

Il presente volume raccoglie i risultati delle giornate di studio tenutesi a Napoli il 2 e il 7 ottobre 2024, dedicate, rispettivamente, all'emergenza migratoria e a quella valoriale. I due convegni costituiscono il seguito del ciclo di incontri avviato, nel 2023, sulla gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione europea e nel diritto internazionale, nell'ambito del progetto PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DEMA]".

euro 16,00

ISBN 979-12-235-0437-6



II
LA GESTIONE DELLE EMERGENZE
NEL DIRITTO DELL'UNIONE E NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

ES



LA GESTIONE DELLE EMERGENZE NEL DIRITTO DELL'UNIONE E NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Emergenza migratoria e valoriale

VOLUME II

a cura di

PATRIZIA DE PASQUALE e ANDREA CIRCOLO

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA GESTIONE DELLE EMERGENZE
NEL DIRITTO DELL'UNIONE
E NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Emergenza migratoria e valoriale

Atti del ciclo di convegni di Napoli
Complesso dei SS. Marcellino e Festo
2 e 7 ottobre 2024
Università Federico II
Dipartimento di Scienze Politiche

VOLUME SECONDO

a cura di

Patrizia De Pasquale e Andrea Circolo

Editoriale Scientifica

Il presente Volume si inserisce nel 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 Vidaschi, Università Bocconi; Coordinatrice Unità Federico II: Prof.ssa Patrizia De Pasquale.

Comitato di redazione
Benedetta Minucci e Sveva Troncone

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0437-6

INDICE

- 7 Patrizia De Pasquale e Andrea Circolo
Introduzione

Parte prima **EMERGENZA MIGRATORIA** **CONVEGNO DEL 2 OTTOBRE 2024**

- 11 Chiara Favilli
L'emergenza quale propulsore nella costruzione delle politiche dell'Unione di immigrazione e asilo
- 23 Giuseppe Morgese
Tra l'emergenza migratoria e la solidarietà europea... c'è di mezzo il mare!
- 37 Simone Marinai
La rapidità nei meccanismi introdotti dal Patto: una necessità in funzione dell'“emergenza” migratoria?
- 63 Emanuela Pistoia
Il diritto dell'Unione e la criminalizzazione del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare con finalità umanitaria: la prospettiva multilivello del caso Kinsa e il suo appiattimento nella sentenza della Corte

Parte seconda **EMERGENZA VALORIALE** **CONVEGNO DEL 7 OTTOBRE 2024**

- 79 Fabio Ferraro
Brevi considerazioni introduttive e sistemiche sui valori identitari dell'Unione europea

- 89 Federico Casolari
La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?
- 105 Marco Evola
La promozione dei valori dell'Unione europea nella procedura di ammissione tra dimensione costituzionale del processo di integrazione e realizzazione degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune
- 137 Andrea Circolo
La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione europea
- 181 Miriana Lanotte
Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici
- 217 Marco Buccarella
La politica commerciale come strumento di promozione all'esterno dei valori fondamentali dell'Unione. Prove di una sistematizzazione
- 235 *Bibliografia* a cura di Angela Correra

LA TUTELA DEI PROCESSI DEMOCRATICI NAZIONALI NELL'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

*Andrea Circolo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le iniziative dell'Unione a tutela dei processi democratici nazionali: il Piano d'azione per la democrazia europea. – 2.1. *Segue*: primo pilastro - promozione di elezioni libere e regolari e rafforzamento della partecipazione democratica. – 2.2. *Segue*: secondo pilastro - sostegno all'informazione libera e indipendente. – 2.3. *Segue*: terzo pilastro - lotta alla disinformazione. – 2.4. *Segue*: le misure intergovernative. – 3. Considerazioni critiche. – 4. Il possibile sviluppo della giurisprudenza della Corte sul valore della democrazia *ex art. 2 TUE*. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Affrontare un tema antico come la democrazia genera inevitabilmente un certo senso di smarrimento, e persino di inadeguatezza. Risulta infatti estremamente complicato offrire una prospettiva inedita, o aggiungere qualcosa di non detto alle tante riflessioni che le sono state dedicate nel tempo, senza correre il rischio di giungere a conclusioni erranee. Lo stesso sentimento non fa altro che crescere quando la prospettiva scelta per approfondire lo studio del tema è quella del diritto dell'Unione europea e, nello specifico, del suo ruolo nella tutela dei processi democratici negli Stati membri.

Il terreno su cui poggia un simile studio è indubbiamente scivoloso; si nasconde, invero, dietro l'angolo il pericolo, più volte evidenziato in passato, «di accostare o comparare le problematiche del diritto dell'Unione a quelle di uno Stato» e di cadere nella «tentazione di guardare al diritto dell'Unione con logiche interne»¹. Non occorre certo insistere qui sul fatto che la democrazia sia un fenomeno strettamente legato alla sovranità statale e che esso sembri naturalmente allergico ai tentativi di attirarlo nelle dinamiche del diritto sovranazionale. Non senza ragione, gli studiosi del processo di integrazione europea hanno, in tempi risalenti, analizzato il tema della democrazia unicamente in funzione della critica sul *deficit* democratico di cui l'azione politica delle istituzioni europee sarebbe caratterizzata²; e hanno tralasciato, al contrario, le

* Ricercatore a tempo determinato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ F. PEDRINI, *Colloquio sull'integrazione sovranazionale. Intervista al prof. Giuseppe Tesauro (Napoli, 20 giugno 2021)*, in *Lo Stato*, vol. 16, n. 1, 2021, p. 185.

² In argomento, tra i tanti, v. A. TIZZANO, *La démocratisation des institutions européennes dans la mise en œuvre de la politique sociale*, in *DCSI*, n. 1, 1977, p. 59 ss.; E. CANNIZZARO, *Demo-*

questioni relative al suo rispetto negli Stati membri in virtù della loro partecipazione all'Unione. La mancata attenzione a tali aspetti era in più giustificata dall'assenza di sollecitazioni che mettessero in discussione la piena conformità degli ordinamenti interni ai valori cardine della tradizione democratica e, con essa, lo *status* di "isola felice" che l'UE ha raggiunto nel tempo.

Purtuttavia, un approfondimento sulla democrazia che metta al centro la tematica dell'azione dell'Unione a tutela dei sistemi democratici nazionali è oggi sostenuto da esigenze concrete e tangibili, nonché da solide basi teoriche.

Quanto alle prime, numerosi sono i segnali che descrivono, negli anni più recenti, un deterioramento della democrazia in alcuni Paesi membri dell'Unione, con effetti particolarmente preoccupanti sulla libera formazione ed espressione del consenso elettorale a livello nazionale e, in taluni casi, sulla tutela delle minoranze. La tenuta degli assetti democratici interni appare oggi costantemente sotto pressione, minacciata da fenomeni quali, ad esempio, l'accentuarsi della polarizzazione politica, le ingerenze straniere mirate a manipolare l'opinione pubblica, il crescente divario percepito tra "Paese reale" e "Paese legale", l'uso poco trasparente delle tecnologie digitali e la massiccia diffusione delle *fake news*, veicolate principalmente attraverso le piattaforme *online*³. È

crazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea, in *DUE*, n. 2, 2000, p. 241 ss.; U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *SIE*, n. 3, 2008, p. 513 ss.; F. DONATI, *Art. 10 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 89 ss. e la dottrina ivi citata. Peraltro, pare il caso di precisare che il *deficit* rappresentativo di cui l'azione comunitaria è stata accusata fin dalla sua origine si è sensibilmente ridotto nel corso degli anni: v. G. F. MANCINI, D. KEELING, *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern Law Review*, vol. 57, n. 2, 1994, p. 175 ss. Come noto, il metodo intergovernativo ha gradualmente ceduto il passo al metodo comunitario, che oggi costituisce la regola nel processo legislativo-decisionale, seppure va osservato che settori come quello della politica estera e di sicurezza comune, o come quello della politica di difesa, restano ancorati ad una logica di mera collaborazione: in argomento, v. U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea*, in *SIE*, n. 2, 2015, p. 217 ss.; nella giurisprudenza della Corte, v. Corte giust. 29 ottobre 1980, 138/79, *Roquette Frères/Consiglio*, punto 33; in stessa data, 139/79, *Maizena/Consiglio*, punto 20; 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione e Parlamento/Consiglio* (Biossido di titanio), punto 20; e, da ultimo, 19 luglio 2012, C-130/10, *Parlamento/Consiglio*, punto 81, ove il giudice dell'Unione ha ricordato che la partecipazione del Parlamento alla procedura legislativa «è il riflesso, sul piano dell'Unione, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa».

³ Secondo J. GROGAN, la pandemia di COVID-19 avrebbe contribuito ad accentuare tali fenomeni, accelerandone lo sviluppo (*COVID19, The Rule of Law and Democracy. Analysis of Legal Responses to a Global Health Crisis*, in *HJRL*, vol. 14, 2022, p. 349 ss.). In effetti, le misure emergenziali assunte per affrontare la crisi sanitaria hanno condizionato l'esercizio delle libertà e dei diritti dei singoli e, in alcuni casi, hanno suscitato notevoli preoccupazioni per il loro impatto sul processo democratico: v., ad es., G. FIENGO, A. CIRCOLO, *Il rispetto della rule of law al tempo del COVID-19: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria e la nuova legge elettorale polacca*, in *comparativecovidlaw.it*, 8 aprile 2020.

evidente come tali dinamiche pongano la società democratica europea di fronte a sfide la cui portata trascende i confini nazionali, rendendo necessaria una risposta collettiva e coordinata che, tanto più è ampia, tanto più può risultare efficace. Ed è proprio in questa prospettiva che l'Unione europea ha ritenuto necessario e legittimo, come si vedrà, attuare una pluralità di interventi per preservare il libero funzionamento dei processi democratici nazionali.

In secondo luogo, occorre non dimenticare che la democrazia è elencata, assieme ad altri valori come lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, tra i valori su cui si fonda l'Unione ai sensi dell'art. 2 TUE. Ciò implica che, al pari di ognuno di questi, la democrazia costituisce non soltanto, come detto, un canone che deve orientare l'esercizio del potere attribuito alle istituzioni europee⁴, ma anche uno standard valoriale minimo che deve essere assicurato dagli Stati membri quando la loro azione si colloca nel diritto dell'Unione⁵. La fiducia reciproca su cui si fondano le relazioni tra gli Stati membri rende la tenuta della democrazia un presupposto fondamentale della costruzione giuridica realizzata dal Trattato, in mancanza della quale il suo corretto funzionamento e, con esso, la sua ragion d'essere risultano irrimediabilmente compromessi⁶.

Sulla base di queste premesse, il presente lavoro si concentra anzitutto sull'analisi degli strumenti adottati di recente dall'UE per proteggere la democrazia dalle ricadute negative connesse allo sviluppo della nuova società digitale, dagli attacchi alla libertà di informazione, nonché dai tentativi di attori stranieri di interferire nella sfera politica degli Stati membri. In particolare, si è

⁴ Ciò vuol dire che, nell'Unione europea, l'esigenza democratica non può essere implementata solamente attraverso organi e meccanismi indiretti di rappresentanza. Se è vero, infatti, che i membri del Consiglio europeo e del Consiglio sono eletti democraticamente nei rispettivi Stati membri e sono per questo responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali e ai loro cittadini, è altresì vero che solamente l'elezione diretta del Parlamento europeo, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale, la partecipazione dei cittadini degli Stati membri alla vita democratica dell'Unione e il ruolo dei partiti politici nella formazione di una coscienza civica europea tendono a realizzare una legittimazione democratica perfetta. Così G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023, p. 24. Sul tema, v. anche O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *EDD*, Annali vol. VII, Milano, 2014, p. 795 ss.; K. LENAERTS, *EU citizenship and democracy*, in *NJECL*, vol. 7, n. 2, 2016, p. 164 ss.; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *OIDU*, 2021, p. 363 ss.

⁵ E, in verità, anche al di fuori di esso, sebbene, come noto, il meccanismo previsto dai Trattati per intervenire nelle cc.dd. situazioni puramente interne – l'art. 7 TUE – abbia reso del tutto sterile il controllo dell'Unione in tale ambito: in argomento, sia consentito il rinvio a A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec. p. 126 ss. e 157 ss. V. *infra*, par. 3.

⁶ Cfr., da ultimo, P. MORI, *Appartenenza all'Unione europea e valori fondamentali comuni*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, spec. pp. 16 e 17.

potuto osservare che l'azione del legislatore europeo si è focalizzata prevalentemente sui tre ambiti della promozione di libere elezioni, del pluralismo dei media e della lotta alla disinformazione (par. 2 ss.).

Gli interventi messi in campo dall'Unione, pur rilevanti e idealmente efficaci, si configurano tuttavia come strumenti essenzialmente di carattere preventivo, volti ad anticipare e contenere il possibile deterioramento della democrazia negli ordinamenti nazionali; mentre non sembrano in grado di fornire una risposta altrettanto risolutiva qualora tale deterioramento si sia già verificato⁷. Le criticità legate ai limiti dell'azione dell'UE sotto tale profilo emergono con chiarezza se si guarda a talune situazioni già registrate in alcuni Stati membri, ove è stato messo in evidenza che l'arretramento delle garanzie democratiche sembra aver ormai raggiunto un punto di non ritorno, determinando uno svuotamento del principio dell'alternanza politica e trasformando le elezioni in un momento di mera convalida dello *status quo*⁸.

È in questa prospettiva che, nella seconda parte del lavoro, dopo aver preso in considerazione le ragioni che motivano la mancata incisività dell'azione dell'Unione in simili circostanze (par. 3), viene messo in rilievo come la giurisprudenza della Corte potrebbe assumere un ruolo suppletivo a tutela dei processi democratici nazionali (par. 4), dimostrando, in conclusione, che tale sviluppo non si porrebbe necessariamente in conflitto con l'identità nazionale degli Stati membri (par. 5).

2. *Le iniziative dell'Unione a tutela dei processi democratici nazionali: il Piano d'azione per la democrazia europea*

Il punto di partenza delle più recenti misure assunte per rafforzare l'integrità democratica nell'Unione è costituito dal Piano d'azione per la democrazia

⁷ In argomento, J.-W. MÜLLER, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in *ELJ*, vol. 21, n. 2, 2015, p. 141 ss.; L. BESSELINK, *Talking about European Democracy*, in *ECLR*, vol. 13, n. 2, 2017, p. 207 ss.; M. BLAUBERGER, R. D. KELEMEN, *Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards against Democratic Backsliding in the EU*, in *JEPP*, vol. 24, n. 3, 2017, p. 321 ss.; D. ADAMSKI, *The social contract of democratic backsliding in the "new EU" countries*, in *CMLR*, vol. 56, n. 3, 2019, p. 623 ss.; M. SAFJAN, *On Symmetry: in Search of an Appropriate Response to the Crisis of the Democratic State*, in *DUE*, n. 4, 2020, p. 673 ss.

⁸ È il caso dell'Ungheria, ove il governo, sulla base di un'ampia legittimazione popolare, ha messo in piedi un'opera di neutralizzazione dei contrappesi costituzionali e del rispetto delle minoranze: v. la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE (ODIHR), del 29 luglio 2023, sulle elezioni generali ungheresi del 3 aprile 2022, ove la regolarità di tali elezioni è stata messa in discussione. In dottrina, v., a titolo esemplificativo, E. ZGUT, *Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU's Radar in Hungary and Poland*, in *HJRL*, vol. 14, 2022, p. 287 ss.

europea (EDAP), adottato dalla Commissione nel dicembre 2020⁹.

Il richiamo esplicito alla “democrazia europea” nel titolo della comunicazione segna un evidente cambio di prospettiva rispetto ai precedenti documenti strategici adottati dalle istituzioni dell’Unione. Partendo dall’analisi del Piano d’azione dell’UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024¹⁰ e dalle conclusioni del Consiglio sulla democrazia del 2019¹¹, e tornando indietro fino al Quadro strategico in materia di diritti umani e di democrazia del 2012¹², emerge chiaramente come l’obiettivo primario – se non esclusivo – della strategia dell’Unione in materia fosse, in passato, quello di promuovere il proprio modello democratico come punto di riferimento nello scenario internazionale, senza mostrare alcuna preoccupazione sullo stato della democrazia all’interno dei suoi confini¹³. È fuor di dubbio, infatti, che il proposito ultimo di tale strategia fosse non tanto il rafforzamento dello standard democratico garantito dagli Stati membri, ritenuto già sufficientemente elevato, quanto piuttosto il miglioramento del più “modesto” livello riscontrato nei Paesi terzi, ivi compresi quelli candidati all’adesione, così da assicurare una certa coerenza tra gli obblighi discendenti dall’art. 2 TUE e l’imperativo di promozione dei valori nell’azione esterna di cui all’art. 21 TUE¹⁴.

In netta controtendenza rispetto al precedente approccio, il Piano d’azione per la democrazia europea mostra, invece, il chiaro intento della Commissione

⁹ Comunicazione della Commissione, del 3 dicembre 2020, sul piano d’azione per la democrazia europea, COM(2020) 790 final.

¹⁰ Comunicazione congiunta della Commissione, del 25 marzo 2020, JOIN/2020/5 final. Ma v. già la comunicazione congiunta, del 28 aprile 2015, Piano d’azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019), «Mantenere i diritti umani al centro dell’azione dell’UE», JOIN(2015) 16 final.

¹¹ 14 ottobre 2019, 12836/19.

¹² Consiglio dell’Unione europea, Diritti umani e democrazia: quadro strategico dell’UE e piano d’azione dell’UE, 25 giugno 2012, 11855/12.

¹³ V. il Quadro strategico dell’UE 2012, cit., p. 4: «All’interno delle loro frontiere, l’UE e gli Stati membri si sono impegnati ad essere esemplari nel garantire il rispetto dei diritti umani. Al di fuori delle loro frontiere, la promozione e la difesa dei diritti umani e della democrazia sono una responsabilità congiunta dell’UE e degli Stati membri». V. anche il Piano d’azione dell’UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, cit., p. 1, ove si evidenzia, quale primo obiettivo del Piano, quello di «rafforzare la leadership dell’UE nella promozione e nella tutela dei diritti umani e della democrazia in tutto il mondo».

¹⁴ Conclusioni del Consiglio sulla democrazia 2019, cit., p. 2 «L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, come stabilito dall’articolo 2 del trattato. Tali valori sono interdipendenti e si rafforzano reciprocamente. Rimane di grande importanza garantire la coerenza delle politiche interne ed esterne dell’UE. Come sottende la strategia globale dell’UE, anche il sostegno della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto a livello esterno è nell’interesse strategico dell’Unione».

di ricalibrare le priorità dell'Unione, concentrando il proprio impegno sulla tutela dei principi democratici nella sua azione interna e lasciando in secondo piano l'esigenza di consolidare la propria agenda geopolitica in materia¹⁵.

Sin dalle prime pagine del nuovo Piano, invero, la Commissione ha evidenziato che le nuove sfide provenienti dallo sviluppo tecnologico, e principalmente dalla rivoluzione digitale, pongono l'Unione e i suoi cittadini in un'inedita posizione di vulnerabilità¹⁶ e che, per questa ragione, la tenuta della democrazia negli Stati membri non può essere più «data per scontata, ma deve essere sostenuta e difesa attivamente»¹⁷. Peraltro, la necessità di riservare una rinnovata attenzione alla questione democratica appare confermata dal fatto che l'EDAP ha rappresentato la prima occasione in cui la Commissione ha dedicato alla democrazia una strategia di difesa autonoma rispetto agli altri valori fondanti dell'Unione (*in primis*, i diritti umani)¹⁸.

Muovendo da queste premesse, la Commissione ha segnalato il bisogno di intensificare gli sforzi per potenziare il circuito di legittimazione democratica interno all'Unione, individuando a tal fine tre aree di azione: 1) la promozione di elezioni libere e regolari e rafforzamento della partecipazione democratica;

¹⁵ V. Piano d'azione per la democrazia europea, cit., p. 1, ove l'inversione nell'impostazione di fondo viene ben in rilievo: «Al contempo l'UE non si preoccupa solo di proteggere la democrazia all'interno dei suoi confini ma, data la crescente pressione sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti umani a livello globale, si sta adoperando attivamente *anche* per tutelare e sostenere le democrazie in tutto il mondo» (corsivo aggiunto). In altra sede, lo stesso fenomeno era già stato descritto a proposito delle nuove forme di condizionalità, non più esterna ma interna, sviluppate per tutelare lo Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione: sul punto, sia consentito il rinvio a A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 225 ss. Ciò non vuol dire che l'assunzione di responsabilità dell'UE sulla promozione della democrazia nell'azione esterna sia stata sospesa. Nel novembre 2021, ad es., l'UE ha lanciato il programma *Team Europa per la democrazia* (TED), con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia del sostegno ai processi di democratizzazione a livello globale. Nello specifico, l'iniziativa punta a: a) elaborare analisi e orientamenti sulle migliori pratiche; b) creare una rete TED su scala mondiale; c) mettere le proprie competenze a disposizione degli Stati terzi nell'azione di supporto alla democrazia.

¹⁶ Vulnerabilità che i filosofi definiscono «cognitiva»: G. ORIGGI, *La democrazia può sopravvivere a Facebook? Egualitarismo epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2018, p. 445 ss.

¹⁷ Comunicazione sul piano d'azione per la democrazia europea, cit., p. 1 (enfasi aggiunta).

¹⁸ Ciò non vuol dire, evidentemente, che i valori fondanti dell'Unione non siano strettamente interconnessi tra loro: v., ad es., la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2022, sulla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione, 2021/2180(INI), considerando A: «[...] la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali sono valori che si rafforzano a vicenda e che, se indeboliti, rischiano di rappresentare una minaccia sistemica per l'Unione e per i diritti e le libertà dei suoi cittadini».

2) il sostegno all'informazione libera e indipendente; 3) la lotta alla disinformazione.

Il Piano non ha rappresentato una mera dichiarazione di intenti, ma ha costituito una vera e propria "base" giuridica e politica per l'attuazione di misure concrete. Ben presto, infatti, le ambizioni descritte nel Piano si sono tradotte nell'adozione di (proposte di) atti di natura legislativa e/o di atti atipici.

2.1. Segue: *primo pilastro - promozione di elezioni libere e regolari e rafforzamento della partecipazione democratica*

Con riguardo alla prima delle priorità descritte, tralasciando la proposta di revisione del regolamento sul finanziamento dei partiti politici europei, che riguarda il rafforzamento della trasparenza democratica nelle istituzioni dell'UE¹⁹, la principale iniziativa intrapresa è costituita dall'adozione del regolamento (UE) 2024/900 sulla pubblicità politica. Il regolamento, che si fonda sulle esigenze di buon funzionamento del mercato *ex art.* 114 TFUE, mira a rendere più trasparenti le attività di «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione [...] nell'ambito di una campagna di pubblicità politica: a) a favore o per conto di un attore politico [...] b) che possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale»²⁰.

Come emerge dai suoi considerando, l'adozione del regolamento muove dalla convinzione che un sistema trasparente possa aiutare l'elettore «a capire meglio quando è in presenza di un messaggio di pubblicità politica, per conto di chi è fatta quella pubblicità nonché come e perché è diventato il *target* di

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2021, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (rifusione), COM/2021/734 final. Se adottato, il nuovo regolamento potrebbe generare, indirettamente, effetti positivi sull'implementazione della trasparenza in merito al finanziamento dei partiti politici nazionali: «Poiché la definizione di norme sui partiti politici nazionali è di competenza nazionale, gli Stati membri sono *invitati* a garantire che gli standard di trasparenza applicabili ai partiti politici europei si applichino anche ai partiti politici nazionali e che questi ultimi, nell'avvalersi della propaganda politica, rispettino requisiti di trasparenza elevati in linea con le norme applicabili ai partiti politici europei. Riprendere fedelmente i requisiti di trasparenza dell'UE contribuirebbe notevolmente a risolvere i problemi individuati» (comunicazione della Commissione, del 25 novembre 2021, Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica, COM(2021) 730 final, p. 6, corsivo aggiunto). Va rilevato, tuttavia, che la proposta si è arenata, da circa 3 anni, in prima lettura.

²⁰ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, spec. art. 3(2).

un prestatore di servizi pubblicitari, ponendolo così in condizioni migliori per una scelta informata»²¹. Difatti, poiché i servizi di pubblicità politica sono in forte aumento, principalmente grazie alla loro incontrollata diffusione *online*, il rischio è che essi si trasformino in un «vettore di disinformazione» e non consentano ai cittadini dell'Unione di «esercitare i diritti democratici in maniera consapevole»²².

Per raggiungere tali obiettivi, il regolamento impone ai prestatori dei servizi di pubblicità, da un lato, obblighi di trasparenza e di diligenza sulla raccolta, sulla conservazione, sulla divulgazione e sulla pubblicazione delle informazioni relative al servizio prestato (art. 1, par. 1, lett. a); dall'altro, prescrizioni sull'impiego delle tecniche di *targeting* e di diffusione dei messaggi pubblicitari (art. 1, par. 1, lett. b).

Il regolamento troverà applicazione solo a partire dal 10 ottobre 2025, sicché non è ancora possibile trarre conclusioni dalla sua concreta attuazione²³. Certamente, la presenza di norme «armonizzanti» e l'ampio ambito di applicazione previsto costituiscono elementi promettenti ai fini della sua efficacia complessiva; inoltre, alcune delle disposizioni introdotte sembrano particolarmente idonee al raggiungimento degli scopi di trasparenza prefissati, come l'obbligo di etichettatura per ciascun messaggio di pubblicità politica (art. 11).

Per altro verso, gli effetti positivi del regolamento rischiano di essere depotenziati da talune incertezze interpretative, data la scarsa chiarezza del dettato normativo²⁴. Come è già stato evidenziato, resta irrisolto se gli obblighi prescritti dal regolamento si estendano oltre il periodo di campagna elettorale o debbano valere soltanto nel lasso di tempo ad essa riconducibile²⁵. A ciò si aggiunga che la definizione dell'impianto sanzionatorio per le violazioni del regolamento è rimesso, nella sostanza, alla totale discrezionalità degli Stati membri²⁶, con ciò ri-

²¹ Regolamento (UE) 2024/900, cit., considerando n. 4.

²² *Ibidem*.

²³ V., tuttavia, gli orientamenti della Commissione, del 26 aprile 2024, per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065, C/2024/3014, par. 27(e), ove si consiglia «ai fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi di allineare le proprie politiche al regolamento sulla pubblicità politica prima della sua entrata in applicazione».

²⁴ Così V. IAIA, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024*, in *medialaws.eu*, 19 giugno 2024.

²⁵ C. MASSA, *Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno targeting*, in *BlogDUE*, 1° febbraio 2022, p. 7.

²⁶ «L'importo massimo delle sanzioni finanziarie che possono essere imposte si basa sulla capacità economica del soggetto sottoposto a sanzioni, ed è pari: a) al 6 % delle entrate o del bilancio annui dello sponsor o del prestatore di servizi di pubblicità politica, a seconda dei casi e

schiando che l'effetto deterrente delle sanzioni sia del tutto neutralizzato dalla previsione di sistemi insufficientemente dissuasivi²⁷.

L'azione del Piano sulla tutela della partecipazione democratica è completata da due proposte di direttiva del Consiglio sui diritti elettorali dei cittadini mobili dell'UE²⁸ e dal c.d. "meccanismo congiunto per la resilienza elettorale" (ECNE)²⁹.

Quantunque vadano accolte con favore, poiché facilitano l'esercizio delle libertà democratiche dei cittadini dell'Unione, le due proposte di direttiva – ancora bloccate nella fase di negoziazione in seno al Consiglio – non introducono alcuno strumento nuovo per difenderle da possibili rischi sistemici. Analogamente, il meccanismo congiunto si limita a favorire la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri per lo scambio delle migliori pratiche nell'azione di contrasto alle minacce elettorali³⁰, nulla aggiungendo dal punto di vista della tutela diretta da parte dell'Unione.

Le iniziative del Piano per proteggere la solidità dei processi elettorali nazionali sono state integrate, più di recente, da un nuovo Pacchetto per la difesa della democrazia, presentato dalla Commissione il 12 dicembre 2023³¹. A 3 anni dalla pubblicazione dell'EDAP, la Commissione ha ritenuto di dover valutare i progressi ottenuti sino a questo momento³² e di aggiornare il Piano

in funzione del valore più elevato oppure b) al 6 % del fatturato mondiale annuo dello sponsor o del prestatore di servizi di pubblicità politica nell'esercizio precedente» (regolamento (UE) 2024/900, cit., art. 25, par. 2, corsivo aggiunto).

²⁷ E. STELLA, *La disciplina in materia di pubblicità politica del regolamento (Ue) 2024/900*, in *EJ*, 6 maggio 2024, p. 7.

²⁸ Proposte di direttiva del Consiglio: 1) relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini [25 novembre 2021, COM(2021) 732 final]; 2) che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza [in pari data, COM(2021) 733 final].

²⁹ V. comunicazione "Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica", cit., p. 10.

³⁰ I verbali delle riunioni organizzate nell'ambito dell'ECNE sono disponibili qui: commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en?prefLang=it&etrans=it

³¹ Comunicazione della Commissione, del 12 dicembre 2023, sulla difesa della democrazia, COM(2023) 630 final. Il nuovo Pacchetto era già stato annunciato nel discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022 (Strasburgo, 14 settembre 2022).

³² V. l'allegato alla comunicazione, ove l'attuazione concreta dell'EDAP è descritta segnalando lo stato d'avanzamento e i risultati di ogni singolo obiettivo e azione perseguiti nell'ambito delle tre priorità individuate. L'allegato è disponibile al seguente link: eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0c78e96-99c5-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_2&format=PDF

con l'adozione di una proposta di direttiva sull'armonizzazione delle normative sull'attività di rappresentanza degli interessi nell'Unione per conto di Paesi terzi³³ e di due raccomandazioni per promuovere elezioni libere, eque e resilienti³⁴ e la partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche³⁵.

La proposta di direttiva, fondata anch'essa sull'art. 114 TFUE³⁶, mira ad assicurare la massima trasparenza nello svolgimento di tali attività, allo scopo ultimo di scongiurare il rischio che la rappresentanza di interessi si trasformi, occultamente, nell'ingerenza dei Paesi terzi nei processi decisionali interni e dell'Unione³⁷. Come per la pubblicità politica, è evidente che, dietro le esigenze di completamento del mercato interno – solo 15 Stati membri su 27 regolamentano, e non sempre in maniera completa, le attività di rappresentanza – la proposta nasconde l'intento di proteggere la democrazia europea nel suo complesso³⁸ e di evitare «ripercussioni negative sulla vita politica degli Stati

³³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2023, che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2023) 637 final.

³⁴ Raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione, del 12 dicembre 2023, relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo.

³⁵ Raccomandazione della Commissione, del 12 dicembre 2023, sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche, C(2023) 8627 final.

³⁶ L'art. 114 TFUE rappresenta ormai la base giuridica più utilizzata dalle istituzioni dell'Unione: cfr. F. FERRARO, *Recenti sviluppi in tema di ravvicinamento e mercato interno*, in F. FERRARO, R. ALFANO, A. ARENA (a cura di), *1993-2023: trent'anni di mercato interno. Profili di diritto dell'Unione europea e di diritto finanziario e tributario*, Napoli, 2024, p. 7 ss.

³⁷ V. le reiterate preoccupazioni in merito espresse dal Parlamento: risoluzione del Parlamento europeo, del 9 marzo 2022, sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (2020/2268(INI)); del 13 luglio 2023, sulle raccomandazioni per una riforma delle norme del Parlamento europeo in materia di trasparenza, integrità, responsabilità e lotta alla corruzione (2023/2034(INI)); del 1° giugno 2023, sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (2022/2075(INI)).

³⁸ V. COM(2023) 637 final, cit., p. 10, ove appare chiaro il tentativo della Commissione di relegare la tutela della democrazia come a fattore collaterale rispetto all'obiettivo di completamento del mercato interno: «In linea con l'articolo 2 TUE, la presente iniziativa mira *inoltre* a rafforzare l'integrità delle istituzioni democratiche dell'Unione e degli Stati membri, oltre che la fiducia che il pubblico vi ripone, garantendo la trasparenza delle attività di rappresentanza d'interessi svolte per conto di paesi terzi e migliorando la conoscenza dell'entità, delle tendenze e dei soggetti soggiacenti a tali attività. Sebbene l'obiettivo di garantire la trasparenza delle attività con cui i paesi terzi intendono influenzare il processo decisionale pubblico nell'Unione sia un fattore importante nelle scelte relative alle misure di armonizzazione contenute nella presente proposta, quest'ultima ha come obiettivo principale il miglioramento delle condizioni che determinano il funzionamento del mercato interno».

membri e dell'Unione»³⁹.

Riproponendo uno schema normativo molto simile a quello adottato per le misure assunte a tutela della sicurezza economica dell'UE⁴⁰, la proposta pare approntare uno scudo difensivo efficace⁴¹ contro le possibili influenze straniere sull'esito delle competizioni elettorali interne e sul perseguimento di obiettivi strategici non in linea con gli interessi europei. La creazione di registri nazionali dei fornitori di servizi di rappresentanza e l'obbligo di conservazione, da parte di questi ultimi, di informazioni essenziali come l'elenco dei Paesi terzi a favore dei quali l'attività di *advocacy* è prestata e i relativi importi annuali aggregati ricevuti per la stessa⁴², consentono di rendere l'attività di rappresentanza maggiormente tracciabile.

Nondimeno, va pure rilevato che essa presenta, almeno allo stato attuale, alcune inconvenienze che potrebbero limitarne il campo di azione e, con esso, la sua reale efficacia. In primo luogo, la proposta limita il proprio ambito di applicazione alle attività di rappresentanza svolte unicamente per conto di Paesi terzi, tralasciando le attività di *lobbying* portate avanti dai gruppi di potere privato di grandi dimensioni. Pur non essendo precisamente riconducibili ad un potere politico costituito, le strategie di pressione di tali gruppi (ad es., le piattaforme *online*) sono comunque in grado di interferire con il libero esercizio dei diritti democratici da parte dei cittadini dell'Unione. In secondo luogo, come evidenziato nella verifica di sussidiarietà operata dalla nostra Camera dei deputati, la proposta sembra non ritenere necessari gli stessi obblighi di trasparenza per quelle forme di finanziamento delle attività di rappresentanza che sono esterne ad un assetto contrattuale (ad es., le liberalità donative)⁴³. Da ultimo, come nel regolamento 2024/900, anche la direttiva riserva agli Stati membri un ampio po-

³⁹ *Ivi*, p. 2.

⁴⁰ La proposta di direttiva sembra invero ricalcare, per sommi capi, l'impostazione del regolamento sulle sovvenzioni estere: 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. In argomento, v. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 2, Napoli, 2023, p. 37 ss.

⁴¹ Secondo il parere reso dal Comitato economico e sociale europeo, la protezione approntata dalla direttiva sarebbe fin troppo efficace, dal momento che la legislazione proposta «potrebbe stigmatizzare i prestatori di servizi che esercitano la rappresentanza d'interessi per conto di paesi terzi, il che comporta il rischio di ridurre lo spazio civico nell'Unione e di minare la credibilità dell'UE quale attore internazionale che promuove i valori europei» (12 luglio 2024, C/2024/4061).

⁴² COM(2023) 637 final, cit., art. 7.

⁴³ Camera dei deputati, XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2, 13 marzo 2024, Doc. XVIII-bis n. 28.

tere discrezionale sulla definizione del quadro sanzionatorio in caso di violazione degli obblighi prescritti⁴⁴, rischiando di favorire pratiche di *forum-shopping* nei Paesi dell'UE con sistemi di sanzione (volutamente) inadeguati.

A tacere dei limiti menzionati, va osservato che la proposta appare ancora lontana dall'essere approvata, dacché le discussioni in Consiglio sono sospese da circa un anno e i lavori preparatori in Parlamento non sono mai iniziati.

Venendo poi alle due raccomandazioni adottate contestualmente alla proposta di direttiva, basti qui sottolineare che lo strumento prescelto al fine di incoraggiare, rispettivamente, l'organizzazione di elezioni libere, eque e resilienti e la partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche nazionali, appare sin troppo debole per ottenere miglioramenti effettivi.

In questo senso, si rilevi che, nella valutazione di impatto relativa alla proposta sull'attività di rappresentanza, la stessa Commissione ha dichiarato di aver preferito lo strumento della direttiva a quello della raccomandazione, in quanto «un intervento basato unicamente su misure non legislative non avrebbe evitato lo sviluppo di ulteriori ostacoli al funzionamento del mercato interno [...] [poiché il] grado di discrezionalità molto elevato a livello nazionale [...] non avrebbe garantito l'attuazione delle garanzie previste dall'opzione prescelta»⁴⁵.

Pare appena il caso di precisare che la critica sull'inefficacia dell'intervento di *soft law* è mossa nella consapevolezza che la scelta della Commissione sia obbligata dall'attuale riparto di competenze, che vede l'organizzazione delle elezioni nazionali tra le materie riservate agli Stati membri⁴⁶. Non vi è alcun dubbio, infatti, che i due obiettivi promossi dalle raccomandazioni sono tra le più importanti espressioni della democrazia costituzionale, e proprio per questo restano tutt'ora ancorati alle scelte sovrane dei singoli Stati. In quest'ottica, lo sforzo della Commissione va dunque apprezzato, poiché punta, in assenza di poteri più incisivi, a sensibilizzare gli Stati membri sulle «responsabilità particolari e di vasta portata» che essi detengono in merito⁴⁷.

2.2. Segue: *secondo pilastro - sostegno all'informazione libera e indipendente*

Proseguendo con l'analisi degli interventi effettuati in base alle priorità dell'EDAP, il secondo ambito d'azione ha riguardato, come noto, la libertà e il

⁴⁴ V. art. 22 della proposta, COM(2023) 637 final, cit., dove si individua un importo massimo della sanzione pecuniaria, ma senza definire l'importo minimo.

⁴⁵ COM(2023) 637 final, cit., pp. 15 e 16.

⁴⁶ Cfr. Corte giust. 19 novembre 2024, C808/21, *Commissione/Repubblica ceca* () e *qualité de membre d'un parti politique*), punto 54: «[...] l'organizzazione della vita politica nazionale, alla quale contribuiscono i partiti e i movimenti politici, fa parte dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE».

⁴⁷ Raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione, cit., considerando n. 4.

pluralismo dei media⁴⁸.

Pur non interessando direttamente il processo elettorale e la partecipazione democratica, le iniziative promosse in quest'ambito assumono altrettanta rilevanza, poiché vanno a tutelare componenti indispensabili per il mantenimento di un ambiente democratico. Come evidenziato a più riprese dalle istituzioni dell'Unione, il pluralismo e la libertà di informazione «sono essenziali per le nostre democrazie e sono sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali [art. 11]»⁴⁹, e una democrazia «solida, basata sullo Stato di diritto, non può funzionare senza un quarto potere forte e indipendente»⁵⁰.

Senza soffermarsi, per le motivazioni già illustrate, sull'analisi delle raccomandazioni emanate in materia⁵¹, i principali atti normativi adottati sinora in questo pilastro sono il regolamento europeo sulla libertà dei media⁵² e la direttiva anti-SLAPP⁵³.

⁴⁸ In argomento, *amplius*, R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, 2022; F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione*, in *medialaws.eu*, n. 2, 2022, p. 19 ss.; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *EJ*, n. 1, 2023, p. 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, p. 1 ss.

⁴⁹ Piano d'azione per la democrazia europea, cit., p. 12.

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo, del 28 marzo 2019, sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia, 2018/2965(RSP), par. 3.

⁵¹ Trattasi della raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione, del 16 settembre 2021, relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea e della raccomandazione (UE) 2022/758 della Commissione, del 27 aprile 2022, sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»). Peraltro, alcune considerazioni sull'azione dell'UE a protezione dei giornalisti saranno comunque svolte, di qui a breve, a proposito della c.d. direttiva anti-SLAPP (v. *infra*). In argomento, v. J. BORG-BARTHET, B. LOBINA, M. ZABROCKA, *The use of SLAPPs to silence journalists, NGOs and civil society*, EP Study requested by the JURI committee, Brussels, 14 June 2021.

⁵² Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media), su cui v. G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *medialaws.eu*, n. 3, 2022, p. 209 ss.

⁵³ Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), su cui v., a prima lettura, J. BORG-BARTHET, F. FARRINGTON, *The EU's Anti-SLAPP Directive: A Partial Victory for Rule of Law Advocacy in Europe*, in *GLJ*, vol. 25, Special Issue n. 6, 2024, p. 840 ss.; P. MAZZA, *La Direttiva UE 1069/2024 (meglio nota come anti-SLAPP)*:

Il regolamento, proposto facendo leva ancora una volta sull'art. 114 TFUE, consacra il diritto dei destinatari dei servizi di media «di avere accesso a una pluralità di contenuti mediatici editorialmente indipendenti [...] a beneficio di un dibattito libero e democratico»⁵⁴ e introduce, a questo proposito, nuovi doveri per gli Stati membri, da una parte, e per i fornitori dei servizi di media, dall'altra.

Con riguardo ai primi, il regolamento stabilisce sia obblighi di carattere negativo, come il divieto di interferire e/o influenzare le politiche e le decisioni editoriali (art. 4)⁵⁵, sia obblighi di natura positiva, come l'adozione di garanzie per il funzionamento indipendente dei fornitori di media (art. 5), tra le quali spicca la fissazione di criteri trasparenti e obiettivi per la nomina e/o la revoca del direttore e dei membri del cda, nonché per il finanziamento del relativo servizio⁵⁶. Gli Stati devono anche prevedere uno speciale regime per la valu-

ovvero, il diritto processuale civile al servizio della "partecipazione pubblica". Un commento a prima lettura, in Il diritto processuale civile, n. 3, 2024, p. 680 ss.

⁵⁴ Regolamento europeo sulla libertà dei media, cit., art. 3.

⁵⁵ V., in part., il par. 3 dell'art. 4: «Gli Stati membri provvedono affinché le fonti giornalistiche e le comunicazioni riservate siano efficacemente protette. Essi si astengono dalle seguenti misure: a) obbligare i fornitori di servizi di media o il loro personale editoriale a divulgare informazioni concernenti fonti giornalistiche o comunicazioni riservate, o in grado di consentirne l'identificazione, oppure obbligare qualsiasi persona che, in virtù del suo rapporto regolare o professionale con un fornitore di servizi di media o con il relativo personale editoriale, possa disporre di tali informazioni a divulgarle; b) fermare, sanzionare, sottoporre a intercettazione o ispezionare i fornitori di servizi di media, o il loro personale editoriale o sottoporre tali soggetti o i relativi locali aziendali o privati a sorveglianza, o perquisizione e sequestro al fine di ottenere tali informazioni concernenti fonti giornalistiche o comunicazioni riservate, o in grado di consentirne l'identificazione, oppure fermare, sanzionare, sottoporre a intercettazione o ispezionare qualsiasi persona che, in virtù del suo rapporto regolare o professionale con un fornitore di servizi di media o con il relativo personale editoriale, possa disporre di tali informazioni o sottoporre tali soggetti o i relativi locali aziendali o privati a sorveglianza, o perquisizione e sequestro al fine di ottenere tali informazioni; c) utilizzare software di sorveglianza intrusiva su qualsiasi materiale, dispositivo, macchinario o strumento digitale utilizzato dai fornitori di servizi di media, dal loro personale editoriale o da qualsiasi persona che, in virtù del suo rapporto regolare o professionale con un fornitore di servizi di media o con il relativo personale editoriale, possa disporre di informazioni concernenti fonti giornalistiche, o in grado di consentirne l'identificazione, o concernenti comunicazioni riservate».

⁵⁶ Si rilevi che un intervento con simili obiettivi, seppur meno incisivo, era stato previsto ancor prima dell'emanazione dell'EDAP, quando il legislatore dell'Unione aveva provveduto ad aggiornare la direttiva sui servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione del relativo mercato: v. direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, spec. considerando n. 15 e art. 5, ove gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare legislazioni nazionali che impongano ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rendere accessibili le informazioni sul loro assetto proprietario, compresi i proprietari effettivi, in quanto la «trasparenza della proprietà dei media è direttamente connessa alla libertà di espressione, fondamento dei sistemi democratici». In questa direzione, v. anche la creazione,

tazione delle concentrazioni (art. 22), allo scopo di evitare una irrimediabile compressione del dibattito politico causata dalla distorsione concorrenziale. Dall'altro lato, il regolamento impone ai fornitori obblighi di pubblicità sulle informazioni relative alla proprietà del *media provider* e agli importi dei fondi pubblici ricevuti e degli introiti pubblicitari provenienti da autorità pubbliche di Paesi terzi (art. 6)⁵⁷.

Dalla lettura del regolamento emerge con evidenza come la frammentazione normativa nei mercati nazionali, in questo caso dei media, venga nuovamente utilizzata dal triangolo legislativo come “foglia di fico” per giustificare l'utilizzo dell'art. 114 TFUE e mascherare un intervento che, in verità, è diretto a salvaguardare il pluralismo e l'indipendenza editoriale, che sono «un fattore indispensabile nel processo di formazione dell'opinione pubblica»⁵⁸ e, di conseguenza, dell'espressione del consenso elettorale. D'altronde, che l'introduzione di norme comuni nel mercato dei media non fosse fine a sé stessa, ma un mezzo per tutelare obiettivi più ampi, era già evincibile dalle relazioni della Commissione sullo Stato di diritto, ove si è evidenziata «la rilevanza di tali disposizioni nel contesto della promozione della libertà e del pluralismo dei media» ed è stato più volte sottolineato che «i media liberi e indipendenti svolgono un ruolo importante in veste di custodi della democrazia»⁵⁹.

Venendo alla direttiva anti-SLAPP, non occorre di certo qui enfatizzare l'importanza che un dibattito pubblico aperto e inclusivo assume per assicurare l'accesso a un'informazione pluralistica e, dunque, per preservare la libertà dei processi politici. Affinché la partecipazione democratica sia effettiva e significativa, lo spazio pubblico che circonda e coinvolge la società civile deve necessariamente fondarsi sulla libera informazione e espressione, consentendo ai media, all'associazionismo e al mondo accademico di svolgere senza alcun tipo di ingerenza la propria funzione di guida e di stimolo⁶⁰.

nel marzo 2023, dell'*Euromedia Ownership Monitor* (EurOMo), che fornisce informazioni sulla proprietà e sul controllo dei principali media in 15 Stati membri dell'Unione (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia).

⁵⁷ In argomento, v. M. KOZAK, *The Media Pluralism Principle, The Financing of Public Broadcasters, and EU Law*, in *GLJ*, vol. 25, n. 1, 2024, p. 111 ss.

⁵⁸ *Ivi*, considerando n. 1.

⁵⁹ V. comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2024, Relazione sullo Stato di diritto 2024 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM(2024) 800 draft, p. 28. A ulteriore conferma dello stretto legame tra Stato di diritto e democrazia, il pluralismo e la libertà dei media rappresentano uno dei quattro pilastri della Relazione, assieme a: sistema giudiziario, quadro anticorruzione e bilanciamento dei poteri.

⁶⁰ *Ex multis*, v. comunicazione della Commissione, del 30 settembre 2020, Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM(2020) 580

In tal contesto, pur giungendo con un certo ritardo rispetto all'emergere del fenomeno⁶¹, un'iniziativa a livello europeo volta a proteggere le persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi appare certamente di grande rilevanza sotto un duplice profilo. Per un verso, perché essa riconosce la dimensione ormai transfrontaliera dell'attività informativa e, dunque, delle possibili minacce e, per altro verso, perché, al di là della mera attuazione della direttiva, potrebbe sollecitare gli Stati a rivedere le proprie normative (sostanziali e processuali) anche per quanto riguarda le situazioni puramente interne, orientando i meccanismi già utili a contrastare le azioni SLAPP verso un rafforzamento indiretto degli obiettivi di quest'ultima.

Negli ultimi anni, invero, le "Strategic Lawsuits Against Public Participation" sono in netto e progressivo aumento⁶² e, come descritto nei considerando della direttiva, impediscono ai giornalisti «di svolgere le loro attività in modo efficace e senza timori al fine di garantire che i cittadini abbiano accesso a una pluralità di opinioni nelle democrazie europee»⁶³.

A dire il vero, la direttiva, in maniera avveduta, non fa riferimento soltanto ai giornalisti quale categoria da difendere dai procedimenti giudiziari abusivi, ancorché questi restano i più colpiti, ma estende il proprio ambito applicativo a tutte quelle figure che, pur se non perfettamente riconducibili al giornalismo professionistico, partecipano attivamente alla vita pubblica (*reporter*, analisti, *content creator*, editorialisti, *blogger*; ma anche ecologisti, avvocati, attivisti non

final, par. 2.3.

⁶¹ La relativa legge statunitense sulla tutela della partecipazione pubblica (*Protection of Public Participation Act*) risale, ad es., al 2008.

⁶² Il report pubblicato nel 2024 dalla ong *Coalition Against Slapps in Europe* (CASE) segnala che nel 2023 sono state iniziate 166 SLAPP, a fronte di sole 4 SLAPP individuate nel 2010, con un pericoloso incremento tra il 2016 (27) e il 2020 (158). La tematica sembra peraltro riguardarci particolarmente da vicino. Secondo uno studio commissionato dalla LIBE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo), in Italia è stato registrato il numero più elevato di SLAPP proposte negli anni 2022-2023 (25,5% di quelle individuate nei Paesi dell'UE): *Casi di SLAPP aperti nel 2022 e 2023. L'incidenza delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica e le risposte normative nell'Unione europea*, Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, PE 756.468 - novembre 2023.

⁶³ Direttiva (UE) 2024/1069, cit., considerando n. 8: «I giornalisti svolgono un ruolo importante nel facilitare il dibattito pubblico e nello scambio di informazioni, opinioni e idee. [...] Un giornalismo indipendente, professionale e responsabile, nonché l'accesso a un'informazione pluralistica, sono pilastri fondamentali della democrazia. È essenziale che i giornalisti dispongano dello spazio necessario per contribuire a un dibattito aperto, libero ed equo e per contrastare la disinformazione, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze, conformemente all'etica del giornalismo, e che sia accordata loro protezione quando agiscono in buona fede».

governativi, difensori dei diritti umani, editori, sindacalisti, ricercatori, *etc.*). E a tutte quelle occasioni in cui essi vengano convenuti in giudizio per essersi espressi su «questioni di interesse pubblico», che la direttiva identifica – indicativamente – nella salute pubblica, nella sicurezza, nell’ambiente, nel clima, ma anche nella corruzione, nella disinformazione e, più in generale, nel rispetto dei valori fondanti dell’UE (art. 4).

Molteplici sono le garanzie che la direttiva prefigura per fronteggiare le azioni giudiziarie vessatorie nei confronti dei soggetti elencati: si passa dalla possibilità, da parte del giudice, di richiedere una cauzione all’attore per l’eventuale rifusione delle spese processuali sopportate dal convenuto (art. 10), al trattamento accelerato della causa nell’ipotesi in cui la domanda sia manifestamente infondata (art. 11), fino all’irrogazione di sanzioni per aver avviato il procedimento al solo scopo di bloccare la partecipazione pubblica dei resistenti (art. 15; in maniera simile alla “nostra” condanna per lite temeraria *ex* art. 96 c.p.c.).

Anche per la direttiva SLAPP non è possibile valutare nell’immediato gli eventuali effetti positivi, poiché occorrerà attendere la scadenza del termine di recepimento, previsto per il 7 maggio 2026. Purtuttavia, un esame sui benefici della direttiva non potrà dirsi esaurito con una mera verifica teorica delle norme d’attuazione, in quanto un ruolo centrale sarà ricoperto dal monitoraggio in concreto delle azioni SLAPP a livello nazionale.

Ai sensi dell’art. 20 della direttiva, gli Stati sono tenuti a trasmettere annualmente alla Commissione i dati relativi al numero di procedimenti giudiziari abusivi instaurati, alla tipologia di domanda proposta e alla categoria dei soggetti colpiti. La direttiva sembra però depotenziare notevolmente tale obbligo, precisando che esso sussiste soltanto qualora i dati siano disponibili. A ciò si aggiunga che la comunicazione di dati consistenti e corrispondenti alla realtà delle cose sembra tutta da verificare in quei contesti in cui le SLAPP sono favorite o, addirittura, promosse dallo stesso potere pubblico⁶⁴.

Va altresì rilevato che la direttiva è fondata – soltanto – sull’art. 81 TFUE ed esclude pertanto, dal proprio ambito di applicazione, i procedimenti e le questioni di natura penale. Ciò rappresenta un evidente *minus* nella protezione offerta dalla direttiva, se si tiene in conto che la deterrenza penale può risultare uno strumento piuttosto efficace per dissuadere le figure poc’anzi descritte dalla partecipazione al dibattito pubblico. Si prenda ad esempio la “legge-bavaglio” adottata in Ungheria durante l’emergenza di Covid-19, con l’intento

⁶⁴ Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo, del 28 febbraio 2023, sulla proposta, 2023/C 75/20, par. 1.7.

pretestuoso di combattere la divulgazione di *fake news* legate alla pandemia⁶⁵; la modifica all'art. 337, par. 2, del codice penale ungherese ha introdotto una nuova fattispecie di reato, consistente nella diffusione di «falsa rappresentazione» di fatti relativi a una minaccia pubblica capaci di determinare turbamento pubblico, punibile con la reclusione da uno a cinque anni⁶⁶.

Come indicato in precedenza, l'auspicio è che, visti i valori da tutelare in campo, gli Stati si adeguino autonomamente alle prescrizioni della direttiva anche per quanto riguarda le controversie puramente domestiche e i settori non coperti da quest'ultima.

2.3. Segue: *terzo pilastro - lotta alla disinformazione*

La terza e ultima priorità individuata dall'EDAP è la lotta alla disinformazione, da intendersi come un fenomeno complesso che ricomprende al suo interno la cattiva informazione senza intenzione fraudolenta, ma, soprattutto, la diffusione di contenuti falsi o fuorvianti, l'operazione di influenza delle informazioni e le ingerenze straniere nello spazio informativo per determinare la volontà politica degli individui⁶⁷.

Già nel Piano d'azione contro la disinformazione del dicembre 2018, la Commissione sottolineava come il contrasto a tale fenomeno rappresentasse «una grande sfida per le democrazie e le società europee», poiché la disinformazione «mina la fiducia dei cittadini nella democrazia» e «interferisce nei processi decisionali democratici»⁶⁸. Ciò è tanto più vero nell'attuale momento storico, ove lo sviluppo delle tecnologie digitali ha facilitato notevolmente la possibilità di reperire informazioni, ma ha pure agevolato la diffusione di infor-

⁶⁵ V. legge XII del 30 marzo 2020.

⁶⁶ S. BENVENUTI, *Sulla Legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il Coronavirus»*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020.

⁶⁷ Piano d'azione per la democrazia europea, cit., p. 20. Sul tema, in via generale, v. G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, *Disinformation and Hate Speech. A European Constitutional Perspective*, Milano, 2020.

⁶⁸ Comunicazione congiunta della Commissione, del 5 dicembre 2018, Piano d'azione contro la disinformazione, JOIN(2018) 36 final, par. 4. In precedenza, v. comunicazione della Commissione, del 26 aprile 2018, Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo, COM(2018) 236 final; European Commission, *A multi-dimensional approach to disinformation*, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, March 2018; nonché risoluzione del Parlamento europeo, del 15 giugno 2017, sulle piattaforme online e il mercato unico digitale, 2016/2276(INI). È nell'ambito di tale Piano che è stato progettato, ad es., il Rapid Alert System (RAS), approvato poi dal Consiglio europeo nel dicembre 2018, che mette insieme istituzioni dell'Unione e Stati membri al fine di facilitare la condivisione di informazioni in merito alle campagne di disinformazione e, di seguito, per coordinare le relative risposte.

mazioni distorte in tempo reale e su larga scala, incidendo negativamente sulla capacità dei cittadini di assumere decisioni realmente informate⁶⁹.

In tal contesto, un ruolo di primo piano nella lotta alla disinformazione è ricoperto dal regolamento sui servizi digitali (c.d. DSA - *Digital Services Act*)⁷⁰.

Per ciò che qui rileva, si tenga in conto che l'affermazione delle grandi società dell'informazione – leggasì piattaforme *online* e *social network* – non ha messo in luce soltanto la necessità di regolare, in senso limitativo, l'enorme potere da esse acquisito e di indagarne i suoi rapporti con le dinamiche proprie della democrazia rappresentativa⁷¹; ma pure quella, forse meno palpabile ma più incombente, di assicurare un ambiente *online* sicuro, affidabile e trasparente per gli utenti della rete e, in maniera particolare, per quelli più vulnerabili (ad es., i minori)⁷². Ed è a quest'ultima esigenza che mira a rispondere l'adozione del DSA.

⁶⁹ Si veda, a tal proposito, il report del Segretario generale delle Nazioni Unite "Countering disinformation for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms", 12 August 2022.

⁷⁰ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali (regolamento sui servizi digitali). La base giuridica individuata per l'adozione del regolamento è, ancora una volta, l'art. 114 TFUE. V. il considerando n. 2: «Tenendo conto del carattere intrinsecamente transfrontaliero di internet, generalmente utilizzato per prestare i suddetti servizi, [le] legislazioni nazionali divergenti incidono negativamente sul mercato interno [...]». In argomento, v. F. CASOLARI, *Il "Digital Services Act" e la costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 2024, p. 462 ss.; M. C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio digitale*, in *federalismi.it*, n. 17, 2024, p. 150 ss.

⁷¹ Il tema trova una perfetta esemplificazione nella chiusura, da parte di Facebook, Instagram e Twitter, dell'account del Presidente degli Stati Uniti d'America Si fa riferimento alla sospensione dell'account di Donald Trump, all'epoca ancora POTUS, disposta il 7 gennaio 2021 per gravi e ripetute violazioni della *policy* delle piattaforme sull'integrità civica ed elettorale. Attraverso i relativi canali social, il Presidente Trump aveva contestato il risultato delle elezioni presidenziali appena tenutesi e aveva spinto i suoi sostenitori ad insorgere. Le dichiarazioni hanno dato vita ai cc.dd. fatti di Capitol Hill, ovvero al tentativo di quest'ultimi di assalire il palazzo del Campidoglio, sede del Congresso USA. In argomento, v. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, p. 94.

⁷² Regolamento (UE) 2022/2065, cit., considerando n. 40: «Al fine di conseguire gli obiettivi del presente regolamento, e in particolare per migliorare il funzionamento del mercato interno e garantire un ambiente online sicuro e trasparente, è necessario stabilire una serie chiara, efficace, prevedibile ed equilibrata di obblighi armonizzati in materia di dovere di diligenza per i prestatori di servizi intermediari. Tali obblighi dovrebbero in particolare mirare a conseguire diversi obiettivi di interesse pubblico quali la sicurezza e la fiducia dei destinatari del servizio, compresi i consumatori, i minori e gli utenti particolarmente esposti al rischio di essere vittima di discorsi d'odio, molestie sessuali o altre azioni discriminatorie, la tutela dei pertinenti diritti fondamentali sanciti dalla Carta, la significativa assunzione della responsabilità da parte di tali

Non è certo qui possibile – e nemmeno sarebbe utile – analizzare in maniera esaustiva l'enorme bagaglio di temi e problematiche che, con quasi cento articoli, l'introduzione del regolamento ha portato con sé. Si rilevi in estrema sintesi che la legge europea sui servizi digitali, per raggiungere gli obiettivi appena descritti, impone ai prestatori di servizi intermediari obblighi di carattere positivo, principalmente di diligenza⁷³, volti a proteggere i destinatari dei relativi servizi – se si preferisce, gli “internauti” – dalla presenza di contenuti illegali come la vendita di prodotti contraffatti, ma anche da forme di abuso digitale come l'*hate speech*, l'incitamento al terrorismo, la violenza verbale a sfondo sessuale, il *cyberstalking*, i comportamenti di natura discriminatoria e, *last but not least*, la disinformazione.

Nell'azione di contrasto a tale ultimo fenomeno, il DSA attribuisce una funzione preminente alle piattaforme e ai motori di ricerca *online*, e, più nello specifico, a quelli di grandi dimensioni (rispettivamente, VLOP - *Very Large Online Platforms*; e VLOSE - *Very Large Online Search Engines*)⁷⁴. È chiaro l'intento del regolamento di non penalizzare eccessivamente quei prestatori di servizi di memorizzazione di informazione il cui impatto nella diffusione di quest'ultime è piuttosto marginale e, al contrario, di includere nel proprio ambito applicativo le VLOP e i VLOSE, che sono potenzialmente capaci di raggiungere un numero illimitato di persone e, dunque, di fungere da megafono per le campagne di disinformazione⁷⁵.

Tra gli obblighi supplementari espressamente indirizzati a quest'ultimi merita speciale attenzione la gestione dei rischi sistemici⁷⁶, intesa come valutazio-

prestatori e il conferimento di maggiore potere ai destinatari e alle altre parti interessate, agevolando nel contempo la necessaria vigilanza da parte delle autorità competenti».

⁷³ Per elencarne alcuni, la notifica di sospetti di reati (art. 18), il trattamento senza ritardo delle segnalazioni attendibili (art. 22), la sospensione delle attività dei fornitori di contenuti illegali (art. 23), la trasparenza della pubblicità (art. 26), *etc.* L'attribuzione degli obblighi è costruita seguendo uno schema piramidale: alla base, vi sono disposizioni applicabili a tutti i prestatori di servizi intermediari; a salire, vi sono obblighi specifici per i prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni, comprese le piattaforme *online*; per i fornitori di piattaforme *online* che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza con gli operatori commerciali; e, infine, per i fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 33, par. 1, del DSA, vanno considerati VLOP e VLOSE le piattaforme *online* e i motori di ricerca *online* che hanno un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni e che sono designati come tali dalla Commissione.

⁷⁵ Cfr. regolamento (UE) 2022/2065, cit., consideranda 13, 41 e 75.

⁷⁶ *Ivi*, art. 33 ss. Occorre pure menzionare, ad es., le norme in materia di pubblicità mirata (art. 39 e considerando n. 95). In dottrina, v. E. BIRITTERI, *Contrasto alla disinformazione*, Digital Services Act e attività di private enforcement: *fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di*

ne *ex ante* e come attenuazione *ex post*, tra gli altri, degli «eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica»⁷⁷. Alle VLOP e ai VLOSE spetta, dunque, non solo una fase di controllo preventivo, volta a impedire che il servizio da loro fornito sia manipolato intenzionalmente (art. 34), ma altresì un dovere di intervento *a posteriori* rispetto al verificarsi di eventi critici che possano riguardare il funzionamento della piattaforma (ad es., il sistema di moderazione dei contenuti o quello pubblicitario), e che possano provocare «l'amplificazione e la diffusione potenzialmente rapida e ampia»⁷⁸ di una propaganda ingannevole o di una comunicazione politica distorta (art. 35).

Con riguardo all'effettiva attuazione degli obblighi descritti, il sistema di *enforcement* previsto dal DSA appare promettente, almeno in via di principio, in quanto prevede un'articolata combinazione di poteri di vigilanza e sanzionatori. Qualora ci siano sospetti relativi alla violazione del regolamento da parte delle VLOP e dei VLOSE, la Commissione può in qualunque momento aprire un procedimento, nell'ambito del quale può: avanzare richieste di informazioni, organizzare audizioni, effettuare ispezioni, ordinare misure provvisorie, fino ad accettare impegni per la cessazione della condotta o, diversamente, ad adottare una decisione di non conformità, unitamente a sanzioni potenzialmente gravose per le piattaforme e i motori di ricerca di grandi dimensioni, per un massimo del 6 % del fatturato totale realizzato a livello mondiale su base annua dal fornitore nell'esercizio precedente⁷⁹. Per evitare che le piattaforme assumano impegni solo sulla carta o possano “comprare” la facoltà di infrangere il regolamento, considerando le sanzioni alla stregua di un costo d'esercizio⁸⁰, il DSA mette a disposizione della Commissione diversi altri strumenti, tra cui la sorveglianza rafforzata, la riapertura del procedimento, l'imposizione di penalità di mora periodiche (fino al 5 % del reddito giornaliero medio o del fatturato annuo realizzato giornalmente a livello mondiale nel corso dell'esercizio precedente), e, nelle ipotesi più gravi, l'invito al coordinatore a «chiedere all'autorità giudiziaria competente del suo Stato membro di ordinare la restri-

compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori, in *medialaws.eu*, n. 2, 2023, spec. p. 70 ss.; R. Ó. FATHAIGH, D. BUIJS, J. VAN HOBOKEN, *The Regulation of Disinformation Under the Digital Services Act*, in *Media and Communication*, vol. 13, 2025, spec. p. 8.

⁷⁷ *Ivi*, art. 34.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Regolamento (UE) 2022/2065, cit., artt. 66-74. In tema, v. R. SABIA, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *medialaws.eu*, n. 2, 2023, spec. p. 104 ss. Sui limiti ai poteri della Commissione nell'ambito del DSA, cfr. M. HUSOVEC, *The Digital Services Act's red line: what the Commission can and cannot do about disinformation*, in *Journal of Media Law*, 2024, spec. p. 6.

⁸⁰ Come accade, ad es., per le sanzioni di cui agli artt. 83 e 84 del GDPR.

zione temporanea dell'accesso al servizio interessato»⁸¹. Inoltre, nell'ipotesi in cui si verifichi una crisi che meriti una risposta rapida e adeguata, quale «una grave minaccia per la sicurezza pubblica», la Commissione può attivare il meccanismo di risposta di cui all'art. 36 DSA, che le consente, in un procedimento di carattere sommario, di chiedere alle VLOP e ai VLOSE di individuare e applicare «misure specifiche, efficaci e proporzionate [...] per prevenire, eliminare o limitare» il contributo che l'uso dei propri servizi apporta alla diffusione di tale minaccia.

Sarà ancora una volta la prassi a dimostrare se le garanzie sinora descritte si tradurranno in una tutela efficace degli obiettivi ultimi del regolamento. Si tratta invero di procedimenti notevolmente complessi, il cui trattamento richiede una profonda comprensione delle dinamiche relative all'informazione digitale, nonché un enorme sforzo in termini di risorse umane, in merito al quale sembra opportuno chiedersi se la Commissione sia adeguatamente attrezzata. Le lungaggini dei procedimenti, per certi versi fisiologiche, mal si conciliano con le esigenze di celerità di cui necessitano tali interventi⁸².

In questo senso, la vicenda che ruota attorno alla decisione della Curtea Constituțională (CCR), del 6 dicembre 2024, di annullare le elezioni presidenziali rumene⁸³ pare già essere un importante caso di studio da cui poter trarre alcune riflessioni. Come noto, la CCR ha invalidato i risultati elettorali del 24 novembre 2024 – che avevano visto vincitore il candidato filorusso Georgescu – per manipolazione della volontà elettorale attraverso, tra le varie, l'utilizzo distorto di TikTok. In particolare, l'annullamento si basava sull'informativa dei servizi segreti rumeni, declassificata e diffusa due giorni prima della decisione (4 dicembre 2024), che faceva emergere i tentativi, da parte della Russia, di interferire sul risultato delle elezioni tramite condotte disinformative sulla piattaforma⁸⁴. Alla

⁸¹ Regolamento (UE) 2022/2065, cit., art. 51, par. 3, nonché art. 82.

⁸² L'art. 64 del DSA sembra peraltro confermare tra le righe tali perplessità.

⁸³ Corte costituzionale rumena, decisione del 6 dicembre 2024, n. 32, relativa all'annullamento del procedimento per l'elezione del Presidente della Romania nell'anno 2024. Il giudice delle leggi rumeno ha rilevato la manipolazione del voto degli elettori e la distorsione della parità di opportunità tra i concorrenti elettorali da parte del candidato risultato vincitore, attraverso «l'uso non trasparente e in violazione della legislazione elettorale di tecnologie digitali e di intelligenza artificiale durante la campagna elettorale, nonché il finanziamento non dichiarato della campagna elettorale, anche online» (punto 11). La traduzione italiana è disponibile sul sito della Rivista *Consulta online*: giurcost.org/contents/giurcost/casi_scelti/AlteCortistraniere/Dec0612104_32.pdf. Per un lavoro che ripercorre le diverse tappe della vicenda, v. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Libertà di espressione e valori democratici alla prova dei social media: il DSA e un nuovo caso TikTok europeo*, in *federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 84 ss. e la dottrina ivi citata.

⁸⁴ L'informativa è disponibile qui: www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presra/comunicat-de-presra1733327193

luce di tali informazioni, la Commissione ha immediatamente adottato, ai sensi dell'art. 36 DSA, un ordine di conservazione nei confronti di TikTok relativo a tutti i dati in suo possesso sui rischi sistemici per l'integrità delle elezioni legati ai propri servizi (5 dicembre 2025)⁸⁵; e, poco dopo, ha aperto formalmente un procedimento per la possibile violazione degli artt. 34 e 35 DSA, al fine di verificare se TikTok abbia diligentemente attenuato tali rischi (17 dicembre 2025)⁸⁶.

L'adozione dell'ordine di conservazione, avvenuta già il giorno successivo alla diffusione dell'informativa da parte dei servizi segreti rumeni, conferma una certa tempestività dell'intervento della Commissione. Tuttavia, è opportuno rilevare che tale ordine ha come unico scopo quello di garantire il corretto svolgimento delle indagini nell'ambito del procedimento di controllo avviato in seguito; procedimento che, in ogni caso, potrà produrre effetti concreti solo *pro futuro*, indirizzando la piattaforma verso l'adozione di misure correttive, e che, per inciso, risulta ancora pendente, nonostante, a sei mesi dalla sua apertura, si sia nel frattempo tenuta una nuova tornata elettorale in Romania (4-18 maggio 2025). Le tempistiche indicate mostrano pure come la Commissione si sia ritrovata a rincorrere gli eventi e a reagire sempre e solo successivamente agli esiti di un'azione di controllo portata avanti da altri attori istituzionali – servizi segreti rumeni e CCR – e, senza la quale, il risultato della prima tornata elettorale sarebbe stato confermato; mentre il DSA dovrebbe servire anzitutto a prevenire il verificarsi di tali dinamiche e, qualora ciò non avvenga, a intervenire comunque prima che i pericoli riscontrati possano pregiudicare in maniera irreversibile, ad es., l'esito di un'elezione⁸⁷.

⁸⁵ Press release, Commission, online platforms and civil society increase monitoring during Romanian elections. L'ordine di conservazione ha riguardato i dati inerenti allo svolgimento delle elezioni nazionali nei Paesi dell'Unione nel periodo tra il 24 novembre 2024 e il 31 marzo 2025.

⁸⁶ Press release, Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act.

⁸⁷ Che la Commissione non sia stata capace, in questa occasione, di cogliere i possibili rischi pre-elettorali lo dimostra pure che il fatto essa aveva già aperto nei confronti di TikTok, in data 19 febbraio 2024, un procedimento con riguardo agli *ads repository*, ma senza accennare a rischi legati ai processi elettorali: v. Press release, Commission opens formal proceedings against TikTok under the Digital Services Act. Di recente, il procedimento ha trovato parziale definizione e la Commissione ha sì evidenziato la violazione degli obblighi del DSA da parte di TikTok, ma sottolineando solo adesso che «Such an advertising repository is critical for researchers and civil society to detect scam advertisements, hybrid threat campaigns, as well as coordinated information operations and fake advertisements, *including in the context of elections*»: v. Press release, Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act, 15 May 2025 (corsivo aggiunto).

Ad ogni modo, il caso TikTok dimostra come le priorità tracciate dalla Commissione nell'ambito dell'EDAP non siano, per così dire, compartimenti stagni, ma si intreccino costantemente e concorrano tutte a salvaguardare la tenuta della democrazia nell'Unione. Se è vero che la Commissione ha precisato che «the exercise of the [...] competences under the DSA [...] does not address the Romanian electoral process, which is a matter for the Romanian authorities and ultimately the Romanian people»⁸⁸, è evidente come, in queste ipotesi, l'azione di contrasto alla disinformazione sia inerente alla tutela dei processi elettorali interni: tra i contenuti illegali registrati su TikTok nelle settimane precedenti alle elezioni rumene, figura, in particolare, la creazione di contenuti ove finti funzionari pubblici sostenevano apertamente la candidatura di Georgescu, trasmettendo così l'idea che le istituzioni statali ne supportassero la posizione.

Pure, non occorre dimenticare come, parallelamente all'attuazione del DSA, numerosi altri atti di diritto derivato concorrono agli obiettivi da esso prefissati⁸⁹, tra cui il GDPR⁹⁰ e l'*AI Act*⁹¹. Come evidenziato dal Comitato europeo per la Protezione dei Dati, «Mechanisms to target social media users can also be used to unduly influence individuals when it comes to political discourse and democratic electoral processes»⁹²; ciò ad enfatizzare che il tar-

⁸⁸ Press release, Commission, online platforms and civil society increase monitoring during Romanian elections, 5 December 2024.

⁸⁹ Tra cui la direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, 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), e la direttiva (UE) 2022/2557 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva 2008/114/CE del Consiglio.

⁹⁰ Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla tutela 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.

⁹¹ 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).

⁹² «While 'traditional' offline political campaigning intends to influence voters' behaviour via messages that are generally available and retrievable (verifiable), the available online targeting mechanisms enable political parties and campaigns to target individual voters with tailored messages, specific to the particular needs, interests and values of the target audience. Such targeting might even involve disinformation or messages that individuals find particularly distressing, and are therefore (more) likely to stimulate a certain emotion or reaction by them. When polarising or untruthful (disinformation) messages are targeted at specific individuals, with no or limited contextualisation or exposure to other viewpoints, the use of targeting mechanisms can have the

getting sui *social media* può agevolare la disinformazione attraverso la diffusione di contenuti fuorvianti a gruppi specifici di utenti, selezionati in base alle loro “vulnerabilità”. In tale prospettiva, una puntale applicazione degli obblighi previsti dal regolamento generale sulla protezione dei dati supporta pienamente le finalità previste dal DSA. Parimenti, il regolamento sull’intelligenza artificiale obbliga i cc.dd. *deployer*, ovvero gli operatori di sistemi di IA, a rendere noto, tramite un’apposita etichettatura, quando un testo contenente questioni di interesse pubblico e volto a informare gli utenti su di esse è stato generato o manipolato artificialmente⁹³.

Anche in questo pilastro, l’adozione di misure precettive come quelle previste nel DSA è stata accompagnata dall’adozione di atti non vincolanti da parte della Commissione, tra cui occorre menzionare il Codice di buone pratiche sulla disinformazione⁹⁴. Va subito precisato però che il Codice, avviato nel 2018 e sottoscritto su base volontaria dalle principali piattaforme *online* (Adobe, Bing, Google, Meta, LinkedIn, TikTok, Twitch e Youtube, per citarne alcune), è divenuto parte integrante del quadro normativo introdotto dal DSA a partire dal 1° luglio 2025⁹⁵. Tale circostanza non è di poco conto, non sol-

effect of undermining the democratic electoral process» (*Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users - Version 1.0*, 2 September 2020, par. 12). Sul punto, v. anche S. LEWANDOWSKY ET AL., *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*, Publications Office of the European Union, 27 October 2020.

⁹³ Regolamento (UE) 2024/1689, cit., art. 50. V. anche considerando n. 120: «[...] gli obblighi imposti dal presente regolamento ai fornitori e ai *deployer* di taluni sistemi di IA, volti a consentire il rilevamento e la divulgazione del fatto che gli output di tali sistemi siano generati o manipolati artificialmente, sono molto importanti per contribuire all’efficace attuazione del regolamento (UE) 2022/2065 [il DSA]. Ciò si applica specialmente agli obblighi per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi o motori di ricerca online di dimensioni molto grandi di individuare e attenuare i rischi sistemici che possono derivare dalla diffusione di contenuti generati o manipolati artificialmente, in particolare il rischio di impatti negativi effettivi o prevedibili sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, anche mediante la disinformazione». In dottrina, v. A. RUFFO, *Il disordine informativo e l’Intelligenza Artificiale: tra insidie e possibili strumenti di contrasto*, in *medialaws.eu*, n. spec., 2024, p. 407 ss. Al pari del DSA, anche l’*AI Act* sembra dotato di un sistema di *enforcement* abbastanza efficace: v. art. 99 ss.

⁹⁴ Codice di buone pratiche sulla disinformazione del 2018, disponibile qui: ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87534. In argomento, v. S. SASSI, *L’Unione Europea e la lotta alla disinformazione online*, in *federalismi.it*, n. 15, 2023, spec. p. 192 ss.; M. MONTI, *Il Code of Practice on Disinformation dell’UE: tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, in *medialaws.eu*, n. 1, 2019, p. 320 ss.

⁹⁵ Commission endorses the integration of the voluntary Code of Practice on Disinformation into the Digital Services Act, Press release, 13 February 2025; European Board for Digital Services, Conclusion of the Board, The recognition of the Code of Practice on Disinformation as a code of conduct pursuant to Article 45 of Regulation 2022/2065 (Digital Services Act or “DSA”), February 2025. Come noto, il DSA incoraggia l’elaborazione di codici di condotta e la relativa sottoscrizione da parte delle piattaforme (v. art. 45). Peraltro, che il Codice sia stato im-

tanto perché la natura volontaria degli impegni concordati – definita con successo «soft ethics»⁹⁶ – non faceva del Codice uno strumento stabile e, dunque, affidabile nella lotta dell’Unione alla disinformazione *online*; ma anche perché testimonia che una proficua collaborazione verticale tra il “regolatore” e i destinatari degli impegni giova al consolidamento delle garanzie implementate a livello dell’Unione. Il Codice ha invero vissuto sinora una stagione di continuo aggiornamento⁹⁷, volta a perfezionarne l’operatività, e di cui le piattaforme aderenti (ad oggi, 42) sono state parte attiva⁹⁸. L’attuale versione contiene 43 impegni (*commitment*) e 128 misure, volti a rafforzare, tra gli altri, la trasparenza della pubblicità politica, il *fact checking*, la cooperazione delle piattaforme durante le elezioni (c.d. *Rapid Response System* – RRS) e, da ultimo, la responsabilizzazione degli utenti.

A quest’ultimo proposito, è doveroso far notare come la promozione dell’alfabetizzazione mediatica debba rappresentare un elemento imprescindibile della strategia contro la disinformazione, malgrado essa non produca risultati misurabili nell’immediato. Gli effetti positivi legati agli strumenti sin qui elencati rischiano di essere del tutto vanificati in assenza di un percorso di approfondimento culturale sull’evoluzione digitale – e i suoi pericoli – che coinvolga i cittadini di internet ad ogni livello. Per quanto vadano apprezzati, i finanziamenti della Commissione per la realizzazione di progetti sull’alfabetizzazione sono sporadici e di modesta entità⁹⁹, e, di certo, non possono sostituirsi ad un’azione di sostegno a 360 gradi che andrebbe intrapresa anzitutto

maginato come uno strumento potenzialmente “obbligatorio” lo si evince dal dettato dell’art. 75 del DSA, il quale stabilisce che, tra le misure che le VLOP e i VLOSE possono suggerire al fine di addivenire ad una chiusura positiva dei procedimenti aperti *ex art.* 66 del DSA, vi è proprio l’impegno a partecipare a un codice di condotta pertinente.

⁹⁶ L. FLORIDI, *Soft ethics, the governance of the digital and the General Data Protection Regulation*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society Academy*, n. 2133, 2018, p. 1 ss.

⁹⁷ V. Commission Staff Working Document, *Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement*, SWD(2020) 180 final, 10 September 2020; comunicazione della Commissione, del 26 gennaio 2021, *Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione*, COM/2021/262 final; *Codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione*, del 16 giugno 2022, disponibile qui: ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87585; *Code of Conduct on Disinformation with overview, as amended in October 2024*, disponibile qui: ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/112678

⁹⁸ La trasformazione rispetto all’approccio iniziale è stata descritta da M. MONTI come un passaggio da un codice di «autoregolamentazione eterodiretta» a un codice di «co-regolamentazione»: *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un’altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, in *medialaws.eu*, n. 2, 2022, p. 318.

⁹⁹ V., da ultimo, il comunicato stampa della Commissione europea, del 30 aprile 2025, *Finanziamento dell’UE di 5 milioni di € per rafforzare l’alfabetizzazione mediatica e la resilienza alla disinformazione*.

dai singoli Stati, vista la limitata competenza dell'UE nei settori della cultura e dell'istruzione.

2.4. Segue: *le misure intergovernative*

Parallelamente all'azione propriamente "comunitaria" a tutela dei processi democratici nell'UE, meritano pure attenzione i numerosi sforzi intergovernativi, assunti principalmente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e nella politica di sicurezza e di difesa comune.

A questo proposito, va subito osservato che risulta piuttosto complicato districarsi tra i tanti strumenti a disposizione delle istituzioni e degli organi coinvolti¹⁰⁰ in tale ambito per tutelare l'Unione dalle cc.dd. minacce ibride provenienti da Stati terzi (disinformazione, attacchi informatici, *etc.*)¹⁰¹. Purtuttavia, volendo qui fornire una panoramica concisa ma esaustiva degli sviluppi più recenti di tale azione, può certamente affermarsi che la Bussola Strategica per la sicurezza e la difesa, adottata dal Consiglio all'indomani dello scoppio del conflitto russo-ucraino¹⁰², abbia avuto un ruolo propulsivo paragonabile a quello dell'EDAP per le misure adottate dalle istituzioni comunitarie. Nella Bussola, in particolare, è stata formalizzata la volontà dell'Unione di «potenziare le capacità di analisi dell'*intelligence*; sviluppare un *Hybrid Toolbox* e squadre di risposta rapida che integrino diversi strumenti per individuare e contrastare un'ampia gamma di minacce ibride; sviluppare ulteriormente il *Cyber Diplomatic Toolbox* e adottare una politica di difesa cibernetica dell'UE, al fine di essere meglio preparati e in grado di rispondere agli attacchi informatici; sviluppare un *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox*»¹⁰³.

¹⁰⁰ Si fa riferimento, ad es., al pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri (c.d. *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox* - FIMI Toolbox); al contributo fornito dal Centro europeo di eccellenza per la lotta contro le minacce ibride (Hybrid CoE); al ruolo svolto dal il Centro dell'UE di analisi dell'*intelligence* (INTCEN) e dalla cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride (HFC); *etc.*

¹⁰¹ Per un contributo risalente in materia, v. G. D'AGNONE, *L'Unione europea e le risposte alle 'minacce ibride'*, in *Osservatorio europeo DUE*, 31 luglio 2016

¹⁰² Council of the EU, *A Strategic Compass For Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 21 March 2022, disponibile qui: www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf. Per un commento, v. C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022, spec. p. 45 ss.

¹⁰³ Così è descritto sul sito del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE): eas.europa.eu/eas/strategic-compass-security-and-defence-1_en (la traduzione dall'inglese è dell'autore).

Più di recente, gli obiettivi descritti nella Bussola Strategica sono stati ripresi e collegati in maniera più esplicita al tema della democrazia nelle conclusioni del Consiglio, del 21 maggio 2024, “sulla resilienza democratica: proteggere i processi elettorali dalle ingerenze straniere”. Nelle conclusioni, il Consiglio ha ribadito che attori stranieri «utilizzano con sempre maggiore frequenza tattiche ibride, il che costituisce una minaccia crescente per la sicurezza dell’UE, dei suoi Stati membri e dei suoi partner» e che occorre mantenere «l’integrità dei processi democratici, comprese le elezioni, al riparo da qualsiasi forma di ingerenza straniera, senza ostacolare un dibattito democratico aperto»¹⁰⁴. L’importanza dei valori democratici è stata richiamata, infine, nel Libro bianco congiunto della Commissione e dell’Alto Rappresentante sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, adottato il 19 marzo 2025 (c.d. *Readiness 2030*). Pur non trattandosi di una misura propriamente intergovernativa, il contenuto del Libro bianco, immediatamente consacrato dal Consiglio europeo¹⁰⁵, fa riferimento al futuro sviluppo della Politica di difesa dell’Unione¹⁰⁶ e al ruolo preponderante che gli Stati membri assumono nell’ambito di tale politica¹⁰⁷. Nel paragrafo introduttivo del Libro si legge, specificatamente, che le azioni da intraprendere per rafforzare la difesa europea si ricollegano alla necessità di respingere gli attacchi esterni che minacciano «il nostro stile di vita e la nostra capacità di sceglierci il futuro attraverso processi democratici»¹⁰⁸.

L’azione intergovernativa in materia è certamente rilevante e la sua importanza non può essere messa in discussione; ciononostante, occorre rilevare come essa presenti un limite strutturale non di poco conto. Concentrandosi, per sua natura, all’interno della PESC e della PSDC, essa è volta esclusivamente a contrastare le minacce agli assetti democratici degli Stati membri che provengono dall’esterno, trascurando, al contrario, le possibili azioni di erosione democratica all’interno dei confini dell’Unione.

¹⁰⁴ Doc. n. 10119/24; ma v. già le conclusioni del 21 giugno 2022 su un quadro per una risposta coordinata dell’UE alle campagne ibride, doc. 10016/22.

¹⁰⁵ V. conclusioni del Consiglio europeo, del 20 marzo 2025, EUCO 1/25, spec. par. 21.

¹⁰⁶ V. F. MUNARI, *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2025, spec. p. 109.

¹⁰⁷ Commissione europea, Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, del 19 marzo 2025, JOIN/2025/120 final, par. 3: «Agli Stati membri spetterà sempre la competenza delle proprie truppe, dalla dottrina al dispiegamento, e della definizione del fabbisogno delle loro forze armate. Inoltre, l’UE agirà sempre in modo da non pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri».

¹⁰⁸ *Ivi*, par. 1.

3. *Considerazioni critiche*

Da quanto sinora descritto emerge come l'azione dell'Unione a tutela dei processi democratici nazionali sia connotata da un notevole attivismo istituzionale e, per questo motivo, vada debitamente riconosciuta e apprezzata. L'UE ha sinora mostrato una piena consapevolezza e un'attenzione costante ai molteplici rischi, in continua evoluzione, che minacciano la tenuta democratica nei propri Stati membri e, in quest'ottica, ha cercato di dotarsi degli strumenti più vari per contrastarli efficacemente.

Eppure, senza voler affatto minimizzare la portata degli sforzi profusi, non si può fare a meno di osservare come tale azione appaia ancora incompleta e necessiti di un ulteriore rafforzamento, pena il ridimensionamento dei suoi effetti in concreto. Ciò è tanto più vero, in particolare, con riguardo alla tutela del “nucleo duro” della democrazia statale, come i principi della neutralità e dell'alternanza politica o l'organizzazione di libere elezioni, ove l'azione dell'Unione sembra incidere in maniera piuttosto ridotta, per non dire nulla.

Tralasciando le proposte legislative che stentano ad essere adottate in via definitiva, va invero notato che buona parte delle iniziative intraprese nell'ambito dell'EDAP – e pure al di fuori di esso¹⁰⁹ – comprende atti che non sono vincolanti o che promuovono la partecipazione democratica, ma non sul piano nazionale.

Le iniziative che restano appaiono sì rilevanti ed efficaci ma si limitano a proteggere quelle “declinazioni” della democrazia che rientrano nelle competenze esclusive o concorrenti dell'Unione – come, ad es., il pluralismo dei media in quanto parte del mercato interno. Per converso, esse non sembrano affatto adeguate a coprire le manifestazioni più essenziali del concetto democratico e a salvaguardarlo da possibili violazioni sistemiche, quali lo smantellamento del sistema di *check and balance* attraverso la revisione costituzionale; l'esclusione delle minoranze dal processo legislativo, tramite, ad es., la modi-

¹⁰⁹ Tralasciando l'azione intergovernativa, di cui si è già detto, merita un cenno, ad es., la creazione dello Special Committee on the European Democracy Shield (EUDS) da parte del Parlamento europeo: Decision on setting up a special committee on the European Democracy Shield, and defining its responsibilities, numerical strength and term of office, 2024/2999(RSO), 18 December 2024. La commissione parlamentare in questione dovrebbe occuparsi di proporre soluzioni concrete per rafforzare la resilienza dell'UE contro minacce sistemiche provenienti da Paesi terzi (disinformazione, attacchi informatici, ecc.). L'EUDS appare, tuttavia, più un'operazione di visibilità politica che uno strumento in grado di incrementare la capacità operativa dell'Unione in materia. Allo stesso modo, si richiami anche il *Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group* (DRFMG), istituito in seno alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento (LIBE).

fica dei regolamenti parlamentari; la costruzione di nuove leggi elettorali che avvantaggiano il potere costituito, *etc.*

Trattasi infatti di strumenti di prevenzione, talvolta proiettati unicamente a difendere l'Unione da minacce provenienti dall'esterno, che mirano a tutelare la democrazia per vie traverse, cercando di prevenire alla radice quelle dinamiche che potrebbero contribuire ad un suo deterioramento negli ordinamenti nazionali; ma non, invece, di meccanismi di protezione diretta, che siano in grado di offrire una risposta risolutiva una volta che tali violazioni si siano verificate all'interno degli Stati membri (come, ad es., il regolamento condizionalità per lo Stato di diritto¹¹⁰).

In merito, non è difficile comprendere come il limitato raggio d'azione dell'Unione non sia da ricondursi, in tal contesto, ad un'assenza di volontà da parte delle istituzioni europee, quanto, piuttosto, a limiti strutturali del processo di integrazione.

Come è stato scritto da più parti, il sistema di tolleranza costituzionale su cui si fonda l'Unione ha indotto gli Stati membri a condividere il rispetto di un elenco di valori comuni, ma senza fornire indicazioni sul suo contenuto, dacché gli ordinamenti nazionali offrono accezioni degli stessi molto diverse e difficili da conciliare; e, allo stesso tempo, a presumerne l'osservanza, rimettendo l'eventuale accertamento contrario a criteri non prestabiliti né rigidi, ma che implicitamente rinviano alle tradizioni costituzionali comuni¹¹¹. Sono queste le ragioni che hanno spinto gli Stati a introdurre l'art. 2 TUE senza una precisa definizione normativa¹¹² e ad affidare la tutela dei valori al meccani-

¹¹⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Si ricordi che il regolamento consente alla Commissione di accertare, in prima battuta, le violazioni dei principi dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro e, di conseguenza, di presentare al Consiglio una proposta di decisione sulle misure correttive più idonee da adottare, tra cui la sospensione dei fondi dell'Unione a beneficio dello Stato sottoposto alla procedura.

¹¹¹ Tale circostanza fa il pari con il fatto che, fino a pochi anni addietro, l'Unione europea godeva dello *status* di isola felice in relazione alla tutela di valori fondamentali come la democrazia e che situazioni di rischio sistemico apparivano soltanto un'ipotesi remota; tant'è che il rispetto di quest'ultima, in rapporto ad organi di carattere statale, è venuta in rilievo soltanto nell'ambito dei diversi meccanismi di condizionalità esterna che l'Unione ha implementato per imporre ai Paesi terzi il proprio – elevato – standard democratico (ad es., gli accordi commerciali conclusi con i Paesi in via di sviluppo, i criteri di Copenaghen imposti ai Paesi candidati durante il processo di adesione all'Unione e la politica europea di vicinato). In argomento, v. nuovamente A. CIRCOLO, *La condizionalità politica*, cit.

¹¹² Emblematico è l'aneddoto riportato da L. PECH, secondo il quale l'*ex* Ministro degli Esteri polacco avrebbe dichiarato di voler regalare una scatola di cioccolatini a chiunque avesse individuato nel Trattato una definizione vincolante di Stato di diritto (*The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, in *HJRL*, vol. 14, 2022, p. 108).

smo politico di cui all'art. 7 TUE. La crisi dello Stato di diritto che è andata diffondendosi rapidamente negli ultimi anni¹¹³ e la riscontrata inefficacia della clausola di sospensione hanno condotto poi le istituzioni dell'Unione – su tutte, la Corte di giustizia – a precisare il contenuto “giuridico” dell'art. 2 TUE¹¹⁴, così da poterlo tutelare attraverso gli ordinari mezzi giurisdizionali (il ricorso per infrazione) o nuovi meccanismi legislativi (il regolamento condizionalità, per l'appunto).

Sull'opportunità e le modalità di tale operazione, che ha determinato un processo di parziale costituzionalizzazione dell'UE in via giurisprudenziale, molto è stato già detto¹¹⁵. Basti però rilevare che, a dispetto di quanto accaduto per gli altri valori¹¹⁶, la democrazia pare essere rimasta ancora ai margini di tale

¹¹³ Non occorre di certo tornare, in questa sede, sulle vicende, oramai non più recenti, che hanno coinvolto principalmente due Stati membri dell'Unione, la Polonia e l'Ungheria, e che hanno messo in luce una serie di deviazioni dallo Stato di diritto difficilmente giustificabili sul presupposto della specificità dell'identità nazionale e costituzionale. La dottrina ha dedicato una costante riflessione a tali vicissitudini, e ad essa si rimanda per un ulteriore e più puntuale approfondimento (sia consentito, in argomento, il rinvio a A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, cit., e agli studi ivi citati).

¹¹⁴ Con particolare riguardo allo Stato di diritto, tale processo ha avuto inizio con la pronuncia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ASJP), ove la Corte ha affermato che il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti di cui agli artt. 19 TUE e 47 della Carta concretizza il valore dello Stato di diritto ex art. 2 TUE (Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, punto 32 ss.). Successivamente, nelle note sentenze gemelle sulla legittimità del richiamato regolamento condizionalità (16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, punti 236 e 249 e C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punti 169, 201 e 290), la Corte ha ricondotto altresì i principi di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, separazione dei poteri, uguaglianza davanti alla legge e non discriminazione alla nozione di Stato di diritto di cui allo stesso articolo.

¹¹⁵ Si veda ancora A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, cit., spec. p. 286 ss. e p. 319 ss. Peraltro, la questione è tornata più di recente in auge e sembra essersi addirittura spinta oltre gli equilibri attualmente raggiunti. Invero, nell'ambito di un ricorso per infrazione proposto contro l'Ungheria per aver adottato la c.d. legge anti-LGBTIQ, in palese contrasto con i valori fondanti dell'UE, la Commissione ha domandato alla Corte di sindacare la legittimità delle norme ungheresi in questione direttamente alla luce dell'art. 2 TUE: causa C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union). A tal proposito, basti ricordare quanto sostenuto dal giudice Levits, relatore della sentenza *ASJP*, ovvero che l'art. 2 TUE non è una disposizione giustiziabile a causa dell'elevato grado di astrazione dei valori e che la Commissione non potrebbe presentare alcun ricorso ex art. 258 TFUE a sua diretta tutela, in quanto la Corte non è democraticamente legittimata a definire il contenuto dei valori nell'intero spazio giuridico europeo: 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, pp. 521 e 522.

¹¹⁶ Fermo restando quanto appena detto a proposito dello Stato di diritto, si tenga presente, ad es., che il contenuto del valore del “rispetto dei diritti umani” è oramai concretizzato nella

processo, nonostante, come accennato in premessa, situazioni problematiche relative al suo mancato rispetto siano state da tempo rilevate (ad es., in Ungheria)¹¹⁷.

Non c'è dubbio che la ragione principale risieda nel fatto che il valore della democrazia è, tra i valori fondanti, quello che, per sua natura, trova minor concretizzazione giuridica nell'ordinamento dell'Unione, soprattutto per quanto concerne la sua applicazione e la sua verifica all'interno degli Stati membri.

Se è vero, cioè, che, con riguardo al funzionamento dell'Unione, il Trattato dedica ormai l'intero Titolo II alle disposizioni relative ai principi democratici su cui essa si fonda (artt. 9-12 TUE), è pur vero che, in rapporto all'azione statale, la definizione di uno standard democratico minimo e comune all'interno dell'Unione, che possa divenire, al pari di quanto accaduto per lo Stato di diritto, uno standard di riferimento per la sua tutela nello spazio giuridico europeo, risulta estremamente più complicato in considerazione della natura stessa di organizzazione internazionale dell'Unione. Poiché, difatti, il valore della democrazia rappresenta quello maggiormente "politico" tra quelli elencati all'art. 2 TUE, e perciò anche il più vicino al concetto di sovranità nazionale, è comprensibile che il rispetto e l'attuazione della democrazia siano, per

Carta, proclamata nel 2000 ed elevata a rango di norma primaria nel 2009. Stesso discorso opera per la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, che sono già contemplati nella Carta o, comunque, sono stati da tempo precisati nella giurisprudenza della Corte. V., da ultimo, le sentenze *Ungheria/Parlamento e Consiglio e Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punto 157: «gli articoli 6, da 10 a 13, 15, 16, 20, 21 e 23 [della Carta] precisano la portata dei valori della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra donne e uomini, contenuti nell'articolo 2 TUE».

¹¹⁷ L'allontanamento dai canoni valoriali dell'UE può realizzarsi attraverso l'adozione di nuove leggi che inficiano espressamente l'equilibrio costituzionale, come accaduto in Polonia; oppure attraverso la promulgazione di una nuova costituzione priva di autentici valori liberali, come accaduto in Ungheria. Con riguardo a quest'ultima, l'ampia maggioranza parlamentare conquistata alle elezioni generali, più che sufficiente a portare avanti un significativo processo di riforma costituzionale, ha permesso al governo ungherese di operare la rivoluzione illiberale seguendo il secondo degli schemi, che è "meno rumoroso" ma altrettanto pericoloso. Dall'insediamento del governo Orbán nel 2011, il Parlamento ungherese ha approvato 14 leggi di revisione costituzionale. Cfr. K. L. SCHEPPELE, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, 2018, spec. pp. 547 e 548: «the autocrats who hijack constitutions seek to benefit from the superficial appearance of both democracy and legality within their states. They use their democratic mandates to launch legal reforms that remove the checks on executive power, limit the challenges to their rule, and undermine the crucial accountability institutions of a democratic state. Because these autocrats push their illiberal measures with electoral backing and use constitutional or legal methods to accomplish their aims, they can hide their autocratic designs in the pluralism of legitimate legal forms». L'A. si riferisce proprio al *modus operandi* adottato nell'ultimo decennio dal governo ungherese. V. anche nota 7.

definizione, rimandati prevalentemente ai singoli ordinamenti statali¹¹⁸, e che la dimensione sostanziale della democrazia vari di molto al variare del suo ambito di applicazione (diritto dell'Unione o diritto interno).

Non è un caso che, ad oggi, la Corte di giustizia abbia associato al valore della democrazia *ex art. 2 TUE* il solo principio della democrazia rappresentativa, affermando, nei casi *Oriol Junqueras Vies e Puppincck e a./Commissione*, che l'art. 10, par. 1, TUE concretizza tale valore¹¹⁹.

La scarsa identificazione di elementi propri della democrazia a livello dell'Unione che siano adattabili nell'ottica della protezione delle democrazie statali giustifica, pertanto, perché, in prospettiva, sia piuttosto arduo ipotizzare un'azione di tutela più incisiva di quella intrapresa sinora con il Piano; e perché, quando le istituzioni dell'UE intervengono sugli aspetti più immediati della democrazia statale, quali l'organizzazione delle elezioni interne, siano costrette ad utilizzare armi spuntate come le raccomandazioni¹²⁰.

4. *Il possibile sviluppo della giurisprudenza della Corte sul valore della democrazia ex art. 2 TUE*

Per il momento, dunque, l'opera di concretizzazione del valore della democrazia nell'ordinamento dell'Unione non può dirsi compiuta, o, per essere più precisi, è limitata al solo principio della democrazia rappresentativa. Le dinamiche della democrazia statale non sono riproducibili *sic et simpliciter* all'interno di un'organizzazione internazionale e resta pertanto complicato individuare, a livello dell'UE, un elenco di principi democratici che, di rimando, siano applicabili anche agli ordinamenti nazionali.

Ciononostante, occorre evidenziare come sia possibile intravedere nel Trattato numerose disposizioni che potrebbero consentire di estendere in futuro la protezione del valore della democrazia *ex art. 2 TUE* e di proiettarla in una dimensione più ampia rispetto a quanto assicurato sin qui, fino a coprire situazioni che riguardano i processi democratici interni.

Manco a dirlo, uno scenario simile vedrebbe protagonista, ancora una volta, la Corte di giustizia¹²¹. Così come l'azione del giudice dell'Unione è stata un

¹¹⁸ In questo senso, cfr. P. ALLOTT, *European Governance and the Re-branding of Democracy*, in *ELR*, vol. 27, 2022, p. 60 ss.

¹¹⁹ Corte giust. 19 dicembre 2019, C-502/19, *Oriol Junqueras Vies*, punto 63; in stessa data, C-418/18 P, *Puppincck e a./Commissione*, punto 64; 14 luglio 2022, C-207/21 P, *Commissione/Polonia* (Protocolle n° 36), punto 81.

¹²⁰ Raccomandazioni della Commissione (UE) 2023/2829 e C(2023) 8627 final, citt.

¹²¹ Pare evidente che la concretizzazione della nozione di democrazia, ovvero l'indicazione dei principi che ad esso sottostanno, rappresenta un'operazione che può essere effettuata solo in via primaria, cioè attraverso una descrizione espressa nei Trattati o per il tramite di un'interpre-

tassello fondamentale nel mosaico di tutele dello Stato di diritto, contribuendo per prima a “far vivere”¹²² l’art. 19 TUE quale emanazione concreta di quest’ultimo¹²³, così lo stesso potrebbe “selezionare” numerosi altri principi già presenti nel diritto dell’Unione ed associarli al valore della democrazia di cui all’art. 2 TUE¹²⁴, in modo tale da rafforzarne la tutela anche sul piano nazionale¹²⁵.

Chiaramente, ciò potrebbe accadere soltanto nell’ipotesi in cui la Corte si ritrovasse nuovamente a fronteggiare violazioni particolarmente gravi dei valori e, in particolare della democrazia, tali da pregiudicare l’autonomia dell’ordinamento dell’Unione, e così la sua identità¹²⁶. Dinanzi a simili violazioni, invero, la Corte di giustizia potrebbe facilmente giustificare la propria azione che, seppur rispettosa dell’identità nazionale degli Stati membri, necessiterebbe, in quest’occasione più che in altre, dell’acquiescenza di una (nutrita) maggioranza di essi¹²⁷. Difatti, anche se la Corte non può che definire il contenuto della

tazione della Corte di giustizia delle norme di primo livello che ne manifesti la naturale inerenza al sistema convenzionale.

¹²² L’espressione è presa in prestito da G. TESAURO, *Riflessioni sull’esperienza di un avvocato generale presso la Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 1, 1998, ove, riferendosi alla Corte, la descrive come l’«istituzione che fa vivere le norme, anima quel documento cartaceo che è il Trattato [e] ne asseconda le ampie possibilità» (p. 1).

¹²³ V. *supra*.

¹²⁴ Cfr. L. D. SPIEKER, secondo cui «[The operationalisation of EU values] could be extended to any norm of EU law containing a specific obligation and giving expression to a value enshrined in Article 2 TEU» (*Breathing Life into the Union’s Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis*, in *GLJ*, vol. 20, n. 8, 2019, p. 1206). La concretizzazione dell’art. 2 TUE con norme e principi già presenti nel Trattato o nella giurisprudenza della Corte è stata definita come un fenomeno di «mutual amplification»: A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court can support democratic transitions*, in *CJEL*, vol. 29, n. 2, 2023, p. 72.

¹²⁵ In questo senso, un’attenta dottrina ha rilevato come l’attuale versione dell’art. 4, par. 2, TUE non contenga più il limite del rispetto dei principi democratici nazionali *tout court*, che avrebbe potuto rappresentare un ostacolo esplicito allo sviluppo del concetto di democrazia dell’Unione («L’Unione rispetta l’identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici - art. F): v. Z. KÖRTVÉLYESI, *The Illiberal Challenge in the EU: Exploring the Parallel with Illiberal Minorities and the Example of Hungary*, in *ECLR*, vol. 16, n. 4, 2020, p. 572. Il dettato della disposizione in vigore potrebbe essere interpretato come un segnale di apertura degli Stati membri al processo di definizione del concetto di democrazia dell’Unione. Cfr. anche F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 1/2024 - “Il diritto dell’Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità” (a cura di B. CORTESE), pp. 268 e 269.

¹²⁶ Cfr. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 210.

¹²⁷ Sui rischi di una tale operazione, v. M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *ECLR*, vol. 18, n. 1, 2022, spec. p. 51.

democrazia nel solo ambito di applicazione del diritto dell'Unione, l'indicazione di "nuovi" principi ad essa inerenti le consentirebbe di attrarre indirettamente nel suo cono d'ombra quelle situazioni puramente interne che incidono sul rispetto dello standard democratico di cui all'art. 2 TUE, sul presupposto che esse presentino un legame con l'esercizio di una competenza attribuita all'Unione e ne rappresentino un'attuazione. E, di rimando, costringerebbe gli Stati ad adeguare i propri sistemi interni sotto tali profili.

La prima disposizione che potrebbe consentire alla Corte di invertire la rotta e di valutare con maggior efficacia la portata della democrazia nel proprio ordinamento è proprio l'art. 10 TUE. Come anzidetto, il par. 1 di tale articolo – «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» – rappresenta, al momento, l'unico principio che «incarna» il valore della democrazia ai sensi dell'art. 2 TUE¹²⁸. In alcuni casi recenti, la Corte ha già mostrato tutto il potenziale di questa disposizione, sebbene non sia ancora arrivata ad utilizzarla da parametro di legittimità diretto delle condotte statali. In particolare, nelle sentenze *Commissione/Repubblica ceca* e *Commissione/Polonia* (Qualité de membre d'un parti politique), l'art. 10, par. 1, TUE è servito alla Corte per rafforzare il proprio impianto argomentativo¹²⁹ e concludere nel senso che l'art. 22 TFUE osta a normative nazionali come quella ceca e polacca che negano ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza della Repubblica Ceca o della Polonia, ma che risiedono in tali Stati, il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico e, quindi, di elettorato passivo alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo.

Pertanto, in tali sentenze, la Corte ha pure aggiunto che l'organizzazione della vita politica nazionale fa sì parte dell'identità nazionale che essa rispetta ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, ma che quest'ultima disposizione «dev'essere lett[a] tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti

¹²⁸ Corte giust. 19 novembre 2024, C-808/21, *Commissione/Repubblica ceca* () e qualité de membre d'un parti politique), punto 114, e, in pari data, C-814/21, *Commissione/Polonia* () e qualité de membre d'un parti politique), punto 112. Per alcune recenti su tale disposizione, v. L. S. ROSSI, 'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU, in *EP*, vol. 10, n. 1, 2025, spec. p. 11 ss.

¹²⁹ *Commissione/Repubblica ceca* () e qualité de membre d'un parti politique), cit., punti 114-116 e 161, e *Commissione/Polonia* () e qualité de membre d'un parti politique), cit., punti 112-114 e 158. Per un commento alle sentenze, v. s. M. SCHULER, *Paving the Way for an Enforcement of Democracy under Article 10 TEU? The Court's Judgments in Cases C-808/21 Commission v Czechia and C-814/21 Commission v Poland*, in *European Law Blog*, 20 November 2024; V. MAGGIO, *L'iscrizione ad un partito politico tra diritto di elettorato passivo e rispetto dell'identità nazionale*, in *BlogDUE*, 8 aprile 2025.

derivanti dalle stesse»¹³⁰. In buona sostanza, la Corte ha riproposto, per quanto concerne gli artt. 2 e 10 TUE, lo schema interpretativo già proposto con gli artt. 2 e 19 TUE per la salvaguardia dello Stato di diritto, e che potrebbe garantire pari tutela giurisdizionale ai principi democratici. Essa ha cioè chiarito che l'Unione non pretende affatto di arrogarsi la competenza concernente l'organizzazione della vita politica negli ordinamenti nazionali¹³¹; ma che questo non va confuso con l'esercizio illimitato di tale competenza da parte degli Stati, i quali «sono sempre tenuti a rispettare le disposizioni fondamentali dei Trattati e gli impegni assunti con l'adesione»¹³².

Tradotte in azioni concrete, le affermazioni della Corte potrebbero dunque consentire alla Commissione di avviare in futuro un'azione *ex art.* 258 TFUE e chiedere alla stessa di verificare la compatibilità di norme elettorali interne con gli obblighi di cui agli art. 10 TUE, qualora esse non siano considerate

¹³⁰ *Commissione/Repubblica ceca* () e qualité de membre d'un parti politique), cit., punti 114-116 e 161, e *Commissione/Polonia* () e qualité de membre d'un parti politique), cit., punti 153 e 155. Cfr., *mutatis mutandis*, 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), punto 72, nonché 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 popoli. Diritti umani e democrazia, interdipendenza planetaria e sovranità [dis]armata, credibilità della giustizia*, Milano, 2024, p. 109.

¹³¹ Cfr. Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indépendance de la Cour suprême), punto 52: «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, in particolare, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Inoltre, richiedendo agli Stati membri di rispettare in tal modo detti obblighi, l'Unione non pretende affatto di esercitare essa stessa detta competenza né, pertanto, di arrogarsela».

¹³² P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in DPCE, n. 2, 2019, pp. VIII e IX. V. anche K. LENAERTS, *Constitutionalism and the many faces of federalism*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 38, n. 2, 1990, p. 220. Nella giurisprudenza della Corte, in precedenza, cfr. 6 novembre 1984, 182/83, *Fearon*, punto 7; 2 febbraio 1989, 186/87, *Cowan*, punto 19; 4 ottobre 1991, C-246/89, *Commissione/Regno Unito*, punto 12; 14 febbraio 1995, C-279/93 *Schumacker*, punto 21; 28 aprile 1998, C-120/95, *Decker*, punti 22 e 23; 22 ottobre 1998, da C-10/97 a C-22/97, *IN. CO. GE.'90 e a.*, punto 14; 19 gennaio 1999, C-348/96, *Calfa*, punto 17; 1° giugno 1999, C-302/97, *Konle*, punto 38; 15 maggio 2003, C-300/01, *Doris Salzmänn*, punto 39; 4 marzo 2004, C-334/02, *Commissione/Francia*, punto 21; 7 settembre 2004, C-319/02, *Manninen*, punto 19; 13 dicembre 2005, C-446/03, *Marks & Spencer*, punto 29; 11 settembre 2007, C-76/05, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, punto 70; 23 ottobre 2007, C-11/06 e C-12/06, *Morgan e Bucher*, punto 24; 15 aprile 2008, C-268/06, *Impact*, punti 44 e 45; 13 aprile 2010, C-73/08, *Bressol*, punto 28; 15 settembre 2011, C-347/09, *Dickinger e Ömer*, punto 31; 19 marzo 2015, C-510/13, *E.ON Földgáz Trade*, punti 49 e 50; 11 dicembre 2017, C-438/05, *Viking*, punto 40; 13 novembre 2018, C247/17, *Raugevicius*, punto 45; 26 febbraio 2019, C202/18 e C238/18, *Rimšēvičs*, punto 57.

all'altezza dello standard democratico minimo imposto dal diritto dell'Unione e dai principi da esso previsti¹³³.

Nello specifico, ciò potrebbe avvenire concretizzando ulteriormente il valore della democrazia ai sensi dell'art. 2 TUE, attraverso gli altri paragrafi dell'art. 10 TUE. Infatti, nell'ipotesi di elezioni del Parlamento europeo, l'intervento dell'Unione sarebbe legittimato dall'art. 10, par. 3, TUE, che obbliga gli Stati a garantire che ogni cittadino abbia «il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione»¹³⁴, oltre che dall'art. 223 ss. TFUE, e, soprattutto, dagli artt. 20, par. 2, lett. b, TFUE e 39 della Carta, che riconoscono ai cittadini dell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo¹³⁵; mentre, nel caso di un processo elettorale nazionale, l'art. 10, par. 2, comma 2, TUE, potrebbe consentirne lo svolgimento corretto, in quanto esso stabilisce che i membri del Consiglio e del Consiglio europeo sono «*democraticamente responsabili* dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini»¹³⁶.

¹³³ Ad esempio, l'OSCE ha messo in rilievo come diverse disposizioni chiave della legge elettorale ungherese non siano all'altezza degli standard internazionali: «it contains a number of omissions, undermining its effectiveness and at times leading to legal uncertainty, mostly related to campaign rules» (International election observation mission Hungary – Parliamentary elections and referendum, 3 April, Statement of preliminary findings and conclusions, disponibile in [osce.org](https://www.osce.org), 4 April 2022, p. 1).

¹³⁴ Secondo L. D. SPIEKER, tale norma sarebbe addirittura dotata di effetti diretti e, dunque, i singoli potrebbero far valere le sue violazioni direttamente dinanzi ai giudici nazionali: *Beyond the Rule of Law: How the Court of Justice can Protect Conditions for Democratic Change in the Member States*, in A. SÖDERSTEN, E. HERCOCK, *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, SIEPS, n. 1, 2023, p. 77.

¹³⁵ V. R. MASTROIANNI, *Freedom and pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in [medialaws.eu](https://www.medialaws.eu), 2022, p. 109.

¹³⁶ Corsivo aggiunto. A favore dell'utilizzo dell'art. 10, par. 2, TUE in simili circostanze si sono schierati D. KRAPPITZ, N. KIRST, *Chapter 12. An Infringement of Democracy in the EU Legal Order*, in D. UTRILLA, A. SHABIR (eds.), *EU Law in Times of Pandemic. The EU's Legal Response to Covid-19*, Madrid, 2021, p. 135 ss.; T. VERELLEN, *Hungary's Lesson for Europe: Democracy is Part of Europe's Constitutional Identity. It should be justiciable*, in *VBlog*, 8 April 2022. Cfr., in senso contrario, J. COTTER, *To Everything There Is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *ELR*, vol. 47, n. 1, 2022, p. 69 ss. (dello stesso autore v. anche *Untying the Ties that (don't) Bind. The European Council's Discretion to Exclude Democratically Unaccountable Representatives*, in *VBlog*, 7 July 2022, e *The Last Chance Saloon: Hungarian Representatives May be Excluded from the European Council and the Council*, *ibidem*, 19 May 2020); T. THEUNS, *The Need for an EU Expulsion Mechanism: Democratic Backsliding and the Failure of Article 7*, in *Res Publica*, vol. 28, n. 4, 2022, spec. p. 701 ss. Secondo K. BRADLEY, l'utilizzo di tale disposizione rischia di produrre un effetto boomerang: *Showdown at the Last Chance Saloon: Why Ostracising the Representatives of a Member State Government is Not the Solution to the Article 7 TEU Impasse*, in *VBlog*, 23 May 2020.

Oltretutto, l'art. 10 TUE non è l'unica disposizione che si presta ad essere interpretata a protezione di tale valore¹³⁷. Guardando ancora al Trattato, la Corte avrebbe a disposizione ulteriori mezzi idonei ad avallare nuove soluzioni di tutela. A norma dell'art. 12 TUE, ad esempio, i parlamenti nazionali non democraticamente eletti rischiano di non poter contribuire «attivamente al buon funzionamento dell'Unione»; oppure, gli Stati membri che violano reiteratamente la libertà di espressione dei propri cittadini non soltanto dimenticano, come richiamato in precedenza, che essa «costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata»¹³⁸, quanto difficilmente possono garantire che le istituzioni dell'Unione mantengano «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» (art. 11, par. 2, TUE). Infine, una legge interna che – per assurdo – dovesse mettere in discussione il suffragio universale diretto, libero e segreto andrebbe in contrasto con il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che l'Unione stessa rispetta ai sensi dell'art. 9 TUE.

Un'occasione per “testare” l'applicazione dei principi in questione era pure emersa con la c.d. “legge sull'influenza russa”, adottata dal Parlamento polacco nel maggio 2023. Secondo tale normativa, una Commissione d'inchiesta istituita *ad hoc* avrebbe dovuto indagare sulla vita politica dei futuri candidati alle elezioni generali polacche e assicurarsi che, nel periodo tra il 2007 e il 2022, essi non avessero avuto alcun tipo di contatto politico con l'*establishment* russo, pena la dichiarazione di incandidabilità. È persino inutile sottolineare come una normativa di tal genere, sebbene si proponga di tutelare gli interessi nazionali da indebite ingerenze esterne – nella fattispecie, di matrice russa – presenti al contempo il rischio concreto di trasformarsi in un'arma efficace nelle mani dell'Esecutivo – che nomina i membri di tale Commissione – per ottenere l'esclusione dei candidati dell'opposizione dall'agone politico. Nel giugno dello

¹³⁷ Già nel 2013, il Presidente della Corte K. LENAERTS scriveva che «Articles 9 to 12 TEU give expression to the principle of democracy in the EU legal order»: *The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice*, in *ICLQ*, vol. 62, 2013, p. 275. Secondo Y. BOUZORAA, i principi che concretizzano la democrazia ex art. 2 TUE non si limitino agli artt. 9-12 TUE, ma includano anche, ad es., l'art. 21 TUE: *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 809 ss.

¹³⁸ Corte giust. 6 ottobre 2020, C-511/16, *La Quadrature du Net*, punto 114; ma v. anche 6 marzo 2001, C-274/99 P, *Connolly/Commissione*, punto 39; 6 settembre 2011, C-163/10, *Patriciello*, punto 31; 12 gennaio 2023, C280/21, *Migracijos departamentas* (Motifs de persécution fondés sur des opinions politiques), punto 30, nonché le conclusioni dell'avv. gen. Rantos, del 3 aprile 2025, *Commissione/Ungheria* (Droit de fournir des services de médias dans une radio-fréquence), par. 99. Nella giurisprudenza della Corte EDU, v. 15 ottobre 2015, ric. n. 27510/08, *Perinçek/Svizzera*, punto 196.

stesso anno, la Commissione ha aperto una procedura di infrazione per la violazione, tra gli altri, dei principi democratici di cui agli artt. 2 e 10 TUE, evidenziando che «the new law unduly interferes with the democratic process»¹³⁹; tuttavia, nonostante la procedura risulti formalmente ancora aperta, essa pare essere finita nel limbo a seguito della vittoria, alle elezioni dell'ottobre 2023, della coalizione guidata dall'*ex* Presidente del Consiglio europeo Tusk, che ha promosso sin da subito un percorso di riavvicinamento della Polonia ai valori dell'Unione.

5. Conclusioni

Come è stato riconosciuto da autorevole dottrina, l'esistenza della sovranità statale è un «prerequisito per la democrazia»¹⁴⁰. E tale affermazione riassume in maniera emblematica perché il percorso di tutela del valore della democrazia all'interno dell'Unione europea sia, di tutti quelli elencati all'art. 2 TUE, certamente il più tortuoso.

D'altro canto, se esistesse una scuola di pensiero che, nel rimanere ancorata a un simile modello concettuale, tendesse a escludere l'apporto che il diritto sovranazionale – leggasì, comunitario – ha costantemente offerto allo sviluppo e alla tutela dei valori della società europea, essa andrebbe allora considerata, se non altro, fuori dal tempo¹⁴¹. Per dirlo con le parole della Corte, i valori contenuti nell'art. 2 TUE definiscono «l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune», il loro rispetto rappresenta la «premessa fondamentale» della fiducia reciproca che vige tra gli ordinamenti interni e, pertanto, essa deve essere in grado, nei limiti delle attribuzioni previste dal Trattato, di difenderli¹⁴². È su questo terreno, inesplorato ma solido, che si regge la teoria che vede l'UE contribuire in maniera sostanziale alla salvaguardia dei processi democratici dei suoi Stati membri.

¹³⁹ Commission launches infringement procedure against POLAND for violating EU law with the new law establishing a special committee, INFR(2023)2088, 8 June 2023. V. anche European Commission for democracy through law (Venice Commission), Urgent opinion on the law of the state Commission to investigate Russian Influence on the internal security of the Republic of Poland in the period of 2007-2022 and on the draft law amending that law, 26 July 2023, disponibile in venice.coe.int.

¹⁴⁰ J. J. LINZ, A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, 1996, p. 17.

¹⁴¹ Cfr. A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, in *EJIL*, vol. 23, n. 2, 2012, p. 323: «A first lesson from European law for the international debate is that democracy is conceptually possible beyond the confines of the nation state and without a 'people'».

¹⁴² *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punti 142-145.

Ciò premesso, va ulteriormente evidenziato, a scanso di equivoci, che il prospettato intervento della Corte non sembra, in ogni caso, eccessivamente invasivo delle competenze nazionali, in quanto la concretizzazione del valore della democrazia di cui all'art. 2 TUE, così come suggerita, non imporrebbe agli Stati un preciso modello democratico, ma li obbligherebbe esclusivamente ad assicurare i principi della neutralità, dell'alternanza politica e delle pari opportunità per tutti i candidati. In questi casi, un intervento dell'Unione a tutela della democrazia non costringerebbe gli ordinamenti interni a "cambiare" il proprio sistema politico, quanto solo a garantire ai propri cittadini, in ogni tempo, la possibilità di scegliere la loro rappresentanza, in maniera libera e partecipata¹⁴³. I principi democratici ricavabili dalle norme del Trattato non fissano regole e standard precisi e omogenei, ma si limitano, per riprendere un'espressione attualmente molto in voga, a ragionare per «linee rosse»¹⁴⁴, che gli Stati sono chiamati a non oltrepassare, pur conservando la massima libertà all'interno delle stesse.

In secondo luogo, pare persino superfluo ribadire che l'applicazione concreta di simili norme andrebbe "dosata con il misurino" e limitata a quelle sole minacce ritenute di carattere sistemico¹⁴⁵, ovvero in grado di compromettere irrimediabilmente la tenuta della democrazia all'interno dell'ordinamento nazionale.

Una procedura di infrazione fondata sul valore della democrazia *ex art.* 2 TUE e sui principi democratici ad esso associati non è di certo un vestito per tutte le stagioni. Essa va impiegata unicamente per tutelare «quell'impalpabile "qualcosa in più"»¹⁴⁶ che distingue una condotta pur grave e illegittima da un rischio di negazione del valore sancito all'art. 2 TUE. È soltanto in quest'ultima ipotesi, infatti, che la sua violazione potrebbe mettere a rischio la «realizzazione del processo di integrazione, che costituisce la ragion d'essere

¹⁴³ Cfr. ancora A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy*, cit., p. 323: «Article 9 EU Treaty, read together with Articles 10 to 12 EU Treaty, suggests that the cornerstones of European democracy are civic equality and representation, supplemented with participation, deliberation, and control».

¹⁴⁴ V. 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, p. 983 ss., nonché, più di recente, le conclusioni dell'avv. gen. Čapeta, del 5 giugno 2025, alla causa *Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, cit., par. 212.

¹⁴⁵ Cfr., in questi termini, T. CEURREMANS, E. DAVID, *Countering Democratic Backsliding in (Future) EU Member States: Article 10(3) TEU Unlocked*, in *ELR*, vol. 30, n. 4, 2024, spec. p. 526 ss.

¹⁴⁶ Parafrasando le conclusioni dell'avv. gen. Čapeta alla causa *Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, cit., par. 274.

dell'Unione stessa»¹⁴⁷; e che occorre rimarcare allo Stato inadempiente, con rinnovata forza, che esso ha «*liberamente e volontariamente* aderito» ai valori di cui all'art. 2 TUE¹⁴⁸, i quali sono stati identificati come comuni e condivisi da tutti i Paesi membri¹⁴⁹.

Se circoscritto a scenari eccezionali, l'intervento del giudice dell'Unione potrebbe essere addirittura promosso dalla gran parte degli Stati: mentre pende dinanzi alla Corte, come noto, un ricorso per infrazione nei confronti dell'Ungheria per aver adottato la c.d. legge anti-LGBTIQ+¹⁵⁰, venti dei ventisette Stati membri dell'UE hanno sottoscritto una dichiarazione che condanna fermamente la violazione dell'art. 2 TUE perpetrata dal governo di Budapest e ove si chiede alla Commissione di fare uso, al più presto, di tutti gli strumenti di tutela a sua disposizione¹⁵¹. Del resto, le preoccupazioni relative ad un possibile utilizzo eccessivo dell'art. 2 TUE come parametro per contestare taluni aspetti del sistema costituzionale interno sono emerse già al momento dell'evoluzione del percorso di tutela giurisprudenziale dello Stato di diritto,

¹⁴⁷ Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 172.

¹⁴⁸ «[L']articolo 49, che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di domandare di diventare membro dell'Unione, precisa che quest'ultima riunisce Stati che hanno *liberamente e volontariamente aderito* ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli»: Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punto 61, corsivo aggiunto; nonché 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione/Polonia* (Régime disciplinaire des juges), punto 50.

¹⁴⁹ *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punto 145.

¹⁵⁰ Il riferimento è, ancora una volta, alla causa *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), sopra citata. In argomento, v. G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria: un eccesso di zelo per la giustiziabilità a sé stante dell'art. 2 TUE?*, in *EJ*, 2025. Sul tema, più in generale, v. P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *SIE*, n. 3, 2021, spec. p. 504 ss.

¹⁵¹ *Statement on the infringement of the fundamental rights of LGBTIQ+ persons in Hungary* - Declaration of Austria, Belgium, Cyprus, Czechia, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, 27 May 2025, disponibile qui: europeanunion.diplomatie.belgium.be/en/statement-infringement-fundamental-rights-lgbtq-persons-hungary. Nel documento, gli Stati si dichiarano «highly alarmed by these developments which run contrary to the fundamental values of human dignity, freedom, equality and respect for human rights, as laid down in Article 2 of the Treaty on European Union», chiedendo alla Commissione di «expeditiously make full use of the rule of law toolbox at its disposal in case these measures are not revised accordingly». Pure non va dimenticata la possibilità che una procedura di infrazione per violazione di tali principi sia avviata direttamente da uno Stato membro, ai sensi dell'art. 259 TFUE. Cfr., in questo senso, la decisione assunta dal Parlamento olandese (Tweede Kamer), il 1° dicembre 2020, che obbligava il governo a condurre la Polonia davanti alla Corte ex art. 259 TFUE a causa della mancata esecuzione delle sentenze rese dalla Corte di giustizia a tutela dell'indipendenza della magistratura polacca.

ma sono state altrettanto smentite dalla successiva prassi della Corte, mai fuori misura¹⁵².

Per altro verso, si tenga in conto che, il più delle volte, una violazione dei principi democratici non si manifesta in maniera a sé stante, ma, piuttosto, è integrata dalla violazione di altri valori fondanti dell'Unione, come lo Stato di diritto o il rispetto dei diritti umani. Come sottolineato a più riprese dalle istituzioni europee, «il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa»¹⁵³. Per fare un esempio, l'esistenza di un processo legislativo «trasparente, responsabile, democratico e pluralistico», che distingue senza dubbio uno stato democratico da uno che non lo è, è considerato dalla Corte altresì un elemento portante del principio di legalità, che costituisce uno dei principi cardine dello Stato di diritto *ex art. 2 TUE*¹⁵⁴. La necessità di tutelare, di rimando, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali non fa, dunque, che legittimare ulteriormente un intervento a tutela delle garanzie democratiche.

Come ultima riflessione, occorre mettere in luce che lo sviluppo in via giurisprudenziale del concetto di democrazia *ex art. 2 TUE* consentirebbe pure di rinvigorire l'azione di tutela dell'Unione promossa in via legislativa.

Per la fine del 2025 è prevista l'adozione, da parte della Commissione, del c.d. Scudo europeo per la democrazia (*European Democracy Shield*). Secondo la Commissione, l'iniziativa relativa allo Scudo, che dovrebbe assumere la forma di un atto non legislativo (una comunicazione), fornirà «un quadro strategico per proteggere e promuovere meglio la democrazia nell'UE, sostenuto da

¹⁵² Per portare un esempio recente di dichiarata compatibilità della normativa nazionale con i principi dello Stato di diritto *ex art. 2 TUE*, nella sentenza *Curtea de Apel București* (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges) la Corte ha stabilito che «L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, deve essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici non osta a che sia abrogata, dopo essere stata sospesa in modo continuativo per un lungo periodo, per motivi connessi, in particolare, ai vincoli per l'eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio dello Stato membro di cui trattasi, la normativa di tale Stato ai sensi della quale i magistrati con anzianità di servizio in magistratura di 20 anni continuativi percepivano, al momento del loro pensionamento o della cessazione dalle loro funzioni per altri motivi ad essi non imputabili, un'indennità di pensionamento» (Corte giust. 5 giugno 2025, C-762/23, dispositivo).

¹⁵³ Considerando n. 6 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit. In dottrina, S. CARRERA, E. GUILD, N. HERNANZ, *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, in *ceps.eu*, 2013, p. 20. Da ultimo, v. la comunicazione della Commissione, dell'8 luglio 2025, Relazione sullo Stato di diritto 2025 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM(2025) 900 final, p. 1: «Europe's democracy, security and economy rely on the rule of law». V. anche nota 13.

¹⁵⁴ *Polonia/Parlamento e Consiglio e Ungheria/Parlamento e Consiglio*, citt.

[misure] concrete»¹⁵⁵. Dalla lettura del documento diffuso per la consultazione pubblica, tuttavia, non risulta in modo chiaro quali possano essere le misure menzionate in grado di fare più e meglio di quanto sia stato già fatto sinora¹⁵⁶.

Al contrario, la concretizzazione del legame tra i principi richiamati e il valore della democrazia a opera della Corte consentirebbe di immaginare, al pari di quanto fatto per proteggere lo Stato di diritto, l'introduzione di un meccanismo di "condizionalità democratica" nell'ordinamento dell'Unione che possa realmente garantire una tutela più efficace. Come ha avuto modo di precisare quest'ultima, invero, l'Unione può «attuare, a difesa della sua identità, in cui rientrano i valori contenuti nell'articolo 2 TUE, i mezzi necessari» per tutelarsi da situazioni o condotte che «comprometta[no] o rischi[no] seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari» anche qualora tali condotte siano riconducibili «[all']azione sovrana [degli Stati membri], in settori fondamentali per l'esercizio delle sue funzioni essenziali»¹⁵⁷.

Uguualmente, la concretizzazione descritta potrebbe incoraggiare l'introduzione di una relazione sul rispetto della democrazia negli Stati membri dell'Unione.

Al momento, la Commissione sembra servirsi della relazione sullo Stato di diritto per dare risalto ad alcune dinamiche relative al rispetto dei principi democratici (come, ad es., il pluralismo e libertà dei media)¹⁵⁸. Nondimeno, una relazione *ad hoc* potrebbe accendere un riflettore su tutte quelle condotte che né la relazione sullo Stato di diritto, né tantomeno quella sull'applicazione della Carta¹⁵⁹ riescono a portare all'attenzione, quali, ad es., la manipolazione dei collegi elettorali (c.d. *gerrymandering*), l'adozione di leggi elettorali poco inclusive o l'introduzione di norme discriminatorie sul finanziamento pubblico ai partiti politici nazionali. Pare il caso di puntualizzare, una volta di più, che una simile relazione mai potrebbe servire per imporre – e nemmeno per suggerire – forme di armonizzazione dei sistemi democratici nazionali: come più volte ripetuto dal giudice dell'Unione, «né l'articolo 2 [TUE] [...] né altre disposizioni del diritto dell'Unione impongono agli Stati membri un model-

¹⁵⁵ Call for evidence - Ares(2025)2555098, 31 May 2025, disponibile qui: ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-European-Democracy-Shield_en

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punto 268 (enfasi aggiunta).

¹⁵⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2025, cit., p. 23 ss.

¹⁵⁹ V., da ultimo, la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 10 ottobre 2024, Finanziamenti per la promozione, la tutela e il rispetto dei diritti fondamentali - Relazione annuale 2024 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2024) 456 final.

lo costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali». Per contro, essa potrebbe rappresentare una fedele e preziosa fotografia, elaborata in uno spirito di piena e leale cooperazione con gli Stati membri, che certifichi che non vi sia alcuna *regressione* della tutela del valore della democrazia all'interno di quest'ultimi¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Cfr. Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punto 63. Come noto, il giudice dell'Unione ha elaborato il principio di non-regressione nell'ambito del processo di tutela dello Stato di diritto. Purtroppo, il principio non ha un contenuto nuovo, né sembra esclusivamente applicabile a quest'ultimo, se non altro perché la regressione nella tutela di qualunque valore sottintende una sua precedente violazione che il giudice è chiamato a sindacare. Condotte come quelle che mettono in discussione la tenuta dell'art. 2 TUE implicano sempre una diminuzione della tutela fino a quel momento garantita nell'ordinamento interno. Per questo motivo, si ritiene che la Corte potrebbe riproporre tale valutazione anche nella verifica sul rispetto degli altri valori di cui all'art. 2 TUE, tra cui, per l'appunto, la democrazia. È pure importante sottolineare, ancora una volta, che l'obbligo di non regressione proibisce agli Stati membri di ridurre il livello di tutela dei valori assicurato al momento dell'adesione, ma non può impedire agli stessi di modificare il proprio sistema costituzionale. Poiché il Trattato non impone l'obbligo per gli Stati di adottare un modello costituzionale uniforme, tali cambiamenti devono ritenersi sempre possibili; il divieto di arretramento nella tutela non riguarda dunque specifiche caratteristiche tecniche, quanto unicamente l'osservanza degli standard sostanziali imposti dal diritto dell'Unione: cfr. le conclusioni dell'avv. gen. Hogan, del 17 dicembre 2020, alla causa *Repubblika*, cit., punto 70: «né il diritto dell'Unione né, del resto, la CEDU impongono una forma fissate a priori di garanzie istituzionali intese a garantire l'indipendenza dei giudici»; nonché Corte giust. 7 settembre 2023, C-216/21, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* (AFJR II).