la concessione del provvedimento cautelare. Ha ripetutamente ribadito le sue false affermazioni di essere senzatetto nella corrispondenza successivamente intercorsa con la Corte. Documenti governativi hanno confermato la sua registrazione nei Paesi Bassi. Il ricorrente ha poi ammesso di essersi trasferito nei Paesi Bassi in cerca di migliori soluzioni abitative. La Corte ha ritenuto che ciò costituisse un tentativo deliberato di ingannare le autorità e di occultare i fatti. Ha sottolineato il rigoroso obbligo dei ricorrenti di divulgare spontaneamente tutte le informazioni rilevanti in merito ai fatti di causa. Inoltre, la Corte ha evidenziato l'essenziale ruolo deontologico degli avvocati: essi devono dimostrare rigore e astenersi dal presentare richieste basate su dati fuorvianti. Tale condotta è particolarmente dannosa quando la Corte si trova ad affrontare un massiccio afflusso di casi simili, come nel caso dell'accoglienza di richiedenti asilo in Belgio. Le istanze ingannevoli gravano sulle risorse giudiziarie e distolgono l'attenzione da fatti legittimi e comprovati. A causa di questo abuso del diritto di ricorso individuale, la Corte ha respinto il ricorso nella sua interezza.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 maggio 2026, *Z.A. e K.S. c. Turchia*, ric. n. 36449/17

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Art. 3 CEDU – Art. 5 CEDU – Condizioni di detenzione – Legittimità della detenzione – Turchia

**Fatto**: I ricorrenti sono cittadini kirghizi e russi fuggiti in Turchia a causa di persecuzioni religiose e politiche. Nonostante avessero richiesto protezione internazionale, entrambi sono stati arrestati e posti in detenzione amministrativa a causa dei divieti di ingresso in vigore. I ricorrenti sono stati

detenuti in diverse strutture, tra cui strutture di polizia e un centro di detenzione per rimpatri, prima del loro rilascio. Successivamente, hanno presentato congiuntamente – ma senza successo – un ricorso individuale alla Corte costituzionale. Davanti alla Corte Edu contestano, *ex* art. 3 CEDU, che le condizioni di detenzione fossero inumane e degradanti; *ex* art. 5 CEDU, che la loro privazione della libertà fosse del tutto illegittima; in assenza, inoltre, di informazioni tempestive circa i motivi del loro arresto e di accesso a un rapido ricorso giurisdizionale. I ricorrenti hanno, infine, evidenziato l'assenza di un effettivo ricorso interno per contestare tali condizioni o per ottenere un risarcimento.

**Esito/punto di diritto**: Per quanto riguarda il centro di detenzione, la Corte ha ritenuto che le condizioni raggiungessero la soglia del trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3, principalmente a causa della mancanza di possibilità di svolgere esercizio fisico quotidiano all'aperto. Di conseguenza, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 per la permanenza di tre mesi del primo ricorrente in tale struttura. Ai sensi dell'articolo 5, la Corte ha stabilito che la detenzione iniziale di tre giorni dello stesso ricorrente presso il quartier generale della polizia era illegittima, poiché non esisteva alcuna disposizione di legge specifica che autorizzasse tale privazione della libertà personale. Inoltre, la Corte ha riscontrato una seconda violazione dell'articolo 5, par. 1 a causa di un ritardo arbitrario di 29 giorni nel suo rilascio: nonostante un ordine di rilascio giudiziario del luglio 2014, infatti, le autorità non hanno liberato il ricorrente se non alla fine di agosto. Per quanto riguarda il secondo ricorrente, al contrario, le sue doglianze relative al quartier generale della polizia sono state ritenute inammissibili. La Corte ha ritenuto che egli non avesse esaurito i ricorsi interni perché il suo ricorso alla Corte costituzionale era troppo superficiale, in quanto, in esso, egli aveva mancato di fornire una descrizione specifica delle sue condizioni di detenzione.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 maggio 2026, *Fal c. Spagna*, ric. n. 25828/23

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Art. 8 CEDU – Legami familiari – Minaccia alla sicurezza – Espulsione - Marocco

**Fatto**: Il ricorrente è un cittadino marocchino residente in Spagna dal 2006 con la moglie e le due figlie. Nel 2019, le autorità spagnole hanno avviato nei suoi confronti un procedimento di espulsione legato ad attività che minacciavano la sicurezza nazionale. I rapporti di polizia lo identificavano come un leader in una rete di reclutamento jihadista per l'ISIS all'interno di

vari centri musulmani. Nonostante il ricorrente non avesse precedenti penali, è stata disposta la sua espulsione unitamente a un divieto di ingresso di dieci anni. È stato rimpatriato in Marocco nel giugno 2019. Il contenzioso svolto a livello nazionale ha portato a decisioni che confermavano l'espulsione, considerando che la promozione di un'ideologia estremista era fondamentalmente incompatibile con l'integrazione sociale e la sicurezza pubblica, confermando così la legalità e la proporzionalità del provvedimento di espulsione. Davanti alla Corte Edu, il ricorrente ha contestato, ai sensi dell'articolo 8 CEDU, che le autorità nazionali avessero autorizzato la sua espulsione senza un'adeguata valutazione della sua situazione familiare.

**Esito/punto di diritto**: La Corte ha preso nota della residenza del ricorrente in Spagna da 14 anni, ma ha ritenuto fondato il provvedimento di espulsione. L'interferenza nella sua vita familiare è stata considerata necessaria per proteggere la sicurezza nazionale dal terrorismo islamista. La Corte ha osservato che gli Stati godono di un ampio margine di discrezionalità nell'affrontare le minacce jihadiste. È stata inoltre confermata la correttezza della procedura, poiché il ricorrente è stato informato delle specifiche accuse di fatto a suo carico. Le autorità spagnole hanno garantito un esame indipendente del caso, conducendo un esame sostanziale e nel contraddittorio del fascicolo del ricorrente e assicurando il rispettivo controllo giurisdizionale. Da un lato, i rapporti di polizia hanno fornito una base fattuale adeguata a identificare il ricorrente come una minaccia alla sicurezza. Dall'altro, i legami familiari del ricorrente sono stati bilanciati con la gravità delle sue presunte attività di reclutamento per l'ISIS. Infine, la Corte ha ritenuto che la moglie e le figlie avrebbero potuto ragionevolmente adattarsi alla vita in Marocco, se lo avessero desiderato, anche tenendo conto delle scarse prove di integrazione sociale o professionale in Spagna. In definitiva, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione della Convenzione, respingendo il ricorso nella sua interezza.

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione del 13 maggio 2026 (comunicazione del ricorso al governo *ex* art. 54, par. 2, lett. b), del Regolamento di procedura della Corte), *Y c. Italia* e *Z c. Italia*, ric. nn. 13270/25 e 7051/26

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Art. 2 CEDU – Art. 3 CEDU – Almasri – CPI - Rimpatrio

**Fatto**: Il 17 gennaio 2025 il Procuratore della Corte penale internazionale ha emesso un mandato di arresto per Osama Elmasry Njeem (anche

noto come Osama Almasri Njeem), ex capo della polizia paramilitare libica, con l'accusa, tra l'altro, di tortura, stupro, schiavitù sessuale, omicidio e crimini contro l'umanità. Il 19 gennaio 2025, Njeem è stato arrestato dalla polizia italiana e posto in custodia cautelare. È stato rilasciato due giorni dopo, quando la Corte d'appello di Roma ha rifiutato di convalidare l'arresto. Njeem è stato immediatamente rimpatriato in Libia. Il ricorrente, Y, è un cittadino sudanese fuggito dal Sud Sudan nel 2018. Prima di arrivare in Italia nel giugno 2022, è stato detenuto in Libia, nel centro di detenzione di Al-Jadida e nella base militare di Mitiga, entrambi controllati da Njeem. Y afferma di essere stato torturato e costretto a combattere in un gruppo militare guidato da Njeem. La ricorrente, Z, è una cittadina ivoriana fuggita in Libia quando era ancora minorenne. In Libia è stata tenuta in schiavitù, sottoposta ad abusi sessuali e infine trasferita nel carcere di Mitiga, dove sostiene di essere stata torturata, violentata sessualmente e maltrattata, tra gli altri, dal signor Njeem, direttore del carcere. È giunta in Italia via mare nel 2017. Dopo il rimpatrio del signor Njeem, Z ha presentato una denuncia penale, affermando di essere stata vittima di tortura, violenza sessuale e maltrattamenti in Libia. Allo stesso tempo, ha richiesto chiarimenti in merito alla mancata consegna del signor Njeem alla Corte penale internazionale da parte delle autorità italiane e al suo rimpatrio, chiedendo inoltre una valutazione sulla possibile responsabilità penale dei soggetti coinvolti nella procedura. Tuttavia, l'autorizzazione a procedere è stata negata e, il 28 ottobre 2025, la commissione per i reati ministeriali del Tribunale di Roma ha respinto la richiesta di avviare un procedimento penale contro, tra gli altri, il Ministro della Giustizia, il Ministro dell'Interno e il Vicesegretario della Presidenza del Consiglio dei ministri.

**Esito/punto di diritto**: I ricorsi sono stati depositati presso la Corte europea dei diritti dell'uomo rispettivamente il 16 aprile 2025 e il 7 febbraio 2026. La Corte ha deciso di concedere la priorità ai casi ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento della Corte. Nei loro ricorsi, entrambi i ricorrenti affermano che la mancata esecuzione da parte dell'Italia del mandato di arresto della CPI emesso nei confronti del signor Njeem ha violato i loro diritti ai sensi degli articoli 2 e 3 della CEDU. Inoltre, Z lamenta una violazione del suo diritto ai sensi dell'articolo 4 (divieto di lavoro forzato e schiavitù). Facendo riferimento anche all'articolo 6(1), Z lamenta inoltre che sia il rifiuto di autorizzare la prosecuzione del procedimento penale sia la mancata esecuzione del mandato di arresto della CPI hanno impedito che venisse fatta luce sul suo caso e hanno comportato un diniego di giustizia.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 maggio 2026, *J.B. c. Grecia,* ric. n. 54796/16

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Art. 3 CEDU – Art. 13 CEDU – Refoulement – Dichiarazione UE-Turchia - Grecia

**Fatto:** Il richiedente, J.B., è un cittadino siriano di origine armena e di fede cristiana, fuggito dalla Siria nel 2015. Dopo aver trascorso un anno in Turchia sotto protezione temporanea, è entrato illegalmente in Grecia nel maggio 2016. Ha presentato domanda di asilo in Grecia, affermando che la Turchia non era sicura a causa delle tensioni politiche e dei rischi legati alla propria religione. Tuttavia, l'Ufficio regionale greco per l'asilo ha respinto la sua domanda in quanto inammissibile, sulla motivazione per cui la Turchia era stata il suo "primo paese di asilo" ovvero "paese terzo sicuro" in base alla Dichiarazione UE-Turchia. Di conseguenza, le autorità greche hanno emesso un ordine di espulsione dalla Turchia e lo hanno posto in detenzione. I successivi ricorsi e le richieste di annullamento dell'ordine di espulsione presentati dal richiedente sono stati tutti respinti. È stato detenuto presso la stazione di polizia di Mitilene dopo il suo trasferimento dal campo di Moria. Davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il ricorrente lamentava, ai sensi dell'articolo 13 e dell'articolo 3 della CEDU, le carenze riscontrate nella procedura di esame della sua domanda di asilo e nel procedimento di espulsione. Ha inoltre denunciato violazioni dell'articolo 3 relative alle precarie condizioni di detenzione e al rischio di respingimento a catena verso la Turchia.

**Esito/punto di diritto**: Per quanto riguarda l'espulsione del ricorrente in Turchia, la Corte ha osservato che la sua domanda di asilo era stata sottoposta a un esame amministrativo e giudiziario a più livelli. Le decisioni nazionali avevano dimostrato un'attenta valutazione delle sue circostanze personali e dei rischi. Le autorità avevano valutato i rischi nell'ambito di un quadro strutturato legato alla Dichiarazione UE-Turchia, basandosi su dati oggettivi, rapporti e documenti dell'UNHCR e di altri organismi rilevanti. Documenti ufficiali hanno confermato che i siriani rimpatriati avrebbero ricevuto protezione temporanea in Turchia. Questi elementi hanno fornito un insieme coerente di garanzie contro la pratica del respingimento arbitrario. La Corte ha concluso che J.B. ha beneficiato di garanzie efficaci in questo ambito, avendo avuto ampia opportunità di confutare la presunzione che la Turchia fosse un paese sicuro. Pertanto, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 CEDU. Per quanto riguarda la doglianza di J.B. circa le condizioni della sua detenzione

presso la stazione di polizia di Mitilene, la Corte ha ricordato di aver esaminato in numerose occasioni le condizioni di detenzione presso le stazioni di polizia greche di persone arrestate o detenute in attesa di espulsione e di aver constatato violazioni dell'articolo 3. Nel caso di specie, J.B. era stato detenuto per un periodo di un mese e diciannove giorni presso la stazione di polizia di Mitilene, una struttura priva dei servizi necessari per periodi di detenzione prolungati. La Corte riscontra pertanto una violazione dell'articolo 3.

* * * * *

**Giurisprudenza nazionale**

Tribunale di Trento, sentenza del 6 maggio 2026

**Categoria**: Cittadinanza

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articoli 3-*bis*, lett. d), e 14 della L. n. 91/1992 – L. n. 74/2025 – Cittadinanza *iure sanguinis* – Naturalizzazione – Requisiti

**Fatto**: Gli attori del procedimento principale hanno chiesto il riconoscimento della cittadinanza italiana, assumendo di averla acquistata *iuris communicatione* ai sensi dell'art. 14 della L. n. 91/1992, in quanto figli minori conviventi del padre, il quale l'aveva a sua volta acquistata per concessione, ai sensi degli artt. 9, co. 1, lett. e), e 16, co. 2, della medesima legge, in forza del decreto del Presidente della Repubblica del 18/03/2025, dopo aver prestato il prescritto giuramento. Il Comune di Trento, tuttavia, ha negato il riconoscimento della cittadinanza, pur avendola contestualmente riconosciuta alle sorelle minori degli attori. Il diniego è stato motivato in applicazione del combinato disposto degli artt. 3-*bis*, lett. d), e 14 della L. n. 91/1992, come introdotti dalla L. n. 74/2025, di conversione del D.L. n. 36/2025 e come interpretati dalle circolari del Ministero dell'interno n. 26185 del 2025 e n. 36356 del 2025. In particolare, l'art. 3-*bis* limita l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, considerando come «mai acquisita» la cittadinanza di chi sia nato all'estero e sia in possesso di altra cittadinanza, salvo specifiche eccezioni; l'art. 14, invece, consente ai figli minori di chi acquista la cittadinanza di ottenerla a loro volta, purché convivano con il genitore e risiedano legalmente in Italia da almeno due anni, anche se il genitore ha acquistato la cittadinanza in un momento successivo.

**Esito/punto di diritto**: Accogliendo il ricorso, il Tribunale di Trento ha riconosciuto ai ricorrenti la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 14 della L. n. 91/1992, escludendo al contempo che l'art. 3-*bis* possa operare nelle fattispecie di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. Secondo il Tribunale, la previsione retroattiva contenuta in tale disposizione, nella parte in

cui stabilisce che taluni soggetti debbano essere «considerati non avere mai acquistato» la cittadinanza, è riferibile soltanto alle ipotesi di trasmissione per discendenza, in coerenza con la finalità perseguita dal legislatore di arginare il fenomeno degli italo-discendenti titolari di una cittadinanza meramente «virtuale». La medesima conclusione trova conferma anche sul piano testuale, poiché le disposizioni richiamate nell'incipit dell'art. 3-*bis* attengono esclusivamente alla cittadinanza conseguita per nascita, filiazione, adozione o riacquisto di uno status originariamente acquisito *iure sanguinis*. In tale prospettiva, il richiamo all'art. 14 deve essere circoscritto al medesimo ambito dello *ius sanguinis* e non può, pertanto, essere esteso alle ipotesi di naturalizzazione. Per queste ultime, pertanto, resta applicabile unicamente l'art. 14, che, nel testo vigente, subordina l'acquisto della cittadinanza alla convivenza con il genitore e alla residenza legale del minore in Italia da almeno due anni.

Corte di Cassazione, Sez. I Civile, sentenza dell'11 maggio 2026, n. 13625

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articoli 7 e 13 D.lgs. n. 25 del 2008 – Accompagnamento coattivo alla frontiera– Diritto di permanere nello Stato competente all'esame della domanda – Giudice di pace – Domanda di protezione internazionale

**Fatto**: Il Giudice di pace di Milano ha convalidato il provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera conseguente a un decreto di espulsione amministrativa emesso nei confronti di un cittadino di un paese terzo. A fondamento della decisione ha rilevato che l'interessato era privo di permesso di soggiorno, non disponeva di redditi di provenienza lecita né di una rete familiare in Italia e che la domanda di protezione internazionale non risultava né documentata né formalmente avviata. Avverso tale provvedimento il cittadino straniero ha proposto ricorso per cassazione. Con l'unico motivo di ricorso è denunciata, la violazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 7 del d.lgs. n. 25 del 2008, per avere il Giudice di pace convalidato il provvedimento di accompagnamento alla frontiera nonostante l'interessato avesse formulato, all'udienza di convalida, domanda di protezione internazionale. Secondo il ricorrente, tale circostanza imponeva la trasmissione degli atti alla Questura di Milano per la formalizzazione della domanda, nonché al Tribunale competente per l'adozione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale del cittadino straniero ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015.

**Esito/punto di diritto**: Secondo la Corte di cassazione, quando il cittadino straniero manifesti la volontà di chiedere protezione internazionale nel corso dell'udienza di convalida successiva all'ordine questorile di accompagnamento coattivo alla frontiera, il Giudice di pace è tenuto a ricevere tale domanda, a darne atto nel verbale e a trasmettere gli atti al Questore. La Corte ha osservato che, alla luce della direttiva 2013/32/UE e della giurisprudenza della Corte di giustizia, la qualità di richiedente sorge già per effetto della mera manifestazione di volontà resa dinanzi a un'autorità pubblica, compresa l'autorità giudiziaria, senza che occorra la preventiva formalizzazione della domanda. In particolare, la Corte di giustizia, con la sentenza del 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU, *VL*, ha precisato che la nozione di «altre autorità» contemplata dall'art. 6, par. 1, secondo comma, della direttiva 2013/32/UE include anche gli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su misure incidenti sulla libertà personale dei cittadini stranieri, tra cui, nell'ordinamento interno, i giudici competenti sui ricorsi contro i provvedimenti di espulsione o sulle richieste di convalida del trattenimento e di altri atti incidenti sulla libertà personale, di circolazione o di soggiorno. Da ciò discende che il Giudice di pace deve prendere in esame la domanda formulata davanti a lui, verbalizzarla e trasmettere la relativa documentazione al Questore, anche se essa non sia stata ancora registrata o documentata in via formale. Resta tuttavia fermo che il Giudice di pace può valutare l'effettività della domanda e il suo grado minimo di specificità e, qualora ravvisi l'assoluta genericità della richiesta, motivarne la non interferenza rispetto all'oggetto del giudizio di convalida. Egli è inoltre tenuto a verificare se ricorrano le condizioni previste dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 25 del 2008, che introducono deroghe tipiche e tassative al diritto del richiedente di permanere nello Stato competente all'esame della domanda e che, ove sussistenti, possono giustificare la convalida dell'ordine di allontanamento. In difetto di tali presupposti, la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale impedisce la convalida dell'accompagnamento coattivo alla frontiera.

AISDUE
Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea

**FORUM "IMMIGRATION, BORDERS AND ASYLUM" (IFA)**
**CASE LAW UPDATES**
**Monthly Bulletin no. 5 – May 2026**
*Edited by Erika Colombo and Francesco Luigi Gatta*
*Scientific Coordination: Daniela Vitiello*

In this issue:


**Case law of the Court of Justice of the European Union** 432
Court of Justice, judgment of 7 May 2026, Case C-747/22, INPS 432
Court of Justice, judgment of 13 May 2026, Case C-877/24, Shamsi 433
**Case law of the European Court of Human Rights** 434
European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 28 April 2026, Mouelhi v. Belgium, App. No. 37336/23 434
European Court of Human Rights, judgment of 5 May 2026, Z.A. and K.S. v. Türkiye, App. No. 36449/17 435
European Court of Human Rights, judgment of 12 May 2026, Fal v. Spain, App no. 25828/23 436
European Court of Human Rights, decision of 13 May 2026 (communication to the government under Rule 54 § 2 (b) of the Rules of Court), Y. v. Italy and Z. v. Italy, App. nos. 13270/25 and 7051/26 437
European Court of Human Rights, judgment of 26 May 2026, J.B. v Greece, App. No. 54796/16 438
**Italian Case Law** 439
Court of Trento, judgment of 6 May 2026 439
Supreme Court, First Civil Division, judgment of 11 May 2026, No. 13625 440

**Case law of the Court of Justice of the European Union**

Court of Justice, judgment of 7 May 2026, Case C-747/22, *INPS*

**Category:** Asylum

**Keywords/Relevant Provisions:** Articles 26 and 29 of Directive 2011/95/EU – Access to employment – Social assistance – Citizenship Income (Reddito di cittadinanza) – Indirect discrimination

**Facts:** The applicant entered Italy in 2011 and has resided there on a stable basis since 2013. He was granted subsidiary protection status together with the corresponding residence permit. In 2021, he became entitled to the citizenship income ("reddito di cittadinanza"), a benefit provided for under Article 2(1)(a)(2) of Decree-Law No. 4/2019. Following subsequent administrative checks, however, the Italian National Social Security Institute (INPS) found that one of the statutory eligibility requirements had not been satisfied, namely residence in Italy for at least ten years. Consequently, INPS revoked the benefit, sought repayment of the amounts already disbursed, and denied entitlement to the benefit for the future. The applicant challenged that decision before the Court of Bergamo, the referring court, seeking a declaration that the revocation of the "reddito di cittadinanza" constituted unlawful discrimination. The referring court submitted a request for a preliminary ruling to the Court of Justice to ascertain whether the residence requirement was discriminatory and incompatible with EU law. Should that be the case, the national provision establishing such a requirement would have to be disapplied and the applicant's claims in the main proceedings upheld.

**Reasoning:** The Court of Justice held that the requirement of residence in Italy for at least ten years, including the last two years on a continuous basis, as a condition for access to the "reddito di cittadinanza", constitutes indirect discrimination against beneficiaries of subsidiary protection status and lacks any objective justification. According to the Court, the "reddito di cittadinanza" displays a dual legal nature. On the one hand, it falls within the scope of Article 26 of Directive 2011/95, insofar as it encompasses measures and services aimed at facilitating access to employment. On the other hand, it constitutes a form of social assistance within the meaning of Article 29 of the same Directive. Since the rights provided for in Chapter VII of Directive 2011/95, which includes Articles 26 and 29, derive directly from the grant of international protection and may be restricted only under the conditions expressly laid down by the Directive itself, Member States are precluded from introducing additional limitations not envisaged therein. It follows that making the application of Articles 26 and 29 conditional upon

beneficiaries of subsidiary protection demonstrating a stable degree of integration within the host Member State, or the existence of a genuine and sufficiently close connection with its legal order, is incompatible with the objectives pursued by the Directive, including that of ensuring a minimum level of protection throughout the Member States. Regarding the possibility, provided for in Article 29(2) of Directive 2011/95, of limiting social assistance granted to beneficiaries of subsidiary protection status to core benefits, the Court emphasized that this provision constitutes a derogation from the general rule established in Article 29(1) and must therefore be interpreted strictly. The Court further observed that Italy had not clearly expressed its intention to rely on that derogation and, consequently, to restrict the principle of equal treatment applicable to beneficiaries of subsidiary protection status to essential benefits only.

Court of Justice, judgment of 13 May 2026, Case C-877/24, *Shamsi*

**Category:** Asylum

**Keywords/Relevant Provisions:** Directive 2008/115/EC – Articles 6, 8 and 9 – Return decision – Life imprisonment or long-term custodial sentence – Principle of proportionality

**Facts:** The main proceedings concerned two return decisions adopted by the Dutch Minister for Asylum and Migration against X, an Azerbaijani national, and Y, an Afghan national. Both individuals had been sentenced to lengthy terms of imprisonment – X to life imprisonment and Y to twenty-five years' imprisonment – and were subsequently served with return decisions issued by the Minister and upheld at first instance by the competent court. Those decisions were challenged before the referring court on appeal. The latter expressed doubts as to their lawfulness, noting, on the one hand, that the persons concerned, by reason of their incarceration, were incapable of complying with the return decisions and, on the other hand, that the Minister was likewise unable to enforce their removal for a considerable time.

**Reasoning**: The Court of Justice held that, pursuant to Articles 6, 8 and 9 of Directive 2008/115/EC, a Member State may adopt a return decision in respect of a third-country national whose stay is irregular even where, as a result of the execution of a long-term custodial sentence or a life sentence, that person will neither be able to leave the territory of the Member State concerned voluntarily nor be removed for an extended period. The Court observed that the adoption of a return decision immediately upon the determination that the person concerned is staying irregularly in the territory is capable of furthering the principal objective of Directive 2008/115, namely the implementation of an effective return and removal policy while ensuring

full respect for the fundamental rights and human dignity of the individuals concerned. Nevertheless, national legislation must provide for adequate safeguards to ensure compliance with Article 5 of Directive 2008/115 and with the Charter of Fundamental Rights of the European Union when the return decision is eventually enforced. In particular, Member States must allow the third-country nationals concerned to rely on any changes in circumstances arising after the adoption of the return decision. Furthermore, prior to the enforcement of such a decision, the competent authorities are required to carry out an updated assessment of the risks that the individual concerned may face, including the risk of being subjected to treatment contrary to the principle of non-refoulement. The Court further held that Directive 2008/115 does not require Member States to grant a residence permit to a third-country national whose stay on their territory is irregular solely because that person is serving, or is required to serve, a long-term custodial sentence or a life sentence within that Member State.

* * * * *

**Case law of the European Court of Human Rights**

European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 28 April 2026, *Mouelhi v. Belgium*, App. No. 37336/23

**Category**: Immigration

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Article 6 ECHR – Asylum Seeker – Reception and accommodation conditions – Abuse of right of application

**Facts**: The applicant, a Tunisian national, applied for international protection in Belgium in December 2020. During his stay, he was transferred and temporarily expelled multiple times for disciplinary reasons. In August 2022, Fedasil (the Federal Agency for the reception of asylum seekers) permanently barred him from the reception network due to these breaches. The Employment Tribunal later overturned this ban, ordering Fedasil to provide him with housing. Despite this final judgment, the Belgian State failed to provide the applicant with accommodation. The applicant then sought an interim measure from the European Court of Human Rights in 2023. The Court granted the request, ordering the State to enforce the local tribunal's judgment. However, the measure was lifted in June 2025 after new information regarding his status emerged. It was revealed that the applicant had moved and applied for protection in the Netherlands in 2023. He currently resides in the Netherlands, rendering the Belgian accommodation request moot. Relying on Articles 3, 6 and 13 ECHR, the applicant complained of the conditions in which he had had to live for several months and of the

failure to enforce the Employment Tribunal's judgment ordering the State to provide him with accommodation

**Reasoning**: The Government revealed that when the applicant requested an interim measure, he was not in Belgium. He had been living and receiving support in the Netherlands for nearly five months. Consequently, his claims of being destitute and living on the streets in Belgium were entirely false. The Court ruled that providing deliberate misinformation constitutes an abuse of the right of application. Notably, the applicant failed to correct his status even after the interim measure was granted. He repeatedly reiterated his false claims of homelessness in subsequent forms and correspondence. Government records confirmed he had been registered in the Netherlands. The applicant later admitted he left for the Netherlands seeking better accommodation options. The Court found this to be a deliberate attempt to mislead the judiciary and obstruct the facts. It emphasized the strict duty of applicants to disclose all relevant information of their own motion. Furthermore, the Court highlighted the essential ethical role of lawyers in maintaining legal integrity. Legal representatives must show rigor and refrain from submitting requests based on misleading data. Such conduct is especially damaging when the Court is facing a massive influx of similar cases. Misleading applications strain judicial resources and divert attention from legitimate cases based on verified facts. Due to this abuse of the right of individual application, the Court dismissed the case entirely.

European Court of Human Rights, judgment of 5 May 2026, *Z.A. and K.S. v. Türkiye*, App. No. 36449/17

**Category**: Immigration

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Article 5 ECHR – Detention conditions – Lawfulness of the detention – Türkiye

**Facts**: The applicants are Kyrgyzstani and Russian nationals who fled to Türkiye alleging religious and political persecution. Despite applying for international protection, both were arrested and placed in administrative detention due to existing entry bans. The applicants were held in several facilities, including police headquarters and a removal centre before their release, following which they jointly filed an individual application with the Constitutional Court. They complained under Article 3 ECHR of inhuman and degrading detention conditions. They further complained, under Article 5 ECHR, that their deprivation of liberty was entirely unlawful; that they alleged they were not promptly informed of the reasons for their arrest and lacked access to a speedy judicial review. The applicants also highlighted the absence of an effective domestic remedy to challenge these conditions or seek enforceable compensation.

**Reasoning**: Regarding the removal facility, the Court found the conditions reached the threshold of degrading treatment under Article 3, mainly due to the failure to prove that detainees were granted daily outdoor exercise. As a result, the Court found a violation of Article 3 for the applicant's three-month stay there. Under Article 5, the Court ruled the applicant's initial three-day detention at police headquarters was unlawful: there was no specific legal provision authorizing his deprivation of liberty. Furthermore, the Court found a second violation of Article 5 § 1 due to an arbitrary 29-day delay in his release: despite a judicial release order in July 2014, the authorities failed to free the applicant until late August. Regarding the second applicant, on the contrary his complaints about the police headquarters were deemed inadmissible. The Court found he failed to exhaust domestic remedies because his initial complaint to the Constitutional Court was too cursory. He had merely referred to "similar conditions" elsewhere without providing a specific description of his experience.

European Court of Human Rights, judgment of 12 May 2026, *Fal v. Spain,* App no. 25828/23

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Article 8 ECHR – Family ties – Security threat – Expulsion - Morocco

**Facts**: The applicant is a Moroccan national, residing in Spain since 2006 with his wife and two daughters. In 2019, Spanish authorities initiated priority expulsion proceedings against him for activities threatening national security. Police reports identified him as a leader in a jihadist recruitment network for DAESH within various Muslim centres. Despite having no criminal conviction, his expulsion was ordered together with a ten-year entry ban. He was deported to Morocco in June 2019. Litigation conducted at domestic level led to decisions upholding the expulsion, considering that promoting extremist ideology was fundamentally incompatible with social integration and public safety, thereby confirming the legality and proportionality of the deportation order. Before the ECtHR, the applicant complained under Article 8 ECHR that the domestic authorities authorised his expulsion without an adequate assessment of his family circumstances.

**Reasoning**: The Court acknowledged the applicant's 14-year residency in Spain but found the expulsion order legally grounded. The interference with his family life was deemed necessary to protect national security from Islamist terrorism. The Court noted that States have a wide margin of appreciation when addressing jihadist threats. Procedural fairness was also confirmed, as the applicant was informed of the specific factual allegations

against him. Spanish authorities ensured an independent examination of the case, conducting a substantive, adversarial review of the applicant's casefile and ensuring judicial scrutiny. On the one hand, the police reports provided an adequate factual basis to identify the applicant as a security threat. On the other, the applicant's family ties were balanced against the gravity of his alleged recruitment activities for DAESH. The Court found that his wife and daughters could reasonably adapt to life in Morocco if they chose, also in consideration of the limited evidence of social or professional integration in Spain. Ultimately, the Court found no violation of the Convention, dismissing the application as a whole.

European Court of Human Rights, decision of 13 May 2026 (communication to the government under Rule 54 § 2 (b) of the Rules of Court), *Y. v. Italy* and *Z. v. Italy*, App. nos. 13270/25 and 7051/26

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Article 2 ECHR – Article 3 ECHR – Almasri – ICC - Repatriation

**Facts**: On 17 January 2025 the ICC Prosecutor issued an arrest warrant for Osama Elmasry Njeem (also known as Osama Almasri Njeem), former chief of the Libyan paramilitary police, on charges, among other things, of torture, rape, sexual slavery, murder and crimes against humanity. On 19 January 2025, Mr. Njeem was arrested by the Italian police and placed in pre-trial detention. He was released two days later when the Rome Court of Appeal refused to validate the arrest. Mr. Njeem was immediately repatriated to Libya. The applicant, Y, is a Sudanese national who fled South Sudan in 2018. Before arriving in Italy in June 2022 he was detained in Libya, in the Al-Jadida detention centre and in the Mitiga military base, both controlled by Mr. Njeem. Y alleges that he was tortured and forced to fight in a military group led by Mr. Njeem. The applicant, Z, is an Ivory Coast national who fled to Libya when she was still a minor. In Libya she was held in slavery, subjected to sexual abuse and eventually brought to Mitiga prison, where she maintains that she was subjected to torture, sexual violence and ill-treatment at the hands, among others, of Mr. Njeem, director of the prison. She eventually arrived in Italy by boat in 2017. After Mr. Njeem's repatriation, Z lodged a criminal complaint, alleging that she had been the victim of torture, sexual violence and ill-treatment in Libya. At the same time, she requested clarification regarding the Italian authorities' failure to surrender Mr. Njeem to the ICC and regarding his repatriation and asked for an assessment of whether those involved in the procedure were criminally responsible. However, authorisation to pursue the procedure was

denied, and, on 28 October 2025, the panel for ministerial offences of the Rome Court dismissed the request to open criminal proceedings against, among others, the Minister of Justice, the Minister of the Interior and the Deputy Secretary of the Presidency of the Council of Ministers.

**Proceedings**: The applications were lodged with the ECtHR on 16 April 2025 and 7 February 2026, respectively. The Court decided to grant the cases priority under Rule 41 of the Rules of the Court. In their complaints, both applicants allege that Italy's failure to enforce the ICC arrest warrant issued against Mr. Njeem has breached their rights under Articles 2 and 3 ECHR. In addition, Z complains of a breach of her right under Article 4 (prohibition of forced labour and slavery). Z further complains that both the refusal to authorise the continuation of the criminal procedure and the non-enforcement of the ICC arrest breached Article 6(1) ECHR.

European Court of Human Rights, judgment of 26 May 2026, *J.B. v Greece,* App. No. 54796/16

**Category**: Border

**Key words/Relevant provisions:** Article 3 ECHR – Article 13 ECHR – Refoulement – EU-Turkey Statement – Greece

**Facts:** The applicant, J.B., is a Syrian national of Armenian origin and Christian faith, who fled Syria in 2015. After spending a year in Türkiye under temporary protection, he entered Greece unlawfully in May 2016. He applied for asylum in Greece, stating that Türkiye was unsafe due to political tensions and religious concealment. However, the Greek Regional Asylum Office rejected his application as inadmissible on the grounds that Türkiye had been his "first country of asylum" or would be "a safe third country" for him and taking into account the EU-Türkiye Statement. Consequently, Greek authorities issued an expulsion order to Türkiye and placed him in detention. The applicant's subsequent legal appeals and applications for annulment of the expulsion order were all unsuccessful. He was detained at the Mytilene police station following his transfer from Moria camp. Before the European Court of Human Rights, the applicant complained, under Article 13 and Article 3 ECHR, about the deficiencies in his asylum examination and removal process. He also alleged Article 3 violations regarding poor detention conditions and the risk of chain refoulement to Türkiye.

**Proceedings**: As regards the applicant's readmission to Türkiye, the Court observed that his asylum claim underwent a multi-layer administrative and judicial examination. The domestic decisions demonstrated a thorough consideration of his personal circumstances and risks. The authorities assessed risks within the structured framework of the EU-Türkiye Statement.

They relied on objective data, reports, and letters from the UNHCR and other bodies. Official letters confirmed that returned Syrians would receive temporary protection in Türkiye. These elements provided a coherent set of guarantees against systematic practice of refoulement. The Court concluded J.B. benefited from effective safeguards protecting him from arbitrary return. He was given ample opportunity to rebut the presumption that Türkiye was safe. Therefore, the Court found no violation of Article 13 in conjunction with Article 3. As regards J.B.'s complaint about the conditions of his detention in Mytilene police station, the Court recalled that it had examined the conditions of detention in police stations in Greece of persons remaded or detained pending expulsion there on many occasions and had found them to be in breach of Article 3. J.B. had been detained for a period of one month and nineteen days in Mytilene police station, a facility that lacked the amenities required for prolonged periods of detention. There had therefore been a violation of Article 3.

* * * * *

**Italian Case Law**

Court of Trento, judgment of 6 May 2026

**Category**: Citizenship

**Keywords/Relevant Provisions**: Articles 3-bis(d) and 14 of Law No. 91/1992 – Law No. 74/2025 – Citizenship *iure sanguinis* – Naturalization – Eligibility requirements

**Facts**: The applicants sought recognition of Italian citizenship, claiming to have acquired it *iuris communicatione* under Article 14 of Law No. 91/1992 as minor children cohabiting with their father. Their father had, in turn, acquired Italian citizenship by grant pursuant to Articles 9(1)(e) and 16(2) of the same Law, by decree of the President of the Republic of 18 March 2025, following the taking of the prescribed oath. The Municipality of Trento nonetheless refused to recognize the applicants' citizenship, notwithstanding that it had simultaneously recognized that of their younger sisters. That refusal was based on the combined application of Articles 3-*bis*(d) and 14 of Law No. 91/1992, as amended by Law No. 74/2025 converting Decree-Law No. 36/2025, and as interpreted by Circulars No. 26185/2025 and No. 36356/2025 issued by the Ministry of the Interior. More specifically, Article 3-*bis* restricts the acquisition of citizenship *iure sanguinis* by providing that persons born abroad who hold another nationality are to be regarded as having "never acquired" Italian citizenship, save for certain specified exceptions. Article 14, by contrast, provides that the minor children of a person who acquires Italian citizenship may themselves acquire

citizenship, provided that they cohabit with that parent and have been lawfully resident in Italy for at least two years, including where the parent acquired citizenship only subsequently.

**Reasoning**: Upholding the application, the Court of Trento recognized the applicants' Italian citizenship under Article 14 of Law No. 91/1992 and held that Article 3-*bis* does not apply to cases involving acquisition of citizenship through naturalization. In the Court's view, the retroactive rule laid down in Article 3-bis, whereby certain persons are to be regarded as having "never acquired" Italian citizenship, is confined to situations involving transmission of citizenship by descent. That interpretation, according to the Court, is consistent with the legislative aim of curbing the phenomenon of descendants claiming a merely "virtual" form of Italian citizenship. The Court found further support for that conclusion in the wording of the provision, observing that the categories referred to in the opening part of Article 3-*bis* concern only citizenship acquired by birth, filiation, adoption, or by reacquisition of a status originally obtained *iure sanguinis*. On that basis, the reference to Article 14 must likewise be understood as limited to the context of transmission *iure sanguinis* and cannot be extended to cases of naturalization. Accordingly, where citizenship is acquired through naturalization, Article 14 remains the sole applicable provision. In its current version, that provision makes the minor's acquisition of citizenship conditional upon cohabitation with the parent concerned and lawful residence in Italy for at least two years.

Supreme Court, First Civil Division, judgment of 11 May 2026, No. 13625

**Category**: Asylum

**Keywords/Relevant Provisions**: Articles 7 and 13 of Legislative Decree No. 25/2008 – Forced escort to the border – Right to remain in the Member State responsible for examining the application – Judicial authority – Application for international protection

**Facts**: The Giudice di pace of Milan validated a measure ordering the forced escort to the border of a third-country national following the adoption of an administrative expulsion order. In support of that decision, the court observed that the person concerned did not hold a residence permit, had no lawful source of income or family ties in Italy, and had neither documented nor formally lodged any application for international protection. The third-country national subsequently appealed to the Supreme Court. By his sole ground of appeal, he alleged an infringement of Article 19 of Legislative Decree No. 286/1998 and Article 7 of Legislative Decree No. 25/2008,

arguing that the Giudice di pace had wrongly validated the removal measure despite the fact that, during the validation hearing, he had expressed his intention to seek international protection. According to the appellant, that declaration required the transmission of the case file to the Milan Police Headquarters (Questura) for the formal registration of the application, as well as to the competent court for the adoption of any measures affecting his personal liberty pursuant to Article 6 of Legislative Decree No. 142/2015.

**Reasoning**: The Supreme Court held that, where a third-country national expresses an intention to apply for international protection during the validation hearing concerning a police order for forced escort to the border, the Giudice di pace is required to receive the application, record it in the hearing minutes, and transmit the relevant documentation to the Questore. The Court observed that, in the light of Directive 2013/32/EU and the case law of the Court of Justice of the European Union, a person acquires the status of applicant for international protection as soon as he or she expresses the intention to seek protection before a public authority, including a judicial authority, without any need for prior formal registration. In that regard, the Court referred to the judgment of the Court of Justice of 25 June 2020 in Case C-36/20 PPU, *VL*, which clarified that the concept of "other authorities" in Article 6(1), second subparagraph, of Directive 2013/32/EU encompasses judicial bodies called upon to rule on measures affecting the personal liberty of third-country nationals. In the Italian legal system, that category includes courts competent to review expulsion measures, as well as those entrusted with validating detention orders and other measures affecting personal liberty, freedom of movement, or the right of residence. It follows that the Giudice di pace must examine any application for international protection submitted before him or her, record it in the official minutes, and transmit the relevant documentation to the Questore, even where the application has not yet been formally registered or otherwise documented. The Court nevertheless emphasized that the Giudice di pace retains the power to assess whether the application is genuine and satisfies a minimum threshold of specificity. Where the request is found to be entirely generic, the court may state reasons for concluding that it has no bearing on the subject matter of the validation proceedings. The Court further held that the Giudice di pace must ascertain whether any of the conditions set out in Article 7(2) of Legislative Decree No. 25/2008 are satisfied. Since that provision lays down specific and exhaustive derogations from the applicant's right to remain in the State responsible for examining the application, it may, where applicable, justify validation of the removal order. In the absence of such conditions,

however, the mere expression of an intention to seek international protection precludes validation of the measure ordering forced escort to the border.




**FORUM "IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO" (IFA)**
**AGGIORNAMENTI SULLA GIURISPRUDENZA**
**Bollettino mensile n. 6 – Giugno 2026**
*A cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta*
*Coordinamento scientifico: Daniela Vitiello*

In questo numero:

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea** 444
Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C 147/24, Safi 444
Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C 440/25, Ebilum 444
Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C 621/24, Landkreis Schweinfurt 446
Corte di giustizia, sentenza del 25 giugno 2026, causa C-182/26 PPU, Hardeker 447
**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo** 448
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 2 giugno 2026, M.G. c. Regno Unito, ric. n. 13063/23 448
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, M.H. c. Grecia, ric. n. 38555/19 449
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, D.D. c. Turchia, ric. n. 57965/19 450
Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, A.B.F. c. Italia, ric. n. 3132/24 450
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 giugno 2026, T.N. c. Grecia, ric. n. 41855/23 e sentenza del 23 giugno 2026, Suji c. Grecia, ric. n. 13250/23 451
**Giurisprudenza nazionale** 452
Tribunale di Palermo, sentenza del 29 giugno 2026 452

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C-147/24, *Safi*

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell'Unione – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio – Interesse superiore del minore e della vita familiare

**Fatto**: V, cittadina marocchina, ha soggiornato in Spagna dal 1999 al 2014 in forza di un titolo di soggiorno rilasciato in ragione dell'attività lavorativa ivi svolta. Successivamente, si è stabilita nei Paesi Bassi con il coniuge, cittadino marocchino e olandese, senza tuttavia conseguire un titolo di soggiorno in tale Stato membro. Dall'unione è nato un figlio, cittadino olandese, affetto da difficoltà di linguaggio, iscritto presso un istituto scolastico specializzato e mai residente al di fuori dei Paesi Bassi. La ricorrente ha quindi richiesto il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'articolo 20 TFUE, deducendo l'esistenza del rapporto di dipendenza del minore. Il Segretario di Stato ha respinto l'istanza, attribuendo rilievo decisivo alla circostanza che V risultasse ancora titolare di un diritto di soggiorno in Spagna. Conseguentemente, le ha ingiunto di recarsi immediatamente in tale Stato membro, sul presupposto che il figlio potesse accompagnarla senza essere costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione. La ricorrente ha impugnato il provvedimento dinanzi al giudice competente, il quale, dubitando che la sola titolarità di un diritto di soggiorno in altro Stato membro possa escludere automaticamente il diritto derivato nei Paesi Bassi, ha promosso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

**Esito/punto di diritto**: La Corte di giustizia ha affermato che l'articolo 20 TFUE, letto alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, impedisce allo Stato membro ospitante di negare automaticamente un diritto di soggiorno derivato al cittadino di paese terzo, genitore di un minore cittadino dell'Unione, che non abbia mai soggiornato fuori dallo Stato membro di cui è cittadino, per il solo fatto che tale genitore disponga di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro. Prima di adottare il diniego, l'autorità competente deve verificare se la vita familiare del minore con entrambi i genitori, dai quali dipende, possa effettivamente proseguire in tale altro Stato membro e se il trasferimento sia compatibile con il suo interesse superiore. Ove tale verifica dia esito negativo, deve essere riconosciuto al genitore un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cittadinanza e di residenza del minore.

Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C-440/25, *Ebilum*

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Nozione di «timore fondato di essere perseguitato» – Grado ragionevole di probabilità di persecuzione – Credibilità – Valutazione oggettiva – Standard probatorio

**Fatto**: Una famiglia curda irachena (due genitori e tre figlie) chiedeva asilo nei Paesi Bassi, motivando la richiesta sulla base di conflitti con un vicino di casa, del rischio di matrimonio forzato e di mutilazione genitale per le figlie, oltre al fatto che queste si riconoscevano nei valori dell'uguaglianza di genere. L'autorità amministrativa competente respingeva le relative domande per inattendibilità delle dichiarazioni; tale decisione veniva confermata anche dopo una riapertura dell'istruttoria seguita alla sentenza *K e L*[1]. Tuttavia, il giudice nazionale accoglieva il ricorso della famiglia, ritenendo credibili i richiedenti e censurando sia i criteri applicati per la valutazione del «timore fondato» di persecuzione, sia l'attribuzione automatica di rilievo decisivo alle contraddizioni emerse nelle dichiarazioni ai fini della valutazione della credibilità. A fronte della revoca delle decisioni amministrative senza una pronuncia nel merito, i ricorrenti chiedevano al giudice di decidere direttamente sulla domanda di protezione internazionale, evidenziando il grave impatto psicologico del protrarsi del procedimento, in particolare sulle figlie. Il giudice, ritenendo di disporre di tutti gli elementi necessari per la decisione, ma vincolato dalla giurisprudenza nazionale che gli impedisce di statuire nel merito, sollevava una serie di questioni pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia sulla portata dei poteri del giudice nazionale in materia di asilo, sull'interpretazione della nozione di «timore fondato» e sui limiti posti dall'autonomia procedurale nazionale.

**Esito/Punto di diritto**: La Corte di giustizia ha chiarito che l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, impone che il giudice di primo grado, investito del ricorso contro il rigetto di una domanda di protezione internazionale, possa procedere a un esame pieno ed *ex nunc* della controversia. Il giudice deve quindi poter valutare autonomamente i fatti, pronunciarsi in modo vincolante sulla credibilità delle dichiarazioni, sulla plausibilità del timore di persecuzione o del rischio di danno grave e, più in generale, sulla fondatezza della domanda, tenendo conto anche degli elementi emersi in sede di ricorso. Gli Stati membri non possono limitare tale competenza. Quanto alla nozione di «timore fondato di essere perseguitato» di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95/UE, essa ricorre quando sussista una ragionevole probabilità che il

[1] Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2024, causa C-646/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

richiedente, in caso di rientro nel paese d'origine, sia esposto a persecuzione. Tale accertamento richiede una valutazione individuale, concreta e oggettiva della situazione personale del richiedente, dei fatti dedotti e del contesto del paese di origine.

Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2026, causa C-621/24, *Landkreis Schweinfurt*

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Direttiva 2013/33/UE – Condizioni materiali di accoglienza – Domanda reiterata – Applicabilità – Regolamento (UE) n. 604/2013

**Fatto**: **Esito/punto di diritto**: FB, cittadino afghano, ha presentato domanda di protezione internazionale in Germania dopo averne già proposta una in Romania. L'Ufficio federale tedesco, applicando il regolamento Dublino III, ha dichiarato la domanda inammissibile e disposto il trasferimento in Romania. Il trasferimento non è però avvenuto, anche per la sospensione dei trasferimenti da parte delle autorità rumene a seguito della guerra in Ucraina. Durante il periodo controverso, il distretto di Schweinfurt ha ridotto le condizioni materiali di accoglienza riconosciute a FB. Gli sono stati garantiti solo vitto, alloggio, riscaldamento, cura del corpo e della salute, nonché assistenza medica in caso di malattia. Sono invece stati esclusi vestiario, beni di uso corrente e sussidio economico per le necessità personali essenziali. Il giudice nazionale si interroga sulla compatibilità di tale riduzione con l'articolo 17 della direttiva 2013/33/UE. In particolare, chiede se tali prestazioni assicurino comunque un'adeguata qualità di vita e il rispetto della dignità umana. Si pone inoltre il problema se la domanda presentata in Germania possa qualificarsi come "domanda reiterata" dopo quella proposta in Romania. La Corte è quindi chiamata a chiarire i limiti entro cui gli Stati membri possono ridurre le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo soggetti a trasferimento Dublino.

**Esito/Punto di diritto**: La Corte di giustizia ha affermato che non è conforme all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2013/33/UE, letto con l'articolo 2, lettera g), della medesima direttiva, una normativa nazionale che, in presenza di una domanda di protezione internazionale dichiarata inammissibile perché rientrante nella competenza di un altro Stato membro ai sensi del regolamento Dublino III, consenta di ridurre le condizioni materiali di accoglienza del richiedente solo perché la decisione di trasferimento è esecutiva. Inoltre, ha stabilito che l'articolo 20, par. 1, lett. c), della direttiva 2013/33/UE, letto con l'articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32/UE, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «domanda reiterata» non

comprende il caso in cui uno Stato membro dichiari inammissibile una domanda di protezione internazionale perché il richiedente ne ha già presentata una in un altro Stato membro competente e, per tale ragione, disponga il suo trasferimento verso quest'ultimo ai sensi del regolamento Dublino III. Tale conclusione trova conferma nell'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE e nel *considerando* 53 della stessa direttiva: i motivi di inammissibilità previsti dall'articolo 33, paragrafo 2, si aggiungono ai casi in cui la domanda non è esaminata perché soggetta al regolamento Dublino III; inoltre, la direttiva 2013/32/UE non disciplina le procedure tra Stati membri relative alla determinazione dello Stato competente. Ne consegue che la procedura Dublino resta distinta dall'esame della domanda di protezione internazionale e non può essere assimilata alla disciplina della domanda reiterata.

Corte di giustizia, sentenza del 25 giugno 2026, causa C-182/26 PPU, *Hardeker*

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Direttiva 2008/115/CE – paese di destinazione – Principio di *non-refoulement* – Rimpatrio – Trattenimento

**Fatto**: **Esito/punto di diritto**: DL, cittadino di un paese terzo, ha presentato domanda di asilo nei Paesi Bassi nel 2020; tuttavia, la stessa non è stata esaminata, poiché la Francia era stata individuata quale Stato membro competente ai sensi del regolamento Dublino III. Dopo essersi allontanato dal territorio olandese, nel 2023 ha proposto una nuova domanda di protezione internazionale in Germania ed è stato successivamente trasferito più volte tra quest'ultima e i Paesi Bassi. Nel dicembre 2025 l'Austria ha chiesto dapprima alla Germania e poi ai Paesi Bassi di riprenderlo in carico, richiesta accettata dalle autorità olandesi. È stato quindi trasferito nei Paesi Bassi e sottoposto a detenzione amministrativa. Egli ha dichiarato di essere nato a Tangeri, da madre marocchina e padre algerino, senza tuttavia disporre di documenti idonei a comprovare la propria nazionalità. Dopo il ritiro della domanda di asilo, le autorità hanno adottato nei suoi confronti una decisione di rimpatrio, senza concedergli un termine per la partenza volontaria e indicando, quali possibili paesi di destinazione, il Marocco, l'Algeria e la Libia. DL ha dedotto di non poter essere rimpatriato in alcuno di tali Stati, richiamando problemi familiari, l'assenza di legami personali e, con riguardo alla Libia, l'esistenza di un conflitto armato. Ha quindi impugnato la successiva misura di trattenimento, sostenendo l'illegittimità della decisione di rimpatrio per mancata verifica del rispetto del principio di *non-refoulement*. Il giudice competente ha chiesto alla Corte di giustizia se il principio di *non-re-*

*foulement* debba essere esaminato già al momento dell'adozione della decisione di rimpatrio, anche quando siano indicati più paesi di destinazione e il destinatario non collabori.

**Esito/Punto di diritto**: La Corte di giustizia ha chiarito che, nel controllo sulla legittimità del trattenimento disposto ai fini dell'allontanamento di un cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare, il giudice nazionale non è chiamato a verificare se il principio di *non-refoulement* sia stato già esaminato al momento dell'adozione della decisione di rimpatrio, anche qualora quest'ultima non sia stata impugnata. Egli deve, invece, accertare, anche d'ufficio e sulla base degli elementi disponibili, se il trattenimento sia compatibile con tale principio, indipendentemente dalla valutazione eventualmente svolta dall'autorità amministrativa. L'indicazione di più possibili paesi di destinazione nella decisione di rimpatrio non esclude tale verifica, soprattutto quando la mancata cooperazione dell'interessato renda difficile individuare immediatamente lo Stato verso cui procedere all'allontanamento. Tale indicazione consente all'autorità di svolgere le attività preparatorie necessarie nei confronti di ciascuno degli Stati indicati, riducendo i tempi della procedura e favorendo l'effettività del rimpatrio, senza pregiudicare di per sé i diritti fondamentali dell'interessato. Quest'ultimo conserva, infatti, la possibilità di impugnare la decisione e di contestare la designazione di uno o più paesi, facendo valere l'eventuale violazione del principio di *non-refoulement*. Il principio è rispettato solo se l'allontanamento può essere eseguito verso almeno uno dei paesi indicati senza esporre l'interessato ai rischi vietati.

* * * *

**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 2 giugno 2026, *M.G. c. Regno Unito*, ric. n. 13063/23

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 3 CEDU – Richiedente asilo – Regno Unito – Indagine – Mancato esaurimento ricorsi interni

**Fatto**: Il ricorrente è un cittadino ivoriano, richiedente asilo nel Regno Unito, che nel 2020 è stato accoltellato da un altro richiedente asilo ospitato nella stessa struttura a Glasgow. L'aggressore, che presentava gravi problemi psichiatrici, è stato ucciso dalla polizia scozzese. I tribunali del Regno Unito hanno inizialmente respinto le richieste del ricorrente per una revisione giudiziaria dell'accaduto asseritamente in violazione del profilo procedurale dell'articolo 3 CEDU. Successivamente, il Procuratore Generale ha annunciato un'inchiesta pubblica sugli incidenti mortali (Fatal Accidents Inquiry -

FAI) sull'accaduto. Il ricorrente aveva il diritto di presentare prove, chiamare testimoni e interrogare altre parti. La FAI esamina, tra l'altro, la gestione degli eventi da parte delle autorità britanniche. Il ricorrente, tuttavia, ha presentato ricorso alla Corte Edu, lamentando che il Regno Unito avesse violato il suo obbligo, previsto dall'articolo 3, di indagare sull'accoltellamento del 2020.

**Esito/punto di diritto**: Il Governo ha sostenuto che i rimedi interni non erano stati esauriti a causa del procedimento FAI in corso di svolgimento. Il ricorrente ha affermato che solo un'indagine specifica avrebbe potuto soddisfare e tutelare adeguatamente i suoi diritti. La Corte ha rilevato che, da un lato, il procedimento FAI è in grado di esaminare le circostanze dell'accoltellamento, compresi tutti i fattori che hanno contribuito all'aggressione; dall'altro, che, nell'ambito di tale procedura, il ricorrente è in grado di partecipare pienamente e di richiedere il patrocinio a spese dello Stato. Pertanto, la Corte ritiene che il procedimento FAI in corso offra al ricorrente un rimedio efficace, con la conseguenza per cui il suo ricorso è dichiarato all'unanimità inammissibile in quanto prematuro per mancato esaurimento dei rimedi interni.

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, *M.H. c. Grecia*, ric. n. 38555/19

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 3 CEDU – *Pushback* – Grecia – Prova *prima facie* – stato di vittima

**Fatto**: Il ricorrente è un cittadino iraniano che afferma di essere stato respinto illegalmente dalla regione di Evros, in Grecia, verso la Turchia. Sostiene di essere stato arrestato dalla polizia greca, trattato in modo disumano e detenuto per due giorni, dopodiché lui e altri migranti sarebbero stati gettati nel fiume Evros. Davanti alla Corte Edu, afferma che le autorità greche hanno violato l'articolo 3 CEDU a causa dei maltrattamenti subiti e del *pushback* verso la Turchia.

**Esito/punto di diritto**: Il Governo ha sostenuto che il ricorrente non avesse lo *status* di vittima e che non avesse fornito alcuna prova convincente dei fatti. La Corte ha analizzato l'obiezione relativa allo *status* di vittima come questione preliminare di fatto e ha osservato che nemmeno l'esistenza di una pratica sistematica di respingimenti – come quella in corso nella regione di Evros in Grecia – esonera i ricorrenti dal fornire prove. I ricorrenti, infatti, devono presentare una versione coerente, supportata da prove concrete, al fine di spostare l'onere della prova sullo Stato convenuto. Sebbene la versione del ricorrente fosse in linea con metodi di respingimento noti

all'epoca in Grecia, egli non ha fornito alcuna prova digitale o documentale a supporto delle sue doglianze. La Corte ha, quindi, concluso che il ricorrente non è riuscito a fornire prove c.d. *prima facie* e ha dichiarato il ricorso inammissibile.

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, *D.D. c. Turchia*, ric. n. 57965/19

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 3 CEDU – Espulsione – *Refoulement* – Uzbekistan – stato di vittima

**Fatto**: Il ricorrente, cittadino uzbeko, soggetto a ordine di espulsione dalla Turchia, sosteneva di correre un rischio concreto di subire trattamenti contrari all'articolo 3 CEDU se rimpatriato in Uzbekistan. La Corte Edu aveva emesso un provvedimento cautelare ai sensi dell'articolo 39 del proprio regolamento di procedura, impedendo l'espulsione del ricorrente. Tra il 2018 e il 2025, le autorità amministrative turche hanno emesso quattro distinti ordini di espulsione nei confronti del ricorrente. Mentre i primi tre ordini sono stati revocati o annullati dai tribunali nazionali, un quarto ordine è stato emesso solo alla fine del 2025. Il ricorrente si trova attualmente in detenzione amministrativa e il procedimento di annullamento relativo all'ultimo ordine è tuttora pendente.

**Esito/punto di diritto**: La Corte osserva che i primi tre provvedimenti di espulsione sono stati revocati o annullati dalle autorità nazionali. Di conseguenza, il ricorrente non può più considerarsi "vittima" in relazione a tali primi tre procedimenti. Questa specifica parte del ricorso viene pertanto respinta in quanto irricevibile *ratione personae*. Per quanto riguarda il quarto provvedimento, il ricorso di annullamento pendente presentato dal ricorrente sospende automaticamente la sua espulsione: pertanto, poiché il ricorso giurisdizionale è in corso e l'espulsione non è imminente, questa parte viene respinta per mancato esaurimento dei rimedi.

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione (inammissibilità) del 4 giugno 2026, *A.B.F. c. Italia*, ric. n. 3132/24

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 3 CEDU – Articolo 5 CEDU – Condizioni di detenzione – CPR – Trapani e Caltanissetta

**Fatto**: Il ricorrente è un richiedente asilo tunisino. Dopo il suo arrivo in Italia nel 2023, è stato oggetto di molteplici provvedimenti di detenzione. Nel gennaio 2024, mentre era detenuto presso il centro di permanenza e rimpatrio (CPR) di Trapani, un incendio ha costretto il ricorrente e altri detenuti a vivere temporaneamente all'aperto in condizioni precarie. È stato in

seguito trasferito al CPR di Caltanissetta in virtù di una misura cautelare ai sensi dell'articolo 39 del regolamento di procedura della Corte Edu, prima di essere definitivamente rimpatriato nell'aprile 2024. Invocando gli articoli 3 e 5 della CEDU, il ricorrente lamenta che il trattamento ricevuto in entrambi i CPR avesse costituito, rispettivamente, condizioni di detenzione inumane e che la sua reclusione era arbitraria.

**Esito/punto di diritto**: La Corte ha respinto alcune parti specifiche del ricorso ai sensi degli articoli 3 e 4 CEDU, ritenendole inammissibili in quanto non sollevate precedentemente a livello nazionale. Per quanto riguarda la contestazione relativa alla detenzione arbitraria ai sensi dell'articolo 5 CEDU, la Corte procede all'analisi del ricorso relativamente a uno specifico periodo di 11 giorni di trattenimento, che era stato oggetto di contestazione davanti al giudice nazionale. Ma ritiene, sul punto, che tale breve detenzione fosse legittima, conforme ai termini di legge nazionali e giustificata da complessità procedurali. Di conseguenza, la Corte ha respinto le restanti parti del ricorso in quanto inammissibili e ha revocato contestualmente il provvedimento cautelare di cui all'articolo 39 del proprio regolamento di procedura.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 giugno 2026, *T.N. c. Grecia*, ric. n. 41855/23 e sentenza del 23 giugno 2026, *Suji c. Grecia*, ric. n. 13250/23

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 8 CEDU – Ricongiungimento familiare – Grecia – Ritardi e negligenza – Esame individuale

**Fatto**: I ricorrenti nei due casi sono un cittadino del Burundi (*T.N.*) e un apolide (*Suji*). I loro casi riguardano la prolungata inerzia delle autorità greche nel pronunciarsi sulla domanda di ricongiungimento familiare, presentata da soggetti che avevano ottenuto lo *status* di rifugiato in Grecia e non erano in grado di produrre i documenti giustificativi richiesti dalla legislazione nazionale. Invocando una violazione del loro diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 CEDU, i ricorrenti hanno sostenuto che le autorità greche avessero richiesto loro, senza considerare soluzioni alternative, di fornire documenti che sono impossibili da ottenere per poter beneficiare del ricongiungimento familiare.

**Esito/punto di diritto**: La Corte ha osservato che, ai sensi dell'articolo 8, gli Stati hanno l'obbligo positivo di agevolare il ricongiungimento familiare, in particolare per i rifugiati. Il processo decisionale deve garantire flessibilità, tempestività, efficacia e una valutazione individualizzata. Non ci si può aspettare che i rifugiati "facciano l'impossibile" quando si trovano ad

affrontare ostacoli insormontabili per ottenere la documentazione necessaria. La Corte ha sottolineato la prolungata inerzia delle autorità greche rispetto alle richieste dei ricorrenti. Nel caso di *Suji*, il Servizio greco per l'asilo non si è pronunciato sulla domanda del ricorrente per oltre quattro anni a causa della mancanza dei documenti richiesti. In quanto membro della minoranza Rohingya, egli era oggettivamente impossibilitato a ottenere documenti ufficiali a causa della sua apolidia, come confermato da fonti internazionali pubblicamente accessibili. La Corte ha rilevato che le normative nazionali e dell'UE impongono alle autorità di considerare prove alternative quando i documenti ufficiali non sono disponibili. Tuttavia, le autorità greche sono rimaste inattive e hanno insistito esclusivamente sulla presentazione di specifici documenti. Non hanno effettuato una valutazione individualizzata né hanno considerato gli ostacoli insormontabili alla vita familiare. Inoltre, le autorità hanno completamente ignorato il superiore interesse dei figli minori del ricorrente, separati dalla madre. Il Servizio per l'Asilo ha finalmente approvato la richiesta di ricongiungimento familiare solo dopo un ritardo di quattro anni: un ritardo che la Corte ha ritenuto eccessivo, ingiustificato e profondamente dannoso per la famiglia. Analogamente, nel caso *T.N.*, il ricorrente ha subito un ritardo amministrativo di cinque anni per la sua richiesta di ricongiungimento familiare. Nonostante avesse presentato un certificato di famiglia tradotto e attestato, il Servizio greco per l'Asilo ha insistito con fermezza sulla presentazione di documenti originali di matrimonio e nascita non disponibili. Le autorità hanno dimostrato una chiara mancanza di flessibilità rifiutandosi di cercare soluzioni alternative o di verificare i legami familiari tramite colloqui. Hanno inoltre ignorato l'oggettiva impossibilità per la famiglia, attualmente richiedente asilo in Sudafrica, di ottenere documenti di viaggio dal Burundi. Alla luce di tali circostanze, pertanto, in entrambi i casi, la Corte ha ritenuto che il processo decisionale greco fosse privo della necessaria flessibilità, rapidità ed efficacia complessiva e che le autorità competenti non avessero effettuato una valutazione individualizzata, in violazione dell'articolo 8 della CEDU.

* * * * *

**Giurisprudenza nazionale**

Tribunale di Palermo, sentenza del 29 giugno 2026

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Procedura di frontiera – Regolamento (UE) 2024/1348 – Articolo 5-*ter* e 5-*quinquies* d.lgs. 142/2015 – Misure di accoglienza – Provvedimento d'urgenza *ex* articolo 700 c.p.c.

**Fatto**: Un cittadino pakistano, richiedente protezione internazionale

sottoposto alla procedura accelerata di frontiera ai sensi del regolamento (UE) 2024/1348, ha proposto reclamo avverso il provvedimento con cui il Prefetto di Agrigento gli imponeva di risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza "Villa Sikania" di Siculiana per un periodo massimo di dodici settimane, subordinando a tale permanenza l'accesso alle misure di accoglienza. Il ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento per violazione degli obblighi informativi, invalidità dell'atto presupposto di applicazione della procedura di frontiera, omessa valutazione della propria condizione di vulnerabilità, difetto di notifica e indebita compressione della libertà personale. Contestualmente ha chiesto, ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., la sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento, sostenendo l'assenza di rimedi cautelari tipici idonei a garantire una tutela immediata.

**Esito/punto di diritto**: Il Tribunale ha ritenuto ammissibile il ricorso cautelare atipico *ex* articolo 700 c.p.c., rilevando che il procedimento previsto dall'articolo 5-*quinquies* del d.lgs. n. 142/2015 non contempla misure cautelari idonee ad assicurare una tutela tempestiva. Ha quindi ravvisato il *fumus boni iuris*, in particolare con riguardo alla mancata valutazione della vulnerabilità del richiedente, suscettibile di incidere sulla legittimità dell'applicazione della procedura accelerata di frontiera, nonché il *periculum in mora*, atteso che il provvedimento impugnato comporta una limitazione della libertà personale o di movimento con effetti potenzialmente irreparabili. In accoglimento dell'istanza cautelare, il Tribunale ha pertanto sospeso l'efficacia esecutiva del provvedimento prefettizio, fissando l'udienza per la trattazione del reclamo.

AISDUE
Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea

**FORUM "IMMIGRATION, BORDERS AND ASYLUM" (IFA)**
**CASE LAW UPDATES**
**Monthly Bulletin no. 6 – June 2026**
*Edited by Erika Colombo and Francesco Luigi Gatta*
*Scientific Coordination: Daniela Vitiello*

In this number:


**Case law of the Court of Justice of the European Union** 456
Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-147/24, Safi 456
Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-440/25, Ebilum 456
Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-621/24, Landkreis Schweinfurt 458
Court of Justice, Judgment of 25 June 2026, Case C-182/26 PPU, Hardeker 459
**Case law of the European Court of Human Rights** 460
European Court of Human Rights, Decision (inadmissibility) of 2 June 2026, M.G. v. The United Kingdom, App. No. 13063/23 460
European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, M.H. v. Greece, App. No. 38555/19 461
European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, D.D. v. Türkiye, App. No. 57965/19 461
European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, A.B.F. v. Italy, App. No. 3132/24 462
European Court of Human Rights, judgment of 23 June 2026, T.N. v. Greece, App. No. 41855/23 and judgment of 23 June 2026, Suji v. Greece, App. No. 13250/23 462
**Italian Case Law** 464
Court of Palermo, judgment of 29 June 2026 464

**Case law of the Court of Justice of the European Union**

Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-147/24, *Safi*

**Category**: Immigration

**Keywords/Relevant provisions**: Article 20 TFEU – Union citizenship – Directive 2008/115/EC – Return – Best interests of the child and family life

**Facts:** V, a Moroccan national, lawfully resided in Spain from 1999 to 2014 on the basis of a residence permit issued in connection with her employment. She then moved to the Netherlands with her husband, who holds Moroccan and Dutch nationality, but did not obtain a residence permit there. The couple had a son, who is a Dutch national and suffers from language impairments. He attends a specialised school and has never lived outside the Netherlands. V subsequently applied for a derived right of residence under Article 20 TFEU, on the basis that she was dependent on her minor child. The State Secretary rejected the application, attaching decisive importance to the fact that V still held a right of residence in Spain. Accordingly, she was ordered to leave immediately for Spain, on the assumption that her son could accompany her without being compelled to leave the European Union's territory. V challenged this decision in the national court, which, harbouring doubts as to whether the mere existence of a right of residence in another EU Member State could automatically preclude a derived right of residence in the Netherlands, referred a question to the Court of Justice for a preliminary ruling.

**Reasoning**: The Court of Justice ruled that, when interpreted alongside Articles 7 and 24(2) and (3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 20 TFEU precludes the host Member State from automatically denying a third-country national, who is the parent of a minor Union citizen that has never resided outside the Member State of their nationality, a derived right of residence solely because that parent holds a right of residence in another Member State. Before refusing such a right, the competent authority must determine whether it is possible for the child to continue living with both parents in the other Member State and whether this would be in the child's best interests. If the assessment is negative, the parent must be granted a derived right of residence in the Member State in which the child is a national and resides.

Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-440/25, *Ebilum*

**Category:** Asylum

**Keywords/Relevant provisions**: Concept of a "well-founded fear of persecution" – Reasonable degree of likelihood of persecution – Credibility – Objective assessment – Standard of proof

**Facts**: An Iraqi Kurdish family consisting of two parents and three daughters applied for asylum in the Netherlands. They relied on disputes with a neighbour, the risk of forced marriage and female genital mutilation for the daughters, and the daughters' identification with gender equality values. However, the competent administrative authority rejected the application on the grounds that the applicants' statements lacked credibility. This decision was upheld even after the proceedings were reopened following the K and L judgment. However, the National Court upheld the family's appeal, deeming the applicants credible and criticising the criteria used to assess a "well-founded fear" of persecution, as well as the automatic attribution of decisive weight to inconsistencies in the applicants' statements when assessing credibility. Following the annulment of the administrative decisions without a ruling on the merits, the applicants requested that the National Court decide directly on their applications for international protection. They stressed the serious psychological consequences of the protracted proceedings, particularly for the daughters. Although the referring court considered that it had all the necessary information to determine the case, it deemed itself precluded from ruling on the merits due to national case law. Consequently, it referred several questions to the Court of Justice regarding the scope of national judicial powers in asylum matters, the interpretation of the concept of a "well-founded fear", and the limits imposed by national procedural autonomy.

**Reasoning**: The Court of Justice clarified that, when read in light of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 46(3) of Directive 2013/32/EU requires the court hearing an appeal against the rejection of an application for international protection to be empowered to carry out a full ex nunc examination of both the facts and the law. Accordingly, the court must be able to independently assess the facts, make binding findings on the credibility of the applicant's statements and the plausibility of their alleged fear of persecution or risk of serious harm, and generally assess the merits of the application. This assessment must take into account any evidence or circumstances that arise during the appeal proceedings. Member States may not restrict these judicial powers. Regarding the concept of a "well-founded fear of being persecuted" as defined in Article 2(d) of Directive 2011/95/EU, the Court ruled that such a fear is present when there is a reasonable likelihood that, upon returning to their country of origin, the applicant would face persecution. This assessment requires a specific, objective evaluation of the applicant's personal circumstances and the conditions in their country of origin.

Court of Justice, Judgment of 4 June 2026, Case C-621/24, *Landkreis Schweinfurt*

**Category:** Asylum

**Keywords/Relevant provisions:** Directive 2013/33/EU – Material reception conditions – Subsequent application – Applicability – Regulation (EU) No 604/2013 (Dublin III)

**Facts:** An Afghan national named FB applied for international protection in Germany, having previously lodged an application in Romania. In accordance with the Dublin III Regulation, the German Federal Office deemed the application inadmissible and ordered his transfer to Romania. However, the transfer was never carried out, partly because the Romanian authorities had suspended Dublin transfers following the outbreak of war in Ukraine. During this period, the district of Schweinfurt reduced the reception conditions provided to FB. He was only provided with food, accommodation, heating, personal hygiene products and healthcare, including medical treatment in the event of illness. Clothing, everyday necessities, and a cash allowance to cover essential personal expenses were excluded. The national court questioned whether such a reduction was compatible with Article 17 of Directive 2013/33/EU. In particular, it asked whether these benefits ensured an adequate standard of living and respect for human dignity. The court also raised the issue of whether the application lodged in Germany could be regarded as a "subsequent application" following the earlier application submitted in Romania. The Court was therefore asked to clarify the limits within which Member States may reduce reception conditions for asylum applicants subject to transfer under the Dublin III Regulation.

**Reasoning**: The Court of Justice ruled that Article 17(2) of Directive 2013/33/EU, when considered alongside Article 2(g), prevents national legislation that allows the reduction of an applicant's material reception conditions based solely on the enforceability of the transfer decision, when an application for international protection has been deemed inadmissible due to the responsibility of another Member State under the Dublin III Regulation. The Court also held that Article 20(1)(c) of Directive 2013/33/EU, read together with Article 2(q) of Directive 2013/32/EU, must be interpreted to mean that the concept of a "subsequent application" does not cover a situation in which a Member State declares an application for international protection inadmissible because the applicant has already submitted an application in another Member State that is responsible under the Dublin III Regulation, and orders the applicant's transfer to that State for that reason. This is confirmed by Article 33(1) of Directive 2013/32/EU and recital 53,

as the inadmissibility grounds listed in Article 33(2) are in addition to situations where an application is not examined due to falling within the scope of the Dublin III Regulation. Furthermore, Directive 2013/32/EU does not govern procedures between Member States for determining responsibility. Consequently, the Dublin procedure remains distinct from the examination of an application for international protection and cannot be equated with the rules governing subsequent applications.

Court of Justice, Judgment of 25 June 2026, Case C-182/26 PPU, *Hardeker*

**Category:** Asylum

**Keywords/Relevant provisions:** Directive 2008/115/EC – Return – Detention– Principle of *non-refoulement* – Multiple countries of destination

**Facts:** DL, a national of a third country, applied for asylum in the Netherlands in 2020. However, his application was not examined because France was identified as the responsible Member State under the Dublin III Regulation. After leaving the Netherlands, he submitted a further application for international protection in Germany in 2023, after which he was transferred several times between Germany and the Netherlands. In December 2025, Austria requested that Germany, and subsequently the Netherlands, take charge of him again. The latter request was accepted by the Dutch authorities. He was therefore transferred to the Netherlands and placed in administrative detention. He stated that he was born in Tangier to a Moroccan mother and an Algerian father, but he had no documents to prove his nationality. Following the withdrawal of his asylum application, the Dutch authorities made a return decision without granting a period for voluntary departure, identifying Morocco, Algeria and Libya as possible countries of return. DL argued that he could not be returned to any of these countries, citing family issues, lack of personal ties, and the ongoing armed conflict in Libya. He challenged the subsequent detention measure, arguing that the return decision was unlawful because the authorities had failed to assess compliance with the principle of non-refoulement. The referring court asked the Court of Justice whether this principle must be examined when the return decision is made, even when several possible countries of destination have been identified and the person concerned has failed to cooperate.

**Reasoning**: The Court of Justice ruled that when reviewing the lawfulness of a detention order issued to remove a third-country national who is staying illegally, the national court is not required to determine whether the principle of non-refoulement had been considered when the return decision was made, even if that decision has not been challenged. However, it must

assess, of its own motion where necessary and on the basis of the available information, whether the detention is compatible with that principle, irrespective of any previous assessment carried out by the administrative authority. The return decision identifying several possible countries of destination does not exempt the court from carrying out this review, particularly when the person concerned is uncooperative and makes it difficult to immediately identify the State to which they should be removed. Identifying several possible destination countries enables the competent authority to undertake the preparatory measures necessary in respect of each of those states, thereby shortening the return procedure and enhancing the effectiveness of removal without infringing the fundamental rights of the person concerned. The latter nevertheless retains the right to challenge the return decision and contest the designation of one or more destination countries on the grounds that the principle of non-refoulement has been infringed. This principle is respected provided removal can lawfully be carried out to at least one of the identified countries without exposing the individual to prohibited risks.

* * * * *

**Case law of the European Court of Human Rights**

European Court of Human Rights, Decision (inadmissibility) of 2 June 2026, *M.G. v. The United Kingdom*, App. No. 13063/23

**Category**: Asylum

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Asylum seeker – UK – Investigation – Non-exhaustion of domestic remedies

**Facts**: The applicant is a national of the Ivory Coast and an asylum seeker in the UK. In 2020, he was stabbed by another asylum seeker who was accommodated in the same facility in Glasgow. The attacker, who had severe mental health issues, was shot dead by the Scottish police. Initially, the UK courts dismissed the applicant's judicial review claims for investigation under the procedural limb of Article 3 of the European Convention on Human Rights (ECHR). However, the authorities later announced a public Fatal Accident Inquiry (FAI) into the incident. The applicant was entitled to present evidence, call witnesses and question other parties. The FAI examined, among other things, how the authorities handled the events in question. Nevertheless, the applicant lodged an application with the ECtHR, complaining that the UK had breached its duty under Article 3 ECHR to investigate the stabbing.

**Reasoning**: The government argued that domestic remedies had not been exhausted due to the ongoing FAI. The applicant contended that only a bespoke inquiry could properly address his rights. The Court found that

the FAI is capable of examining the circumstances of the stabbing and all factors contributing to the attack. Furthermore, the applicant is able to participate fully in the procedure and apply for legal aid. Therefore, the Court was satisfied that the ongoing FAI offered the applicant an effective remedy. The application was unanimously declared inadmissible as premature due to non-exhaustion of remedies.

European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, *M.H. v. Greece*, App. No. 38555/19

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Pushback – Greece – *Prima facie* evidence – Victim Status

**Facts**: The applicant is an Iranian national, who claimed he was illegally pushed back from the Evros region in Greece to Türkiye. He alleged Greek police arrested him, treated him inhumanely, and detained him for two days, after which, eventually, he and other migrants were thrown into the Evros River. Before the ECtHR, he claims that the Greek authorities violated Article 3 ECHR through ill-treatment and an illegal pushback.

**Reasoning**: The Government argued that the applicant lacked victim status and had provided no evidence of the facts. The Court analysed the objection regarding victim status as a preliminary factual matter and noted that the existence of a systematic practice of pushbacks, such as that unfolding in the Evros region of Greece, does not exempt applicants from providing evidence. Applicants must present a consistent account supported by concrete evidence in order to shift the burden of proof. While the applicant's account was consistent with known pushback methods, he provided no supporting digital or documentary evidence. The Court therefore concluded that the applicant had failed to provide prima facie evidence and rejected the application as inadmissible.

European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, *D.D. v. Türkiye*, App. No. 57965/19

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Deportation – Refoulement – Uzbekistan – Victim Status

**Facts**: The applicant, an Uzbek national, faced threatened deportation from Türkiye, which he claimed would put him at real risk of Article 3 ill-treatment in Uzbekistan. The ECtHR issued a Rule 39 interim measure to prevent his removal while the case was ongoing. Between 2018 and 2025, the Turkish administrative authorities issued four deportation orders against the applicant. While the first three orders were lifted or annulled by the

domestic courts, a fourth order was issued in late 2025. The applicant is currently in administrative detention, and annulment proceedings regarding the final order are still pending.

**Reasoning**: The Court notes that the first three deportation orders were lifted or annulled by the relevant national authorities. Consequently, the applicant cannot claim to be a "victim" in relation to these initial proceedings. This part of the complaint is therefore rejected as incompatible with the Convention in terms of the person concerned. Regarding the fourth order, the applicant's pending annulment lawsuit automatically suspends deportation. Since judicial review is ongoing and removal is not imminent, the Court rejects this part as premature due to non-exhaustion of remedies.

European Court of Human Rights, decision (inadmissibility) of 4 June 2026, *A.B.F. v. Italy*, App. No. 3132/24

**Category**: Immigration

**Keywords/Relevant provisions**: Article 3 ECHR – Article 5 ECHR – Detention condition – CPR – Trapani and Caltanissetta

**Facts**: The applicant is a Tunisian asylum seeker. Following his arrival in Italy in 2023, he was subject to multiple detention orders. In January 2024, while he was being held in an Italian repatriation centre (CPR) in Trapani, a fire forced him and the other detainees to live outdoors temporarily in poor conditions. He was then transferred to the Caltanissetta CPR under an interim measure invoked by the ECtHR's Rule 39, before being repatriated in April 2024. The applicant alleged a violation of Articles 3 and 5 ECHR, claiming that his treatment in both CPRs constituted inhuman detention conditions and that his confinement was arbitrary.

**Reasoning**: he Court dismissed specific parts of the complaints under Articles 3 and 5 as inadmissible because they had not been raised domestically. With regard to the claim of arbitrary detention under Article 5, the Court limited its analysis to the 11-day period that had been challenged nationally. The Court found that this short period of detention was lawful, complied with national time limits and was justified by procedural complexities. Consequently, the Court rejected the remaining parts of the application as inadmissible and lifted the Rule 39 interim measure.

European Court of Human Rights, judgment of 23 June 2026, *T.N. v. Greece*, App. No. 41855/23 and judgment of 23 June 2026, *Suji v. Greece*, App. No. 13250/23

**Category**: Immigration

**Key words/Relevant provisions**: Article 8 ECHR – Family reunification – Greece – Delay and negligence – Individualized assessment

**Facts**: The applicants in the two cases are T.N., a national of Burundi, and Suji, a stateless person. They are challenging the prolonged failure of the Greek authorities to rule on their applications for family reunification. These applications were submitted by individuals who had obtained refugee status in Greece and were unable to produce the supporting documents required by national legislation. The applicants argued that the Greek authorities had violated their right to respect for family life under Article 8 ECHR by requiring them, without considering alternative solutions, to provide documents that were impossible for them to obtain in order to benefit from family reunification.

**Reasoning**: The Court noted that under Article 8, states have a positive obligation to facilitate family reunification, particularly for refugees. The decision-making process must be flexible, prompt, effective and provide an individualised assessment. Refugees cannot be expected to 'do the impossible' when faced with major obstacles to obtaining documentation. The Court noted the Greek authorities' prolonged inaction with regard to the applicants' requests. In the Suji case, the Greek Asylum Service failed to rule on the applicant's application for over four years due to his lack of the required documents. As a member of the Rohingya minority, he was objectively unable to obtain official papers due to statelessness, as confirmed by publicly available international sources. The Court observed that national and EU frameworks require the authorities to consider alternative evidence when official records are unavailable. Yet the Greek authorities remained inactive, insisting on the provision of legal documentation only. They failed to perform an individualised assessment or consider the insurmountable obstacles to family life elsewhere. Furthermore, the authorities disregarded the best interests of the applicant's minor children, who were separated from him. After a four-year delay, the Asylum Service finally approved the family reunification request, a delay which the Court found to be excessive, unjustified and deeply detrimental to the family. Similarly, the applicant in case T.N. faced a five-year administrative delay on his family reunification request. Despite providing a translated, apostilled family certificate, the Greek Asylum Service rigidly demanded original marriage and birth documents, which were unavailable. The authorities showed a clear lack of flexibility by refusing to consider alternative solutions or verify the family ties through interviews. They also ignored the fact that it was impossible for the family, who are currently asylum-seekers in South Africa, to obtain travel documents from Burundi. Given these circumstances, the Court therefore found that the Greek decision-making process lacked the necessary flexibility,

speed and effectiveness, and that the competent authorities failed to conduct an individualised assessment, in violation of Article 8 ECHR.

* * * * *

**Italian Case Law**

Court of Palermo, judgment of 29 June 2026

**Category**: Asylum

**Keywords/Relevant Provisions**: Border procedure – Regulation (EU) 2024/1348 – Articles 5-ter and 5-quinquies of Legislative Decree No 142/2015 – Reception conditions – Interim relief under Article 700 of the Italian Code of Civil Procedure

**Facts**: A Pakistani national who had applied for international protection and was subject to the accelerated border procedure under Regulation (EU) 2024/1348 lodged an appeal against a decision by the Prefect of Agrigento. This decision required the applicant to reside exclusively at the 'Villa Sikania' reception centre in Sicily for a maximum period of twelve weeks. Access to reception conditions was made conditional upon the applicant's continued residence at the facility. The applicant challenged the lawfulness of this measure on several grounds, including a failure to comply with information obligations, invalidity of the decision to apply the border procedure, failure to assess vulnerability, defective notification and unjustified restriction of personal liberty. He also applied for interim relief under Article 700 of the Italian Code of Civil Procedure, seeking to suspend the measure on the grounds that no specific interim remedy was available to ensure immediate and effective judicial protection.

**Reasoning**: The Court ruled that the application for interim relief under Article 700 of the Italian Code of Civil Procedure was admissible. It observed that the procedure set out in Article 5-quinquies of Legislative Decree No. 142/2015 does not include any specific interim measures to ensure prompt judicial protection. The Court also found that the requirements of both fumus boni iuris and periculum in mora were met. In particular, the Court considered that failing to assess the applicant's vulnerability could affect the lawfulness of the decision to apply the accelerated border procedure. Furthermore, the contested measure restricted the applicant's personal liberty or freedom of movement, which was likely to cause serious and irreparable harm. Accordingly, the Court ordered the suspension of the Prefect's decision pending determination of the appeal.




**FORUM "IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO" (IFA)**
**AGGIORNAMENTI SULLA GIURISPRUDENZA**
**Bollettino mensile n. 7 e 8 – Luglio e Agosto 2026**
*A cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta*
*Coordinamento scientifico: Daniela Vitiello*

In questo numero:

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea** 465
Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2026, causa C 26/25, Bukla 465
**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo** 467
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2026, Allabed c. Danimarca, ric. n. 14983/25 467
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2026, Nashiri c. Lituania, ric. n. 31908/22 468
Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 luglio 2026, A.G. c. Svizzera, ric. n. 15345/20 469
**Giurisprudenza nazionale** 470
Tribunale di Bologna, decreto del 23 luglio 2026 470
Tribunale di Palermo, decreto del 27 luglio 2026 471
Tribunale di Trieste, decreto del 4 agosto 2026 472

**Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2026, causa C-26/25, *Bukla*

**Categoria**: Cittadinanza

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 20 TFUE – Direttiva 2008/115/CE – Familiare di un cittadino dell'Unione – Pregiudizio alla sicurezza nazionale – Informazioni classificate

**Fatto**: PQ, cittadino di un Paese terzo, risiede in Ungheria dal 2005 e convive dal 2011 con la compagna, cittadina ungherese, dalla quale ha avuto

due figli. A seguito della domanda di permesso di stabilimento nazionale, le autorità ungheresi hanno ritenuto, sulla base di informazioni classificate, che il suo soggiorno costituisse una minaccia per la sicurezza nazionale; la domanda è stata quindi respinta e, in seguito, è stata adottata una decisione di rimpatrio con divieto di ingresso e soggiorno per dieci anni. PQ ha impugnato i provvedimenti, lamentando anche l'impossibilità di conoscere e utilizzare le informazioni classificate poste a loro fondamento. Nel giudizio relativo al soggiorno, il giudice del rinvio ha già sottoposto alcune questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, definite con la sentenza del 25 aprile 2024, *NW e PQ* (C-420/22 e C-528/22); sulla base di tale pronuncia, la decisione sul soggiorno è stata annullata ed è stato disposto il riesame della posizione di PQ. Nel successivo procedimento sulla decisione di rimpatrio, il giudice del rinvio ha nuovamente dubitato della compatibilità della normativa ungherese con il diritto dell'Unione, in particolare per la mancata valutazione individuale delle circostanze rilevanti, comprese quelle familiari, e per i limiti all'accesso e all'utilizzo delle informazioni classificate.

**Esito/punto di diritto**: La Corte di giustizia ha chiarito che l'art. 20 TFUE e l'art. 5 della direttiva 2008/115/CE ostano all'adozione di una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di Paese terzo, familiare di cittadini dell'Unione che non abbiano esercitato la libertà di circolazione, senza una previa valutazione degli effetti sulla vita familiare e sulla posizione dei figli minorenni, quando tali legami siano noti alle autorità. È inoltre incompatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale che, secondo l'interpretazione dell'organo giurisdizionale supremo, impedisca di invocare l'art. 20 TFUE contro la decisione di rimpatrio o nel relativo procedimento. Ciò vale: quando il diritto di soggiorno fondato su tale disposizione o il rapporto di dipendenza siano dedotti per la prima volta in giudizio, pur essendo già noti i legami familiari rilevanti; quando i fatti necessari alla sua applicazione emergano solo nel corso del processo; ovvero quando la procedura di rimpatrio sia stata preceduta da un diniego del soggiorno nello Stato membro interessato. Contrasta altresì con gli artt. 20 TFUE e 5, 12 e 13 della direttiva 2008/115 una disciplina che imponga il rimpatrio, per ragioni di sicurezza nazionale, sulla sola base di un parere vincolante e non motivato di un organo specializzato, senza un esame rigoroso delle circostanze individuali e della proporzionalità della misura. Le stesse disposizioni, lette alla luce del principio di buona amministrazione e dell'art. 47 della Carta, ostano anche a una disciplina che, quando la decisione di rimpatrio e il divieto d'ingresso si fondino su informazioni la cui divulgazione possa compromettere la sicurezza nazionale, consenta l'accesso a tali informazioni solo previa autorizzazione, senza comunicare

all'interessato il contenuto essenziale della motivazione e senza permettergli di utilizzare, nei procedimenti amministrativi o giurisdizionali, le informazioni eventualmente acquisite, limitandosi a prevedere l'intervento del pubblico ministero a tutela dei suoi diritti. Resta possibile negare tale comunicazione quando la divulgazione possa pregiudicare la sicurezza nazionale; in tal caso, tuttavia, il giudice nazionale investito del ricorso avverso una simile decisione deve trarre le conseguenze della mancata comunicazione, totale o parziale, della motivazione e delle prove, così da garantire il diritto di difesa. Infine, il primato del diritto dell'Unione e l'art. 267 TFUE impediscono di vincolare il giudice nazionale alle valutazioni giuridiche di un giudice superiore, qualora questi le ritenga incompatibili con il diritto dell'Unione alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia.

* * * *

**Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2026, *Allabed c. Danimarca*, ric. n. 14983/25

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 8 CEDU – Espulsione – Divieto di reingresso – Legami familiari – Siria

**Fatto**: Il ricorrente è un cittadino siriano giunto in Danimarca nel 2013, dove gli è stato concesso lo *status* di rifugiato. Successivamente, è stato raggiunto dalla moglie e dai sei figli, di cui due minorenni, nell'ambito del ricongiungimento familiare. Nel 2023, il ricorrente è stato condannato a tre anni di reclusione e a un provvedimento di espulsione permanente per quattordici reati, tra cui il riciclaggio di denaro aggravato dal traffico di droga. In appello, le autorità giudiziarie danesi hanno ridotto la pena detentiva a due anni e mezzo e sostituito il divieto permanente di reingresso con un divieto della durata di sei anni, concludendo che l'espulsione era conforme all'articolo 8 della CEDU. Nel 2025, la Corte Suprema ha confermato la sentenza: ha individuato un giusto equilibrio tra il diritto del ricorrente alla vita privata e familiare e l'interesse pubblico e ha stabilito che i gravi reati finanziari commessi, l'alto rischio di recidiva e i deboli legami complessivi con la Danimarca prevalevano sulle considerazioni relative alla sua famiglia. La Corte ha, inoltre, sottolineato che il ricorrente manteneva forti legami culturali con la Siria ed era ben preparato ad adattarsi alla vita in quel paese. Davanti alla Corte di Strasburgo, il ricorrente ha lamentato che la sua espulsione, unitamente al divieto di reingresso in Danimarca, costituisse una violazione dell'articolo 8 CEDU.

**Esito/punto di diritto**: La Corte ha confermato che l'espulsione del ricorrente e il divieto di reingresso per la durata di sei anni hanno rappresentato un'interferenza con i suoi diritti sanciti dall'articolo 8, ma dette misure sono considerate legittime in quanto perseguivano il legittimo obiettivo di prevenire la criminalità. I tribunali danesi hanno correttamente applicato i principi della Convenzione, bilanciando la gravità dei reati commessi (riciclaggio aggravato di denaro proveniente dal traffico di droga) e l'alto rischio di recidiva con la limitata integrazione in Danimarca del ricorrente e i suoi forti legami culturali con la Siria. Sebbene la sua famiglia avesse legami significativi con la Danimarca, i tribunali nazionali hanno ragionevolmente concluso che la vita familiare potesse essere mantenuta a distanza, attraverso visite all'estero o trasferendosi insieme in Siria. In particolare, la Corte ha riconosciuto che la natura a tempo limitato del divieto di reingresso è stata un fattore decisivo per garantire la proporzionalità, poiché la residenza della moglie in Danimarca lascia aperta una prospettiva concreta per un futuro ricongiungimento familiare. Dato che la valutazione giudiziaria a livello interno è stata approfondita e ben motivata, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 8 CEDU.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2026, *Nashiri c. Lituania*, ric. n. 31908/22

**Categoria**: Frontiere

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articoli 2-3 CEDU – Articolo 8 CEDU – Guerra al terrore – USA – Detenzione segreta

**Fatto**: Il ricorrente, Abd Al Rahim Hussein Al Nashiri, è un cittadino saudita di origine yemenita. Le autorità statunitensi lo consideravano una delle figure di spicco di al-Qaeda, coinvolto in diversi attentati terroristici nel 1998, 2000 e 2002. Nell'ambito della più ampia "guerra al terrorismo" lanciata dal presidente Bush in seguito agli attentati dell'11 settembre, la CIA istituì un programma per detenere e interrogare terroristi in località estere. In tale contesto, il ricorrente ha affermato di essere stato detenuto, dal 6 ottobre 2005 al 25 marzo 2006, in una struttura di detenzione segreta della CIA in Lituania, come uno dei cosiddetti "detenuti di alto profilo". Davanti alla Corte di Strasburgo, ha sostenuto che la Lituania aveva permesso alla CIA di detenerlo segretamente sul proprio territorio e di sottoporlo a torture, varie altre forme di abuso fisico e mentale e detenzione in isolamento, con conseguente prolungata separazione dalla sua famiglia. Ha, inoltre, lamentato che la Lituania avesse permesso che questi fosse trasferito in altre giurisdizioni, esponendolo a ulteriori detenzioni arbitrarie e maltrattamenti, a un processo palesemente iniquo e al rischio della pena di morte.

Infine, ha lamentato che la Lituania non avesse condotto un'indagine tempestiva e approfondita sulle sue accuse. Davanti alla Corte, ha affermato che il trattamento subito violava gli articoli 2 e 3 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 6, nonché gli articoli 3, 5, 6, paragrafo 1, 8 e 13 della Convenzione.

**Esito/punto di diritto**: Preliminarmente, la Corte ha ritenuto che le doglianze del ricorrente rientrassero nella giurisdizione della Lituania e potessero impegnare la sua responsabilità ai sensi della CEDU. È stato accertato che le autorità lituane avevano ospitato un centro di detenzione segreto della CIA dal 17 o 18 febbraio 2005 al 25 marzo 2006 e che il sig. Al-Nashiri vi era stato segretamente detenuto. Inoltre, le autorità lituane dovevano essere a conoscenza delle attività della CIA nel loro paese e dovevano aver collaborato al programma di detenzione segreta. Tuttavia, la Corte ha osservato che un altro organismo internazionale, vale a dire il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria, aveva già esaminato e deciso nel 2022 un caso intentato dal sig. Al-Nashiri riguardante alcune delle stesse doglianze, come l'arbitrarietà e le condizioni della sua detenzione: le doglianze ai sensi degli articoli 3, 5 e 13 della CEDU, pertanto, sono state dismesse dalla Corte in quanto irricevibili. Per quanto riguarda le restanti doglianze, la Corte ha riscontrato: la violazione dell'articolo 8 perché al sig. Al-Nashiri, che era stato detenuto segretamente e in isolamento, era stato negato qualsiasi contatto con la sua famiglia; la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, perché la Lituania aveva contribuito al trasferimento del sig. Al-Nashiri fuori dal suo territorio nazionale, nonostante il rischio reale e prevedibile che potesse affrontare un flagrante diniego di giustizia, legato alla preoccupazione ampiamente espressa dall'opinione pubblica che i processi davanti alle commissioni militari statunitensi non soddisfacessero le più elementari garanzie di un giusto processo; la violazione degli articoli 2 e 3 letti congiuntamente con l'articolo 1 del Protocollo n. 6, poiché la Lituania si era resa responsabile del trasferimento da parte della CIA del sig. Al-Nashiri presso la giurisdizione della commissione militare statunitense, dove erano state approvate accuse legate alla pena capitale, sottoponendolo così a una seria prospettiva di pena di morte.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 luglio 2026, *A.G. c. Svizzera*, ric. n. 15345/20

**Categoria**: Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Articolo 8 CEDU – Detenzione – Unità familiare – Diritto di visita – Svizzera

**Fatto**: La ricorrente, cittadina spagnola, è stata arrestata in Svizzera nel

dicembre 2019, mentre era incinta, dopo essere stata sorpresa a trasportare cocaina. Le autorità giudiziarie svizzere l'hanno posta in custodia cautelare e hanno ripetutamente respinto le misure alternative da lei proposte, adducendo significativi rischi di fuga, collusione e recidiva. Durante la detenzione, le è stato negato il diritto di comunicare con il suo compagno – il padre del nascituro – o di ricevere visita, o che allo stesso fosse consentito di assistere al parto. In appello, la Corte Suprema Federale ha eccezionalmente concesso una telefonata registrata e monitorata con il compagno, pur mantenendo il divieto di visite di persona e della sua presenza al parto a causa dei rischi di collusione, sebbene i rapporti di polizia non avessero riscontrato alcun coinvolgimento sospetto da parte del padre. La ricorrente ha infine partorito, senza la presenza del compagno. Nel 2021, è stata condannata in via definitiva a 24 mesi di reclusione e le è stato ordinato di lasciare il territorio svizzero. Davanti alla Corte di Strasburgo, la donna ha lamentato una violazione dell'articolo 8 della CEDU, dato il rifiuto delle autorità competenti di consentire al suo compagno di farle visita in carcere durante la gravidanza e di assistere al parto.

**Esito/punto di diritto**: La Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della CEDU a causa dell'insufficiente bilanciamento degli interessi da parte delle autorità svizzere. Sebbene le leggi nazionali pertinenti prevedano la tutela del diritto alla vita privata e familiare dei detenuti attraverso un'attenta ponderazione degli interessi pubblici e privati, le autorità nazionali non hanno tenuto conto della situazione specifica della ricorrente. Non hanno dimostrato che le restrizioni inerenti ai diritti della detenuta fossero basate su un'urgente necessità sociale. Non hanno, inoltre, considerato misure alternative, meno restrittive, che avrebbero potuto salvaguardarne i diritti pur perseguendo gli obiettivi di indagine e contrasto alla criminalità. La Corte ha, infine, osservato che ciò riflette le critiche più ampie del Comitato per la prevenzione della tortura in merito all'approccio svizzero eccessivamente orientato alla sicurezza per quanto riguarda i contatti dei detenuti in custodia cautelare con il mondo esterno. In definitiva, pur riconoscendo il legittimo obiettivo di prevenire i reati di traffico di droga, la Corte ha stabilito che le gravi interferenze con i diritti della ricorrente non erano necessarie in una società democratica.

* * * * *

**Giurisprudenza nazionale**

Tribunale di Bologna, decreto del 23 luglio 2026

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Regolamento UE 1348/2024 – D.L. n.

100/2026 – Procedura accelerata di frontiera – Obbligo prefettizio di "risiedere soltanto" – Libertà di circolazione

**Fatto**: Un richiedente asilo ha proposto reclamo avverso il provvedimento prefettizio che lo autorizzava a risiedere esclusivamente nel centro di accoglienza "Ex Caserma Gamberini" di Ozzano dell'Emilia per un massimo di dodici settimane, deducendone l'illegittimità. Il reclamante ha evidenziato che l'atto impugnato era stato preceduto da un analogo provvedimento, adottato in seguito alla determina della Commissione territoriale, poi annullata in autotutela per omesso accertamento preliminare delle condizioni di vulnerabilità, imposto dal Regolamento UE 2024/1348 e dalla disciplina interna di recepimento. Secondo il reclamante, l'obbligo di risiedere "soltanto" nel centro non configura una mera limitazione della libertà di circolazione, ma una restrizione della libertà personale, soggetta alle garanzie di cui all'art. 13 Cost. e alla riserva di giurisdizione prevista dalla normativa in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

**Esito/punto di diritto**: Il Tribunale accoglie il reclamo, rilevando che l'Amministrazione resistente non ha dimostrato la legittimità né dell'atto reclamato né della determinazione della Commissione territoriale che ne costituisce il presupposto, disponendo la procedura accelerata di frontiera. Spetta, infatti, al giudice verificarne la legittimità *incidenter tantum*, poiché il provvedimento prefettizio dipende da tale determinazione e contro quest'ultima non è previsto uno specifico mezzo di impugnazione. Il Tribunale esamina, inoltre, la natura del provvedimento prefettizio che autorizza il richiedente a risiedere in un luogo determinato, al fine di stabilire se esso incida sulla libertà personale o solo sulla libertà di circolazione. Poiché ogni restrizione delle libertà individuali richiede prescrizioni espresse, tassative e univoche, il provvedimento non può essere interpretato in senso estensivo o implicito. L'espressione "risiedere soltanto" non è quindi sufficiente, da sola, a imporre un obbligo di permanenza nel centro né a subordinare gli spostamenti a preventiva autorizzazione, ove tali vincoli non siano chiaramente previsti. La misura incide, pertanto, sulla sola libertà di circolazione e non integra una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 della Costituzione.

Tribunale di Palermo, decreto del 27 luglio 2026

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Regolamento UE 1348/2024 – D.L. n. 100/2026 – Procedura accelerata di frontiera – Percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale – Onere di motivazione

**Fatto**: Un cittadino di un Paese terzo ha proposto domanda di protezione internazionale, rigettata per manifesta infondatezza nell'ambito della procedura accelerata di frontiera, applicata ai sensi dell'art. 42, par. 1, lett. j), Regolamento UE 2024/1348. Tale disposizione consente il ricorso alla procedura accelerata di frontiera quando il richiedente abbia la cittadinanza, o, se apolide, la precedente dimora abituale, in un Paese terzo per il quale, secondo gli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per l'intera Unione, la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20%, salvo che l'autorità accertante rilevi un significativo mutamento della situazione del Paese ovvero l'appartenenza del richiedente a una categoria per la quale tale dato non sia rappresentativo delle effettive esigenze di protezione. L'interessato ha impugnato il provvedimento di rigetto, chiedendo contestualmente la sospensione dei relativi effetti esecutivi, da intendersi quale istanza di autorizzazione a permanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*ter*, comma 2, d.lgs. n. 25/2008.

**Esito/punto di diritto**: Il Tribunale di Palermo ritiene che l'art. 42, par. 1, lett. j), Reg. UE 2024/1348 non consenta l'applicazione automatica della procedura accelerata di frontiera sulla base del solo tasso di riconoscimento pari o inferiore al 20%. Tale dato ha valore meramente indiziario e deve essere integrato da una valutazione individuale, volta a verificare se la situazione del Paese terzo sia mutata in modo significativo o se il richiedente appartenga a una categoria per la quale la percentuale Eurostat non sia rappresentativa delle concrete esigenze di protezione. L'autorità procedente deve quindi motivare, in concreto, sia l'assenza di specifici rischi riferibili alla categoria di appartenenza del richiedente, sia la reale significatività del dato statistico nel caso esaminato. In difetto di tale verifica, la procedura accelerata di frontiera non può ritenersi validamente instaurata, poiché l'omissione incide sul presupposto legittimante del rito prescelto e non costituisce una mera irregolarità formale. Ne consegue l'inapplicabilità dell'art. 35-*ter* d.lgs. n. 25/2008 e il venir meno degli effetti derogatori propri della procedura accelerata, inclusi quelli relativi alla sospensione, ai tempi di definizione del giudizio e alla decisione di manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28-*ter* d.lgs. n. 25/2008. Trova pertanto applicazione il rito ordinario di cui all'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008.

Tribunale di Trieste, decreto del 4 agosto 2026

**Categoria**: Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti**: Regolamento UE 1348/2024 – D.L. n. 100/2026 – Procedura accelerata di frontiera – Individuazione delle zone di frontiera – Decreto ministeriale

**Fatto**: Con ricorso proposto unitamente all'istanza di autorizzazione a permanere sul territorio nazionale, un cittadino colombiano ha impugnato il provvedimento con cui la Commissione territoriale ha dichiarato infondata, ai sensi dell'art. 28-*ter* d.lgs. n. 25/2008, la domanda di riconoscimento della protezione internazionale, applicando la procedura accelerata di frontiera prevista dagli artt. 42, par. 1, lett. j), e 45, par. 1, Regolamento UE n. 1348/2024.

**Esito/punto di diritto**: Il Tribunale di Trieste ha escluso l'applicabilità della procedura accelerata di frontiera, osservando che il D.L. n. 100/2026, entrato in vigore il 12 giugno 2026, ha modificato l'art. 28-*bis* d.lgs. n. 25/2008 e introdotto gli artt. 28-*bis*.1 e 28-*bis*.2, in attuazione del Regolamento UE n. 1348/2024. Il nuovo art. 28-*bis* subordina lo svolgimento della procedura all'individuazione, mediante decreto del Ministro dell'interno, delle zone di frontiera e di transito. Poiché tale decreto non risulta ancora adottato, mancano i presupposti per l'applicazione della procedura nel caso concreto. Devono quindi essere rimossi, già nella fase cautelare, gli effetti prodotti dalla sua indebita applicazione. Il Giudice ha pertanto accolto l'istanza di autorizzazione a permanere nel territorio nazionale, ricondotto il giudizio al rito ordinario di cui all'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008 e dichiarato automaticamente sospeso il provvedimento impugnato ai sensi del comma 3 della medesima disposizione.

AISDUE
Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea

**FORUM "IMMIGRATION, BORDERS AND ASYLUM" (IFA)**
**CASE LAW UPDATES**
**Monthly Bulletin no. 7 and no. 8 – July and August 2026**
*Edited by Erika Colombo and Francesco Luigi Gatta*
*Scientific Coordination by Daniela Vitiello*

In this issue:


| | |
|---|---|
| **Case law of the Court of Justice of the European Union** | 475 |
| Court of Justice, Judgment of 16 July 2026, case C-26/25, Bukla | 475 |
| **Case law of the European Court of Human Rights** | 477 |
| European Court of Human Rights, judgment of 7 July, Allabed v. Denmark, App. no. 14983/25 | 477 |
| European Court of Human Rights, judgment of 7 July 2026, Nashiri v. Lithuania, App. no. 31908/22 | 478 |
| European Court of Human Rights, judgment of 23 July 2026, A.G. v. Switzerland, App. No. 15345/20 | 479 |
| **Italian Case Law** | 480 |
| Court of Bologna, Decree of 23 July 2026 | 480 |
| Court of Palermo, Decree of 27 July 2026 | 481 |
| Court of Trieste, Decree of 4 August 2026 | 482 |


## Case law of the Court of Justice of the European Union

### Court of Justice, Judgment of 16 July 2026, case C-26/25, *Bukla*

**Category**: Citizenship

**Keywords/Relevant legislation:** Article 20 TFEU – Directive 2008/115/EC – Family member of an EU citizen – Threat to national security – Classified information

**Facts**: PQ, a third-country national, had lived in Hungary since 2005 and, from 2011, with his Hungarian partner, with whom he had two

children. After he applied for a national settlement permit, the Hungarian authorities, relying on classified information, found that his residence posed a threat to national security. The application was therefore rejected and followed by a return decision and a ten-year entry and residence ban. PQ challenged those measures, arguing, inter alia, that he had been unable to access or rely on the classified information underlying them. In the proceedings on his right of residence, the referring court had already sought a preliminary ruling from the Court of Justice, decided in its judgment of 25 April 2024, *NW and PQ (Classified Information)* (C-420/22 and C-528/22). Following that judgment, the residence decision was annulled, and the authorities were ordered to reassess his position. In the later proceedings concerning the return decision, the referring court again questioned the compatibility of Hungarian law with EU law, particularly because it did not require an individual assessment of the relevant circumstances, including family-life considerations, and imposed restrictions on access to and use of classified information.

**Reasoning**: The Court of Justice held that Article 20 TFEU and Article 5 of Directive 2008/115/EC preclude the adoption of a return decision against a third-country national who is a family member of EU citizens who have not exercised free movement rights, where the authorities, despite being aware of those family ties, have not first assessed the impact of the decision on family life and on the minor children concerned. EU law also precludes national rules which, as interpreted by the supreme judicial authority, prevent Article 20 TFEU from being relied upon in proceedings concerning a return decision. This applies where the right of residence derived from that provision, or the existence of a relationship of dependency, is invoked for the first time before the court, although the relevant family ties were already known. The same applies where the facts necessary for the application of Article 20 TFEU emerge during the proceedings, or where the return procedure follows a refusal of residence in the Member State concerned. The Court further held that Articles 20 TFEU and 5, 12 and 13 of Directive 2008/115 preclude legislation allowing a return decision based on national security considerations to be based solely on a binding and unreasoned opinion issued by a specialised body. Such a decision must follow a thorough examination of the individual circumstances and the proportionality of the measure. Those provisions, read in the light of the principle of good administration and Article 47 of the Charter, also preclude rules governing access to classified information. Where a return decision and an entry ban are based on information whose disclosure could jeopardise national security, access to that information cannot be made subject to prior authorisation

without informing the person concerned of the essence of the grounds on which the decision is based. Nor may that person be prevented from using, in administrative or judicial proceedings, information to which access has been granted. The intervention of the public prosecutor alone is insufficient to safeguard that person's rights. Disclosure may nevertheless be refused where it could jeopardise national security. In that event, the national court must draw the necessary consequences from the failure to disclose all or part of the grounds and evidence, to safeguard the rights of the defence. Finally, the primacy of EU law and Article 267 TFEU preclude a national court from being bound by the legal assessment of a higher court where it considers them to be incompatible with EU law as interpreted by the Court of Justice.

* * * * *

**Case law of the European Court of Human Rights**

European Court of Human Rights, judgment of 7 July, *Allabed v. Denmark*, App. no. 14983/25

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Article 8 ECHR – Expulsion – Re-entry-ban – Family ties – Syria

**Facts**: The applicant is a Syrian national who arrived in Denmark in 2013 and was granted residence as a refugee. He was subsequently joined by his wife and six children, including two minors, by way of family reunification. In 2023, the applicant was sentenced to three years' imprisonment and issued a permanent expulsion order for 14 offences, including aggravated money laundering linked to drug proceeds. Upon appeal, Danish judicial authorities reduced his prison sentence to two and a half years and replaced the permanent re-entry ban with a six-year ban, concluding that his expulsion aligned with Article 8 ECHR. In 2025 the Supreme Court upheld the ruling, finding a right balance between the applicant's right to private and family life against public interest, determining that his serious financial crimes, high risk of reoffending, and the weak overall ties to Denmark outweighed his family considerations. It also emphasised that he maintained strong cultural ties to Syria and was well-equipped to adjust to life there. Before the Court of Strasbourg, the applicant complained that his expulsion, coupled with a re-entry ban in Denmark, amounted to a violation of Article 8 ECHR.

**Reasoning**: The Court confirmed that the applicant's expulsion and six-year re-entry ban interfered with his Article 8 rights but were lawful and pursued the legitimate aim of preventing crime. Danish courts properly applied Convention standards by balancing the gravity of his offences

(aggravated money laundering involving drug proceeds) and his high risk of reoffending against his limited integration in Denmark and strong cultural ties to Syria. Although his family formed significant ties to Denmark, the domestic courts reasonably concluded that family life could be maintained remotely, through visits abroad, or by relocating together to Syria. Crucially, the Court accepted that the time-limited nature of the re-entry ban was a decisive factor in ensuring proportionality, as his wife's residence in Denmark leaves open a realistic prospect for future family reunification. Because the domestic judicial assessment was thorough and well-reasoned, the Court found no violation of Article 8.

European Court of Human Rights, judgment of 7 July 2026, *Nashiri v. Lithuania*, App. no. 31908/22

**Category**: Borders

**Keywords/Relevant provisions**: Articles 2-3 ECHR – Article 8 ECHR – War on terror – USA – Secret detention

**Facts**: The applicant, Mr Abd Al Rahim Hussein Al Nashiri, is a Saudi Arabian national of Yemeni descent. The United States authorities considered the applicant to have been one of the most senior figures in al-Qaeda who had been involved in various terrorist attacks in 1998, 2000 and 2002. As part of the broader "war on terror" launched by President Bush in the aftermath of the 9/11 attacks, the CIA established a programme to detain and interrogate terrorists at sites abroad. In this framework, the applicant alleged that as from 6 October 2005 until 25 March 2006 he had been detained in a CIA secret detention facility in Lithuania as one of the CIA's so-called "high value detainees". Before the Court of Strasbourg, he alleged that Lithuania had enabled the CIA to detain him secretly on its territory, and to subject him to torture, various other forms of mental and physical abuse and incommunicado detention, resulting in prolonged separation from his family. He also complained that Lithuania had allowed him to be transferred to other jurisdictions, exposing him to further arbitrary detention and ill-treatment, a flagrantly unfair trial and a risk of the death penalty. Lastly, he complained that Lithuania had failed to carry out a prompt and thorough investigation into his allegations. He claimed his treatment to be in violation of Articles 2 and 3 of the Convention in conjunction with Article 1 of Protocol No. 6, and Articles 3, 5, 6, paragraphs 1, 8 and 13 of the Convention.

**Reasoning**: Firstly, the Court found that the applicant's allegations had come under Lithuania's jurisdiction and could engage its responsibility under the ECHR. It was established that the Lithuanian authorities had hosted

a CIA secret detention centre from 17 or 18 February 2005 to 25 March 2006 and that Mr Al Nashiri had been secretly detained there. Furthermore, the authorities had to have known about the CIA's activities in their country and had to have cooperated in the secret detention programme. However, the Court noted that another international body, namely the UN Working Group on Arbitrary Detention, had already examined and decided, in 2022, a case brought by Mr Al Nashiri covering some of the same allegations, such as the arbitrariness and conditions of his detention: the allegations under Articles 3, 5 and 13 ECHR, therefore, have been rejected by the Court as inadmissible. Regarding the remaining complaints, the Court found a violation of Article 8, because Mr Al Nashiri, who had been held in incommunicado detention and solitary confinement, had been denied any contact with his family; a violation of Article 6, paragraph 1, because Lithuania had assisted in Mr Al Nashiri's transfer from its territory, despite the real and foreseeable risk that he could face a flagrant denial of justice, linked to the widely expressed public concern that trials before the US military commissions did not meet the most basic guarantees of a fair trial; a violation of Articles 2 and 3 read together with Article 1 of Protocol No. 6, finding that Lithuania was responsible for the CIA transferring Mr Al Nashiri to the US military commission's jurisdiction where capital charges have been approved, subjecting him to a serious prospect of the death penalty.

European Court of Human Rights, judgment of 23 July 2026, *A.G. v. Switzerland*, App. No. 15345/20

**Category**: Immigration

**Keywords/Relevant provisions**: Article 8 ECHR – Detention – Family unity – Right to visit – Switzerland

**Facts**: The applicant, a Spanish national, was arrested in Switzerland in December 2019, while pregnant, after being caught transporting cocaine. Swiss judicial authorities placed her in provisional detention and repeatedly denied her proposed alternative measures, citing significant risks of absconding, collusion, and reoffending. During her detention, they rejected her requests to communicate with, receive visits from, or allow her current partner – the alleged father of her unborn child – to attend the birth. Upon appeal, the Federal Supreme Court exceptionally granted her one monitored and recorded phone call with him, while maintaining the refusal of in-person visits and his presence at the delivery due to collusion risks, although police reports found no suspicious involvement by the father. The applicant eventually gave birth, without her partner present. In 2021, she was definitively sentenced to 24 months' imprisonment and ordered to be expelled from

Swiss territory. Before the Court of Strasbourg, she complained about a violation of Article 8 ECHR given the refusal of the competent authorities to allow her partner to visit her in prison during her pregnancy and to attend the birth.

**Reasoning**: The Court found a violation of Article 8 ECHR due to the insufficient balancing of interests by Swiss authorities. Although relevant domestic laws require protecting detainees' rights to private and family life through a careful weighing of public and private interests, national authorities failed to account for the applicant's specific situation. They have not demonstrated that the restrictions inherent in the detainee's rights were based on a pressing social need. They also failed to consider alternative, less restrictive measures that could have safeguarded rights while serving investigation goals. The Court, moreover, noted that this reflects broader criticisms from the Committee on the Prevention of Torture regarding Switzerland's overly security-driven approach to remand prisoners' contact with the outside world. Ultimately, while acknowledging the legitimate aim of preventing crime in drug trafficking cases, the Court ruled that the severe interferences with the applicant's rights were not necessary in a democratic society.

* * * * *

**Italian Case Law**

Court of Bologna, Decree of 23 July 2026

**Category**: Asylum

**Key words/Relevant provisions**: Regulation (EU) 2024/1348 – Decree-Law No. 100/2026 – Accelerated border procedure – Obligation to "reside only" in a designated place – Freedom of movement

**Facts**: An applicant for international protection lodged an appeal against a prefectural order requiring him to reside exclusively in the "Ex Caserma Gamberini" reception centre in Ozzano dell'Emilia for a maximum period of twelve weeks. He argued that the measure was unlawful, in particular because it had been preceded by an analogous order, adopted following a decision of the Territorial Commission, which had subsequently been revoked *ex officio* for failure to carry out the preliminary vulnerability assessment required under Regulation (EU) 2024/1348 and the relevant national legislation. The applicant argued that the obligation to reside "only" in the designated centre amounted not merely to a restriction on freedom of movement, but to a deprivation of personal liberty, subject to the safeguards laid down in Article 13 of the Italian Constitution and to the judicial authorisation requirements applicable to the reception of applicants for international protection.

**Reasoning**: The Court upheld the appeal, holding that the competent authority had not established the lawfulness of either the contested order or the Territorial Commission's decision that had triggered the accelerated border procedure. Since the prefectural order depended on that decision, and no specific remedy was available against it, the Court considered that it had to review its lawfulness incidenter tantum. The Court then assessed whether the prefectural measure interfered with personal liberty, or merely restricted freedom of movement. It held that restrictions on individual freedoms must rest on clear, express and unequivocal legal provisions and cannot be inferred through extensive interpretation or implication. On that basis, the wording "reside only" was not sufficient, in itself, to impose an obligation to remain in the reception centre or to make any departure subject to prior authorisation, absent an express legal basis to that effect. The measure therefore concerned only freedom of movement and did not amount to a restriction of personal liberty under Article 13 of the Italian Constitution.

Court of Palermo, Decree of 27 July 2026

**Category**: Asylum

**Key words/Relevant provisions**: Regulation (EU) 2024/1348 – Decree-Law No. 100/2026 – Accelerated border procedure – Recognition rate for international protection – Duty to give reasons

**Facts**: A third-country national applied for international protection, but his application was rejected as manifestly unfounded under the accelerated border procedure, pursuant to Article 42(1)(j) of Regulation (EU) 2024/1348. That provision permits the use of the accelerated border procedure where the applicant is a national of, or, if stateless, was formerly habitually resident in, a third country for which the latest available Eurostat annual average data for the European Union as a whole show a recognition rate for international protection of 20% or less. Its application is, however, conditional on the determining authority establishing either that there has been a significant change in the situation in that country or that the applicant belongs to a category for which that rate does not reflect the actual need for protection. The applicant challenged the rejection decision and sought suspension of its effects, to be treated as an application for authorisation to remain in the national territory under Article 35-ter(2) of Legislative Decree No. 25/2008.

**Reasoning**: The Court of Palermo held that Article 42(1)(j) of Regulation (EU) 2024/1348 does not permit the accelerated border procedure to be applied automatically solely based on a recognition rate of 20% or less. That figure is merely indicative and must be supplemented by an individual

assessment to determine whether the situation in the third country has undergone a significant change or whether the applicant belongs to a category for which the Eurostat figure is not representative of the actual need for protection. The competent authority must therefore give specific reasons, in the individual case, both as to the absence of qualified risks affecting the category to which the applicant belongs and as to the actual relevance of the statistical data. In the absence of such an assessment, the accelerated border procedure cannot be regarded as having been validly initiated, since the omission affects the legal basis for the procedure chosen and does not constitute a mere formal irregularity. Consequently, Article 35-ter of Legislative Decree No. 25/2008 is inapplicable, and the derogations associated with the accelerated procedure cease to apply, including those concerning suspension, the time limits for determining the proceedings and the finding that the application is manifestly unfounded under Article 28-ter of Legislative Decree No. 25/2008. The ordinary procedure under Article 35-bis of Legislative Decree No. 25/2008 therefore applies.

Court of Trieste, Decree of 4 August 2026

**Category**: Asylum

**Key words/Relevant provisions**: Regulation (EU) 2024/1348 – Decree-Law No. 100/2026 – Accelerated border procedure – Designation of border areas – Ministerial decree

**Facts**: A Colombian national challenged the Territorial Commission's decision, declaring his application for international protection manifestly unfounded under Article 28-ter of Legislative Decree No. 25/2008. The decision had been adopted through the accelerated border procedure provided for in Articles 42(1)(j) and 45(1) of Regulation (EU) 2024/1348. Together with the appeal, the applicant sought authorisation to remain in the national territory.

**Reasoning**: The Court of Trieste held that the accelerated border procedure could not be applied. It noted that Decree-Law No. 100/2026, in force since 12 June 2026, had amended Article 28-bis of Legislative Decree No. 25/2008 and introduced Articles 28-bis.1 and 28-bis.2 to implement Regulation (EU) 2024/1348. Under the new Article 28-bis, the procedure is conditional on the prior designation, by decree of the Minister for the Interior, of border and transit areas. Since that decree had not yet been adopted, the statutory conditions for applying the procedure were not met. The consequences of its unlawful use therefore had to be set aside already at the interim stage. The Court accordingly granted the application for authorisation to remain in Italy, ordered that the case proceed under the ordinary

procedure laid down in Article 35-bis of Legislative Decree No. 25/2008, and held that the contested decision was automatically suspended under paragraph 3 of that provision.

**FORUM "IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO" (IFA)**
**RASSEGNA DI ATTI, DOCUMENTI e DOTTRINA**
**Bollettino bimestrale n. 3 – Maggio, Giugno 2026**
*A cura di Marta Ferrari, Irene Marchioro, Martina Previatello e Alessia Voinich*
*Coordinamento scientifico: Marco Borraccetti e Caterina Fratea*

In questo numero:

Sommario


**Atti di diritto dell'Unione europea**
**Immigrazione** 486
**Frontiere** 492
**Asilo** 499

**Dottrina**
**Immigrazione** 505
**Frontiere** 507
**Asilo** 508


## Atti di diritto dell'Unione europea

### Immigrazione

- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying*

*third-country nationals*, 8 maggio 2026, COM(2026) 260 final [disponibile solo in lingua inglese]. La relazione, che copre il periodo 2021-2024, adempie all'obbligo della Commissione di rendere conto periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'attuazione della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro e, se del caso, di proporre modifiche. La relazione viene presentata in parallelo a quella sull'attuazione della direttiva sui lavoratori stagionali e contribuirà alla futura strategia per la lotta alla tratta di esseri umani del 2026. Il testo esamina le modalità di pianificazione e svolgimento delle ispezioni, i relativi risultati, le sanzioni finanziarie e penali e le altre misure amministrative adottate nei confronti dei datori di lavoro non conformi a partire dal 2021, nonché l'attuazione delle misure volte a proteggere i lavoratori migranti in situazione irregolare. Presenta infine proposte concrete per affrontare le principali questioni individuate.

- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance with Article 27 of Directive 2014/36/EU on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers*, 8 maggio 2026, COM(2026) 261 final [disponibile solo in lingua inglese]. La relazione si concentra sul recepimento e sull'applicazione della direttiva negli Stati membri, coprendo principalmente il periodo compreso tra il 2019 e il 2024. Essa individua inoltre le sfide ancora da affrontare e presenta le iniziative che la Commissione intende intraprendere per superarle. La relazione si basa sulle informazioni ricevute attraverso misure di monitoraggio e sostegno, sui dati statistici comunicati dagli Stati membri a Eurostat e sui contributi provenienti da un'ampia gamma di parti interessate. Questa relazione, insieme a quella sull'attuazione della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro, mira a promuovere una migliore applicazione delle norme dell'UE per contrastare il lavoro illegale e lo sfruttamento dei lavoratori migranti.

- *Regolamento (UE) 2026/1047 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2026, che istituisce un bacino di talenti dell'UE*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2026. Il Regolamento (UE) 2026/1047 istituisce l'EU Talent Pool, una piattaforma volontaria per mettere in contatto cittadini di Paesi terzi con datori di lavoro nell'UE, in particolare per professioni caratterizzate da carenza di personale nell'Unione. Il nuovo sistema consentirà l'incontro telematico veloce e legale tra domanda e offerta di lavoro e perciò mira ad incanalare la pressione presente dentro e fuori gli Stati membri verso

l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, creando nuove forme di ingressi per inserimento nel mercato del lavoro. Il regolamento prevede l'integrazione con i servizi pubblici per l'impiego e con i canali di migrazione legale esistenti, senza sostituire le procedure nazionali di visto e permesso.

- Commissione europea, *Commission welcomes the Council of Europe declaration on migration*, 15 maggio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Commissione europea dichiara di accogliere con favore la dichiarazione politica sulla migrazione adottata dal Consiglio d'Europa in occasione della conferenza ministeriale tenutasi a Chişinău (v. più sotto). Tale dichiarazione sottolinea l'importanza della CEDU e dei valori su cui si fonda il Consiglio d'Europa, affrontando diversi temi chiave nel contesto della gestione della migrazione, tra cui gli arrivi illegali, la strumentalizzazione della migrazione e il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, con l'obiettivo – dichiarato – di promuovere un "giusto equilibrio" tra l'interesse pubblico generale e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. La Commissione ritiene che ciò sia in linea con gli sforzi dell'Unione volti a definire nuovi approcci per la gestione della migrazione. La tutela della sicurezza e delle frontiere, nonché il rispetto dei valori, sono infatti al centro delle politiche migratorie dell'UE. La Commissione accoglie con favore l'allineamento degli approcci adottati per affrontare tali sfide comuni.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 maggio 2026, *Relazione sullo stato di Schengen del 2026*. COM(2026) 150 final. La relazione considera gli sviluppi dell'area Schengen nell'ultimo anno e individua le priorità per quello successivo. In essa si sottolinea che nel 2025 si è registrato un miglioramento nel controllo delle frontiere esterne e un decremento del 26% degli attraversamenti irregolari rispetto al 2024. Inoltre, si è registrata la più alta percentuale di rimpatri degli ultimi dieci anni, pari al 28%. Infine, la relazione individua alcune priorità per il quinto ciclo Schengen (2026-2027), tra cui lo sviluppo della dimensione esterna di Schengen, un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e un sistema di rimpatri effettivo. La relazione è corredata da un documento di lavoro che elenca le buone pratiche individuate nel contesto del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

● Commissione europea, *Pact on Migration and Asylum enters into application on 12 June*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il 12 giugno 2026 sono divenuti applicabili gli atti legislativi che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, destinato a riformare il quadro giuridico dell'UE in tale settore. Il nuovo sistema si fonda: sul rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, sull'introduzione di procedure comuni di asilo e rimpatrio, sull'armonizzazione degli standard delle condizioni di accoglienza, su un nuovo meccanismo di solidarietà e responsabilità e sul consolidamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali. Nei prossimi mesi gli Stati membri saranno chiamati a completare il processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti giuridici in linea con il nuovo panorama giuridico.

● Commissione europea, *Questions and answers on the Pact on Migration and Asylum*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Direzione Generale della Commissione europea pubblica un elenco di domande e risposte (Q&A) volto a esplicare il nuovo quadro normativo in vista dell'entrata in applicazione del Patto sulla migrazione e l'asilo.

● *Direttiva (UE) 2026/1472 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2026, recante modifica della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*. La direttiva modifica la disciplina relativa ai diritti delle vittime di reato introducendo alcune disposizioni di interesse anche in materia migratoria. In particolare, il nuovo art. 5 *bis* garantisce che le persone private della libertà possano denunciare efficacemente i reati commessi nelle strutture di trattenimento, includendo espressamente le strutture destinate ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e ai richiedenti e beneficiari di protezione internazionale (par. 5, lett. *a* e lett. *b*). La direttiva dispone inoltre che le vittime cittadine di paesi terzi, indipendentemente dal loro status di soggiorno, non siano scoraggiate dal denunciare un reato e siano trattate in modo non discriminatorio, prevedendo altresì la possibilità per gli Stati membri di rilasciare un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione al soggiorno ai cittadini di paesi terzi in posizione irregolare (art. 5 *bis*, par. 7).

● Parlamento europeo, *Approvato il nuovo regolamento UE sui rimpatri*,

comunicato stampa, 17 giugno 2026, reperibile al seguente *link*. il Parlamento ha approvato il testo di compromesso del nuovo regolamento sui rimpatri, volto a sostituire la direttiva 2008/115/CE. Il regolamento introduce l'ordine europeo di rimpatrio e il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio, rafforza gli obblighi di cooperazione dei cittadini di paesi terzi durante la procedura di rimpatrio e modifica la disciplina del trattenimento, prevedendo un periodo massimo ordinario di 24 mesi. Il regolamento disciplina, inoltre, il trasferimento del destinatario della decisione di rimpatrio verso uno Stato terzo con il quale uno Stato membro abbia concluso un accordo o un'intesa ai fini dell'esecuzione del rimpatrio, nel rispetto del principio di *non-refoulement* e della Carta dei diritti fondamentali. Il testo approvato è frutto dell'accordo raggiunto l'1 giugno 2026, sul quale si veda Consiglio e Parlamento europeo, *Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals*, comunicato stampa, 1° giugno 2026, aggiornato con il testo l'11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Sul punto si v. altresì Commissione europea, *Commission welcomes political agreement on the Return Regulation*, comunicato stampa, 1° giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese].

***

- Council of Europe Committee of Ministers, *Chişinău Declaration*, 15 maggio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Si tratta di una dichiarazione adottata per consenso dai ministri degli Affari esteri dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa durante la sessione annuale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Chişinău, in Moldavia. Ribadito il sostegno degli Stati membri del Consiglio d'Europa alla CEDU e all'indipendenza della Corte EDU, la dichiarazione riafferma il diritto sovrano degli Stati di disciplinare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e di controllare le proprie frontiere. Specifiche parti della dichiarazione trattano poi rispettivamente dell'espulsione degli stranieri, evocando le tutele garantite dagli artt. 3 e 8 CEDU; delle sfide poste da fenomeni quali i "mass arrivals" e la strumentalizzazione dei migranti; e, infine, dei nuovi strumenti giuridici volti a far fronte a queste sfide, tra cui i meccanismi di esame delle domande di protezione internazionale in Paesi terzi, i c.d. return hubs e la collaborazione con i Paesi terzi di transito.

● *Parere del Comitato economico e sociale, Fondi per gli affari interni: migrazione, sicurezza delle frontiere*, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per l'asilo, la migrazione e l'integrazione per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 540 final], Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per lo spazio Schengen, per la gestione europea integrata delle frontiere e per la politica comune dei visti per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 541 final], Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per la sicurezza interna per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 542 final]*, C/2026/2547, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 maggio 2026. Il parere riguarda le tre proposte di regolamento sul sostegno finanziario – in materia di asilo, migrazione e integrazione; spazio Schengen, frontiere e visti; e sicurezza interna –, che istituiscono il quadro di sostegno dell'UE per il periodo 2028-2034. In esso, si sottolinea che i regolamenti in questione pongono un forte accento sulle misure di sicurezza e sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere, sollevando preoccupazioni in merito ai potenziali rischi per i diritti fondamentali. Pur riconoscendo che una gestione efficace delle frontiere è essenziale per il buon funzionamento dello spazio Schengen, il CESE rileva che la forte attenzione alla sicurezza, sia interna che esterna, tende a far passare in secondo piano le misure di sostegno all'integrazione e all'inclusione, che sono fondamentali per la coesione sociale, la partecipazione economica e la gestione efficace della migrazione nell'UE.

● ECRE, *State of Play of Pact Implementation*, 28 maggio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In vista del 12 giugno 2026, data a partire dalla quale trova applicazione la maggior parte degli atti di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo, il comunicato fornisce una panoramica dello stato di attuazione del Patto nei vari Stati membri dell'Unione.

● Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Consolidated Annual Activity Report of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 1° giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel corso del 2026, l'Agenzia ha fornito le proprie competenze in materia di diritti fondamentali sotto molteplici profili: (a) ha svolto attività di monitoraggio in conformità ai meccanismi di tutela dei diritti fondamentali previsti dal Patto,

rivolti agli Stati membri e alla Commissione; (b) ha pubblicato relazioni periodiche sulle violazioni dei diritti fondamentali alle frontiere esterne dell'UE; (c) ha pubblicato due position paper sui return hubs (marzo 2025) e sulle modalità di risposta da parte degli Stati membri situati lungo la frontiera terrestre orientale alla strumentalizzazione dei rifugiati e dei migranti (luglio 2025); (d) congiuntamente all'Autorità europea del lavoro (ELA) ha adottato orientamenti per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori migranti; (e) ha fornito supporto costante all'Agenzia europea per l'asilo (EUAA), Europol e Frontex.

● Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In collaborazione con il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Agenzia ha pubblicato un manuale dedicato all'asilo, frontiere e immigrazione incentrato sugli strumenti giuridici disponibili a livello del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea in tale contesto. Rispetto alla precedente edizione del 2020, il presente volume illustra il nuovo panorama giuridico introdotto con il Patto sulla migrazione e asilo, le modifiche normative intervenute a livello UE in materia di migrazione e controlli alle frontiere, la crescente espansione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il manuale si rivolge ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e ad altri operatori delle autorità nazionali, nonché alle istituzioni nazionali per i diritti umani, alle organizzazioni non governative e ad altri organismi coinvolti in tali tematiche.

● Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Fundamental Rights Report – Challenges and Achievements in 2025*, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel presente Report l'Agenzia rileva come gli sviluppi registrati in materia migratoria e asilo nel corso del 2025 abbiano messo a dura prova i valori comuni dell'Unione europea e i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare il presente capitolo analizza due principali tendenze emerse nel settore in esame: il ricorso ad un approccio di sicurezza alla gestione delle frontiere e della migrazione e le riforme concernenti le garanzie procedurali previste nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e asilo.

● ECRE, *Joint Statement Afghan and European civil society oppose EU engagement with the Taliban on deportations June 2026*, 18 giugno 2026, reperibile

al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il presente documento costituisce una dichiarazione sottoscritta da un gruppo di organizzazioni della società civile, incluse quelle della diaspora afghana in tutta Europa, in cui è manifestata preoccupazione e indignazione verso l'intenzione dell'UE di ospitare alcuni rappresentanti dei Talebani a Bruxelles per discutere di potenziali rimpatri verso l'Afghanistan. Si denuncia come il Paese, dopo il ritorno al potere dei Talebani, registri gravi violazioni di diritti umani, dello stato di diritto e degli obblighi internazionali nonché si sottolinea come qualsiasi tentativo di promuovere accordi di rimpatrio violerebbe il principio di non-refoulement. Con tale dichiarazione si chiede pertanto alla Commissione europea, al Servizio europeo per l'azione esterna e agli Stati membri di: (i) riconsiderare e sospendere qualsiasi invito o ospitalità ufficiale; (ii) subordinare qualsiasi impegno con l'Afghanistan a miglioramenti misurabili e verificabili dei diritti umani, soprattutto delle donne; (iii) di respingere qualsiasi accordo di cooperazione che facili i rimpatri; (iv) rispettare il principio di non-refoulement e gli obblighi dell'UE ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani; (v) garantire una consultazione significativa e strutturata con la società civile afghana e le organizzazioni dedicate ai diritti delle donne, dei rifugiati e ai diritti umani; (vi) sviluppare percorsi sicuri di protezione per gli afghani a rischio, incluso l'asilo, il ricongiungimento familiare, i visti umanitari e le ricollocazioni; (vii) continuare a sostenere i meccanismi internazionali indipendenti di accertamento delle responsabilità per eventuali violazioni o possibili crimini di guerra; (viii) garantire che la politica dell'UE sia strettamente connessa ai diritti umani, ai principi democratici e alle responsabilità anziché incentrata sulla deterrenza migratoria.

**Frontiere**

● Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dell'8 maggio 2026, *State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum.* COM(2026) 196 final [disponibile solo in lingua inglese]. La comunicazione illustra lo stato di avanzamento dell'attuazione del Patto, concentrandosi sui progressi compiuti dal novembre 2025 e individuando i settori chiave in cui è necessario intervenire ulteriormente in vista dell'entrata

in vigore del Patto, avvenuta poi nel mese di giugno. Nel complesso, la Commissione afferma che negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nell'attuazione di questo ampio e complesso quadro normativo, con particolare riferimento all'adeguamento delle legislazioni nazionali, all'istituzione dello screening obbligatorio e delle procedure di frontiera, alla creazione di meccanismi di monitoraggio indipendenti e al raggiungimento di una capacità di accoglienza sufficiente. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi per colmare le lacune rimanenti. La Commissione evidenzia inoltre come il grado di preparazione tra gli Stati membri vari, poiché essi devono affrontare sfide diverse. Afferma inoltre che è urgente che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per portare avanti l'attuazione degli elementi fondamentali del Patto, concentrandosi principalmente sulle componenti più importanti.

- *Decisione di esecuzione (UE) 2026/1131 del Consiglio, del 18 maggio 2026, che abroga la decisione di esecuzione (UE) 2024/1341 relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia.* In considerazione dei miglioramenti sostanziali e duraturi nella cooperazione in materia di riammissione da parte dell'Etiopia – soprattutto per quanto riguarda l'identificazione dei cittadini etiopi il cui soggiorno nel territorio degli Stati membri è irregolare, il rilascio di documenti di viaggio provvisori e l'organizzazione regolare di operazioni di rimpatrio – il Consiglio ha abrogato la decisione di esecuzione 2024/1341. Ai sensi dell'art. 25*bis* del reg. 810/2009, quest'ultima aveva temporaneamente sospeso l'applicazione di alcune disposizioni del Codice dei visti nei confronti dei cittadini dell'Etiopia allo scopo di incoraggiare le autorità di questo Paese terzo a intraprendere le azioni necessarie per migliorare la cooperazione in materia di riammissione.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 maggio 2026, *Relazione sullo stato di Schengen del 2026*. COM(2026) 150 final. La relazione considera gli sviluppi dell'area Schengen nell'ultimo anno e individua le priorità per quello successivo. In essa si sottolinea che nel 2025 si è registrato un miglioramento nel controllo delle frontiere esterne e un decremento del 26% degli attraversamenti irregolari rispetto al 2024. Inoltre, si è registrata la più alta percentuale di rimpatri degli ultimi dieci anni, pari

al 28%. Infine, la relazione individua alcune priorità per il quinto ciclo Schengen (2026-2027), tra cui lo sviluppo della dimensione esterna di Schengen, un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e un sistema di rimpatri effettivo. La relazione è corredata da un documento di lavoro che elenca le buone pratiche individuate nel contesto del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

- Commissione europea, *La Commissione formula pareri sui controlli temporanei alle frontiere interne nello spazio Schengen*, comunicato stampa, 2 giugno 2026, reperibile al seguente *link*. La Commissione europea ha adottato i propri pareri sulla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen da parte di Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Slovenia e Svezia.

- Commissione europea, *Pact on Migration and Asylum enters into application on 12 June*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il 12 giugno 2026 sono divenuti applicabili gli atti legislativi che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, destinato a riformare il quadro giuridico dell'UE in tale settore. Il nuovo sistema si fonda: sul rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, sull'introduzione di procedure comuni di asilo e rimpatrio, sull'armonizzazione degli standard delle condizioni di accoglienza, su un nuovo meccanismo di solidarietà e responsabilità e sul consolidamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali. Nei prossimi mesi gli Stati membri saranno chiamati a completare il processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti giuridici in linea con il nuovo panorama giuridico.

- Commissione europea, *Questions and answers on the Pact on Migration and Asylum*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Direzione Generale della Commissione europea pubblica un elenco di domande e risposte (Q&A) volto a esplicare il nuovo quadro normativo in vista dell'entrata in applicazione del Patto sulla migrazione e l'asilo.

- Commissione europea, *Aggiornamento dell'elenco dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 2, punto 16, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, 11 giugno 2026, reperibile a seguente *link*. L'aggiornamento riguarda Belgio, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Polonia e Slovenia.

- Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, *Elenco delle autorità designate di cui all'articolo 40, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1358 che istituisce l'Eurodac per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 che possono avere accesso ai dati registrati in Eurodac, nonché rettificarli o cancellarli, per le finalità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere a), b), c) e j), del suddetto regolamento*, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link.* L'elenco riguarda l'Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Svizzera.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *EUAA welcomes the entry into application of the Pact on Migration and Asylum*, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. L'Agenzia accoglie con entusiasmo l'applicazione del nuovo Patto sulla migrazione e asilo dal 12 giugno 2026. Negli ultimi due anni, ha lavorato a stretto contatto con la Commissione per sviluppare e attuare un Piano comune di attuazione "EUAA Pact Programme". In particolare, ha supportato la Commissione nella preparazione del primo "Solidarity Pool" dell'UE, nell'elaborazione della prima lista dell'Unione di Paesi di origine sicuri, nel rafforzamento della preparazione dei sistemi di asilo e accoglienza nonché nell'elaborazione di prodotti informativi per i richiedenti protezione.

- Commissione europea, *Aggiornamento degli importi di riferimento per l'attraversamento delle frontiere esterne, a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)* reperibile al seguente *link*. L'aggiornamento, pubblicato il 19 giugno 2026, riguarda la Norvegia e la Svezia.

- Commissione europea*, Aggiornamento dell'elenco dei valichi di frontiera*

*di cui all'articolo 2, punto 8), del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)* reperibile al seguente *link*. L'aggiornamento, pubblicato il 22 giugno 2026, riguarda la Svezia.

- Commissione europea, *Aggiornamento dell'elenco dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 2, punto 16, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)* reperibile al seguente *link*. L'aggiornamento, pubblicato il 25 giugno 2026, riguarda la Cechia e i Paesi Bassi.

- Commissione europea, *Aggiornamento dell'elenco dei valichi di frontiera di cui all'articolo 2, punto 8), del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)* reperibile al seguente *link.* L'aggiornamento, pubblicato il 26 giugno 2026, riguarda la Romania.

***

- Frontex, *Frontex and Armenia agree new cooperation deal at first EU–Armenia Summit*, comunicato stampa, 6 maggio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Frontex e l'Armenia hanno condiviso il testo di un accordo di cooperazione sulla gestione delle frontiere e dell'immigrazione, nel più ampio quadro del primo summit UE-Armenia. Si tratta, al momento, solo di un accordo sul tenore del testo, che ancora non crea alcun obbligo giuridico.

- Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, *Thirteenth Annual Report 2025*, 2 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il report descrive l'insieme delle attività svolte dal forum consultivo nel corso dell'anno 2025. Vengono sottolineate, in particolare, le principali osservazioni e raccomandazioni che il forum ha rivolto a Frontex e al suo consiglio di amministrazione al fine di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali delle persone nel contesto delle attività e operazioni svolte dall'Agenzia.

- eu-LISA, *EES Quarterly Report - Q4 2025*, 14 maggio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La relazione contiene le statistiche trimestrali relative al sistema ingressi uscite, con particolare attenzione

ai c.d. visa overstayers, ai dinieghi di ingresso, ai casi di revoca o estensione dell'autorizzazione al soggiorno e ai casi di esenzione dalla registrazione delle impronte digitali.

- *Parere del Comitato economico e sociale, Fondi per gli affari interni: migrazione, sicurezza delle frontiere*, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per l'asilo, la migrazione e l'integrazione per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 540 final], Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per lo spazio Schengen, per la gestione europea integrata delle frontiere e per la politica comune dei visti per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 541 final], Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per la sicurezza interna per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 542 final]*, C/2026/2547, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 maggio 2026. Il parere riguarda le tre proposte di regolamento sul sostegno finanziario – in materia di asilo, migrazione e integrazione; spazio Schengen, frontiere e visti; e sicurezza interna –, che istituiscono il quadro di sostegno dell'UE per il periodo 2028-2034. In esso, si sottolinea che i regolamenti in questione pongono un forte accento sulle misure di sicurezza e sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere, sollevando preoccupazioni in merito ai potenziali rischi per i diritti fondamentali. Pur riconoscendo che una gestione efficace delle frontiere è essenziale per il buon funzionamento dello spazio Schengen, il CESE rileva che la forte attenzione alla sicurezza, sia interna che esterna, tende a far passare in secondo piano le misure di sostegno all'integrazione e all'inclusione, che sono fondamentali per la coesione sociale, la partecipazione economica e la gestione efficace della migrazione nell'UE.

- eu-LISA, *2025 SIS Annual Statistics*, 25 maggio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Dal rapporto emerge che, anche nel corso del 2025, il Sistema di Informazione Schengen ha svolto un ruolo fondamentale nel supportare la cooperazione operativa nell'Unione europea. Invero, durante lo scorso anno le autorità nazionali e le agenzie dell'Unione hanno compiuto 17,7 miliardi di accessi al SIS, il che rappresenta un incremento del 18% rispetto al 2024.

- eu-LISA, *Eurodac Annual Statistics 2025*, 3 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel Report sono illustrate le statistiche annuali di Eurodac relative al 2025, suddividendo i dati in cinque

diverse categorie: dati di impronte digitali relative a richiedenti protezione internazionale, dati di impronte digitali di cittadini di Paesi terzi o apolidi fermati durante l'attraversamento irregolare alle frontiere, dati di impronte digitali di cittadini di Paesi terzi o apolidi illegalmente trovati presenti sul territorio dell'UE, istanze di ricerche comparative di impronte digitali da parte delle autorità degli Stati membri, ricerche effettuate da Europol di ricerche comparative di impronte digitali. Il Report comprende altresì gli "hit", ossia le corrispondenze positive generate dalla banca dati Eurodac da parte delle autorità designate o da quelle competenti in materia di asilo e immigrazione.

- Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In collaborazione con il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Agenzia ha pubblicato un manuale dedicato all'asilo, frontiere e immigrazione incentrato sugli strumenti giuridici disponibili a livello del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea in tale contesto. Rispetto alla precedente edizione del 2020, il presente volume illustra il nuovo panorama giuridico introdotto con il Patto sulla migrazione e asilo, le modifiche normative intervenute a livello UE in materia di migrazione e controlli alle frontiere, la crescente espansione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il manuale si rivolge ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e ad altri operatori delle autorità nazionali, nonché alle istituzioni nazionali per i diritti umani, alle organizzazioni non governative e ad altri organismi coinvolti in tali tematiche.

- eu-LISA, *New Eurodac enters into operation*, comunicato stampa, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In attuazione del regolamento Eurodac (UE) 2024/1358 è divenuto operativo il nuovo sistema Eurodac insieme a ulteriori componenti chiave, quali il Portale europeo di ricerca (ESP), il Registro comune delle identità (CIR) e il Servizio condiviso di confronto biometrico (sBMS). Il sistema mette a disposizione degli Stati membri, degli Stati associati a Schengen e della Commissione europea una banca dati potenziata a supporto della gestione dell'asilo e delle migrazioni, favorendo l'identificazione affidabile dei richiedenti protezione internazionale e dei migranti irregolari. La supervisione coordinata della banca dati è stata affidata al Comitato di Supervisione Coordinata (CSC) (European Data Protection

Board, *Coordinated Supervision Committee extends scope to include Eurodac*, comunicato stampa, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Sul punto si v. altresì eu-LISA, eu-LISA briefs EU Ministers on Eurodac and interoperability at JHA Council, comunicato stampa, 4 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In vista dell'entrata in funzione del nuovo sistema Eurodac, il Direttore esecutivo di eu-LISA, Tillmann Keber, ha illustrato ai membri del Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) lo stato di avanzamento dei lavori.

● Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *EUAA welcomes the entry into application of the Pact on Migration and Asylum*, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. L'Agenzia accoglie con entusiasmo l'applicazione del nuovo Patto sulla migrazione e asilo dal 12 giugno 2026. Negli ultimi due anni, ha lavorato a stretto contatto con la Commissione per sviluppare e attuare un Piano comune di attuazione "EUAA Pact Programme". In particolare, ha supportato la Commissione nella preparazione del primo "Solidarity Pool" dell'UE, nell'elaborazione della prima lista dell'Unione di Paesi di origine sicuri, nel rafforzamento della preparazione dei sistemi di asilo e accoglienza nonché nell'elaborazione di prodotti informativi per i richiedenti protezione.

**Asilo**

● Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dell'8 maggio 2026, *State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum.* COM(2026) 196 final [disponibile solo in lingua inglese]. La comunicazione illustra lo stato di avanzamento dell'attuazione del Patto, concentrandosi sui progressi compiuti dal novembre 2025 e individuando i settori chiave in cui è necessario intervenire ulteriormente in vista dell'entrata in vigore del Patto, avvenuta poi nel mese di giugno. Nel complesso, la Commissione afferma che negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nell'attuazione di questo ampio e complesso quadro normativo, con particolare riferimento all'adeguamento delle legislazioni nazionali, all'istituzione dello screening obbligatorio e delle procedure di frontiera, alla creazione di meccani-

smi di monitoraggio indipendenti e al raggiungimento di una capacità di accoglienza sufficiente. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi per colmare le lacune rimanenti. La Commissione evidenzia inoltre come il grado di preparazione tra gli Stati membri vari, poiché essi devono affrontare sfide diverse. Afferma inoltre che è urgente che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per portare avanti l'attuazione degli elementi fondamentali del Patto, concentrandosi principalmente sulle componenti più importanti.

- Commissione europea, *Pact on Migration and Asylum enters into application on 12 June*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il 12 giugno 2026 sono divenuti applicabili gli atti legislativi che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, destinato a riformare il quadro giuridico dell'UE in tale settore. Il nuovo sistema si fonda: sul rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, sull'introduzione di procedure comuni di asilo e rimpatrio, sull'armonizzazione degli standard delle condizioni di accoglienza, su un nuovo meccanismo di solidarietà e responsabilità e sul consolidamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali. Nei prossimi mesi gli Stati membri saranno chiamati a completare il processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti giuridici in linea con il nuovo panorama giuridico.

- Commissione europea, *Questions and answers on the Pact on Migration and Asylum*, comunicato stampa, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Direzione Generale della Commissione europea pubblica un elenco di domande e risposte (Q&A) volto a esplicare il nuovo quadro normativo in vista dell'entrata in applicazione del Patto sulla migrazione e l'asilo.

- Commissione europea, *Proposal for a Council implementing decision extending temporary protection, as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, until 4 March 2028* COM(345) final, 26 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Commissione propone di estendere di un ulteriore anno il regime di protezione previsto dalla direttiva 2001/55/CE, a causa del perdurare del conflitto e dell'emergenza umanitaria in Ucraina. L'art. 2 della proposta esclude dall'ambito di applicazione della decisione le persone che lasciano l'Ucraina non adempiendo agli obblighi militari previsti dal diritto ucraino e senza essere autorizzati dalle autorità ucraine. La

disposizione non si applica a coloro che già beneficiano della protezione temporanea all'entrata in vigore della decisione e fa salvo il rispetto del diritto dell'Unione e dei diritti fondamentali.

***

● UNHCR, *UNHCR's Recommendations for the EU Multiannual Financial Framework, 2028-2034*, 21 maggio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel documento in questione, l'UNHCR rivolge alcune raccomandazioni all'Unione in occasione dello svolgimento della fase decisiva dei negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale, soprattutto con riferimento alle misure finanziarie volte a supportare i Paesi partner nella gestione del fenomeno dello sfollamento forzato.

● *Parere del Comitato economico e sociale, Fondi per gli affari interni: migrazione, sicurezza delle frontiere*, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per l'asilo, la migrazione e l'integrazione per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 540 final], Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per lo spazio Schengen, per la gestione europea integrata delle frontiere e per la politica comune dei visti per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 541 final], Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sostegno dell'Unione per la sicurezza interna per il periodo dal 2028 al 2034 [COM(2025) 542 final]*, C/2026/2547, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 maggio 2026. Il parere riguarda le tre proposte di regolamento sul sostegno finanziario – in materia di asilo, migrazione e integrazione; spazio Schengen, frontiere e visti; e sicurezza interna –, che istituiscono il quadro di sostegno dell'UE per il periodo 2028-2034. In esso, si sottolinea che i regolamenti in questione pongono un forte accento sulle misure di sicurezza e sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere, sollevando preoccupazioni in merito ai potenziali rischi per i diritti fondamentali. Pur riconoscendo che una gestione efficace delle frontiere è essenziale per il buon funzionamento dello spazio Schengen, il CESE rileva che la forte attenzione alla sicurezza, sia interna che esterna, tende a far passare in secondo piano le misure di sostegno all'integrazione e all'inclusione, che sono fondamentali per la coesione sociale, la partecipazione economica e la gestione efficace della migrazione nell'UE.

● ECRE, *State of Play of Pact Implementation*, 28 maggio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In

vista del 12 giugno 2026, data a partire dalla quale trova applicazione la maggior parte degli atti di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo, il comunicato fornisce una panoramica dello stato di attuazione del Patto nei vari Stati membri dell'Unione

- Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo, *No significant rise in Iranian asylum applications in March, as EU+ caseload remained low*, comunicato stampa, 3 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nonostante il conflitto in corso in Medio Oriente e nel Golfo Persico, l'Agenzia informa come si sia registrato un numero di richieste di protezione internazionale a marzo 2026 stabile se comparato a quelle ricevute a febbraio e comunque inferiore ai livelli di gran parte del 2025 (si noti che sono solo 800 le domande di asilo presentate da cittadini iraniani).

- Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo, *Asylum Report 2026 – Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel Report l'Agenzia illustra i principali eventi e attività che hanno caratterizzato il settore dell'asilo nel corso del 2025. In particolare, evidenzia come, per il secondo anno consecutivo, il numero di domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri e nei Paesi associati sia diminuito, attestandosi a un totale di 0,8 milioni. Tale riduzione è riconducibile sia agli sviluppi politici che hanno coinvolto alcuni Paesi d'origine, come la Siria, sia al rafforzamento della cooperazione instaurata dall'UE con alcuni Paesi terzi. Al contempo, si evidenzia come sia proseguita la concessione della protezione temporanea a circa 4,5 milioni di sfollati ucraini e gli Stati membri stiano valutando una soluzione di lungo periodo in vista della cessazione di tale regime, previsto per marzo 2027. Peraltro, nel corso del 2025, tutti gli Stati membri sono stati impegnati, con la collaborazione della Commissione europea, nell'adeguamento dei propri ordinamenti per garantire l'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo, applicabile a decorrere da giugno 2026. Infine, l'Agenzia ha fornito supporto al processo legislativo volto all'adozione di un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri e della nozione stessa di Paese terzo sicuro. Sul punto si v. altresì il relativo comunicato stampa, Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Asylum Report 2026: EU+ gearing up for the next generation of the Common European Asylum System*, comunicato stampa, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese].

● Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. In collaborazione con il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Agenzia ha pubblicato un manuale dedicato all'asilo, frontiere e immigrazione incentrato sugli strumenti giuridici disponibili a livello del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea in tale contesto. Rispetto alla precedente edizione del 2020, il presente volume illustra il nuovo panorama giuridico introdotto con il Patto sulla migrazione e asilo, le modifiche normative intervenute a livello UE in materia di migrazione e controlli alle frontiere, la crescente espansione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il manuale si rivolge ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e ad altri operatori delle autorità nazionali, nonché alle istituzioni nazionali per i diritti umani, alle organizzazioni non governative e ad altri organismi coinvolti in tali tematiche.

● Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Practical Guide on Qualification for International Protection*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Guida favorisce una valutazione individuale, obiettiva e imparziale delle domande di protezione, nonché rappresenta uno strumento di autovalutazione e verifica della qualità delle decisioni adottate dalle autorità competenti. Pur non costituendo uno strumento vincolante, essa riflette gli standard condivisi e, congiuntamente agli altri strumenti pratici e guide elaborate dall'Agenzia, assiste funzionari, intervistatori, responsabili delle decisioni e delle politiche delle autorità nazionali per il riconoscimento della protezione internazionale. La precedente edizione era stata pubblicata nel 2018, mentre l'attuale versione racchiude le disposizioni del nuovo Patto sulla migrazione e asilo e la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Sul punto si v. altresì il relativo comunicato stampa, Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *EUAA publishes practical guides on asylum border procedure and subsequent applications, ahead of new Pact rules*, comunicato stampa, 4 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile in lingua inglese].

● Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Fundamental Rights Report – Challenges and Achievements in 2025*, 11 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel presente Report l'Agenzia rileva come gli sviluppi registrati in materia migratoria e asilo nel corso del

2025 abbiano messo a dura prova i valori comuni dell'Unione europea e i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, il presente capitolo analizza due principali tendenze emerse nel settore in esame: il ricorso ad un approccio di sicurezza alla gestione delle frontiere e della migrazione e le riforme concernenti le garanzie procedurali previste nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e asilo.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *EUAA welcomes the entry into application of the Pact on Migration and Asylum*, 12 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. L'Agenzia accoglie con entusiasmo l'applicazione del nuovo Patto sulla migrazione e asilo dal 12 giugno 2026. Negli ultimi due anni, ha lavorato a stretto contatto con la Commissione per sviluppare e attuare un Piano comune di attuazione "EUAA Pact Programme". In particolare, ha supportato la Commissione nella preparazione del primo "Solidarity Pool" dell'UE, nell'elaborazione della prima lista dell'Unione di Paesi di origine sicuri, nel rafforzamento della preparazione dei sistemi di asilo e accoglienza nonché nell'elaborazione di prodotti informativi per i richiedenti protezione.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, 22 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La guida fornisce indicazioni operative sull'applicazione della procedura accelerata prevista dal reg. (UE) 2024/1348, illustrando i presupposti per il suo utilizzo, le ipotesi di applicazione, le eccezioni e le garanzie procedurali, nonché gli effetti delle decisioni adottate nell'ambito di tale procedura.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *2025 Consolidated Annual Activity Report*, 26 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La relazione annuale sulle attività dell'Agenzia nel 2025 reca i dati aggiornati sull'andamento delle domande di protezione internazionale nel sistema UE+, nonché in tema di sostegno operativo agli Stati membri e attuazione del nuovo Patto su migrazione e asilo.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Practical Tool for Guardians - The Asylum Procedure*, 29 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il documento, destinato ai tutori dei minori stranieri non accompagnati, illustra le principali fasi della procedura di asilo alla luce del nuovo Patto, fornendo indicazioni operative sul ruolo del tutore nello *screening*,

nell'accesso alla procedura, durante l'esame della domanda di protezione internazionale e nell'eventuale fase di impugnazione. Particolare attenzione è poi dedicata alle garanzie procedurali per i minori non accompagnati.

● Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Practical Tool for Guardians - Introduction to International Protection*, 29 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La guida pratica, destinata ai tutori dei minori stranieri non accompagnati, fornisce un'introduzione ai principi della protezione internazionale e al quadro normativo dell'Unione europea aggiornato al Patto su migrazione e asilo. Il documento illustra le diverse forme di protezione internazionale, i principali diritti dei minori nel procedimento di asilo e il ruolo del tutore nell'assistenza al minore durante la procedura.

● Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Fundamental Rights Officer - Annual Report 2025*, 0 giugno 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La relazione illustra le attività svolte nel 2025 dal *Fundamental Rights Officer* dell'EUAA, con particolare riguardo all'attuazione della *Fundamental Rights Strategy 2024-2028,* alle visite operative negli Stati membri, al funzionamento del meccanismo di reclamo previsto dal regolamento istitutivo dell'Agenzia e alle priorità connesse all'attuazione del Patto su migrazione e asilo nel 2026.

**Dottrina**

**Immigrazione**

● BALBONI M., *La dichiarazione di Chisinau*, in *Eurojus*, anticipazione fasc., 16 giugno 2026, reperibile al seguente *link.*

● HOELLERER N., CHARSLEY K., EL-SHEWY J., WRAY H., *Bargaining with migrantisation: UK-EU couples and the post-Brexit family immigration regime*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, anticipazione fasc., 2 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

● ICHSAN FADILLAH M., *Labor Market Supply and Geopolitical Shock: Does Russia's Invasion of Ukraine Disrupt Inflows of Migrant Workers Into Visegrad Four Countries?*, in *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, anticipazione fasc., 16 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.

● MONTALDO S., Aut dedere aut discriminare? *Cittadini di Stato terzo e principio di uguaglianza al cospetto delle procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fascicolo seminario Forum IFA del 10 novembre 2025, reperibile al seguente *link*.

● PARIAT M., *L'Europe a-t-elle encore un problème migratoire ? État de la question migratoire à la veille de l'entrée en application du Pacte européen sur la migration et l'asile*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, n. 2, 2026, p. 99 ss., reperibile al seguente *link*.

● PERIN G., *Il fratello del cittadino dell'Unione che con questi abbia vissuto nel Paese di provenienza ha diritto al soggiorno in Italia?*, in *Questione Giustizia*, anticipazione fasc., 4 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.

● PITRONE A., *La parità di trattamento dei lavoratori stranieri nell'UE: tra regimi differenziati e tentativi di riforma*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fascicolo seminario Forum IFA del 10 novembre 2025, reperibile al seguente *link*.

● PREVIATELLO M., *La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea*, Padova, 2026, reperibile al seguente *link* **(monografia)**.

● SPERA F., *Alla ricerca dell'autonomia strategica attraverso atti atipici e informali: il* soft law *nelle relazioni esterne dell'UE*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2026, p. 197 ss., reperibile al seguente *link*.

● TAMMONE F., *Il nuovo che non avanza. Prime impressioni sulla Dichiarazione di Chișinău*, in *SIDIBlog*, anticipazione fasc., 22 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

● ATHANASIOU G., *A Sword Forged from a Shield: National Identity, Essential State Functions, and the First Subsidiarity Action in Assemblée nationale v. Parliament and Council (C-553/24)*, in *EuLawLive*, 19 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

● CANTONE C., *Reconciling EU Return Obligations with National Criminal Jurisdiction: Shamsi (C-877/24)*, in *EuLawLive*, 25 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.

- DI PASCALE A., *Towards 12 June: Some Progress but Many Delays in Implementing the Pact on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 28 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.
- FIKFAK V., MADSEN M. R., *Shopping Lists and Steppingstones. On the Chişinău Declaration*, in *Verfassungsblog*, 15 maggio 2026, reperibile al seguente *link.*
- COLOMBI D., *Return hubs don't return people – they detain them out of reach*, in *CEPS*, 18 June 2026, reperibile al seguente *link.*
- KUMMER R., *Being Rejected is not a Crime. Detention in the EU Return Regulation*, in *Verfassungsblog*, 11 maggio 2026, reperibile al seguente *link.*
- GOLDNER LANG I., CAREVIĆ M., *EU Safeguards for irregular migrants and the role of national institutions*, in *Migration policy centre*, 19 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.
- MÖLLER L.S., *Crossing a Line in Plain Sight. The Chişinău Declaration and the Politics of Convention Interpretation*, in *Verfassungsblog*, 1 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- PLATON S., *The French National Assembly's Subsidiarity Challenge to the Migration Pact: AG Ćapeta's Opinion in Assemblée nationale v. Parliament and Council (C-553/24)*, in *EuLawLive*, 10 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- SCHMALZ D., *Not a Return, Rather an Abduction*, in *Verfassungsblog*, 26 giugno 2026, reperibile al seguente *link.*
- THYM D., *Miths & Realities about Return Hubs under the Return Regulation*, in *eumigrationlawblog.eu*, 23 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

**Frontiere**

- BORRACCETTI M., *La Relazione della Commissione europea sullo stato di Schengen 2026: tra diminuzione degli arrivi, aumento dei rimpatri e persistenza delle inefficienze statali*, in *Eurojus*, anticipazione fasc., 29 giugno 2026, reperibile al seguente *link.*
- LEOTTA R., *La responsabilità extracontrattuale di Frontex tra tutela dei diritti fondamentali ed effettività del rimedio: note a margine delle sentenze Hamoudi e WS e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2026, p. 137 ss., reperibile al seguente *link*.

● MARIËN C., *Le mécanisme révisé de suspension des visas : un outil flexible et stratégique pour la gestion des flux migratoires dans l'Union européenne?*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, n. 2, 2026, p. 165 ss., reperibile al seguente *link*.

● PAPPALARDO M.M., *La violazione dell'obbligo di condurre i naufraghi in un «luogo sicuro» nell'ambito degli accordi con la Libia: il caso della nave Orione*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2026, p. 173 ss., reperibile al seguente *link*.

● PREVIATELLO M., *La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea*, Padova, 2026, reperibile al seguente *link* **(monografia)**.

● TURCO LIVERI S., *Redressing* Lacunae *in the EU Externalisation of Border Control Practices: Union Budget as Accountability Mechanism*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2026, p. 85 ss., reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

● COLOMBA J., *Il "buco nero" dei diritti nel cuore dell'Unione Europea: la frontiera franco-italiana come spazio di eccezione giuridica*, in *Questione Giustizia*, 9 giugno 2026, reperibile al seguente *link.*

● GHAFORI S., *By normalising the Taliban, the EU is trading its soul for a migration deal*, in *CEPS*, 19 May 2026, reperibile al seguente *link*.

● PLATON S., *The French National Assembly's Subsidiarity Challenge to the Migration Pact: AG Ćapeta's Opinion in Assemblée nationale v. Parliament and Council (C-553/24)*, in *EuLawLive*, 10 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

**Asilo**

● DE CAPITANI E., *Paesi sicuri e nuovo Regolamento Procedure: una scorciatoia più accidentata della via maestra*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2026, p. 423 ss., reperibile al seguente *link*.

● LAMBIASE E., *La "presunzione" di persecuzione come paradigma di non discriminazione sostanziale: il trattamento delle migranti afghane nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*,

anticipazione fascicolo seminario Forum IFA del 10 novembre 2025, reperibile al seguente *link*.

- PARIAT M., *L'Europe a-t-elle encore un problème migratoire ? État de la question migratoire à la veille de l'entrée en application du Pacte européen sur la migration et l'asile*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, n. 2, 2026, p. 99 ss., reperibile al seguente *link*.
- PREVIATELLO M., *La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea*, Padova, 2026, reperibile al seguente *link* **(monografia)**.
- VOINICH A., *La protezione effettiva dei minori ucraini tra diritto internazionale privato e garanzie dell'Unione in materia d'asilo*, in *Famiglia e diritto*, n. 6, 2026, p. 556 ss., reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

- ATHANASIOU G., *A Sword Forged from a Shield: National Identity, Essential State Functions, and the First Subsidiarity Action in Assemblée nationale v. Parliament and Council (C-553/24)*, in *EuLawLive*, 19 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- BORNEMANN J., FRASCA E., *Litigating Externalisation under the Italy-Albania Protocol. Fair-Weather Assumptions and Comfort Signals in AG Emiliou's Opinion in Sedrata*, in *Verfassungsblog*, 11 maggio 2026, reperibile al seguente *link.*
- BREUER M., *Can the Living Instrument Doctrine Be Reversed?*, in *EJIL:Talk!*, 17 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- DE LEO A., *Can a Member State Redefine the Territory of EU Asylum Law? Advocate General Medina's Opinion Regarding the Italy–Albania Protocol (C-706/25 and C-707/25)*, in *EuLawLive*, 22 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- DI PASCALE A., *Towards 12 June: Some Progress but Many Delays in Implementing the Pact on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 28 maggio 2026, reperibile al seguente *link*.
- MORLOTTI S., *Paesi di origine sicuri e ruolo del giudice nazionale. Riflessioni sul dialogo pregiudiziale nelle cause riunite* Alace e Canpelli, in *Federalismi.it,* n. 17, 2026, p. 94 ss., reperibile al seguente *link.*

- PLATON S., *The French National Assembly's Subsidiarity Challenge to the Migration Pact: AG Ćapeta's Opinion in Assemblée nationale v. Parliament and Council (C-553/24)*, in *EuLawLive*, 10 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.
- YILDIZ E., YÜKSEL U., LUCKEN C., *The Chişinău Declaration in the Data: Non-Refoulement and States' Insatiable Appetite for a Restrained Court*, in *EJIL:Talk!*, 19 giugno 2026, reperibile al seguente *link*.

**FORUM "IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO" (IFA)**
**RASSEGNA DI ATTI, DOCUMENTI e DOTTRINA**
**Bollettino bimestrale n. 4 – Luglio, Agosto 2026**
*A cura di Marta Ferrari, Irene Marchioro, Martina Previatello e Alessia Voinich*
*Coordinamento scientifico: Marco Borraccetti e Caterina Fratea*

In questo numero:

Sommario


**Atti di diritto dell'Unione europea**
**Immigrazione** 511
**Frontiere** 514
**Asilo** 521

**Dottrina**
**Immigrazione** 524
**Frontiere** 525
**Asilo** 526


## Atti di diritto dell'Unione europea

### Immigrazione

- Commissione europea, *Commission and High Representative propose new sanctions regime to counter threats from migrant smuggling, human trafficking, and other forms of organised crime*, 9 luglio 2026, comunicato stampa,

reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Commissione europea ha proposto un nuovo regime di sanzioni per combattere il traffico di migranti, la tratta di esseri umani e altre forme gravi di criminalità organizzata, come il traffico di armi, droga e il riciclaggio di denaro. L'iniziativa, annunciata dalla Presidente von der Leyen nel discorso sullo Stato dell'Unione 2025, punta a smantellare il modello di business dei trafficanti, limitarne i movimenti e tagliare i loro profitti. Le misure proposte includono il congelamento dei beni e il divieto di ingresso nell'UE per le persone e le entità coinvolte in queste attività illegali provenienti dall'esterno dell'Unione. Le proposte dovranno essere ora presentate al Consiglio.

- Commissione europea, *Commission adopts assessment report on readmission cooperation*, 23 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Ai sensi dell'art. 25*bis* del Codice dei Visti, la Commissione ha adottato la settima relazione annuale per valutare il livello di cooperazione in materia di riammissione degli irregolari prestato nel 2025 da 28 Paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen. Sulla base della valutazione annuale in questione, la Commissione può proporre al Consiglio l'adozione di misure restrittive in materia di rilascio dei visti nei confronti di quei Paesi terzi che non cooperano a sufficienza in materia di riammissione. Diversamente da quanto avvenuto in passato, quest'anno la Commissione non ha esercitato un simile potere. È importante sottolineare che, a differenza delle decisioni di esecuzione del Consiglio ex art. 25*bis* CDV (e delle relative proposte della Commissione), la relazione annuale della Commissione non è un documento pubblico.

- Commissione europea, *Commission provides €1.5 billion in macro-financial assistance to Egypt*, 24 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. La Commissione ha erogato un contributo pari a 1,5 miliardi di euro sotto forma di assistenza macro-finanziaria all'Egitto nell'ambito del partenariato strategico UE-Egitto siglato nel marzo 2024. Com'è noto, il partenariato in questione prevede la cooperazione tra le Parti nell'ambito di sei pilastri, tra cui figura anche il controllo delle frontiere, l'immigrazione e l'asilo. La Commissione ha riferito che, dalla data della firma, le Parti hanno conseguito notevoli progressi nell'attuazione del partenariato.

- *Decisione di esecuzione (UE) 2026/1922 della Commissione del 22 luglio 2026 relativa alla richiesta di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei dal*

*titolo «Save Europe Act» (Atto giuridico per salvare l'Europa) a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio*, pubblicato nella *GUUE* del 5 agosto 2026. La Commissione ha stabilito che l'iniziativa dei cittadini europei "Save Europe Act" non possiede i requisiti formali per la registrazione previsti dal reg. 2019/788. L'iniziativa in questione invitava la Commissione a proporre un atto che istituisse una moratoria temporanea sui nuovi canali di immigrazione non occidentali, compresi i visti per motivi di studio e di ricongiungimento familiare, riformando al contempo la politica di immigrazione e asilo. L'atto avrebbe dovuto rafforzare il controllo delle frontiere esterne, le procedure di *screening* rapido, nonché prevedere il rimpatrio sistematico e accelerato dei migranti irregolari, dei richiedenti asilo le cui domande sono state respinte e, in generale, dei migranti il cui soggiorno prolungato costituisce un grave onere per gli Stati membri. Avrebbe dovuto inoltre assicurare il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio in tutta l'Unione, una più stretta cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione e l'eliminazione dei fattori di attrazione legati al sistema di welfare che incoraggiano la migrazione verso l'Unione. La Commissione ha rilevato come l'iniziativa proponesse una moratoria temporanea generalizzata sui canali di immigrazione "non occidentale", fondata sulla tutela della "continuità etnica e culturale" dei "popoli autoctoni d'Europa". Ritenendo tale proposta manifestamente contraria all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ai valori sanciti all'art. 2 TUE, la Commissione ha, inoltre, precisato come il rispetto dell'identità nazionale di cui all'art. 4, par. 2, TUE non possa giustificare misure incompatibili con i valori fondamentali dell'Unione o con i diritti fondamentali. Per questi motivi, la Commissione ha deciso di non registrare l'iniziativa (art. 1 della decisione in esame). Sul punto si veda anche Commissione europea, *Commission concludes eligibility checks for two European Citizens' Initiatives on digital identity and age-verification, and on migration and asylum*, 22 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese].

- *Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2026 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune – relazione annuale 2025*, pubblicato nella *GUUE* del 5 agosto 2026. Sotto il profilo migratorio, nella sua risoluzione, il Parlamento: denuncia l'impiego da parte dei regimi autoritari, reti criminali e gruppi terroristici di mettere in pericolo la sicurezza degli europei talvolta mediante altresì l'uso della migrazione come arma; sottolinea come al conflitto a

Gaza possano conseguire sfollamenti forzati dovuti all'instabilità del Medio Oriente e del Nord Africa; incoraggia una cooperazione in materia di migrazione alla luce del 10° dialogo politico avvenuto tra l'UE e il Pakistan il 17 luglio 2025; invita la Commissione e il SEAE a consolidare l'impegno con le organizzazioni internazionali per rafforzare la gestione della migrazione, nel rispetto dei diritti umani e della dignità umana e nella tutela del diritto di asilo.

***

- European Migration Network (EMN), *Migration and Asylum Overview 2025*, luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto contiene una panoramica dei principali sviluppi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo relativi al 2025. I dati statistici in esso riportati evidenziano un calo degli attraversamenti irregolari e del numero di domande di protezione internazionale presentate per la prima volta alle autorità degli Stati membri e, parallelamente, un aumento del numero di visti Schengen uniformi rilasciati. Per quanto riguarda la migrazione regolare, molti Stati hanno introdotto misure per agevolare l'ingresso di lavoratori stranieri altamente qualificati, ricercatori e studenti, prevedendo al contempo controlli più stringenti per evitare l'abuso delle nuove vie d'ingresso legali. Inoltre, il rapporto contiene alcune valutazioni circa le misure adottate ai fini di una migliore integrazione degli stranieri, le misure a protezione delle categorie vulnerabili e, da ultimo, le iniziative di cooperazione con i Paesi terzi.

- Frontex, *Guide for return operations by air coordinated or organised by Frontex*, 11 agosto 2026, reperibile al seguente *link*. La presente Guida ambisce a fornire delle linee guida operative dirette a standardizzare le procedure e a semplificare le operazioni di rimpatrio via aerea, attraverso le quali Frontex sostiene gli Stati membri nelle diverse fasi del processo di rimpatrio, nell'ottica di consolidare il proprio ruolo di braccio operativo della politica dell'UE in tale settore. La Guida assume particolare rilievo nell'ambito della politica migratoria dell'Unione, anche alla luce del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, poiché una politica di rimpatrio efficace e coordinata costituisce una sua componente essenziale.

**Frontiere**

- *Decisione di esecuzione (UE) 2026/1733 del Consiglio del 10 luglio 2026*

*relativa alla sospensione dell'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Guinea*. A seguito di una valutazione svolta ai sensi dell'art. 25 *bis*, par. 2, del codice dei visti, la Commissione ha ritenuto che la cooperazione della Guinea in materia di riammissione di migranti irregolari sia insufficiente. Di conseguenza, il Consiglio ha adottato una decisione di esecuzione ai sensi dell'art. 25 *bis*, par. 5, lett. a, del codice dei visti, con la quale ha disposto la sospensione dell'applicazione di alcuni articoli di tale codice nei confronti di cittadini della Guinea soggetti all'obbligo di visto. Si tratta, in particolare, dell'art. 14, par. 6 (contenente una possibilità di deroga ai requisiti per la presentazione di una domanda di visto uniforme); dell'art. 16, par. 5, lett. b (sull'esenzione dal pagamento di diritti per il visto in favore di titolari di passaporti diplomatici e di servizio); l'art. 23, par. 1 (relativo al termine di 15 giorni di calendario per la decisione sulla domanda); e l'art. 24, par. 2 e 2 *quater* (relativi al rilascio di visti per ingressi multipli).

- Consiglio europeo, *QFP 2028-2034: il Consiglio concorda la posizione negoziale sul sostegno dell'UE per la migrazione, la gestione delle frontiere e la sicurezza interna*, 15 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link*. Il Consiglio ha concordato la propria posizione negoziale parziale sui regolamenti che definiscono il sostegno finanziario dell'UE in materia di migrazione, gestione delle frontiere, visti e sicurezza interna per il periodo 2028-2034. Tali regolamenti costituiscono parte del bilancio complessivo dell'UE per il periodo 2028-2034. La posizione negoziale, tuttavia, è definita come solo "parziale" in quanto esclude le dotazioni finanziarie e le questioni orizzontali, che sono attualmente in discussione nell'ambito dei negoziati complessivi sul prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2028-2034.

- Commissione europea, Aggiornamento dell'elenco dei valichi di frontiera di cui all'articolo 2, punto 8), del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), 16 luglio 2026, reperibile a seguente *link*. L'aggiornamento riguarda la Francia.

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte dell'Italia alla sua frontiera*

*terrestre con la Slovenia in conformità dell'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).* Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte dell'Italia, dei controlli alle frontiere con la Slovenia a partire dal 19 dicembre 2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative che accompagnano e limitano l'impatto del ripristino del controllo alle frontiere interne" e, dall'altro, le misure adottate dall'Italia allo scopo di mitigare l'impatto dei controlli alle frontiere interne. Infine, rivolge all'Italia alcune raccomandazioni volte a sviluppare ulteriormente la cooperazione con gli Stati membri e i Paesi terzi della regione.

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte dei Paesi Bassi alle loro frontiere interne terrestri ed aeree conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).* Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte dei Paesi Bassi, dei controlli alle frontiere a partire dal 9 dicembre 2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative che [i Paesi Bassi] utilizzano in relazione al ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri ed aeree" e, dall'altro, le "misure di attenuazione" volte a far sì che "le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne rimangano limitate". Infine, rivolge ai Paesi Bassi alcune raccomandazioni volte ad "eliminare gradualmente il controllo di frontiera alle frontiere interne terrestri ed aeree".

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Svezia alle sue frontiere interne conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).* Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte della Svezia, dei controlli alle sue frontiere interne a partire dal 12 novembre 2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne" e, dall'altro, le misure

adottate dalla Svezia allo scopo di limitare le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne. Infine, rivolge alcune raccomandazioni volte a far sì che lo Stato in questione elimini "gradualmente i controlli alle frontiere interne svedesi".

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Norvegia alle sue frontiere marittime con collegamenti via traghetto con la Danimarca, la Germania e la Svezia, conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)*. Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte della Norvegia, "del controllo di frontiera alla frontiera interna marittima con collegamenti via traghetto con lo spazio Schengen" a partire dal 12 novembre 2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative" e, dall'altro, le "misure di attenuazione". Infine, rivolge alcune raccomandazioni volte a far sì che lo Stato in questione elimini "gradualmente i controlli alle frontiere interne".

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Germania alle sue frontiere terrestri conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).* Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte della Germania, dei controlli alle frontiere terrestri a partire dal 16 settembre 2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne e ne limitano le ripercussioni" e, dall'altro, le "misure di attenuazione". Infine, raccomanda alla Germania di cooperare in modo fruttuoso con gli Stati membri confinanti e di applicare le misure alternative allo scopo di "procedere alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere interne".

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Slovenia alle sue frontiere interne terrestri con la Croazia e l'Ungheria conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).* Nel parere, pubblicato nella *GUUE* del 24 luglio 2026, la Commissione ha preso posizione sul ripristino, da parte della Slovenia, dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Croazia e l'Ungheria a partire dal 22 dicembre

2024. Oltre alle valutazioni circa il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, il parere considera, da un lato le "misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne e ne limitano le ripercussioni" e, dall'altro, le "misure di attenuazione". Infine, raccomanda alla Slovenia di cooperare in modo fruttuoso con gli Stati membri confinanti e di applicare le misure alternative allo scopo di "procedere alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere interne".

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte dell'Austria alle sue frontiere terrestri con la Cechia, la Slovacchia, l'Ungheria e la Slovenia conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)*, pubblicato nella *GUUE* del 4 agosto 2026. Nel parere, la Commissione prende atto delle preoccupazioni in materia di sicurezza addotte dall'Austria a giustificazione del ripristino dei controlli alle frontiere interne con la Cechia, la Slovacchia, l'Ungheria e la Slovenia. Tuttavia, alla luce degli strumenti previsti dal diritto dell'Unione europea, ulteriormente rafforzati con l'entrata in vigore del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo nel giugno 2026, della proficua cooperazione con gli Stati membri e i Paesi terzi confinanti nonché dell'applicazione delle misure alternative, invita l'Austria a procedere alla graduale soppressione di tali controlli.

- *Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2026 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2025*, pubblicato nella *GUUE* del 5 agosto 2026. Nella risoluzione, il Parlamento, preso atto che alcuni attori internazionali, in particolare Stati autoritari, compromettono la sicurezza e le stabilità europee mediante il ricorso a tattiche ibride, tra cui la strumentalizzazione della migrazione, ritiene essenziale prevedere, nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale, finanziamenti per la realizzazione di barriere fisiche alle frontiere, al fine di salvaguardare l'Europa dalle minacce ibride, nonché un rafforzamento della cooperazione con i partner del Mediterraneo nel settore della sicurezza marittima al fine altresì di combattere l'immigrazione irregolare.

- *Parere della Commissione del 2 giugno 2026 sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Danimarca alle frontiere terrestri e marittime con la Germania conformemente all'articolo 27 bis,*

*paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)*, pubblicato nella *GUUE* del 5 agosto 2026. Nel parere, la Commissione sottolinea come il pieno ricorso alle misure alternative disponibili di cui alla raccomandazione (UE) 2024/268, nonché alle possibilità offerte dal codice frontiere Schengen, come riveduto, costituiscano uno strumento efficace per garantire un elevato livello di sicurezza senza la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne. Per tali ragioni, invita la Danimarca, anche alla luce delle misure alternative adottate dalle autorità danesi, ad avvalersi degli strumenti previsti dal diritto dell'Unione europea e a cessare gradualmente i controlli alle frontiere interne con la Germania.

- *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2026 sui partenariati strategici dell'UE in materia di sicurezza e difesa*, pubblicato nella *GUUE* del 12 agosto 2026. Nella risoluzione il Parlamento sottolinea l'importanza del rafforzamento dei partenariati in materia di sicurezza e difesa per la gestione integrata delle frontiere con i diversi partner altresì anche in considerazione della dimensione esterna della migrazione irregolare. Sottolinea, inoltre, come la strumentalizzazione della migrazione da parte di paesi terzi belligeranti costituisca una minaccia alla sicurezza dell'UE.

***

- European Migration Network (EMN), *Migration and Asylum Overview 2025*, luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto contiene una panoramica dei principali sviluppi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo relativi al 2025. In relazione al controllo delle frontiere, oltre all'ingresso di Bulgaria e Romania nell'area Schengen, si segnala l'entrata in funzione del sistema ingressi uscite.

- eu-LISA, *EES Quarterly Report – Q1 2026*, 10 luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto presenta le statistiche registrate alle frontiere esterne dell'area Schengen nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 marzo 2026. Pubblicato da eu-LISA in conformità con il Regolamento EES, fornisce una panoramica sui rifiuti di ingresso, sulle autorizzazioni di soggiorno revocate e prorogate e sulle esenzioni dal rilevamento delle impronte digitali, con suddivisioni per nazionalità, età e sesso.

- eu-LISA, *New Eurodac enters into operation*, 12 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il co-

municato stampa dà notizia dell'entrata in operatività del nuovo sistema Eurodac, insieme ad altri componenti chiave dell'architettura di interoperabilità dell'UE, quali il Portale di Ricerca Europeo (ESP), il Repository Comune delle Identità (CIR) e il Servizio Condiviso di Corrispondenza Biometrica (sBMS).

- Frontex Fundamental Rights Office, *Annual Report 2025*, 15 luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Questo rapporto annuale mira a informare il pubblico circa le attività svolte dall'Ufficio per i Diritti Fondamentali nel 2025. Identifica in particolare le sfide in materia di diritti fondamentali che caratterizzano l'ambito del lavoro di Frontex e il contesto in cui essa opera, fornendo informazioni sulla misura in cui tale attività è conforme ai diritti fondamentali. I cinque capitoli in cui è suddiviso questo specifico report sono dedicati, rispettivamente, alle attività di monitoraggio alle frontiere esterne e nei Paesi terzi; alle attività relative alle operazioni di rimpatrio; ai meccanismi di accountability che rientrano nel mandato dell'Ufficio; alle funzioni consultive e di cooperazione dell'Ufficio; al coinvolgimento dell'Ufficio nelle attività di formazione e sviluppo delle competenze.

- *Working arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), signed in Dublin on 16 July 2026*, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il 16 luglio 2026, Frontex ed Europol hanno firmato un'intesa operativa che sostituisce il precedente accordo sulla cooperazione operativa del 2015. La nuova intesa, applicabile dal 17 luglio 2026, è volta, *inter alia*, ad instaurare una maggior cooperazione tra le Parti nella lotta al traffico dei migranti e alla tratta di esseri umani.

- Frontex, *Consolidated Annual Activity Report (CAAR) for 2025*, 11 agosto 2026, reperibile al seguente *link*. Nel Report, Frontex illustra come nel 2025 siano proseguite le sue attività strategiche e operative in conformità e secondo le priorità stabilite dal Nuovo Patto sulla migrazione e asilo. L'agenzia ha profuso il proprio impegno nel sostenere gli Stati membri nella gestione della pressione migratoria e delle sfide transfrontaliere, nonché ha conseguito importanti risultati nelle attività di riammissione, rimpatrio e reintegrazione superando gli obiettivi di performance stabiliti in diversi settori. Infine, ha rafforzato i partenariati operativi con i principali Paesi di origine e di transito.

## Asilo

● *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Valutazione a norma dell'articolo 4 della decisione di esecuzione (UE) 2025/2323 della Commissione*, 15 luglio 2026, COM(2026) 387 final. Ai sensi dell'art. 11 del regolamento (UE) 2024/1351 (c.d. regolamento gestione) la Commissione è tenuta, entro il 15 ottobre di ogni anno, ad adottare una decisione di esecuzione che stabilisce se un determinato Stato membro sia soggetto a pressioni migratorie, sia a rischio di pressioni migratorie durante l'anno successivo o affronti una situazione migratoria significativa. In questo contesto, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2025/2323, la quale, all'art. 4, dispone che la Commissione stessa debba valutare entro il 12 luglio 2026 e nuovamente entro il 15 ottobre 2026 se si siano verificate, negli Stati membri beneficiari di misure di solidarietà, carenze sistemiche che potrebbero comportare conseguenze negative gravi per il funzionamento del regolamento gestione, e in particolare per la sua parte III relativa ai criteri di determinazione dello Stato membro competente, nel qual caso gli Stati contributori non sarebbero tenuti a eseguire gli impegni assunti. Ai sensi di tale articolo 4, la Commissione ha quindi adottato la comunicazione qui citata, che si concentra in particolare sulla situazione in Italia e Grecia.

● Consiglio dell'UE, *I paesi dell'UE convengono di prorogare la protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina fino a marzo 2028*, 15 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link*. Alla luce del perdurante conflitto con la Russia, il Consiglio dell'UE ha concordato di prorogare lo status di protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina fino al 4 marzo 2028. Ha altresì deciso che la protezione per i nuovi richiedenti (non, quindi, per chi già ne beneficia) verrà concessa solo a coloro che sono in regola con gli obblighi militari nel Paese. Non si tratta ancora di una decisione di proroga formale, la quale verrà pubblicata più avanti nella Gazzetta Ufficiale.

● *Decisione di esecuzione (UE) 2026/1912 del Consiglio del 30 luglio 2026 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, pubblicato nella *GUUE* del 4 agosto 2026. Con la presente decisione, il Consiglio dell'Unione europea proroga fino al 4 marzo 2028 la protezione temporanea concessa alle persone sfollate dall'Ucraina di cui all'art. 2 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (protezione già prorogata con le decisioni di esecuzione (UE) 2023/2409, (UE) 2024/1836 e (UE) 2025/1460).

***

- European Migration Network (EMN), *Migration and Asylum Overview 2025*, luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto contiene una panoramica dei principali sviluppi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo relativi al 2025. Con riferimento alla protezione internazionale, gli Stati hanno introdotto misure volte a migliorare l'efficienza delle procedure di asilo, identificare più agevolmente le domande di protezione infondate e adattare le strutture di accoglienza alle pressioni migratorie impreviste.
- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *EUAA renews operational support to Member States as Pact implementation advances*, 15 luglio 2026, comunicato stampa, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il comunicato stampa presenta un riepilogo delle diverse azioni svolte da EUAA per supportare gli Stati membri nella graduale implementazione del Patto su immigrazione e asilo. Tra queste, viene evidenziato in particolare il rinnovo dei piani operativi dell'Irlanda.
- ECRE, *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*, 24 luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Nel documento in questione, ECRE esamina criticamente l'affidabilità e l'accuratezza delle statistiche in materia di asilo, allo scopo di far emergere come l'utilizzo poco accorto delle stesse sia suscettibile di alterare la percezione delle reali esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea.
- ECRE, *AIDA Country Report on Italy – Update on 2025*, 29 luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto fornisce una panoramica degli sviluppi normativi e di prassi relativi alle procedure d'asilo, alle condizioni di detenzione e al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, soffermandosi anche sull'effettività dei diritti derivanti dalla protezione internazionale.
- European Migration Network (EMN), *Early integration of applicants for international protection*, luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. L'informativa esamina le varie tipologie di misure di integrazione predisposte dagli Stati a favore dei richiedenti protezione internazionale, le relative modalità di concessione, le autorità competenti, nonché le fonti di finanziamento.
- ECRE, *The legal framework for the detention of asylum seekers in Europe*, luglio 2026, reperibile al seguente *link*. Il rapporto fornisce una panoramica in

chiave comparata della disciplina giuridica applicabile al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale in 26 Paesi europei (Stati membri e Paesi terzi). Individua le carenze strutturali, le difficoltà pratiche e le buone prassi, valutandone la compatibilità con il quadro giuridico di riferimento, anche alla luce dei motivi di ricorso al trattenimento dei richiedenti protezione previsti dal Patto sulla migrazione e l'asilo.

- ECRE, *Managing arrivals at the EU external borders: Accessing protection in the Canary Islands*, luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il rapporto esamina l'attuazione della politica di immigrazione e asilo nelle isole Canarie nel contesto del sistema d'asilo spagnolo. Si sofferma in particolare sull'accesso alla procedura d'asilo, sulle condizioni di accoglienza, sulla protezione dei minori e sulle implicazioni del nuovo Patto in quella che rappresenta una delle più importanti aree di frontiera esterna dell'Unione.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Overview of the Implementation of Safe Country Concepts*, *Situational Update No 27*, 31 luglio 2026, reperibile al seguente *link* [disponibile solo in lingua inglese]. Il documento offre una panoramica sull'applicazione, nel primo semestre del 2026, dei concetti di Paese di origine sicuro e Paese terzo sicuro a livello dell'UE e nei Paesi EU+, alla luce dell'entrata in applicazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. In particolare, illustra lo stato di attuazione delle relative liste nazionali e le principali divergenze tra gli Stati, dando anche conto delle novità introdotte dai regolamenti (UE) 2026/464 e 2026/463, rispettivamente in materia di lista dell'Unione dei Paesi di origine sicuri e di applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

- Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Data Analysis of Asylum Applications by Unaccompanied Minors in 2025*, 4 agosto 2026, reperibile al seguente *link*. L'Agenzia ha pubblicato la presente scheda informativa che riprende i dati relativi alle domande di asilo presentate da minori migranti non accompagnati, già pubblicati nell'Asylum Report 2026, evidenziando come nel 2025 siano state avanzate circa 22.000 domande di protezione internazionale nei paesi EU+, numero diminuito di quasi il 40% rispetto all'anno precedente essendo il livello più basso registrato dal 2020. Le ragioni sottese a tale diminuzione si riconducono alla significativa riduzione delle domande presentate da minori non accompagnati provenienti dalla Siria.

**Dottrina**

**Immigrazione**

- ANNONI A., *Il visto umanitario come strumento di attuazione dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio: il caso dei palestinesi di Gaza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2026, p. 1 ss., reperibile al seguente *link*.
- AVCI M.M., *Immigration Detention of Migrant Children and the European Court of Human Rights: Developments in the Court's Evolutive Jurisprudence under the Living-Instrument Doctrine*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 2, 2026, p. 182 ss., reperibile al seguente *link*.
- CONTI R.G. (a cura di), *Dopo Chişinău. Migrazioni, sicurezza e diritti fra Stati, giudici nazionali e Corte EDU. Intervista a Bruno Nascimbene e Guido Raimondi*, in *Giustizia Insieme*, anticipazione fasc., 13 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- FAVILLI C., *Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 289 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- MINNITI L., *I tribunali italiani di fronte alla disciplina scaturita dal Patto UE su Migrazione e Asilo. Le nuove norme UE, tra realtà e* finzioni*: una grande illusione?*, in *Giustizia Insieme*, anticipazione fasc., 3 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- PALLADINO R., *Tra attrazione dei talenti e istanze securitarie: lo status giuridico di studenti e ricercatori stranieri nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fascicolo seminario Forum IFA del 10 novembre 2025, reperibile al seguente *link*.
- PANIZZON M., *Bilateral Migration Agreements Before the Courts: Discretionary Scope and a Migrant's Right to Stay*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 2, 2026, p. 205 ss., reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

- HOLLAUS B., *Beyond Strasbourg: The Chişinău Declaration in Europe's*

*Multi-Level Human Rights Architecture*, in *EJIL:Talk!*, 20 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.

- MURESAN C.-C., *Instrumentalised Migration or an Instrumentalised Court? The Chișinău Declaration Frames Summary Expulsions as Militant Democracy*, in *Verfassungblog*, 6 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- TELI F., *The New EU Return Regulation: A Step Towards Crimmigration?*, in *EJIL:Talk!*, 14 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- VARDIASHVILI T., *From Specificity to Institutional Reliability:* J.B. v. Greece *and Diplomatic Assurances*, in *EJIL:Talk!*, 27 agosto 2026, reperibile al seguente *link*.

**Frontiere**

- LAMBIASE E., *L'emersione delle vulnerabilità di genere nello screening pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 258 ss., reperibile al seguente *link*.
- MEDROMI H., *La projection externe des frontières intelligentes de l'Union européenne*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, n. 84, 2026, p. 183 ss., reperibile al seguente *link*.
- NASCIMBENE B., *Schengen, quarant'anni dopo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2026, p. 431 ss., reperibile al seguente *link*.
- OLIVITO E., *Ex Parte Principis. Re-(b)ordering Europe Through Migration Law and Legal Fictions***,** in *European Papers*, n. 2, 2026, p. 1143 ss., reperibile al seguente *link*.
- SALZANO L., Hamoudi and WS v Frontex: *Breaking the Immunity, Not the Cycle*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 2, 2026, p. 252 ss., reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

- BORNEMANN J., *Ceuta at the Fault Lines of European Solidarity. The EU's External Border Regime Between Reform and Political Tensions,* in *Verfassungblog*, 3 agosto 2026, reperibile al seguente *link*.
- FACHILE S., MAURIZI B., CHETONI M., *Il Patto UE sulla migrazione e*

*asilo alla prova della frontiera: la valutazione della vulnerabilità e gli obblighi informativi in fase di screening tra norma e realtà operativa*, in *Questione Giustizia*, 23 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.

- PÉREZ-GONZALEZ C., *Must States Control Their Borders? The Ceuta Crisis and International Law*, in *EJIL:Talk!*, 18 agosto 2026, reperibile al seguente *link*.

**Asilo**

- AMADEO S., *Il diritto a un ricorso effettivo e l'accesso alla protezione internazionale. Le implicazioni settoriali di un principio fondamentale*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 24 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- AMATO S., *Sicurezza pubblica, intelligenza artificiale e tutela dei migranti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2026, p. 1 ss., reperibile al seguente *link*.
- ATHANASIOU G., *Balancing National Security and Non-Refoulement: the Securitization of EU Migration Policies and the Crisis of Fundamental Rights*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 2, 2026, p. 151 ss., reperibile al seguente *link*.
- ATHANASIOU G., SANDRI E., *Procedural Limbo and Responsibility Evasion in the Dublin System: Unpacking the Pitfalls of the Dublin III Regulation in Case C-458/24 Daraa*, in *European Papers*, n. 2, 2026, p. 1089 ss., reperibile al seguente *link*.
- BACCI S., *La sospensione unilaterale dei trasferimenti Dublino da parte dell'Italia e la centralità del diritto di asilo nella sentenza Daraa della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fasc. n. 2, 2026, 6 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- BARTIROMO M.M., *Dal contesto afghano a due nuovi principi di rilevanza generale: il rafforzamento della dimensione di genere nella nozione di rifugiato dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'UE AH e FN del 4 ottobre 2024*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 154 ss., reperibile al seguente *link*.

- BELARDO E., *Applying intersectionality to gender discrimination in International refugee law: the case of women asylum seekers*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 187 ss., reperibile al seguente *link*.
- CATALDI G., *Montesquieu o Elon Musk?, La gestione dei migranti tra diritto sovranazionale e separazione dei poteri dello Stato*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 204 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- CHALOUB L., MORARU M., *Managing Mass Influx in the EU: The New Pact on Asylum and Migration and the War in Ukraine*, in POLI S., MORARU M., PALADINI L., PORTELA C., *The EU's Response to the War in Ukraine and Its Impact on the EU Legal Order*, The Hague, 2026, p. 235 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- DE VIDO S., *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 210 ss., reperibile al seguente *link*.
- DI BARI M., *Safe Countries and Constitutional Identity*, in *Revista de derecho constitutional europeo*, n. 45, 2026, reperibile al seguente *link*.
- DI PASCALE A., *Delocalizzare i centri, non i diritti. Le conclusioni dell'Avvocata generale Medina nelle cause riunite C-706/25 e C-707/25 (Comeri e Sidilli) tra competenze esterne e territorialità funzionale del diritto dell'asilo dell'Unione*, in *Eurojus*, anticipazione fasc., 6 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- ELFVING S., *Dialogue across Courts: the CJEU, the ECtHR, and the rights of migrant women*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 235 ss., reperibile al seguente *link*.
- FERRI M., *Il controllo sulla legittimità della lista comune dell'Unione sui paesi di origine sicuri: tra eredità giurisprudenziali più che mai attuali e prospettive di evoluzione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2026, p. 1 ss., reperibile al seguente *link*.
- KENTMEN-CIN C., *European Public Support for EU's Policy of Welcoming Ukrainian Refugees: Realistic and Symbolic Group Threats*, in *Journal of Im-*

*migrant & Refugee Studies*, 5 agosto 2026, anticipazione fasc., reperibile al seguente *link*.

- MARIN L., *"Qual è la forma dell'acqua?" Il diritto di asilo e la lista europea dei Paesi di origine sicuri*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fascicolo seminario Forum IFA del 10 novembre 2025, reperibile al seguente *link*.
- MUNARI F., *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della* sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 471 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- NICOLOSI S., ERTUNA LAGRAND T., *Integrating Gender Equality into International Refugee Law: The Contribution of the Court of Justice of the European Union*, in *European Journal of International Law*, n. 1, 2026, p. 155 ss., reperibile al seguente *link*.
- PALMER N., *Distributing mobility: regressive asylum agreements and racialised difference*, in *London Review of International Law,* 15 luglio 2026, anticipazione fasc., reperibile al seguente *link*.
- PISTOIA E., *Il futuro della protezione temporanea nel nuovo quadro normativo relativo alle situazioni di crisi*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 542 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- PREVIATELLO M., *La nozione di Paese terzo sicuro: sviluppi recenti e questioni aperte*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 569 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.
- SENATORE A., *Orientamento sessuale e tutela dei diritti fondamentali: quale tensione con le esigenze di valutazione della credibilità del richiedente protezione internazionale?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 301 ss., reperibile al seguente *link*.
- SIMONE P., *L'interpretazione conforme alle convenzioni internazionali del diritto derivato dell'Unione europea in tema di qualifiche riferite all'immigrazione e all'asilo*, in A.A.V.V., Liber Amicorum *Luigi Daniele. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, p. 668 ss., reperibile al seguente *link* **(collettanea)**.

- TONOLO S., *Rule Of Law, controllo dei flussi migratori e protezione internazionale***,** in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2026, p. 1 ss., reperibile al seguente *link*.
- TONOLO S., *Introduction to the Focus 'Gender-related vulnerabilities: new challenges for the protection of migrants and asylum seekers'*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2026, p. 144 ss., reperibile al seguente *link*.
- VESHI D., *The Italy-Albanian Protocol of November 2023 after the Joined Cases C-758/24 and C-759/24*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2026, p. 503 ss., reperibile al seguente *link*.

Risorse *online*

- BENDINELLI R., *The protection granted to asylum seekers' personal data under EU law,* in *European Law Blog,* 17 July 2026, reperibile al seguente *link*.
- GUARNOTTA M., *Il sistema della protezione internazionale nel quadro normativo europeo e nazionale*, in *Questione Giustizia*, 28 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- LININGS S., *Progressive Elements of the EU Migration Pact and Their Limits*, in *Verfassungblog*, 21 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.
- MAIANI F., *The first run of the new Solidarity Mechanism: "more for more" or "back to square one"?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 luglio 2026, reperibile al seguente *link*.

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