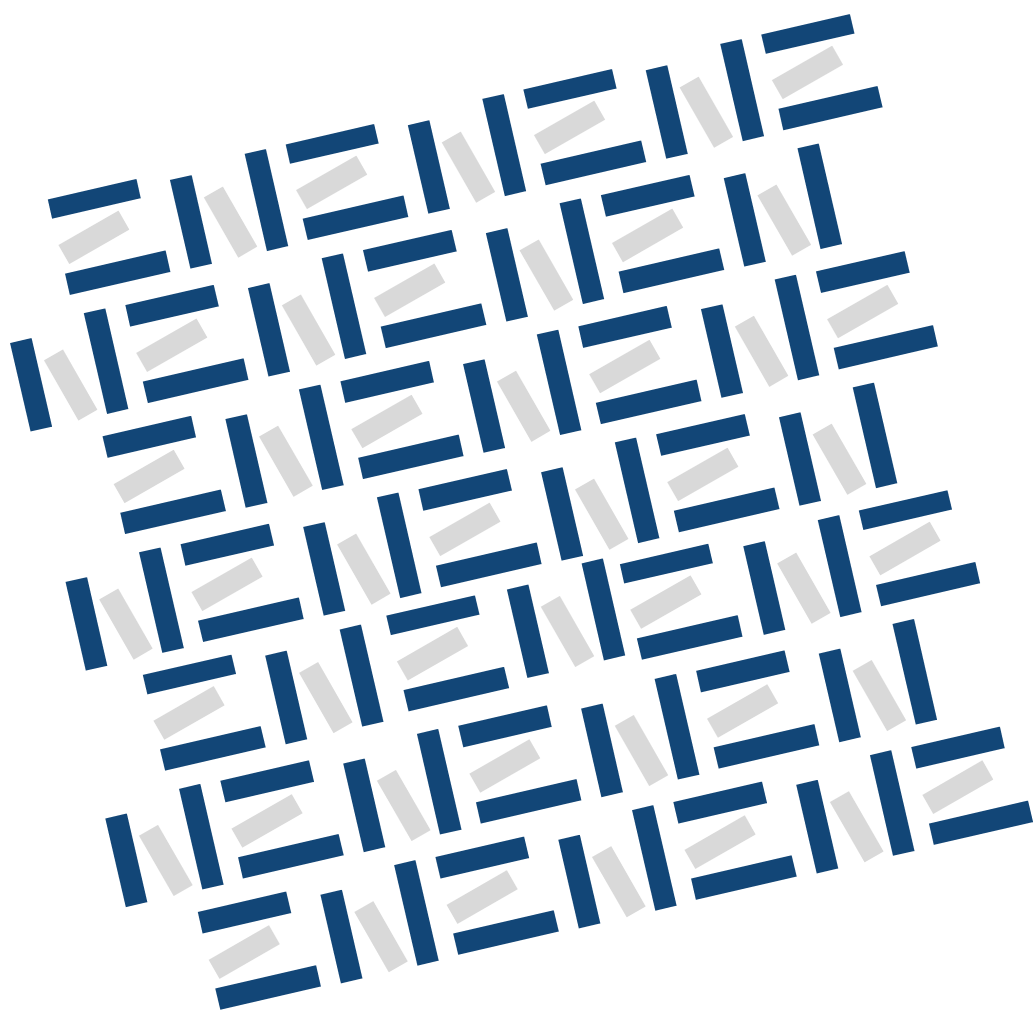


Fascicolo n. 3/2025

unione europea e diritti



ISSN 3035-5729

ES

L'indirizzo e-mail per la sottomissione degli articoli, sia in formato word che pdf, è info@uediritti.it.

Gli autori devono indicare nome e cognome, recapito mail, abstract e titolo dell'articolo in lingua italiana e inglese. La Rivista accoglie lavori inediti, redatti in lingua italiana, francese, inglese o spagnola.

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.uediritti.it). I contributi sono sottoposti a previo referaggio cieco anonimo secondo i principi descritti nel codice etico e nella procedura di revisione.

La Rivista ha periodicità quadrimestrale.

Il fascicolo è pubblicato con il contributo del progetto PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DEMA]" (Bando 2020 - prot. 2020M47T9C) – Coordinatrice: Prof.ssa Arianna Vedeschi, Università Bocconi; Coordinatrice Unità Federico II: Prof.ssa Patrizia De Pasquale.

© Copyright 2025 – *Unione europea e Diritti*

Rivista registrata presso il Tribunale di Napoli, n. 14 del 25 settembre 2025

DIRETTORE RESPONSABILE
Patrizia De Pasquale

DIREZIONE E REDAZIONE
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Napoli Federico II
Via Leopoldo Rodinò, 22
c.p. 80138, Napoli (IT)
direzione@uediritti.it
info@uediritti.it
www.uediritti.it

© Copyright 2025 – EDITORIALE SCIENTIFICA – Napoli
Via San Biagio dei Librai, 39 – tel. 081.5800459
www.editorialescientifica.it

ISSN 3035-5729

Direttore responsabile

Patrizia De Pasquale

Comitato direttivo

Oreste Pallotta (condirettore), Andrea Circolo, Antonietta Damato, Giacomo Di Federico, Fabio Ferraro, Gaspare Fiengo, Daniele Gallo, Celestina Iannone, Michele Messina, Francesco Munari, Emanuela Pistoia, Giovanni Pitruzzella, Ornella Porchia, Cristina Schepisi, Lorenzo Schiano di Pepe

Comitato scientifico

Adelina Adinolfi, Roberto Adam, Stefano Amadeo, Chiara Amalfitano, Ferruccio Auletta, Maria Eugenia Bartoloni, Francesco Bestagno, Andrea Biondi, Giandonato Caggiano, Enrico Camilleri, Sergio Maria Carbone, Federico Casolari, Massimo Condinanzi, Gianluca Contaldi, Luigi Daniele, Alessia Di Pascale, Giuseppe Franco Ferrari, Cristiana Fioravanti, Ivan Ingravallo, Simonetta Izzo, Panos Koutrakos, Aldo Ligustro, Miguel Poiares Maduro, Pietro Manzini, Simone Marinai, Paola Mori, Angelo Orofino, Bruno Nascimbene, Lorenzo Pace, Filippo Patroni Griffi, Marco Pellissero, Valeria Piccone, Fabrice Picod, Sara Poli, Massimiliano Puglia, Lucia Serena Rossi, Francesco Rossi Dal Pozzo, Daniel Sarmiento, Antonella Sciortino, Róbert Spanó, Luke Dimitrios Spieker, Fabio Spitaleri, Antonio Tizzano, Ennio Triggiani, Michele Vellano, Ugo Villani, Jacques Ziller

Comitato di redazione

Benedetta Minucci (coordinatrice), Filippo Alberti, Oriana Balsamo, Mario Barbano, Samuele Barbieri, Marco Buccarella, Lorenzo Cecchetti, Federico Ceci, Enza Cirone, Lorenzo Grossio, Miriana Lanotte, Alessandro Nato, Raimondo Nocerino, Gabriele Maria Polito, Enrico Stella, Giulia Toraldo, Sveva Troncone, Alfredo Veneziani

Comitato dei referee

Angela Correr (coordinatrice), Irene Agnolucci, Jacopo Alberti, Maria Caterina Baruffi, Fabrizio Barzanti, Stefano Bastianon, Francesco Battaglia, Francesco Buonomenna, Luca Calzolari, Valeria Capuano, Chiara Cellerino, Bernardo Cortese, Francesco Costamagna, Valeria Di Comite, Davide Diverio, Marco Evola, Chiara Favilli, Federico Ferri, Susanna Fortunato, Ginevra Greco, Cristina Grieco, Costanza Honorati, Sarah Lattanzi, Nicole Lazzarini, Maurizio Maresca, Rita Mazza, Alberto Miglio, Stefano Montaldo, Massimiliano Montini, Giuseppe Morgese, Luca Pantaleo, Nicoletta Parisi, Celeste Pesce, Anna Pitrone, Luigi Raimondi, Angela Maria Romito, Alessandro Rosanò, Nicola Ruccia, Teresa Russo, Antonello Schettino, Eleanor Spaventa, Daniela Vitiello

INDICE

Editoriali

- C. HONORATI, Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come laboratorio costituzionale dell'identità europea 549

Articoli

- F. CASOLARI, La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione? 561

- G. CONTALDI, L'attuazione in Italia della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo 581

- D. GALLO, Investimenti esteri diretti e *golden power*, oggi 615

- M. LANOTTE, Il controllo giurisdizionale degli 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.* 643

- S. MARINAI, Gli strumenti di *soft law* come risposta alle crisi sanitarie nell'Unione europea 681

- M. MESSINA, *Is indispensability always indispensable?* Il test *Bronner* alla prova *Android Auto*: il rifiuto di contrattare ai tempi delle piattaforme digitali 707

- V. OMAGGIO, La *Rule of Law* e il costituzionalismo europeo 737

- A. ROSANÒ, Interludio tra *Lin* e *Lin II*: riflessioni su tutela dei diritti fondamentali e degli interessi finanziari dell'Unione europea alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia 765

- A. SCHETTINO e A. MASSOLO, Concorrenza e democrazia: quale legame, quale interazione e quale contaminazione? 801

Note e commenti

- E. FAZIO, The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law 851

- L. LONARDO, Internal market meets geopolitics: recent case law on freedom of establishment 863

- F. MUNARI, *Alace, Canpelli e...* l'insicurezza dei paesi terzi sicuri 887

Interviste

- Intervista a SERGIO MARIA CARBONE: "La politica industriale europea e le misure compensative", di Patrizia De Pasquale e Oreste Pallotta 911

Interventi

- O. PORCHIA, Allocution du juge Ornella Porchia à l'occasion de la cérémonie en l'honneur des membres du Tribunal de l'Union européenne marquant la cessation de leurs fonctions - Luxembourg, le 15 septembre 2025 923

Segnalazioni

- B. MINUCCI, La direttiva sul salario minimo supera la prova di Lussemburgo: una vittoria (parziale) per l'Europa sociale 929

Recensioni

- L. F. PACE, Book Review: D. Gallo, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2025, pp. 1-358 939

- Notizie sugli autori*** 943

LA TUTELA DEI VALORI DELL'UNIONE EUROPEA E LE PREROGATIVE SOVRANE DEGLI STATI MEMBRI: QUALE LIMITAZIONE?

Federico Casolari*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la teoria della limitazione e la sua interazione con i valori fondamentali dell'Unione europea. – 2. Valori e potestà territoriale. – 3. Valori e cittadinanza. – 4. Valori e (altri) poteri d'imperio. – 5. Alcune conclusioni.

1. Introduzione: la teoria della limitazione e la sua interazione con i valori fondamentali dell'Unione europea

In un momento in cui la dottrina di diritto dell'Unione europea si interroga con particolare attenzione sul tema della giustiziabilità dei valori su cui è fondata l'identità dell'Unione come ordinamento giuridico comune agli Stati membri¹, e nell'attesa che la Corte di giustizia faccia chiarezza sul punto², può essere interessante provare a valutare

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Il presente lavoro è aggiornato al 30 agosto 2025. L'Autore desidera ringraziare il revisore anonimo per i preziosi suggerimenti forniti.

¹ V., ad es., K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *YEL*, vol. 39, 2020, p. 3 ss.; 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, *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023; P. MORI, *Appartenenza all'Unione europea e valori fondamentali comuni*, in questa *Rivista*, vol. 1, n. 2, 2025, p. 1 ss.; L. S. ROSSI, "Concretised", "Flanked", or "Standalone"? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, vol. 10, n. 1, 2025, p. 1 ss.; M. SCHULER, D. HARVEY, *A New Approach to Constitutional Crisis Prevention?: Article 2 TEU as an Obligation to Take Preventive Action*, in *EJRR*, 2025, First View, p. 1 ss.

² Ciò potrebbe avvenire nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione contro l'Ungheria a motivo della normativa discriminatoria adottata da quest'ultima

in che modo detti valori possono incidere sulle prerogative sovrane degli Stati membri. Ciò alla luce della c.d. teoria della limitazione, vale a dire – per usare le parole dell'Avv. gen. Priit Pikamäe, che per primo ne ha esplicitato l'esistenza – la dottrina affermatasi in via giurisprudenziale secondo la quale «l'esercizio della competenza riservata agli Stati membri viene limitato in nome della realizzazione degli obiettivi dell'Unione»³.

Il fondamento giuridico di una simile limitazione è stato ricondotto al principio di leale cooperazione e, in particolare, 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»⁴. Come si vede, il tenore letterale della disposizione si riferisce indistintamente a «qualsiasi misura» che gli Stati possono adottare, potendo pertanto essere interpretato nel senso di imporre obblighi di leale cooperazione anche negli ambiti in cui detti

nei confronti della comunità LGBTIQ+. Nel proprio ricorso, infatti, la Commissione ha avanzato la possibilità di una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE da parte dello Stato membro. Nel momento in cui si scrive, la Corte di giustizia non si è ancora espressa. In data 5 giugno 2025, l'Avv. gen. Čapeta ha pronunciato le proprie conclusioni nella causa, sostenendo che «il criterio che dà luogo all'accertamento di una violazione dell'articolo 2 TUE non è la quantità o gravità delle violazioni di diritti fondamentali o di altri principi del diritto dell'Unione, bensì la negazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE da parte di uno Stato membro»: conclusioni dell'Avv. gen. Čapeta, del 5 giugno 2025, C-769/22, *Commissione/Ungheria*, punto 237.

³ Conclusioni dell'Avv. gen. Pikamäe, dell'11 dicembre 2019, C-457/18, *Slovenia/Croazia*, punto 138.

⁴ V., più diffusamente, anche in relazione ad elementi di prassi che non riguardano la tutela dei valori dell'Unione, M. E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 148 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 88 ss., p. 192 ss. Sul più generale tema del rapporto tra le prerogative degli Stati membri e le competenze UE, v. poi, per tutti, L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 168 ss.; B. DE WITTE, *Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflection on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in DPCE, vol. XXI, n. 2, 2019, p. 5 ss.

Stati godono di proprie prerogative sovrane. Ora, poiché tra gli obiettivi che l'Unione persegue vi sono anche quelli relativi all'affermazione e alla promozione dei suoi valori – come precisato dall'art. 3, paragrafi 1 e 5, TUE – è evidente che la teoria della limitazione ben può costituire uno strumento argomentativo per una più netta affermazione dei valori dell'Unione in ambiti nei quali gli Stati membri continuano ad esercitare prerogative proprie. Ovviamente, ciò dipende dalla concreta possibilità di invocare, anzitutto in sede giudiziale, il rispetto dei valori dell'Unione nei confronti dei Paesi membri. Come detto, il presente contributo non si occupa di questo profilo. Qui interessa mettere in luce quali sono la potenzialità che la teoria della limitazione può esprimere e ragionare sull'esistenza o meno di... limiti alla sua applicazione. Ciò anche tenuto conto del crescente ricorso ad essa che si rinviene nella giurisprudenza sovranazionale sui valori.

Con un evidente richiamo ad alcuni degli elementi costitutivi della statualità, e a situazioni giuridiche che il diritto internazionale tutela a seguito dell'acquisto della personalità giuridica da parte di uno Stato, l'indagine guarda anzitutto all'impatto che tale teoria può avere sulla sovranità territoriale degli Stati membri (par. 2). Quindi, il contributo si occupa dell'applicazione della teoria in relazione all'acquisto e perdita della cittadinanza (par. 3). Si prendono poi in considerazione applicazioni della teoria concernenti l'esercizio di ulteriori poteri d'imperio degli Stati membri (par. 4). L'analisi è completata con alcune riflessioni conclusive (par. 5).

2. Valori e potestà territoriale

Il procedimento nel quale l'Avv. gen. Pikamäe ha evocato la teoria della limitazione riguardava una procedura di infrazione interstatale per certi versi eccezionale. Si trattava, infatti, del primo caso nel quale la Corte di giustizia veniva chiamata ad occuparsi direttamente di una controversia territoriale concernente due Stati membri.

La questione riguardava, più precisamente, la controversia sulla delimitazione della frontiera comune tra Slovenia e Croazia in corrispondenza della baia di Pirano. Tale controversia, risalente al momento della dissoluzione della Repubblica socialista federativa di Iugoslava-

via, aveva portato i due Paesi a concludere un Accordo di arbitrato (2009), con l'obiettivo di affidare ad un tribunale arbitrale *ad hoc* la risoluzione definitiva della disputa territoriale. Tuttavia, a causa di alcune situazioni determinatesi successivamente alla costituzione del tribunale, la Croazia aveva invocato dapprima la risoluzione dell'Accordo e, poi, aveva eccepito l'invalidità del lodo arbitrale nel frattempo emesso dal collegio, ritenendo pertanto di non dovervi dare seguito. La Slovenia decideva quindi di portare lo Stato frontaliero innanzi alla Corte di giustizia, sostenendo, tra l'altro, che il mancato rispetto del lodo arbitrale avesse di fatto determinato una violazione, da parte della Croazia, degli obblighi UE in materia di pesca, libera circolazione delle persone e delimitazione marittima, nella sostanza rendendo impossibile il rispetto del diritto UE nelle aree contese tra i due Paesi. Non solo. La Slovenia invocava anche una violazione del valore dello Stato di diritto sancito nell'art. 2 TUE: disattendendo la pronuncia arbitrale, la Croazia sarebbe infatti venuta meno ad uno specifico obbligo assunto durante il processo di allargamento e consistente nell'unilaterale accettazione del lodo.

Nella relativa sentenza⁵, la Corte di giustizia ha ritenuto di non avere competenza a pronunciarsi sulla controversia, quest'ultima presentando – nella ricostruzione offerta dai giudici di Lussemburgo – una natura essenzialmente internazionalistica. La Corte ha, cioè, sostenuto che l'addebito mosso dalla Slovenia nei confronti della Croazia riguardasse nella sostanza il rispetto di un accordo internazionale bilaterale concluso tra i due Stati – l'Accordo di arbitrato sopra richiamato – che risultava formalmente esterno all'ordinamento giuridico dell'Unione⁶. La debolezza dell'argomentazione svolta dalla Corte è già stata evidenziata in altra sede⁷. Qui preme ricordare quanto affer-

⁵ Corte giust. 31 gennaio 2020, C-457/18, *Slovenia/Croazia*. Sulla pronuncia, v. E. PAGANO, *Sulla rilevanza dei trattati stipulati dagli Stati membri nel diritto dell'Unione. Considerazioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso Slovenia c. Croazia*, in *DUE*, n. 3, 2020, p. 647 ss.; F. CASOLARI, *Inter Se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceedings: Slovenia v Croatia*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 981 ss.

⁶ *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 104.

⁷ F. CASOLARI, *Inter Se Agreements between Member States*, cit.

mato dalla Corte in relazione al potere degli Stati membri di delimitare la propria potestà territoriale. Secondo i giudici di Lussemburgo, invero, «mancando nei Trattati una definizione più precisa dei territori che ricadono sotto la sovranità degli Stati membri, spetta a ciascuno di essi determinare l'ampiezza e i limiti del proprio territorio, in conformità con le regole del diritto internazionale pubblico»⁸. E del resto, sempre secondo la Corte, l'art. 52 TUE e l'art. 355 TFUE fanno dipendere l'ambito di applicazione dei Trattati dalla delimitazione – ad opera degli Stati membri – dei propri territori nazionali, non essendo pertanto possibile invertire l'ordine tra questi due fattori⁹. In questa prospettiva, la ferrea prevalenza delle prerogative statali, che si esprimono nella potestà territoriale esercitata nella determinazione dei confini in conformità con il diritto internazionale, non avrebbe lasciato possibilità alcuna alla Corte di esercitare la propria giurisdizione; una diversa conclusione – sottolinea sempre la Corte – avrebbe infatti portato a «travalicare le competenze ad essa attribuite dai Trattati e [...] invadere le competenze riservate agli Stati membri»¹⁰.

Come si vede, nella pronuncia in esame la Corte ha ritenuto di non poter invocare la teoria della limitazione, sostenendo poi, in un controverso *obiter dictum* finale¹¹, che gli obblighi scaturenti dal principio di leale cooperazione potevano al più imporre ai due Paesi in lite di adoperarsi al fine di addivenire ad una soluzione pacifica della controversia¹². In questo senso, sembrerebbe che la Corte abbia voluto riaffermare la piena adesione al principio di territorialità da essa già richiamato in sentenze ben più risalenti¹³, così confermando, acriticamente, il modello iscritto nei Trattati, che fa del territorio dell'Unione la semplice sommatoria di quelli sui quali ciascuno degli

⁸ *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 105.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 107.

¹¹ V. E. CANNIZZARO, *Inter-Member States International Law in the EU Legal Order: Some Thoughts on Slovenia v. Croatia*, in *CMLR*, vol. 58, n. 5, 2021, p. 1473 ss., spec. p. 1486 ss.; F. CASOLARI, *Inter Se Agreements between Member States*, cit., p. 987 ss.

¹² *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 109.

¹³ Ad esempio, Corte giust. 10 ottobre 1978, *Hansen*, 148/77, punto 10; Corte giust. 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125-129/85, *Paste di legno*, punto 18.

Stati membri esercita la propria sovranità¹⁴. Ciò pur in presenza di elementi della prassi giurisprudenziale – si pensi, per esempio, ad alcune pronunce relative alla Rete Natura 2000, ove la Corte riconosce che la tutela prevista dal diritto UE impone un ridimensionamento della dimensione territoriale nazionale¹⁵, oltre che ai casi in materia di cittadinanza richiamati a seguire – dai quali, per citare un interessante studio di Weinzierl, sembra emergere una «de-territorialization of national rule of territoriality»¹⁶.

¹⁴ Cfr. W. W. GEURSEN, *Mapping the Territorial Scope of EU Law*, The Hague, 2024, pp. 343-344. Non mancano, come noto, esempi di differenziazione nell'applicazione territoriale del diritto UE, v. J. ZILLER, *Flexibility in the Geographical Scope of EU Law*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change in the EU*, Oxford, 2000, p. 115 ss., e, con specifico riguardo al caso cipriota, S. LAULHÉ SHAELOU, *The EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration*, Leiden-Boston, 2010, p. 128 ss.

¹⁵ V. Corte giust. 27 aprile 1988, 252/85, *Commissione/Francia*, punto 15, ove si afferma l'incompatibilità della Direttiva Uccelli con qualsiasi normativa nazionale che determini la protezione degli uccelli selvatici in relazione alla nozione di patrimonio nazionale. In modo ancor più esplicito, in una sentenza pronunciata solo pochi mesi dopo quella commentata in testo, la Corte ha affermato, riferendosi alla Direttiva Habitat, che il sistema di protezione da essa previsto «non presenta limiti o frontiere»: Corte giust. 11 giugno 2020, C-88/19, *Asociația "Alianța pentru combaterea abuzurilor"*, punto 39. V. *amplius* F. CASOLARI, *Il contributo dell'Unione europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2023, p. 359 ss., spec. p. 367 ss.; I. SICIGNANO, *Garantire coerenza in un paesaggio (legale) frammentato: verso una visione collaborativa per la conservazione della biodiversità nell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, Anticipazione fascicolo Convegno Forum AES del 5 e 6 dicembre 2024, p. 1 ss.

¹⁶ J. WEINZIERL, *Territoriality Beyond the State: The EU's Territorial Claims and the Search for Their Legitimacy*, in *German Law Journal*, vol. 22, n. 4, 2021, p. 650 ss. Per completezza, va detto che anche nel già citato *obiter dictum* presente nella sentenza sul caso *Slovenia/Croazia* (*supra*, note 11 e 12 e testo corrispondente), la Corte ha dovuto riconoscere che gli obblighi di leale cooperazione incombenti sui due Paesi sono funzionali a garantire «l'applicazione effettiva e senza ostacoli del diritto dell'Unione» nelle zone di confine: *Slovenia/Croazia*, sopra citata, punto 109; corsivo aggiunto. Come si è visto, però, da ciò la Corte non ha voluto trarre conseguenze ulteriori.

Solo incidentalmente (ed indirettamente), nel procedimento *Junqueras Vies*¹⁷, deciso poche settimane prima di quello relativo alla controversia tra Slovenia e Croazia, la Corte di giustizia è sembrata assumere una posizione meno rigida e vagamente ispirata alla teoria della limitazione. Nella sentenza, i giudici hanno riconosciuto la necessità di far prevalere *in ogni caso* il corretto funzionamento del Parlamento europeo – e, di conseguenza, «il principio della democrazia rappresentativa, il quale concretizza il valore della democrazia citato dall'articolo 2 TUE»¹⁸ – sulle misure poste in essere dal Regno di Spagna per riaffermare le proprie prerogative a tutela dell'integrità territoriale dello Stato a seguito della dichiarazione di indipendenza, adottata il 20 ottobre 2017, dal Parlamento catalano¹⁹.

3. Valori e cittadinanza

Così come il potere di demarcazione territoriale, esercitato dagli Stati in conformità con il diritto internazionale, definisce l'ambito di

¹⁷ Corte giust. 19 dicembre 2019, C-502/19, *Junqueras Vies*. V. S. VILLANI, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 327 ss., spec. p. 348 ss.

¹⁸ *Junqueras Vies*, sopra citata, punto 63.

¹⁹ È appena il caso di ricordare che le prerogative degli Stati membri a tutela dell'integrità territoriale sono espressamente riconosciute dall'art. 4, par. 2, TUE. Bardo Fassbender individua nella disposizione in parola «a final reservation of Member States in favour of their autonomous statehood»: B. FASSBENDER, *Are the EU Member States Still Sovereign States? The Perspective of International Law*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1629 ss. La necessità di tutelare l'integrità territoriale degli Stati membri non ha mancato di essere evidenziata nella prassi delle istituzioni politiche dell'Unione. Recentemente, a fronte di attività illegali di trivellazione poste in essere dalla Turchia nel Mediterraneo orientale – ritenute lesive della sovranità territoriale cipriota –, il Consiglio ha adottato un set di misure restrittive nei confronti del Paese candidato all'adesione: v. decisione (PESC) 2019/1894, dell'11 dicembre 2019 e successive modificazioni. Su tali misure, v. S. POLI, A. PAU, *La reazione dell'Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale tra misure restrittive e la proposizione di "un'agenda politica positiva" alla Turchia*, in *EP*, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1511 ss. Le Autrici parlano al riguardo di «intervento sanzionatorio "sui generis"» in quanto finalizzato, tra l'altro, a tutelare la sovranità territoriale di uno Stato membro (p. 1524).

applicazione “fisico” del diritto dell’Unione europea²⁰, la determinazione dei metodi di acquisto e perdita della cittadinanza, che compete, sempre in ossequio al diritto internazionale, agli Stati UE, delimita l’ambito di applicazione soggettiva dell’insieme di disposizioni che danno concretezza alla cittadinanza europea. In questo secondo caso, tuttavia, contrariamente a quanto visto riguardo alla potestà territoriale, la teoria della limitazione ha avuto modo di affermarsi nella giurisprudenza sovranazionale secondo forme molto più marcate²¹.

Già la celebre formula *Micheletti* aveva chiarito – prima ancora che la cittadinanza europea divenisse realtà – che la competenza degli Stati membri in materia di determinazione dei metodi di acquisto e di perdita della cittadinanza dovesse venire «esercitata nel rispetto del diritto comunitario»²². Nel caso di specie, tale vincolo era stato interpretato nel senso di imporre agli Stati l’obbligo di non privare di efficacia il diritto UE con l’assunzione di decisioni oggetto del proprio dominio riservato. La giurisprudenza successiva ha poi evidenziato la necessità che le decisioni assunte dagli Stati membri in grado di incidere sullo statuto della cittadinanza europea risultino conformi al principio generale di proporzionalità²³. Ciò, fatto salvo il potere – sovrano e incompressibile – degli Stati membri di recedere dall’Unione *ex art. 50 TUE*²⁴, determinando in tal modo la perdita automatica dello *status* di cittadini europei per i propri cittadini²⁵.

²⁰ M.E. BARTOLONI, *op. cit.*, nota 39, p. 316.

²¹ B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Organisation. Towards New Residence Status?*, Leiden-Boston, 2022, p. 52 ss.; N. NIC SHUIBHNE, *EU Citizenship Law*, Oxford, 2023, p. 110 ss.

²² Corte giust. 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*, punto 10.

²³ Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08 *Rottman*; 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*; 5 settembre 2023, C-689/21, *X*. In tema v. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

²⁴ Corte giust. 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*, punto 50.

²⁵ Corte giust. 9 giugno 2022, C-673/20, *EP*, punto 62. V. E. DAGILYTÉ, *The Promised Land of Milk and Honey? From EU Citizens to Third-Country Nationals after Brexit*, in S. MANTU, P. MINDERHOUND, E. GUILD (eds.), *EU Citizenship and Free Movement Rights. Taking Supranational Citizenship Seriously*, Leiden, 2020, p. 351 ss. Sull’impatto che i valori dell’Unione possono (continuare ad) esercitare sulle prerogative degli Stati da essa fuoriusciti, v. F. CASOLARI, *La proiezione esterna dei valori dell’Unione europea nelle relazioni con un ex Stato membro*, in *Quaderni AISDUE*, An-

È tuttavia la recentissima pronuncia della Corte relativa allo schema di concessione della cittadinanza tramite investimento attuato dalla Repubblica di Malta ad aver messo in evidenza tutto il potenziale che la teoria della limitazione può sprigionare *in subiecta materia*²⁶. Dopo aver saldamente ancorato il regime della cittadinanza europea alla base valoriale dell'Unione per il tramite degli artt. 10 e 11 TUE, che danno concretizzazione al valore della democrazia²⁷ – e i diritti da essa riconosciuti al quadro costituzionale dell'Unione²⁸, la Corte ha ritenuto di potere concludere che: «l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato. La cittadinanza dell'Unione si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli

ticipazione fascicolo Convegno Forum PIUE del 24 ottobre 2024, p. 1 ss.

²⁶ Corte giust. 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*. Per alcuni primi commenti alla pronuncia, v. 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 questa *Rivista*, vol. 1, n. 2, 2025, p. 1 ss.; D. KOCHENOV, *Never Mind the Law, Again: Commission v. Malta (C-181/23)*, in G. BUGEDO MONTERO (ed.), *EU Citizenship's New Boundaries: Commission v. Malta*, Symposium EU Law Live, July 2025, p. 21 ss.; D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *ELR*, vol. 50, n. 4, 2025, p. 455 ss.; M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, *ivi*, p. 475 ss.; R. O'NEILL, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *EP*, vol. 10, n. 2, 2025, p. 463 ss.; S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean Meet Judges of the Kirchberg: The CJEU Rules on Malta's Investor Citizenship Law*, *EU Law Analysis*, 30 April 2025, eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/pirates-of-mediterranean-meet-judges-of.html; S. POLI, *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, in G. BUGEDO MONTERO (ed.), *EU Citizenship's New Boundaries: Commission v. Malta*, cit., p. 33 ss.; L. D. SPIEKER, *It's Solidarity, Stupid! In Defence of Commission v Malta*, in *VBlog*, 7 May 2025, verfassungsblog.de/its-solidarity-stupid/.

²⁷ *Commissione/Malta*, sopra citata, punto 89. Secondo M. CHAMON, *op. cit.*, p. 484, «it rather seems that the Court did not have a specific value in mind but rather the ethos reflected in the values listed in art. 2 TEU». S. POLI, *op. cit.*, p. 36 ritiene invece che «[t]he only possible value to which the Court might refer in context of Article 2 is solidarity». In conformità, v. anche R. O'NEILL, *op. cit.*, p. 486, e L. D. SPIEKER, *op. cit.*

²⁸ *Commissione/Malta*, sopra citata, punto 91.

Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»²⁹. Ne deriva – sempre secondo la Corte – che la commercializzazione (per estensione) della cittadinanza europea ad opera degli Stati membri si pone in conflitto con il fondamento valoriale dell'Unione, dando pertanto vita ad una violazione dell'art. 4, par. 3, TUE³⁰.

Occorre segnalare che l'Avv. gen. Collins aveva espresso, nelle proprie conclusioni sul caso, una posizione diametralmente opposta a quella poi recepita dalla Corte nella sentenza. Secondo l'Avv. gen., infatti, la limitazione delle prerogative sovrane degli Stati membri in tema di attribuzione della cittadinanza, che deriva dalla loro partecipazione all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, non avrebbe potuto imporre ad essi la previsione di un vincolo effettivo – o *genuine link* – con i singoli diverso da quello (eventualmente) individuato (unilateralmente) da detti Stati³¹. Pertanto, il ricorso presentato dalla Commissione doveva considerarsi – a detta dell'Avv. gen. – privo di fondamento.

Sono, in effetti, le premesse da cui prendono le mosse l'Avv. gen. e la Corte ad essere radicalmente differenti. Nelle proprie conclusioni, l'Avv. gen. non riconduce esplicitamente la cittadinanza europea alla base valoriale dell'Unione – l'art. 2 TUE è sì menzionato nel documen-

²⁹ *Ivi*, punto 95.

³⁰ *Ivi*, punti 94 e 100.

³¹ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, del 4 ottobre 2024, C-181/23, *Commissione/Malta*, punti 55 e 58. Sulla rilevanza del *genuine link* nell'attribuzione della cittadinanza da parte degli Stati membri, v., di recente, S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 3, 2023, p. 1 ss., che così conclude la sua indagine: «Non può però essere sostenuto, a nostro avviso, che il diritto dell'Unione europea imponga agli Stati membri di concedere la cittadinanza solo a condizione che l'interessato abbia un collegamento effettivo con il loro territorio» (p. 32). Diverso discorso vale per il rilievo che tale legame può acquisire nell'individuazione dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni europee. La Corte di giustizia ha chiarito al riguardo che il diritto primario dell'Unione non si oppone a che gli Stati membri concedano tale diritto «a determinate persone che possiedono *stretti legami con essi*, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti sul loro territorio». Cfr. Corte giust. 12 settembre 2006, C-145/04, *Spagna/Regno Unito*, punto 78; corsivo aggiunto.

to, ma solo in relazione agli argomenti addotti dalla Repubblica di Malta³². Collins si limita a verificare quale impatto abbia prodotto la cittadinanza UE sulla «prerogativa sovrana di uno Stato membro di concedere o di revocare la cittadinanza»³³. Ciò, muovendo dalla premessa che, come più volte ribadito dalla Corte di giustizia sin dalla celebre pronuncia nel caso *Grzelczyk*³⁴, «lo *status* di cittadino dell'Unione è “destinato” ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»³⁵. Come detto, invece, è proprio all'incorporazione della cittadinanza UE nella base valoriale dell'Unione che la Corte riconduce la limitazione delle prerogative statali in merito all'adozione di schemi volti all'acquisizione della cittadinanza tramite investimento. Detto in altri termini, il margine di discrezionalità che l'Avv. gen. riconosce agli Stati risulta sostanzialmente “annullato” dalla Corte di giustizia proprio attraverso l'invocazione della teoria della limitazione, così come applicabile per la protezione dei valori sovranazionali, quasi che questi ultimi potessero “aumentare” la forza cogente della teoria in parola di fatto derubricando le prerogative sovrane dei Paesi membri a mere facoltà.

Tenuto conto dell'oggetto della presente analisi, non interessa in questa sede compiere una valutazione approfondita sulla fondatezza del ragionamento svolto dalla Corte rispetto alla disciplina sostanziale della cittadinanza europea³⁶. Ci si limiterà pertanto ad alcune considerazioni di massima, che risultano funzionali all'indagine in corso. Prendendo le mosse, anzitutto, da una considerazione svolta da Dimitry Kochenov in un caustico commento alla sentenza di cui si discute,

³² In particolare, viene richiamata la tesi, sostenuta dal Paese membro, secondo cui politiche di naturalizzazione adottate dagli Stati UE in spregio al divieto di discriminazione sulla base della c.d. razza o dell'origine etnica violerebbero l'art. 20 TUE, letto in conformità all'art. 2 TUE: conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Commissione/Malta*, sopra citate, punto 37.

³³ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Commissione/Malta*, sopra citate, punto 49. Sull'approccio adottato dall'Avv. gen., v., per tutti, S. COUTTS, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a “Single European Polity”*: *The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *EP*, vol. 9, n. 2, 2024, p. 818 ss.

³⁴ Corte giust. 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31.

³⁵ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Commissione/Malta*, sopra citate, punto 43.

³⁶ Sul punto specifico si rimanda ai commenti menzionati *supra*, nota 26.

che appare del tutto condivisibile. L'Autore sostiene che «[t]he divergence of views between the AG and the Court hints at the particularly poor state of EU law on the matter, where legality and legal certainty apparently are not guaranteed and the rules are non-obvious, [...] and where a high degree of politicization prevails»³⁷. Se ne ha riprova in un punto della sentenza, nel quale la Corte – dopo aver ricondotto la cittadinanza UE alla base valoriale di quest'ultima – precisa di aver «più volte dichiarato che lo *status* di cittadino dell'Unione costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri». A conferma di ciò, essa richiama... la sentenza nel caso *Grzelczyk* e alcuni altri precedenti giurisprudenziali, nei quali tuttavia, come correttamente evidenziato dall'Avv. gen. Collins nelle sue conclusioni, i giudici di Lussemburgo si erano semmai limitati a riconoscere che «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato a essere» («is destined to be», «a vocation à être») lo *status* fondamentale dei cittadini UE³⁸. La sentenza *Commissione/Malta* sembra, cioè, voler certificare a titolo definitivo, con un uso quantomeno disinvolto dei precedenti giurisprudenziali³⁹, che il

³⁷ D. KOCHENOV, *Never Mind the Law, Again*, cit., p. 21.

³⁸ Per la verità, già nella sentenza X, C-689/21, sopra citata, la Corte aveva compiuto la medesima affermazione. In quel caso, tuttavia, l'argomentazione appariva ancor più problematica dal punto di vista strettamente logico. Nel punto 29 della sentenza, infatti, la Corte ricordava che «l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo *status* di cittadino dell'Unione, il quale è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (corsivo aggiunto). Nel punto 38, con un salto logico evidente, i giudici riconoscevano, quindi, che, «come ricordato al punto 29 della presente sentenza, [lo *status* di cittadino dell'Unione europea] *costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*» (corsivo aggiunto). Nel noto parere sull'*Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, invece, la Corte si era limitata a precisare che quelle sulla cittadinanza UE, al pari di quelle sulla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali, sullo spazio di libertà sicurezza e giustizia sulla politica della concorrenza, costituiscono «disposizioni fondamentali» per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione: Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 172.

³⁹ V. anche D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *op. cit.*, pp. 464-465. Sull'uso dei precedenti da parte della Corte di giustizia, v. G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford-Portland, 2012. L'Autore segnala in particolare come, «[i]n EU law, [...] the ECJ commonly employs at least one [...] technique of dealing with its own relevant previous decisions: the gradual extension of precedent through the

percorso di affermazione della cittadinanza UE – e dei diritti ad essa riconducibili – si sarebbe ormai compiuto. Per dirla con le parole utilizzate da Niamh Nic Shuibhne, «[t]he deeply evocative idea of Union citizenship as the “fundamental status of nationals of the Member States”» avrebbe, infine, trovato realizzazione⁴⁰.

Se, però, si guarda alla giurisprudenza sul riconoscimento dei diritti di mobilità dei cittadini – ed in particolare al *revirement* operato dalla giurisprudenza *Dano*⁴¹ in favore di un’interpretazione restrittiva delle condizioni fissate dalla Direttiva 2004/38/CE ai fini dell’esercizio di detti diritti – è difficile condividere una simile valutazione⁴². Soprattutto, ciò che risulta più difficile, se si considera quest’ultima giurisprudenza, è accettare l’affermazione compiuta dalla Corte in *Commissione/Malta* secondo cui quel «particolare rapporto di lealtà e solidarietà», che, secondo i giudici di Lussemburgo, deve esistere tra gli Stati e i propri cittadini, «costituisce anche il fondamento dei diritti e degli

use of building blocks and their application to new material facts» (p. 99). V. anche M. A. JACOB, *Precedents and Case-based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*, Cambridge, 2014.

⁴⁰ N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, p. 7. Diverso – e certamente poco incline alla accondiscendenza – è il giudizio espresso da Joseph Weiler rispetto a questa formula. Secondo il noto Autore, essa «deve essere annoverata tra i *dicta* più infelici della Corte a partire da *Grzelczyk* (C-184/99) e seguita in tutti gli altri casi sulla cittadinanza. Non importa quante volte sia stata ripetuta; questo non le conferisce alcuna credibilità epistemica. Solo nell’universo orwelliano di 1984 ripetere cinquanta volte una non verità la rende vera. La Corte non ha mai spiegato come sia arrivata a questa conclusione. In realtà si tratta di una pura invenzione giudiziaria che nasce *ex nihilo*». Cfr. J.H.H. WEILER, *Vendesi cittadinanza. Commissione c. Malta: chi, davvero, smercia i valori europei?*, in *QC*, vol. XLIV, n. 2, 2024, p. 454 ss., pp. 459-460.

⁴¹ Corte giust. 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*. Il *revirement* operato dalla sentenza nel caso *Dano* è stato riconfermato nella giurisprudenza più recente: v., per tutte, Corte giust. 15 luglio 2021, *CG*, C-709/20.

⁴² V. F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? – International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, in *Biblioteca della Libertà*, vol. L, n. 212, 2015, p. 45 ss. Sul mutamento d’approccio – in termini maggiormente restrittivi – posto in essere dalla Corte in tempi relativamente recenti rispetto all’applicazione della direttiva 2004/38/CE, v., per tutti, M. HAAG, *The Court of Justice’s Shift in Interpreting Directive 2004/38 and Union Citizenship: An Illusion of Legislative Intention and Legal Certainty*, in *MJEC*, vol. 32, n. 1, 2025, p. 8 ss.

obblighi che i Trattati riservano ai cittadini dell'Unione»⁴³. È infatti noto che gli elementi solidaristici che erano stati valorizzati dalla Corte nelle pronunce precedenti quella sul caso *Dano*, al fine di favorire un'interpretazione meno rigida dei requisiti previsti dal diritto UE per l'esercizio dei diritti di mobilità connessi alla cittadinanza europea⁴⁴, sono stati da quest'ultima sostanzialmente rimossi⁴⁵. Insomma, la sensazione che si prova leggendo la pronuncia in *Commissione/Malta* è che la Corte – anche alla luce delle importanti conseguenze da essa tratte riguardo alla compressione delle prerogative sovrane degli Stati membri – avrebbe dovuto adottare un atteggiamento di maggior cautela, meglio valutando le implicazioni deducibili *dallo stato attuale di sviluppo del diritto della cittadinanza europea*⁴⁶.

⁴³ *Commissione/Malta*, sopra citata, punto 97.

⁴⁴ Per tutte, v. Corte giust. 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*, punto 72: «[I]a Direttiva 2004/38 ammette quindi una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri, in particolare se le difficoltà [economiche] incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno sono temporanee».

⁴⁵ V., *ex multis*, M. E. BARTOLONI, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *DUDI*, vol. 9, n. 2, 2015, p. 474 ss.; A. MCDONNELL, *Equality for Citizens in the EU: Where Did All the Flowers Go?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 199 ss.; J. PEYRL, *The Judgments of Brey, Dano and Alimanovic. A Case of Derogation or a Need to Solve the Riddle?*, in S. MANTU, P. MINDERHOUND, E. GUILD (eds.), *op. cit.*, p. 105 ss. Osserva S. PEERS, *op. cit.*: «[In *Commission v Malta*] the Court does not mention the rather inconvenient fact that EU citizens face financial thresholds to exercise free movement rights: benefit recipients can move from Hamburg to Hanover, but not from Bucharest to Bremen. While EU free movement law is more generous than the usual immigration law for those of modest means, it is still more stringent than the rules applying to *citizens* of a Member State moving within it – on *financial grounds*. The Court is Captain Renault in *Casablanca*: shocked, shocked to find that citizenship rights are dependent on money in here». Corsivo in testo.

⁴⁶ S. PEERS, *op. cit.* Per altre considerazioni critiche sul ragionamento della Corte, concernenti in particolare i profili attinenti alla mutua fiducia tra gli Stati membri ed al rispetto del principio di leale cooperazione, v. poi S. POLI, *op. cit.*, p. 37.

4. *Valori e (altri) poteri d'imperio*

Questo breve *excursus* giurisprudenziale, volto a ricostruire l'interazione tra la teoria della limitazione e la tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea, non può concludersi senza menzionare la giurisprudenza – per certi versi alluvionale – sprigionatasi dalle riforme dei sistemi giudiziari realizzate in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale⁴⁷. In tutti i casi portati all'attenzione della Corte di giustizia ad essere scrutinato è stato l'esercizio, da parte degli Stati membri, di un'altra potestà ad essi riservata, quella concernente l'organizzazione della giustizia. Basandosi sul precedente (questo sì correttamente individuato!) costituito da *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* – nel quale era stato precisato che l'obbligo, ricadente in capo agli Stati membri *ex art.* 19, par. 1, secondo comma, TUE, di stabilire rimedi giurisdizionali effettivi destinati ad assicurare il rispetto del diritto UE rappresentava in realtà una concretizzazione del valore dello Stato di diritto riconosciuto nell'art. 2 TUE⁴⁸ –, la Corte ha chiarito – con un implicito riferimento alla teoria della limitazione – che, «sebbene [...] l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione»⁴⁹. Qualche tempo dopo, sempre occupandosi delle riforme in materia di giustizia realizzate da alcuni Paesi membri, la Corte è giunta ad affermare che, «sebbene né l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, né altre disposizioni del diritto dell'Unione impongano agli Stati membri un determinato modello costituzionale, che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi, tali Stati membri devono nondimeno rispettare, in particolare, i requisiti di indipenden-

⁴⁷ Su tale giurisprudenza, v., per tutti, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 193 ss.

⁴⁸ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 32 ss.

⁴⁹ Corte giust. 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione/Polonia*, punto 102.

za dei giudici che derivano da tali disposizioni del diritto dell'Unione»⁵⁰.

Come si è avuto modo di evidenziare in altra sede⁵¹, la giurisprudenza in parola salda il tema della tutela dell'identità valoriale dell'Unione all'allineamento costituzionale che è richiesto ad uno Stato europeo quando decide di divenire un Paese membro dell'Unione. Per dirla con le parole di Koen Lenaerts e di José Gutiérrez-Fons, in forza di tale allineamento – che il Presidente della Corte di giustizia ha qualificato, in altro contributo⁵², come vero e proprio principio dell'ordinamento sovranazionale – le scelte che gli Stati UE possono decidere di compiere nel definire il proprio modello costituzionale «must, first, be sufficient in themselves to guarantee compliance with those values and, second, not constitute a value regression»⁵³. Si tratta, come può dedursi, di una traiettoria che è comune a tutti gli Stati membri, come comuni sono i valori che essi condividono nell'ambito del processo di integrazione europea, e che dunque concorre a determinare un quadro unitario di limitazione delle prerogative sovrane nazionali.

Questa precisazione permette di evidenziare un ulteriore elemento che, come un fiume carsico, attraversa tutta la giurisprudenza sin qui considerata, emergendo con più evidenza in alcuni ulteriori casi decisi dalla Corte di giustizia. Ci si riferisce al fatto che la limitazione delle prerogative sovrane degli Stati membri alla luce dei valori da essi condivisi previene la possibilità di tendenze unilateralistiche che minino l'uguaglianza di detti Stati davanti ai Trattati e, con essa, l'uniforme applicazione ed il primato del diritto UE. Nel caso *Commissione/Polonia e a.*, per esempio, avente ad oggetto la violazione, da parte di Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, delle misure di ricollocazione

⁵⁰ Corte giust. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punto 229; 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS*, punto 43; 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*, punto 74.

⁵¹ F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, Quaderni AISDUE, fascicolo speciale 1/2024, p. 267 ss.

⁵² K. LENAERTS, *Celebrating 20 Years Together*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 172 ss., p. 178.

⁵³ K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1493 ss., p. 1505.

adottate nel corso della c.d. crisi dei rifugiati per dare concreta applicazione al valore della solidarietà sovranazionale (ed al corrispettivo principio codificato nell'art. 80 TFUE), la Corte ha precisato che gli Stati membri non possono procedere ad invocare le proprie prerogative in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna a mo' di riserva generale ai Trattati. La ragione di ciò è semplice e risiede, per l'appunto, nella necessità di garantire un'effettività condivisa del diritto sovranazionale. Invero, secondo la Corte, «[a]mmettere l'esistenza di una riserva del genere, prescindendo dai presupposti specifici stabiliti dal Trattato, rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione»⁵⁴.

In linea con questa affermazione, nella pronuncia *Commissione/Malta* sopra richiamata, la Corte, nel rigettare l'argomento formulato dal Paese membro in base al quale solo violazioni gravi dei valori dell'Unione, prodottesi nell'esercizio di prerogative sovrane, determinerebbero un inadempimento del diritto UE, ha precisato che l'accettazione di una simile ricostruzione porterebbe inevitabilmente «a una limitazione degli effetti derivanti dal primato del diritto dell'Unione, che fa parte delle caratteristiche essenziali di quest'ultimo e, quindi, del quadro costituzionale dell'Unione»⁵⁵.

5. *Alcune conclusioni*

In un contributo del 1990, l'attuale Presidente della Corte di giustizia – allora giudice presso il Tribunale di I grado dell'Unione europea – osservava quanto segue: «*The residual powers of the Member States have no reserved status. The Community may indeed exercise its specific, implied or non-specific powers in the fullest way possible, without running into any inherent limitation set to these powers as a result of the sovereignty which the Member States retain as subjects of international law. There simply is no nucleus of sovereignty that the*

⁵⁴ Corte giust. 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia e a.*, punto 143.

⁵⁵ *Commissione/Malta*, sopra citata, punto 83.

Member States can invoke, as such, against the Community»⁵⁶. Significativamente, il ragionamento di Lenaerts risultava ancorato ad una risalente pronuncia della Corte, concernente un caso di infrazione avviato dalla Commissione nei confronti della Francia per il fatto che il Paese, nell'esercizio di una propria competenza (allora) esclusiva (la politica monetaria), era venuto meno ai suoi obblighi in materia di concorrenza nel settore carbossiderurgico. Nella pronuncia, la Corte – con una formula più volte menzionata in questo contributo – aveva precisato che gli Stati membri non possono invocare proprie prerogative al fine di derogare unilateralmente, al di fuori del controllo operato dalle istituzioni sovranazionali, agli obblighi che discendono dai Trattati⁵⁷. A fondamento di tale assunto, ricordava sempre la Corte, si pone «[l]a solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del Trattato [oggi art. 4, par. 3, TUE]»⁵⁸.

Con la lungimiranza che ne contraddistingue tuttora l'operato, Koen Lenaerts – nell'analizzare, nel 1990, la dimensione federale del processo di integrazione europea – individuava in quella che sarebbe poi stata denominata la teoria della limitazione e nel suo fondamento giuridico, il principio di leale cooperazione, due fattori determinanti per l'evoluzione dell'ordinamento in un'ottica costituzionalmente orientata.

In questo contributo, si è visto che la forza centripeta che tale teoria può sprigionare è assai significativa. Essa, poi, diviene ancor più potente laddove venga invocata al fine di tutelare i valori su cui l'Unione si fonda. Al punto da divenire una forza quasi irresistibile che, come ben mette in luce la sentenza della Corte di giustizia in *Commissione/Malta*, può giungere a ridurre grandemente – se non addirittura ad annullare – il nocciolo duro delle prerogative sovrane degli Stati membri⁵⁹. A ben vedere, però, proprio questo dovrebbe essere il

⁵⁶ K. LENAERTS, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 38, n. 2, 1990, p. 205 ss., p. 220. Corsivi aggiunti.

⁵⁷ Corte giust. 10 dicembre 1969, 6 e 11/69, *Commissione/Francia*, punti 14-15.

⁵⁸ *Ivi*, punti 16-17.

⁵⁹ *Supra*, par. 3.

limite intrinseco della teoria della limitazione e della sua applicazione. Come ricorda opportunamente Joseph Weiler, «nelle *sane* dinamiche di tipo federale (di cui l'Unione fa parte), il rispetto dei confini giurisdizionali fondamentali e delle procedure decisionali, anche se *scomode*, è importante quanto il rispetto dei diritti umani»⁶⁰ – per citare uno dei valori su cui l'Unione europea è stata costruita. Ciò diviene ancor più rilevante nella misura in cui l'efficacia della teoria della limitazione – e la sua capacità di incidenza sulle prerogative nazionali – vengono fatte dipendere da valori il cui contenuto e la cui forza cogente non sempre appaiono compiutamente delineati⁶¹.

Per evitare allora che l'approccio *top-down* che emerge dalla giurisprudenza analizzata in questo contributo possa favorire, più che un'effettiva integrazione giuridica, delle dinamiche di disintegrazione⁶², occorre tornare al fondamento della teoria della limitazione, il principio di leale cooperazione, valorizzandone (finalmente!) la natura reciproca al fine di sviluppare un vero spazio europeo di cooperazione che possa proiettarsi anche oltre ai confini consegnati nella lettera dei Trattati⁶³.

ABSTRACT (ita)

Il contributo cerca di valutare in che modo i valori fondamentali dell'Unione europea possono incidere sulle prerogative sovrane degli Stati membri. Ciò alla luce della c.d. teoria della limitazione, vale a dire la dottrina affermata in via giurisprudenziale secondo la quale l'esercizio della competenza riservata agli Stati membri viene limitato in nome della realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Con un evidente richiamo ad alcuni degli elementi costitutivi della statualità, e a situazioni giuridiche che il diritto internazionale tutela a seguito dell'acquisto della personalità giuridica da parte di uno Stato,

⁶⁰ J.H.H. WEILER, *op. cit.*, p. 458. Corsivi nel testo.

⁶¹ V. *supra*, note 1, 2, 27 e testo corrispondente.

⁶² Tale rischio è evidenziato anche, proprio in relazione al tema della cittadinanza europea, da C. BARNARD, E. LEINARTE, *The Creation of European Citizenship: Constitutional Miracle or Myopia?*, in *CYELS*, vol. 24, 2022, p. 24 ss., p. 44.

⁶³ F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 251 ss.

l'indagine guarda anzitutto all'impatto che tale teoria può avere sulla sovranità territoriale degli Stati membri (par. 2). Quindi, il contributo si occupa dell'applicazione della teoria in relazione all'acquisto e perdita della cittadinanza (par. 3). Si prendono poi in considerazione applicazioni della teoria concernenti l'esercizio di ulteriori poteri d'imperio degli Stati membri (par. 4). L'analisi è completata con alcune riflessioni conclusive (par. 5).

ABSTRACT (eng)

This contribution aims to assess how the fundamental values of the European Union may affect the sovereign prerogatives of Member States. This is done in light of the so-called 'framing of powers' doctrine, i.e., the doctrine established by the EU Court of Justice according to which the exercise of powers reserved to Member States may be limited to achieve the objectives of the Union. With explicit reference to some of the constituent elements of statehood and to the legal situations protected by international law following the acquisition of legal personality by a State, the study first examines the impact that this doctrine may have on the territorial sovereignty of Member States (Section 2). The paper then discusses the application of the doctrine concerning the acquisition and loss of citizenship (Section 3). It then examines the applications of the doctrine relating to the exercise of additional prerogatives by Member States (Section 4). The analysis concludes with some final observations (Section 5).

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SERGIO MARIA CARBONE - Professore emerito di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Genova

FEDERICO CASOLARI - Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

GIANLUCA CONTALDI - Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea,
Università degli Studi di Macerata

EMANUELE FAZIO - Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Scuola
Superiore Sant'Anna di Pisa

DANIELE GALLO - Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Luiss
Guido Carli di Roma

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

MIRIANA LANOTTE - Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea,
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

LUIGI LONARDO - Lecturer in EU Law, University College Cork

SIMONE MARINAI - Professore associato di Diritto dell'Unione europea,
Università di Pisa

ALESSANDRO MASSOLO - Ricercatore, Centro Franco Fontana Luiss

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

BENEDETTA MINUCCI - Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

FRANCESCO MUNARI - Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova

VINCENZO OMAGGIO - Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli

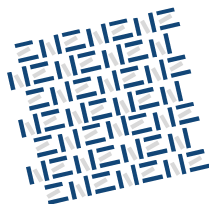
LORENZO FEDERICO PACE - Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi del Molise

ORNELLA PORCHIA - Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino - già Presidente di sezione del Tribunale dell'Unione europea

ALESSANDRO ROSANÒ - RTT in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Parma

ANTONELLO SCHETTINO – Funzionario, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

“Unione europea e Diritti” intende promuovere e rafforzare, nell’ambito del diritto dell’Unione europea, la ricerca, il dibattito, la divulgazione e la formazione dei giovani studiosi attraverso la pubblicazione di lavori scientifici. La Rivista si impegna a far conoscere l’ordinamento dell’Unione e i suoi valori e a sostenere, con spirito critico, la loro diffusione e rilevanza nel quadro di un confronto dottrinale ampio e inclusivo. Essa mira inoltre a creare e mantenere, tra coloro che vi collaborano a vario titolo, una Comunità scientifica aperta e pluralistica, impegnata ad offrire il suo contributo al processo d’integrazione europea e alla centralità della tutela dei diritti.



unione europea
e diritti