Papers di DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2025, n. 2

Papers di diritto europeo

www.papersdidirittoeuropeo.eu

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Giudice del Tribunale dell'Unione europea); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, **"**Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Straordinario di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

Responsabile di redazione: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Papers di diritto europeo
ISSN 2038-0461
Registrazione al Tribunale di Verona n. 1875 del 22 luglio 2010

Papers di diritto europeo
www.papersdidirittoeuropeo.eu

Fascicolo 2025, n. 2

INDICE

Laura Tomasi
Editoriale. Diritti fondamentali e ruolo delle Corti 1

Ruggiero Cafari Panico, Maria Caterina Baruffi
L'efficacia orizzontale delle direttive nella giurisprudenza europea e costituzionale in tema di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica 9

Chiara Gambino
Diritto UE e sostenibilità delle catene globali del valore: tra extraterritorialità e Brussels Effect 41

Chiara Gozzuti
Competenza giurisdizionale nelle controversie a carattere transnazionale extra-UE: la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sull'interpretazione del forum necessitatis *nel regolamento (CE) n. 4/2009* 63

Editoriale

Diritti fondamentali e ruolo delle Corti

Laura Tomasi*

SOMMARIO: 1. I diritti fondamentali e il patto per un «mai più». – 2. Decidere sui diritti fondamentali. – 3. Legittimazione e necessità delle Corti dei diritti.

1. I diritti fondamentali e il patto per un «mai più».

Il riconoscimento di diritti spettanti a ogni essere umano in quanto tale trova certo radici nella *Magna Charta Libertatum* del 1215[1] e nei *Bill of Rights* e Dichiarazioni giusnaturalisti e illuministi di fine Settecento[2]. I diritti umani come li conosciamo oggi, però, sono essenzialmente un prodotto del Secolo breve e delle sue tragedie.

È dalle macerie della Seconda guerra mondiale e dal buio della Shoah che nascono le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, organizzazioni internazionali che espressamente pongono la dignità di ogni essere umano e i suoi diritti a fondamento della libertà, della giustizia e della pace tra i popoli. Un rifiuto delle atrocità appena vissute che si concretizzava in un patto per un «mai più». Patto, a sua volta, sostanziato dal riconoscimento di un nucleo intangibile di diritti da garantire in ogni circostanza (pur con le differenze derivanti dalla distinzione tra diritti assoluti e diritti "bilanciabili"): il diritto alla vita, il divieto della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, il divieto di riduzione in schiavitù, l'*habeas corpus*, il giusto processo, il principio di legalità dei delitti e delle pene, il rispetto per la *privacy* e la vita familiare, la libertà religiosa, di espressione e di associazione, il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice.

I diritti in questione vengono dapprima proclamati, a livello universale, in dichiarazioni solenni (la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e i Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966), poi, sul piano

* Magistrato in servizio presso la Corte costituzionale come assistente di studio e *Focal Point* della Corte costituzionale per il *Superiour Courts Network* istituito tra la Corte europea dei diritti umani e le Alte Corti degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il presente contributo è tratto dal discorso di accettazione del Premio Ghislieri 2025 "Diritto al Diritto", conferito a Pavia in data 2 ottobre 2025. Le opinioni espresse sono personali e non riflettono il punto di vista della Corte costituzionale.

[1] «Nessun uomo libero sarà arrestato o imprigionato, privato dei suoi beni, messo fuori legge, esiliato o in altro modo leso, se non in virtù del giudizio legale dei suoi pari o secondo la legge del Regno».

[2] In particolare, il *Bill of Rights* inglese del 1689, la Dichiarazione americana di indipendenza del 1776, la Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, il *Bill of Rights* americano del 1791.

regionale, racchiusi in trattati internazionali vincolanti (la Convenzione europea dei diritti umani del 1950 e l'analoga Convenzione interamericana del 1969).

Queste convenzioni recano un rivoluzionario elemento di novità: istituiscono Commissioni e Corti internazionali che possono essere interpellate dai singoli per denunciare le violazioni dei propri diritti perpetrate dagli Stati contraenti, e ottenerne l'accertamento. I diritti umani diventano così diritti *fondamentali*, positivizzati e azionabili in giudizio.

A questo processo contribuisce l'Unione europea, che progressivamente si emancipa dal progetto di un'integrazione puramente economica e si costituzionalizza, in un lungo cammino promosso anche dalla sua Corte di giustizia[3] e culminato nell'adozione di un catalogo di diritti fondamentali, la Carta di Nizza, vincolante dal 2009.

All'universo appena descritto si affianca la giustizia dei crimini internazionali, con l'istituzione, nel 1998, della Corte penale internazionale, competente a giudicare non gli Stati ma direttamente gli individui accusati di crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e aggressione.

Parallelamente e in modo non meno importante, a livello statale, nel dopoguerra fioriscono, dopo l'esperienza dei totalitarismi, le Costituzioni "rigide", che pure si fondano sul riconoscimento dei diritti inviolabili della persona e istituiscono le Corti costituzionali, deputate a vagliare – tramite ricorso diretto, oppure, come in Italia, su sollecitazione dei giudici comuni – la conformità di ogni legge dello Stato a questi diritti, oltre che a quelli sanciti dalle Carte e Convenzioni internazionali ed europee.

Questo, per grandi linee, il sistema di definizione e tutela nel quale le Corti dei diritti, costituzionali e internazionali, si muovono, dialogano, confliggono e viaggiano insieme.

2. Decidere sui diritti fondamentali.

Semplificando largamente, possiamo dire che le Corti dei diritti assicurano un controllo giurisdizionale sulle leggi e sull'agire dello Stato. In ciò si sostanzia l'elemento di novità insito nella loro creazione: la legge non ha più tutti i diritti. Anche la legge può essere oggetto di sindacato.

Giudicare sul rispetto dei diritti fondamentali sembra, a prima vista, un'operazione semplice: siamo lontani dal tecnicismo di altre branche del diritto, e poi, chi potrebbe non concordare nel riconoscere a ogni persona i diritti poc'anzi annoverati?

Si tratta, però, di una *adjudication* densa di sfide: prendere sul serio i diritti fondamentali implica talora assumere orientamenti di rottura rispetto a tradizioni giuridiche, sociali e culturali radicate, o adottare decisioni impopolari rispetto alle

[3] Già a partire dalle sentenze del 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder*, e del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

opinioni delle maggioranze politiche, o, ancora, delineare un bilanciamento tra diritti in competizione, magari muovendosi lungo spazi di frontiera, non ancora completamente regolati dal legislatore.

A volte le decisioni sui diritti fondamentali sono semplici dal punto di vista giuridico, perché il contrasto di una legge con un diritto – riconosciuto da una Convenzione internazionale o dalla Carta costituzionale – è immediatamente percepibile, ma le loro conseguenze, sul diritto e sulla società stessa, sono dirompenti.

È questo il caso di una delle prime pronunce dalla Corte costituzionale italiana, quella sul "caso" di Rosa Oliva, una laureata in giurisprudenza la cui domanda di partecipazione a un concorso pubblico era stata respinta, perché la legge escludeva allora le donne dalla maggior parte dei pubblici impieghi. La sentenza n. 33 del 1960[4] – emessa da un collegio giudicante composto naturalmente da soli uomini – ha rotto un tabù millenario, considerando contraria all'allora giovane Costituzione repubblicana questa esclusione, e affermando perentoriamente che «la diversità di sesso (…) non può comportare (…) un trattamento diverso (…) davanti alla legge».

Dopo questa sentenza, il Parlamento, con la legge 9 febbraio 1963, n. 66[5], ha aperto all'accesso delle donne tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, così consentendo, tra l'altro, l'ingresso delle prime otto donne in magistratura. Oggi sembra una decisione quasi scontata, allora non era così.

Altre volte, gli *human rights cases* sono difficili perché riguardano diritti assoluti, che non sono comprimibili nemmeno in nome della tutela di interessi generali o dei diritti di altri.

Pensiamo al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. La Corte europea dei diritti umani, in una sentenza del 2010 (*Gäfgen* c. *Germania*), relativa al caso di un omicida che aveva confessato il delitto sotto minaccia di tortura, ha affermato che il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti «consacra uno dei valori (…) fondamentali delle società democratiche» e non ammette eccezioni o deroghe, «neppure in caso di emergenza pubblica che minacci la vita della nazione» o «nelle circostanze più difficili, come la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata»[6].

Questa affermazione offre la risposta al dilemma della *ticking bomb*: se un individuo conosce la posizione di una bomba che esploderà a breve, causando molte vittime, è lecito torturarlo per ottenere l'informazione in tempo utile ad evitare la tragedia? No, per gli standard di tutela dei diritti umani non è lecito. E questa conclusione, per una parte dell'opinione pubblica, può essere difficile da accettare.

Ancora, per fare un esempio che ci tocca da vicino: il legittimo fine di combattere la mafia giustifica una legislazione che precluda ai condannati per reati di tipo mafioso,

[4] Corte costituzionale, sentenza 18 maggio 1960, n. 33.

[5] Legge 9 febbraio 1963, n. 66, Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni.

[6] Corte europea dei diritti umani (Grande Camera), sentenza del 1° giugno 2010, ricorso n. 22978/05, *Gäfgen* c. *Germania*.

che non collaborino con la giustizia, l'accesso ai benefici penitenziari, e in particolare alla liberazione condizionale dopo l'espiazione di ventisei anni di pena, come invece è possibile per la generalità dei condannati all'ergastolo in Italia?

La Corte europea dei diritti umani, in una sentenza del 2019, *Viola* c. *Italia*, ha risposto in senso negativo[7]. Anche ai mafiosi non collaboranti deve essere riconosciuta la possibilità, dimostrando in altro modo di avere reciso i contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza, di fruire della liberazione condizionale, perché il cosiddetto ergastolo ostativo, senza alcuna speranza di liberazione, è un trattamento inumano e degradante, che non può essere inflitto nemmeno a chi si sia macchiato di efferati delitti.

Una decisione scomoda, che interroga le nostre coscienze, perché sappiamo bene che la preclusione in questione era stata introdotta nella legge sull'ordinamento penitenziario[8] dopo le stragi di Capaci e di Via D'Amelio. Ma questa decisione è stata alla base di una sentenza della Corte costituzionale, di poco successiva (n. 253 del 2019[9]), che ha aperto alla concessione dei permessi premio, a determinate condizioni, anche agli ergastolani non collaboranti, e ha condotto a una riforma dell'ordinamento penitenziario italiano[10].

Non minori difficoltà pone il giudizio su quei diritti fondamentali (rispetto della *privacy* e della vita familiare, libertà di espressione eccetera) il cui esercizio può, per espressa previsione delle fonti che li riconoscono, essere limitato, per ragioni di interesse generale o per tutelare i diritti di altri. Qui rileva essenzialmente la difficoltà di individuare il punto di bilanciamento tra diritti e interessi contrapposti.

Ad esempio, qual è l'equilibrio da salvaguardare tra il diritto di un cittadino straniero che abbia commesso un reato a rimanere nello Stato che lo ospita, e la prerogativa dello Stato di allontanare dal proprio territorio soggetti considerati pericolosi?

La Corte europea dei diritti umani ha stabilito (sentenza *Üner* c. *Paesi Bassi*) che la commissione di un reato non può determinare automaticamente l'espulsione dello straniero, e che occorre invece valutare in modo individualizzato il singolo caso, considerando da un lato quanto è grave il reato commesso, dall'altro lato da quanto tempo l'interessato soggiorna nel territorio dello Stato ospitante e se qui ha costruito la propria vita familiare[11].

Il principio in questione è stata decisivo perché la Corte costituzionale, nella sentenza n. 88 del 2023[12], dichiarasse illegittime le disposizioni italiane che precludevano

---

[7] Corte europea dei diritti umani, sentenza del 13 giugno 2019, ricorso n. 77633/16, *Marcello Viola* c. *Italia (n. 2)*.

[8] Legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

[9] Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 2019, n. 253.

[10] Si veda in particolare la novella dell'art. 4-*bis* alla legge n. 354/1975 operata dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199.

[11] Corte europea dei diritti umani (Grande Camera), sentenza del 18 ottobre 2006, ricorso n. 46410/99, *Üner* c. *Paesi Bassi*.

[12] Corte costituzionale, sentenza 8 maggio 2023, n. 88.

il rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero condannato per reati di modesta gravità, osservando che un simile automatismo impediva la valutazione caso per caso che lo standard europeo di tutela dei diritti fondamentali impone.

Questa stessa giurisprudenza europea è stata però oggetto di critica nella «Lettera aperta» sulla giustizia internazionale che, su iniziativa di Danimarca e Italia, hanno firmato il 22 maggio 2025 anche i primi ministri di Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia. Lettera in cui ci si duole, in sostanza, del fatto che la Corte europea dei diritti umani abbia posto «troppe limitazioni alla capacità degli Stati di decidere chi espellere dai propri territori», così ostacolando «la (…) capacità dei leader di prendere decisioni politiche».

Può anche succedere che i diritti fondamentali siano reclamati nel vuoto lasciato dal legislatore che non riesce a regolare una determinata materia.

Ad esempio, in assenza di una legge sul fine vita in Italia, alla Corte costituzionale è stato chiesto se fosse legittimo punire, con una cospicua pena detentiva, chi aiuti un malato a porre fine alla propria vita accedendo al suicidio medicalmente assistito negli Stati che lo consentono (nel caso di specie, in Svizzera).

La Corte, nella sentenza n. 242 del 2019[13], ha cercato di individuare un punto di equilibrio tra il diritto all'autodeterminazione e il dovere dello Stato di tutelare la vita, specialmente delle persone più fragili e vulnerabili, da possibili abusi, ritenendo non punibile l'aiuto al suicidio solo se prestato ai malati di patologie irreversibili, in preda a sofferenze intollerabili, tenuti in vita da trattamenti di sostegno vitale, ma ancora capaci di prendere decisioni libere e consapevoli. La Corte ha dunque, con questa pronuncia, aperto la possibilità di accedere anche in Italia al suicidio medicalmente assistito, nella consapevolezza, però, della necessità di un intervento organico del Parlamento, che essa ha esplicitamente invitato all'azione.

A distanza di sei anni, una legge sul fine vita non è stata ancora approvata dal Parlamento, e nuove domande sono state rivolte alla Corte costituzionale: il suicidio assistito va garantito anche quei malati che non dipendano (o non dipendano ancora) da trattamenti di sostegno vitale, come i malati oncologici, o i malati neurodegenerativi (sentenze n. 135 del 2024[14] e n. 66 del 2025[15])? Esiste un diritto a ricevere dal Servizio Sanitario Nazionale i farmaci per porre fine alla propria vita (sentenza n. 132 del 2025[16])? E ancora, possono le Regioni, in assenza di una legge dello Stato, regolare l'accesso sul loro territorio al suicidio medicalmente assistito (questione attualmente pendente innanzi alla Corte)?

I diritti bussano con urgenza alle porte delle Corti, che non possono esimersi dal fornire risposte.

---

[13] Corte costituzionale, sentenza 22 novembre 2019, n. 242.
[14] Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2024, n. 135.
[15] Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2025, n. 66.
[16] Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2025, n. 132.

3. Legittimazione e necessità delle Corti dei diritti.

Gli esempi appena fatti inducono a interrogarsi sul perché debbano essere le Corti – organi di norma non elettivi – a decidere sulla portata e sul bilanciamento dei diritti fondamentali, magari censurando, o addirittura annullando, nel caso delle Corti costituzionali, le decisioni prese dal Parlamento eletto, o dal Governo.

Si tratta di una domanda antica, che però nell'attuale momento storico è tornata prepotentemente alla ribalta. Oggi, corti e giudici non godono di popolarità. In molti Paesi del cosiddetto primo mondo, dove i diritti fondamentali e la necessità di tutelarli sembravano ormai scontati, le Corti sono descritte come *élites* irresponsabili e distanti dalle persone. Talvolta accusate di portare avanti agende ideologiche. In ogni caso, colpevoli di limitare eccessivamente la sovranità dello Stato e la volontà del Parlamento.

In alcuni Paesi europei, la critica si è tradotta in riforme che hanno portato alla destituzione di giudici sgraditi e alla minaccia di sanzioni contro quelli che facciano valere i limiti alla sovranità nazionale discendenti dall'appartenenza all'Unione europea.

Questi fenomeni si inquadrano in una più ampia tendenza a considerare con insofferenza l'idea stessa che possano esistere dei limiti al potere – idea un tempo cardine della legittimità democratica – così come le istituzioni multilaterali, reputate forme deboli di governo, in confronto ai leader nazionali forti.

Se allarghiamo lo sguardo oltre i confini dell'Europa, il quadro è ancora più preoccupante. In meno di quattro anni abbiamo assistito all'aggressione della Russia contro l'Ucraina; e all'esecrabile, inumano attacco di Hamas consumato il 7 ottobre 2023 a danno di civili israeliani, cui sono seguite operazioni militari nella striscia di Gaza che hanno largamente superato le dimensioni di una legittima reazione, caratterizzandosi per una violenza crescente, diffusa e inaccettabile nei confronti della popolazione civile gazawi.

Azioni, tutte, per le quali la Corte penale internazionale ha emesso dei mandati di arresto, a carico sia dei leader politici e militari di Hamas, sia del Primo Ministro e dell'ex Ministro della difesa dello Stato di Israele, ipotizzando la commissione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, dunque in sostanza dei crimini che, secondo quel patto per un «mai più» cui si accennava poc'anzi, costituiscono il «male assoluto». Le reazioni di alcuni Stati all'operato della Corte penale internazionale sono però state tristemente eloquenti: recesso dallo Statuto di Roma che l'ha istituita, sanzioni ai giudici che hanno emesso i mandati d'arresto, o, semplicemente, rifiuto della cooperazione (obbligatoria per gli Stati contraenti).

Insomma, si assiste a un salto di qualità: le violazioni dei diritti umani purtroppo ci sono sempre state, ma ora non soltanto si violano le norme, si nega anche quell'universo

di valori e di limiti che ne costituiscono il presupposto e si rivendica questa negazione[17]. Insomma, «la forza del diritto (…) potrebbe lasciare nuovamente il posto al diritto del più forte»[18].

Si tratta di una deriva pericolosa, che segna il ritorno della ragion di Stato quale unico strumento per governare la complessità. E la ragion di Stato apre la porta allo stato di eccezione, e in definitiva all'arbitrio.

In questo difficile frangente, abbiamo più che mai bisogno del diritto, anzitutto perché– come è stato efficacemente osservato – non ci sono alternative: «il puro imperio della forza senza alcun limite porta al collasso della civiltà. Nessuna società può reggersi sull'arbitrio e sulla brutalità»[19]. E abbiamo in particolare bisogno dei diritti fondamentali, il cui *ubi consistam* è la rivendicazione del limite al potere, e la ricerca faticosa di un bilanciamento tra interessi contrapposti.

Non dimentichiamo però che il diritto e i diritti fondamentali, per essere effettivi, hanno bisogno di custodi. Non a caso, in tutte le Carte e le Costituzioni, tra i diritti fondamentali è annoverato il diritto all'accesso a un giudice terzo. È questa la garanzia fondamentale contro gli abusi di potere, sancita dai costruttori dell'ordine del dopoguerra – memori delle catastrofi degli autoritarismi e totalitarismi – per garantire certezza ed effettività ai diritti, anche e soprattutto nei tempi di crisi.

Non basta infatti appellarsi alla volontà del popolo sovrano, perché «nulla garantisce che la maggioranza rappresentata in Parlamento non possa adottare leggi che calpestino i diritti delle minoranze»[20]. E dunque le nostre società hanno bisogno anche della saggezza delle Corti dei diritti. «Una saggezza che si muova in punta di piedi, rispettosa delle competenze e delle prerogative dei decisori politici (…). Che non pretenda (…) di indicare in positivo (…) quali siano le scelte opportune per la società. Ma che, questo sì, sappia riconoscere e denunciare almeno le ingiustizie palesi consumate dalla maggioranza nei confronti delle persone più vulnerabili, e non indietreggi nel difendere i loro diritti fondamentali e la loro dignità – specialmente di quelle la cui voce è troppo flebile per essere udita»[21].

Le Corti sono chiamate a fare la loro parte, a risultare degli attori credibili. E ciò esige una gestione tempestiva e oculata dei casi; la massima trasparenza, compresa la motivazione chiara e coerente delle decisioni, anche in riferimento ai precedenti; il rispetto delle prerogative degli altri poteri dello Stato; una rigorosa etica giudiziaria. Ma le Corti non possono tutto.

---

[17] M. FLORES, E. FRONZA, *Caos. La giustizia internazionale sotto attacco*, Bari, 2025, p.160 s.

[18] *Ivi*, p. 163.

[19] *Ivi*, p. 164.

[20] F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021, p. 322.

[21] *Ivi*, p. 324.

In questo momento, in cui sembra che il patto per il «mai più» vacilli, ciascuno di noi, ciascuno secondo il proprio ruolo, è chiamato, credo, a fare la propria parte per non perdere quella garanzia collettiva dei diritti che – come diceva Pierre-Henry Teitgen, «padre» della Convenzione europea dei diritti umani – è nata ed esiste per dare a milioni di uomini e donne la sicurezza che «quei diritti e quelle libertà, che essi hanno conquistato dopo tanti secoli di sforzi e di fatiche, dopo tante pene e sofferenze, guerre, sommosse e rivoluzioni, dopo tanto sangue e tante lacrime, saranno (…) garantiti contro qualsiasi arbitrio» e soprattutto per assicurare «una protezione contro i ritorni offensivi, sempre possibili, della ragion di Stato»[22].

E, a questo proposito, vorrei dedicare il Premio Ghislieri a una voce che si è sempre levata, con pacatezza ma con rigore, in difesa dei diritti fondamentali, quella di Vladimiro Zagrebelsky, magistrato e poi giudice della Corte europea dei diritti umani, che ci ha lasciati improvvisamente meno di due mesi fa. Possano le sue idee continuare a camminare sulle nostre gambe.

[22] Relazione di presentazione del progetto di Convenzione europea dei diritti umani all'Assemblea parlamentare (allora, Assemblea consultiva) del Consiglio d'Europa, 8 agosto 1949: «*Ce que cette garantie collective nous apporterait si vous vouliez bien acquiescer à notre effort, c'est plus de sécurité morale pour les ressortissants de cette Europe éprouvée douloureusement et si épuisée, de cette Europe qui a quelquefois perdu l'espoir. D'abord, pour chacun, parmi ces millions d'hommes et de femmes, une sécurité, la sensation que ces droits et ces libertés, qu'ils ont conquis après tant de siècles d'effort et de peine, après tant de douleurs et de souffrance, de guerres, d'émeutes et de révolutions, après tant de sang et de larmes, seront maintenant garantis contre toute arbitraire intérieure par ces autorités européennes, auxquelles, par avance, ils font une si touchante confiance, et qui devraient quelquefois nous inspirer confiance à nous aussi. Ce qu'elle nous donnerait aussi, cette garantie internationale européenne, c'est une protection contre tous les retours offensifs, toujours possibles, de la raison d'État*».

L'efficacia orizzontale delle direttive nella giurisprudenza europea e costituzionale in tema di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica

Ruggiero Cafari Panico* e Maria Caterina Baruffi**

SOMMARIO: 1. La saga giurisprudenziale dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica e la sua conclusione. – 2. Gli effetti diretti orizzontali delle direttive inattuate. – 3. Il divieto di effetti orizzontali e l'illegittimità dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica nel prisma della giurisprudenza tributaria. – 4. *Segue*: la giurisprudenza di merito. – 5. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia e il *revirement* della Corte di Cassazione. – 6. La sentenza della Corte costituzionale n. 43/2025 e la successiva giurisprudenza di legittimità: i possibili scenari. – 7. L'autonomia degli Stati membri e gli effetti diretti orizzontali. – 8. Riflessioni conclusive.

1. La saga giurisprudenziale dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica e la sua conclusione.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 15 aprile 2025[1], n. 43, facendo proprio il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali, sancito dalla Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*[2], ha riconosciuto la possibilità per il cliente del servizio di fornitura di energia elettrica di esercitare un'azione diretta nei confronti dello Stato (Agenzia delle dogane e dei monopoli) anche nel caso di impossibilità giuridica di agire contro il fornitore per il rimborso della imposta illegittimamente riscossa dal fornitore stesso (nel nostro caso, l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica)[3]. La stessa Corte, reputando comunque ancora di rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'addizionale in oggetto, ha anche dichiarato l'illegittimità

* Professore ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.
** Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bergamo.

[1] Corte costituzionale, sentenza del 15 aprile 2025, n. 43.

[2] Sentenza dell'11 aprile 2024, causa C-316/22, EU:C:2024:301.

[3] Corte costituzionale, sentenza 43/2025, cit., considerato in diritto, punto 8.2. Introdotta nell'art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale e regionale, convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 1989, n. 20) dall'art. 5 del d.lgs. 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica ha cessato di essere riscossa, per le Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2012 per l'intervenuta abrogazione, con effetto da quella data, dello stesso art. 6 ad opera dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, e, per le Regioni a statuto speciale, a partire dal 1° aprile 2012, in virtù del comma 10 dell'art. 4 del d.l. 2 marzo 2012, n. 16. Quanto alle ragioni della abrogazione, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali: la saga dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica*, in questa *Rivista*, 2023, n. 2, pp. 41-93, p. 42 s., reperibile *online*.

della norma istitutiva di tale tributo, ritenuta in violazione dell'art. 1, par. 2 della direttiva 2008/118/CE[4].

Quanto al primo profilo, l'ipotesi presa in considerazione dalla Corte costituzionale è quella, già oggetto della pronuncia dei giudici europei, che discende dal particolare sistema di rimborso previsto dalla normativa, oggi peraltro ancora vigente, che, secondo l'applicazione che ne veniva data, faceva sì che non fosse di regola possibile per il consumatore agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria per ottenere il rimborso, se non in casi eccezionali, ma occorresse procedere nei confronti del fornitore di energia per la ripetizione di quanto indebitamente dallo stesso riscosso[5]. Fra i casi eccezionali figurava l'impossibilità di fatto per il fornitore di procedere al rimborso, per, ad esempio, sua ammissione ad una procedura concorsuale, ma non quella dell'impedimento di diritto, quale il c.d. divieto di effetti orizzontali, laddove si fosse fatta valere nei confronti del fornitore, quale titolo per la ripetizione di quanto indebitamente corrisposto, la contrarietà della norma istitutiva dell'imposta in oggetto alla direttiva 2008/118/CE. In quest'ultimo senso, infatti, si era ripetutamente espressa la giurisprudenza (tributaria) di legittimità, a partire dal 2019, sulla scia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia relative alla contrarietà al diritto dell'Unione delle norme nazionali introduttive di tributi, quale appunto l'addizionale in esame, privi di una finalità specifica impositiva. Gli effetti della giurisprudenza della Suprema Corte in merito alla illegittimità dell'imposta in discorso finivano così per riverberarsi sul rapporto fra il fornitore di energia e il consumatore finale (e quindi a livello orizzontale), con tutte

[4] Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, modificata dalla direttiva 2010/12/UE del Consiglio del 16 febbraio 2020.

[5] Ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, Testo unico delle disposizioni legislative contenenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (Testo unico accise – TUA), «l'accisa è rimborsata quando risulta indebitamente pagata», ma il rimborso deve essere richiesto, in base ai successivi commi 2 e 4, a pena di decadenza, dal soggetto passivo del rapporto tributario, cioè dal fornitore di energia, tenuto verso l'erario per il pagamento dell'addizionale come già dell'accisa, entro due anni dalla data di pagamento. Qualora poi, «al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme». L'art. 14 prevede, dunque, implicitamente la possibilità per il consumatore di far valere l'illegittima traslazione del tributo nei confronti del fornitore, in quanto il diritto di quest'ultimo al rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria è condizionato all'esercizio vittorioso dell'azione di ripetizione nei suoi confronti da parte del consumatore stesso. Il consumatore può, infatti, normalmente agire nei confronti del fornitore con l'ordinaria azione di ripetizione e, solo nel caso in cui tale azione si riveli «impossibile o eccessivamente difficile» (per tutte, Corte di giustizia, sentenza del 13 ottobre 2022, causa C-397/21, *HUMDA*, EU:C:2022:790, punto 24), vale a dire oltremodo gravosa, con riferimento alla situazione in cui si trova il fornitore, può eccezionalmente chiedere il rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria, «nel rispetto del principio unionale di effettività e pre allegazione e dimostrazione delle circostanze di fatto che giustificano tale legittimazione straordinaria» (così Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 4 giugno 2019, n. 15198; sentenza 23 ottobre 2019, n. 27099; ordinanza 19 novembre 2019, n. 29980; sentenza 17 gennaio 2020, n. 901; e sentenza 21 luglio 2020, n. 15506; per le sentenze della Corte di cassazione non liberamente accessibili *online* si rinvia alle banche dati, in particolare, a *One Legale*, *DeJure*).

le difficoltà derivanti dal ricordato divieto di effetti orizzontali della direttiva, o meglio delle sue disposizioni dotate di efficacia diretta.

Quanto al secondo profilo, la Corte costituzionale ha ritenuto che la possibilità riconosciuta dalla Corte di giustizia e dalla successiva giurisprudenza di legittimità di esercitare direttamente l'azione di ripetizione di indebito da parte del cliente nei confronti dello Stato non sarebbe stata sufficiente a consentire, nel giudizio *a quo*, allo stesso cliente di ottenere dal fornitore la restituzione di quanto indebitamente corrispostogli. Solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa norma introduttiva della addizionale avrebbe, infatti, consentito la prosecuzione di quel giudizio con la condanna del fornitore alla ripetizione dell'indebito.

Va infatti ricordato che, dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024, sul piano del diritto interno, erano rimasti problemi ancora irrisolti in merito alle possibili azioni esperibili dal consumatore per il rimborso dell'imposta indebitamente versata. Di conseguenza, per una risposta ai dubbi insorti al riguardo si sarebbe dovuto attendere la decisione della Suprema Corte, chiamata ancora una volta a pronunciarsi in merito alla possibile disapplicazione del diritto interno nell'ambito dei rapporti sostanziali e processuali tra privati per contrasto con la direttiva 2008/118/CE così come interpretata dalla Corte di giustizia[6], sempre che nel frattempo non fosse intervenuta la Corte costituzionale ad espungere definitivamente dall'ordinamento l'art. 6 del citato d.l. n. 511/1988, con effetti *erga omnes*[7]. Di fatto, quest'ultima eventualità non solo si è verificata, ma la contrarietà della imposta in questione alla normativa comunitaria è stata ora stabilita anche dalla Corte di giustizia con la decisione del 19 giugno 2025 nella causa *Hera Comm*[8].

Se dunque con la sentenza della Consulta e con quella successiva della Corte di giustizia è stata pronunciata la parola fine alla saga giurisprudenziale del rimborso dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica[9], la domanda da porsi è se e

---

[6] Vedi Corte di cassazione, sez. III civ., ordinanza interlocutoria del 12 novembre 2024, n. 32088, con la quale aveva rinviato alla pubblica udienza la questione se il diritto interno, inteso come comprensivo degli orientamenti giurisprudenziali formatisi in tema di restituzione da parte del fornitore di energia dell'imposta versata dal consumatore, dovesse essere interpretato, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, nel senso di consentire l'applicazione della direttiva 2008/118/CE anche nei rapporti tra privati.

[7] Il sistema volto ad assicurare il rimborso di quanto indebitamente versato in materia di addizionali all'accisa, così come costruito su un reticolo complesso di norme, presentava indubbiamente profili di incertezza sul piano non solo del diritto UE, ma anche della sua legittimità costituzionale. In particolare, con ordinanza 26 marzo 2021, il Collegio arbitrale di Vicenza aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lett. c), e 2, del d.l. n. 511/1988, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. e con l'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE. Successivamente, anche il Tribunale di Udine, con ordinanza 30 dicembre 2021, aveva anch'esso rimesso la questione al giudice delle leggi perché si pronunciasse sul contrasto fra il citato art. 6 e l'art. 117 Cost. sulla base di profili diversi da quelli sottolineati dal Collegio arbitrale, ma ad essi connessi. Su queste questioni, come inizialmente ricordato, si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 48/2025, cit., su cui vedi ampiamente anche *infra*, par. 6.

[8] Causa C-645/23, EU:C:2025:454.

[9] R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., per i necessari riferimenti alla giurisprudenza anche di merito.

quali conseguenze la giurisprudenza comunitaria e nazionale così formatasi è destinata a produrre nei riguardi dal tema più ampio dei possibili effetti diretti orizzontali delle direttive inattuate, che ha fatto da sfondo, a volte esplicitamente evocato, in altri casi sottinteso, alla summenzionata saga, ovvero a quel lungo e complesso processo decisionale giudiziario, caratterizzato da una serie di sentenze soprattutto di merito, divergenti e contraddittorie, che nel tempo avevano creato una profonda incertezza interpretativa.

2. Gli effetti diretti orizzontali delle direttive inattuate.

Come noto, se è vero che per giurisprudenza costante della Corte di giustizia le direttive inattuate non hanno efficacia diretta orizzontale, lo è altrettanto che tale principio è «oggetto di molte critiche da parte della dottrina»[10] e che soprattutto la stessa Corte di giustizia «è ben cosciente» delle difficoltà che la sua giurisprudenza in materia solleva. Per tale ragione la Corte ha tentato di mitigare le conseguenze negative che il "divieto" di effetti orizzontali[11] può produrre sui singoli[12], sia ampliando la categoria dei soggetti pubblici[13] nei cui confronti una direttiva non recepita (o meglio, le sue singole disposizioni dotate di efficacia diretta) può avere effetti diretti, sia pronunciandosi, comunque, anche in assenza di una apposita questione pregiudiziale sul punto, sulla direttiva e sulla sua idoneità *in abstracto* a produrre effetti diretti, «senza porsi il problema se tali effetti possano essere fatti valere nel contesto del giudizio a quo», sì da ridurre in concreto la rilevanza della distinzione «tra efficacia diretta verticale e orizzontale»[14]. Non mancano poi, vere e proprie eccezioni al principio giurisprudenziale che nega l'efficacia diretta orizzontale di una disposizione di una direttiva, avendo la Corte stessa «ammesso la produzione di effetti diretti da parte di norme di una direttiva inattuate in varie situazioni che sembrano avere ad oggetto rapporti verticali c.d. inversi o addirittura orizzontali»[15]. In particolare, effetti indiretti conseguono all'obbligo di interpretazione

[10] L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, 9ª ed., Milano, 2024, p. 306.

[11] Inteso nel senso che «un singolo non può far valere una direttiva nei confronti di uno Stato membro qualora si tratti di un obbligo pubblico direttamente connesso all'attuazione di un altro obbligo pubblico che incombe ad un terzo ai sensi della direttiva»: Corte di giustizia, sentenza del 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, EU:C:2004:12, punto 57 e giurisprudenza ivi citata; nonché sentenze del 17 luglio 2008, cause riunite da C-152/07 a C-154/07, *Arcor AG*, EU:C:2008:426, punto 35; e 6 ottobre 2015, causa C-508/14, *T-Mobile*, punto 47. Sul corretto significato da attribuire al c.d. divieto di effetti orizzontali, alla luce della più recente giurisprudenza della stessa Corte di giustizia, vedi *infra*, par. 7.

[12] Così Avvocato generale Emiliou, conclusioni del 16 novembre 2023, causa C-316/22, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, EU:C:2023:885, punto 3.

[13] In merito a tale nozione e al suo progressivo ampliamento, per tutti, vedi F. LIGUORI, *La nozione di emanazione statale ai fini dell'invocabilità di una direttiva avente effetti diretti*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 77-103, reperibile *online*.

[14] L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 306.

[15] *Ivi*, p. 308.

conforme e sono correlati al diritto al risarcimento del danno[16], entrambi strumenti che sono stati diffusamente utilizzati dalla Corte per attenuare gli inconvenienti derivanti dalla mancanza di effetti diretti orizzontali. Soprattutto, però, delle possibili eccezioni che è possibile ipotizzare, quella che assume una maggiore rilevanza anche nel caso in esame delle accise riguarda, in particolare, le c.d. situazioni triangolari, cioè quei rapporti «in cui un privato invoca l'applicazione di una direttiva inattuata nei confronti di un organo pubblico, a titolo principale, ma anche nei confronti di altri soggetti privati, la cui posizione verrebbe compromessa dall'applicazione della direttiva (controinteressati)»[17]. Come chiarito nella sentenza *Arcor*[18], a conferma del principio già affermato nella sentenza *Wells*, dando così origine «alla teoria dei rapporti triangolari»[19], «mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato»[20]. La situazione ora descritta non è però l'unica ipotizzabile. Tali effetti «triangular and incidental» si distinguono[21], infatti, a seconda che «the dispute, at the domestic level, formally arises between an individual and the State or between private individuals»[22]. Questa seconda situazione, privato verso privato, è quella che ricorre, secondo la ricostruzione della giurisprudenza[23], nel caso «dell'adozione di regole tecniche nazionali in violazione degli obblighi procedurali di notifica»[24], quando cioè il mancato rispetto di tale obbligo di notifica «has the effect of rendering them inapplicable

[16] *Ivi*, rispettivamente, p. 316 ss. e p. 323.

[17] *Ivi*, p. 308.

[18] Sentenza *Arcor AG*, cit., punto 36.

[19] Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, conclusioni del 1° aprile 2008, cause riunite da C-152/07 a C-154/07, *Arcor AG*, EU:C:2008:181, punto 101.

[20] Sentenza *Wells*, cit., punto 57 e giurisprudenza ivi citata.

[21] In tal senso, si veda la classificazione operata da D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, p. 201 ss. Dello stesso Autore, per considerazioni analoghe sul tema, *Efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, spec. p. 303 ss. Al riguardo vedi anche R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 57 ss. In generale, sul tema degli effetti (anche orizzontali) delle direttive, vedi anche R. CAFARI PANICO, *Il sacrificio reciproco di sovranità e l'efficacia delle direttive: nuovi limiti?*, in J. KOSTIĆ, V. RANALDI, A. SINAGRA (a cura di), *Dalla sovranità nazionale alla sovranità negoziale. "Giorni del diritto Rolando Quadri"*, Belgrado, 2024, pp. 185-203, p. 191 ss.; e ID., *L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questa *Rivista*, 2024, n. 2, pp. 33-51, reperibile *online*.

[22] D. GALLO, *Direct Effect*, cit.

[23] Corte di giustizia, sentenze del 30 aprile 1996, causa C-194/94, *CIA Security International*, EU:C:1996:172; e del 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever*, EU:C:2000:496.

[24] Così Corte di giustizia, sentenza del 7 agosto 2018, causa C-122/17, *Smith*, EU:C:2018:631, punto 52. Con riferimento alla giurisprudenza *CIA* e *Unilever*, la Corte aggiunge che nelle situazioni ivi considerate «la Corte ha, in sostanza, statuito che tali regole tecniche nazionali erano inapplicabili in una controversia tra singoli in quanto l'inosservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva 83/189 costituiva un "vizio procedurale sostanziale" che aveva viziato l'adozione di dette regole da parte dello Stato membro interessato e che detta direttiva, non creando né diritti né obblighi per i singoli, non definitiva il contenuto sostanziale della norma giuridica sulla base della quale il giudice nazionale doveva risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente, di modo che la giurisprudenza relativa alla mancanza di invocabilità, tra singoli, di una direttiva non trasposta non era pertinente in siffatta situazione» (punto 53). Sulla giurisprudenza in merito della Corte di giustizia, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 75 ss.

in a dispute between private»[25], previo accertamento in via incidentale di tale violazione del diritto dell'Unione.

Il quadro delineato fa subito comprendere come la distinzione tra effetti verticali (ammessi) ed effetti orizzontali (non ammessi) presenti una particolare complessità, specie se considerata nella prospettiva degli effetti indiretti, o, anche, riflessi[26], che si generano nei confronti di terzi nel caso di situazioni triangolari o quale risultato dell'interpretazione conforme, tanto da dover essere considerata una di quelle questioni ancora irrisolte e su cui la dottrina da tempo si interroga, senza trovare una risposta definitiva[27]. Il tutto poi assume una rilevanza particolare quando, come nel caso emblematico del rimborso della addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, la situazione triangolare appartiene alla seconda delle ipotesi su considerate, quella cioè in cui l'azione è tra due privati e la direttiva, nel senso di contrarietà della norma interna alle sue disposizioni dotate di efficacia diretta[28], viene fatta valere in via incidentale, con un mero effetto di esclusione della norma interna "viziata", senza che, secondo il principio enunciato nella citata giurisprudenza sulle regole tecniche, la direttiva stessa crei né diritti né obblighi per i singoli, non enunciando essa la nuova norma sostanziale sulla base della quale risolvere la controversia tra i privati. In altri termini, il ragionamento sviluppato dalla Corte in relazione alle regole tecniche può essere trasposto[29] in tutte le situazioni in cui l'ordinamento interno consenta che in via incidentale, in occasione di un giudizio tra singoli, venga accertata, in un rapporto di natura verticale, quale quello tributario, la violazione del diritto unionale, nella specie le disposizioni di una direttiva[30].

---

[25] D. GALLO, *Direct Effect*, cit., p. 210 s., anche per ulteriori riferimenti in giurisprudenza.

[26] In merito vedi R. CAFARI PANICO, *Per un'interpretazione conforme*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, pp. 383-396, p. 384 s.

[27] R. CAFARI PANICO, *L'efficacia orizzontale*, cit., p. 33.

[28] Nel senso che le disposizioni della direttiva 2008/118/CE che vengono in rilevo quale parametro di legittimità del tributo in esame siano dotate di efficacia diretta, vedi conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., secondo cui «le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118 sono sufficientemente chiare, precise e incondizionate da poter essere invocate ("verticalmente") da un singolo nei confronti delle autorità pubbliche, comprese autorità amministrative quali le agenzie delle entrate» (punto 58).

[29] In tal senso, in una causa di risarcimento del danno, a proposito di un provvedimento che limitava la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione, per analogia col caso delle regole tecniche non notificate, Corte di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-390/18, *Airnb Ireland*, EU:C:2019:1112, punto 97: «analogamente a quanto avviene di solito nel caso delle regole tecniche non notificate dallo Stato membro (…), l'inopponibilità di un provvedimento non notificato che limiti la libera prestazione dei servizi della società dell'informazione può essere invocata in occasione non solo di un procedimento penale (…), ma anche in una controversia tra privati (…)». Ne consegue che «in un procedimento come quello principale in cui, in una causa pendente dinanzi a un giudice penale, un privato chiede a un altro di essere risarcito per un danno che trae origine dalla violazione imputata, l'inosservanza, da parte dello Stato membro, dell'obbligo ad esso incombente di notifica di detta infrazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, della direttiva 2003/31 rende il provvedimento nazionale, che prevede detta infrazione, inopponibile al privato imputato e consente a quest'ultimo di avvalersi di tale inosservanza nell'ambito non solo del procedimento penale promosso a suo carico, ma anche della domanda di risarcimento formulata dal privato che si è costituito parte civile» (punto 98).

[30] Nel senso dell'ammissibilità nel nostro ordinamento della cosiddetta "disapplicazione virtuale", in ipotesi di controversie tra privati relative a ripetizione di somme pretese a titolo di rivalsa di imposte,

3. Il divieto di effetti orizzontali e l'illegittimità dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica nel prisma della giurisprudenza tributaria.

Le esitazioni mostrate dai giudici del Kirchberg nel maneggiare il tema degli effetti orizzontali si ripercuotono sulle analoghe, se non maggiori, difficoltà affrontate dai giudici italiani, sia di legittimità sia di merito, nell'applicare alle varie fattispecie concrete i principi enunciati dalla giurisprudenza comunitaria. Se la negazione degli effetti diretti orizzontali genera incertezze e pregiudica soprattutto «una tutela giurisdizionale certa e immediata»[31], è altrettanto vero che la loro ammissibilità in determinate situazioni, come quelle triangolari, può lenire la discriminazione che si viene a creare in virtù della distinzione tra effetti (diretti) verticali e orizzontali.

Di tali incertezze e difficoltà nel mitigare le conseguenze del "divieto" di effetti orizzontali è stata un esempio proprio la saga del rimborso della addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'art. 6 del citato d.l. n. 511/1988.

La vicenda aveva preso avvio da due sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia relative, rispettivamente, ad un tributo estone e ad un tributo francese[32], che, alcuni anni dopo l'abrogazione, nel 2012, del predetto art. 6, avevano fatto emergere, seppur indirettamente, la possibile non conformità della disciplina italiana alla direttiva 2008/118/CE[33] anche per il periodo precedente a detta abrogazione.

A venire in discussione sono stati dunque i possibili effetti nel rapporto (orizzontale) *inter privatos* (consumatore e fornitore di energia) della contrarietà di detta normativa interna alla disciplina dettata dalla direttiva del 2008 sul regime delle accise. A far diventare peculiare la fattispecie è l'intrecciarsi dei profili civili e tributari come conseguenza del particolare sistema di rimborso previsto dalla normativa, che fa sì che non sia di regola possibile per il consumatore agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria per ottenere il rimborso, se non in casi eccezionali, ma occorra procedere nei confronti del fornitore di energia per la ripetizione di quanto indebitamente dallo stesso riscosso[34]. Col che gli effetti della sentenza pregiudiziale

---

vedi, con riguardo in particolare all'IVA, Corte di cassazione, sez. un., sentenza 26 settembre 2009, n. 15032, secondo cui il giudice ordinario ha il potere «di sindacare in via incidentale la legittimità dell'atto impositivo e di disapplicarlo». Nello stesso senso, per tutte, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 23 novembre 2020, n. 25519.

[31] A. IERMANO, *L'effetto diretto nelle situazioni triangolari e i relativi «limiti» nei rapporti orizzontali*, in *Freedom, Security and Justice*, 2018, n. 1, pp. 27-48, spec. p. 47, reperibile *online*.

[32] Corte di giustizia, sentenze del 5 marzo 2015, causa C-553/13, *Statoil*, EU:C:2015:149; e 25 luglio 2018, causa C-103/17, *Messer France*, EU:C:2015:587, nonché ordinanza del 9 novembre 2021, causa C-255/20, *Punto Nautica Srl*, EU:C:2021:926, punto 33 ss., in materia di imposta regionale sulle vendite di benzina per autotrazione, ritenuta anch'essa priva di una finalità specifica.

[33] Direttiva 2008/118/CE, cit., recepita con d.lgs. 29 marzo 2010, n. 48. La direttiva, in vigore dal 15 gennaio 2009, fissava nel 1° gennaio 2010 il termine per gli Stati membri entro cui recepire e conformarsi alla nuova disciplina.

[34] Vedi *supra*, nota 5.

relativa alla contrarietà al diritto dell'Unione della norma impositiva finiscono per riverberarsi sul rapporto fra il fornitore di energia e il consumatore finale (e quindi a livello orizzontale).

A seguito delle pronunce della Corte di giustizia, la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha dunque ritenuto, nel 2019, avviando un orientamento giurisprudenziale presto consolidatosi[35], che anche l'addizionale italiana fosse, fin dalla sua introduzione[36], contraria al diritto dell'Unione perché priva di finalità specifica. Ne conseguivano, da un lato, la disapplicazione, sulla base dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, della norma impositiva e, dall'altro, il connesso riconoscimento del diritto del consumatore finale alla ripetizione di quanto indebitamente corrisposto al fornitore di energia anche per il periodo antecedente l'intervenuta abrogazione.

Alle pronunce della Corte di giustizia veniva così riconosciuto il valore di efficacia *lato sensu* normativa, nel senso che «[l]'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia "*ultra partes*", sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali e sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino "*ex novo*" norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato e i limiti di applicazione con efficacia "*erga omnes*" nell'ambito della Comunità»[37]. Ne deriva, con specifico riferimento all'art. 6, comma 2, del d.l. n. 511/1988, che tale articolo, «indipendentemente da qualsiasi questione sul carattere *self-executing* della direttiva n. 2008/112/CE, peraltro integralmente recepita dalla normativa interna, va disapplicato in ossequio al principio per cui l'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia della UE è immediatamente applicabile nell'ordinamento interno ed impone al giudice nazionale di disapplicare le diposizioni di tale ordinamento che, sia pure all'esito di una corretta interpretazione, risultino in contrasto o incompatibili con essa»[38]. La conclusione è che «[l]e imposte addizionali (…) non sono, dunque, dovute»[39].

---

[35] Sul punto cfr., *ex pluribus*, Corte di cassazione, sez. trib., sentenze n. 15198/2019, cit.; n. 27099/2019, cit.; 5 giugno 2020, n. 10691; 28 luglio 2020, n. 16142; 15 ottobre 2020, n. 22343; e ordinanza del 13 luglio 2023, n. 20029. Per ampi riferimenti alla giurisprudenza di legittimità e di merito formatasi al riguardo, R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit.

[36] Nel senso che il diritto comunitario, così come interpretato dalla Corte di giustizia, si applica sin dal momento dell'entrata in vigore delle norme interpretate, previa disapplicazione della norma interna contrastante sulla base del principio del primato, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 6 marzo 2023, n. 6687, punto 7.3.

[37] Si veda Corte di cassazione, sez. trib., sentenza dell'11 dicembre 2012, n. 22577; nello stesso senso, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 3 marzo 2017, n. 5381, e sez. lav., sentenza del 17 maggio 2019, n. 13425.

[38] Così, per tutte, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 23 ottobre 2019, n. 27101, punto 2.4, con ampi riferimenti in giurisprudenza.

[39] Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 10691/2020, cit.

Una volta accertata l'illegittimità della imposta in oggetto, si poneva la questione del diritto del consumatore finale al rimborso di quanto versato, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza *Messer France*[40].

A rendere non agevole la risposta era proprio la accennata particolarità del sistema vigente nell'ordinamento italiano[41]. Ad avviso della Suprema Corte, ai fini della definizione dell'*iter* procedurale da seguire occorre distinguere, sul piano giuridico, due momenti: il rapporto tributario, a monte, tra il fornitore e l'Amministrazione finanziaria, in base al quale quest'ultima esercita il suo potere impositivo nei confronti del soggetto erogatore dell'energia elettrica[42]; e quello, a valle, tra il fornitore stesso e l'utente finale, su cui il primo esercita il diritto di rivalsa, addebitandogli un importo corrispondente alla addizionale versata[43]. Di qui, due altrettanto distinti profili processuali[44], uno di natura tributaria, volto ad accertare la debenza dell'imposta; l'altro, civilistico, relativo agli strumenti di cui può avvalersi il consumatore per la ripetizione di quanto sia stato da lui indebitamente versato al fornitore di energia.

4. *Segue*: la giurisprudenza di merito.

Alle pronunce della Corte di cassazione è seguito un intenso contenzioso in sede civile, fondato sulla richiesta di ripetizione dell'indebito da parte dei consumatori finali nei confronti dei fornitori di energia elettrica.

Esclusa la possibilità per l'utente finale di agire direttamente nei confronti dell'erario, per la diversa natura (civilistica) del rapporto (col fornitore) da cui deriva il diritto alla ripetizione di quanto indebitamente versato (allo stesso fornitore), si è posto il problema della ammissibilità di tale azione alla luce del divieto di effetti orizzontali delle direttive, nei giudizi cioè tra privati, venendo tale eccezione sistematicamente opposta dal somministratore di energia, parte resistente.

Sulla scorta della dichiarata incompatibilità del citato art. 6, comma 2, con il diritto comunitario e facendo riferimento alla consolidata ed univoca giurisprudenza di legittimità, a sua volta basata sulle sentenze pregiudiziali di interpretazione dei giudici del Kirchberg, le corti di merito si erano pronunciate prevalentemente in senso favorevole ai consumatori finali, pur non mancando, come nel caso del Tribunale di Milano, anche all'interno dello stesso organo giudicante, in diversa composizione, orientamenti di segno opposto[45].

---

[40] Sentenza *Messer France*, cit., punto 56 ss.

[41] Così, per tutte, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 10691/2020, cit.

[42] Così art. 53, comma 1, lett. a) del TUA.

[43] Art. 56 del TUA, dove si precisa che le società fornitrici «hanno diritto di rivalsa sui consumatori finali». In merito, per tutte, Corte di cassazione, sez. trib., ordinanza 20029/2023, cit.

[44] Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 27099/2019, cit.

[45] In merito, vedi ampiamente, per gli opportuni riferimenti, R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 48 ss.

Secondo la prevalente giurisprudenza, il diritto all'azione di ripetizione insisteva su una controversia che, in quanto volta ad accertare, seppure in via incidentale, l'illegittimità dell'onere impositivo nei confronti della Amministrazione finanziaria, era relativa agli effetti verticali della direttiva nei riguardi, appunto, dello Stato, tanto da comportare, sulla base dell'interpretazione resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia, la disapplicazione della norma interna con riferimento al periodo antecedente l'intervenuta espressa abrogazione. Il giudice adito procede così ad un accertamento (meramente incidentale) in ordine alla debenza dell'imposta contestata, stante il suo potere, incontestabile, «di sindacare in via incidentale la legittimità dell'atto impositivo ove sia presupposto e di disapplicarlo»[46]. Il tutto ai limitati fini della decisione sulla lite tra privati.

Lo svantaggio che deriva al fornitore dall'esito del giudizio incidentale e dalla conseguente disapplicazione della norma interna può così essere qualificato, alla luce della citata giurisprudenza *Wells* ed *Arcor*, come un mero un «effetto collaterale» di un rapporto tra fornitore e Stato.

In questo contesto, la criticità rispetto al paradigma dell'effetto verticale è rappresentata dalla circostanza che tale accertamento avviene in via incidentale nell'ambito del giudizio principale instaurato da un privato per far valere nei confronti di un altro privato un diritto che trae origine proprio dalla contrarietà della disciplina interna a quella di fonte europea, di per sé non applicabile direttamente a tale rapporto orizzontale[47].

In sintesi, nelle motivazioni della giurisprudenza maggioritaria, anche d'appello[48], la teoria delle situazioni triangolari si intreccia con l'attività di interpretazione, rafforzandosi, sul piano della ammissibilità dell'azione di ripetizione, col richiamo del principio di effettività, tanto da giustificare le ripercussioni "negative" sul fornitore di energia. Una costante della giurisprudenza esaminata è, infatti, il riferimento, in termini peraltro generici, al principio di effettività, in base al quale l'ammissibilità della domanda di ripetizione vale a porre rimedio al pregiudizio che deriverebbe da una normativa, come quella italiana, che non consente al consumatore di rivolgersi direttamente allo Stato; diversamente, il consumatore sarebbe chiamato a sopportare l'onere economico che consegue alla accertata incompatibilità e che, per le peculiarità del sistema tributario, ove

[46] Corte di cassazione, sez. un., ordinanza 28 gennaio 2011, n. 2064, in motivazione.

[47] Nel senso che le situazioni triangolari nelle quali sono stati individuati effetti indiretti delle direttive sono unicamente quelle in cui «un privato invoca (direttamente) contro l'autorità pubblica un'incompatibilità della normativa interna a stregua della direttiva, la quale per conseguenza è tenuta a revocare il provvedimento adottato in esecuzione della prima sul quale erano fondate le situazioni giuridiche favorevoli di un privato, controinteressato rispetto alla controversia principale», diversamente operando «in tutto il suo vigore» il divieto di effetti orizzontali, S. AMADEO, *L'efficacia «obiettiva» delle direttive comunitarie ed i suoi riflessi nei confronti dei privati. Riflessioni a margine delle sentenze sui casi* Linster *e* Unilever, in *Il Diritto dell'Unione europea,* 2001, pp. 95-118, a p. 115.

[48] Per i necessari riferimenti, R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 49 in nota 31.

non potesse essere posto a carico del fornitore con l'azione di ripetizione, finirebbe per essere indebitamente trasferito al consumatore.

Il richiamo al principio di effettività dei rimedi giurisdizionali risulta così, nelle argomentazioni dei giudici di merito, come una sorta di strumento residuale[49], per sfuggire alla "trappola" del divieto di effetti orizzontali e rendere comunque possibile l'azione di ripetizione come conseguenza della disapplicazione della norma nazionale in ragione anche del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4, par. 3 TUE.

5. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia e il *revirement* della Corte di cassazione.

Se quello descritto era lo stato della giurisprudenza all'inizio del 2024, a segnare una svolta nell'orientamento giurisprudenziale in quel momento dominante è la citata sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024, nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*. Con tale decisione la Corte, chiamata per la prima volta ad esprimersi sul sistema italiano, riscrive di fatto la nozione di impossibilità o eccessiva difficoltà dell'azione e conclude giudicando contraria al principio di effettività dei rimedi giurisdizionali la normativa (italiana) che impedisce di agire direttamente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria per il rimborso in questione.

In merito va osservato che la stessa Corte di giustizia[50], con riferimento ad una domanda di rimborso di un'imposta indebitamente riscossa formulata dal soggetto su cui essa era stata ripercossa, perché versata alla autorità tributaria da un terzo, si era espressa in termini che lasciavano aperta la possibilità di una diversa conclusione per quanto riguardava il sistema italiano. Ad avviso, infatti, della Corte il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può opporsi alla relativa domanda di rimborso a meno che detto soggetto non «possa, sulla base del diritto interno, esperire una azione civilistica per la ripetizione dell'indebito nei confronti del soggetto passivo e purché il rimborso da parte di quest'ultimo dell'imposta indebitamente riscossa non sia praticamente impossibile o eccessivamente difficile»[51]. Ove poi il «rimborso da parte del soggetto passivo risultasse impossibile o eccessivamente difficile», il principio di effettività impone che il soggetto su cui è gravato l'onere impositivo «debba essere in grado di agire per il rimborso direttamente nei confronti delle autorità tributarie e che, a tal fine, lo Stato preveda gli strumenti e le modalità procedurali necessari»[52].

---

[49] Sull'uso del principio di effettività, inteso quale effetto utile, come strumento interpretativo, pur con limiti intrinseci, vedi conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 49. Sul tema, per tutti, I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017.

[50] Corte di giustizia, sentenza del 20 novembre 2011, causa C-94/10, *Danfoss*, EU:C:2011:674.

[51] *Ivi*, punto 28.

[52] *Ivi*, punto 29.

Sulla base di questa pronuncia, la Corte di cassazione, nel corso degli ultimi anni, ha ripetutamente affermato che il sistema vigente garantisce la tutela effettiva del consumatore[53] che avrebbe sempre il diritto al risarcimento del danno eventualmente subito, ma, al contempo, ha escluso la possibilità di agire direttamente nei confronti dell'erario per la ripetizione dell'indebito, se non in ipotesi eccezionali, fra le quali non è però contemplata l'ipotesi che ad impedire tale azione sia il divieto di effetti orizzontali[54].

Tale giurisprudenza veniva così rimessa completamente in discussione.

Nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi* la Corte, accogliendo il suggerimento dell'Avvocato generale[55], ha statuito che l'impossibilità di invocare la contrarietà della norma interna ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta, o non correttamente trasposta, in un rapporto *inter privatos* è di per sé ragione sufficiente per stabilire la contrarietà dell'intero sistema processuale in tema di rimborso al principio di effettività[56], in modo da consentire la disapplicazione della relativa normativa e, di conseguenza, rendere ammissibile l'azione diretta del consumatore nei confronti della Amministrazione finanziaria per il rimborso di quanto indebitamente riscosso.

Il risultato non è stato però quello che ci si poteva forse attendere in quanto la successiva giurisprudenza[57] si è divisa tra pronunce in cui è stata riaffermata

[53] Per tutte, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 15506/2020, cit., punto 5.4.2 ss.

[54] Per tale orientamento, vedi decreto del 10 maggio 2023, n. 7959, della Prima Presidente della Corte di cassazione, che, rispondendo, al quesito posto con rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., dal Tribunale di Verona, aveva ritenuto, sulla base di un indirizzo interpretativo ritenuto consolidato, che la tutela del consumatore fosse garantita, in base al sistema vigente, dalla possibilità di esercitare sia l'ordinaria azione di ripetizione dell'indebito sia, per quanto riguarda l'efficacia solo verticale della direttiva, l'azione nei confronti dello Stato per ottenere il risarcimento del danno.

[55] Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 64 ss.

[56] Sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., in motivazione.

[57] Le prime decisioni di merito successive alla pronuncia dei giudici di Lussemburgo si limitano, in genere, a dare atto della posizione assunta dalla Corte di giustizia, ritenuta non rilevante ai fini della decisione del caso di specie, e richiamano, seguendo l'indirizzo precedente, l'effetto generale delle sentenze interpretative della Corte stessa, alle quali viene così attribuita un'efficacia «anche orizzontale» (Corte d'Appello di Milano, sentenza del 16 aprile 2024, r.g. 1073/2023; e Tribunale di Bologna, 26 aprile 2024, r.g. 15427/2023), la natura verticale del rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e il fornitore, oggetto di cognizione in via incidentale in occasione dell'azione di ripetizione nel cui ambito si opera la disapplicazione con conseguenze sulla relazione tra i privati (in tal senso, Corte d'Appello di Milano, sentenze del 16 maggio 2024, r.g. 2314/2023; 28 maggio 2024, r.g. 1546/2024; 5 giugno 2024, r.g. 1628/2024; nonché Tribunale di Verona, ordinanza del 30 aprile 2024, r.g. 2006/2024; e Tribunale di Roma, ordinanza del 10 giugno 2024, r.g. 7024/2024), o, ancora, il principio di effettività e l'interpretazione conforme, giustapponendo semplicemente le varie giustificazioni (così ad esempio, Corte d'Appello di Roma, sentenza del 3 maggio 2024, r.g. 3101/2024). Il riferimento alla efficacia *erga omnes* delle decisioni interpretative della Corte di giustizia non tiene peraltro conto del fatto che la disposizione comunitaria con cui la norma interna è in contrasto deve già possedere la caratteristica dell'efficacia diretta, non potendo tale connotazione esserle attribuita dalla sola interpretazione della Corte di giustizia. Nel senso invece che non possa procedersi alla disapplicazione della norma interna, vedi Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, r.g. 5603/2024. Sotto un diverso profilo, vedi anche Tribunale di Verona, ordinanza del 16 aprile 2024, r.g. 7876/2020, che ha ritenuto che quello che si instaura tra il consumatore e il fornitore di energia sia un rapporto «para-verticale», in ragione della riconducibilità del secondo alla nozione

l'impossibilità, se non in circostanze eccezionali, per il consumatore finale di chiedere direttamente all'amministrazione finanziaria il rimborso delle accise indebitamente riscosse[58] ed altre, invece, che si sono adeguate al principio sancito dalla Corte di giustizia.

A trarre, ad esempio, le dovute conseguenze dalla conclamata contrarietà del meccanismo processuale italiano di rimborso al principio di effettività relativamente ai giudizi tributari in corso, ora da ritenersi legittimamente avviati, è stata, con un autentico *revirement*, la Corte di cassazione, sezione tributaria, con la sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154. Facendo espresso riferimento al principio enunciato nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, che «impone una rilettura»[59] della propria precedente giurisprudenza, la Suprema Corte ha prima affermato, richiamando il principio di effettività, la legittimazione straordinaria del consumatore finale nei confronti dell'erario a esperire l'azione di indebito oggettivo[60], ove l'azione nei riguardi del fornitore risulti eccessivamente difficoltosa; poi, ha ulteriormente argomentato che l'impossibilità per il consumatore finale di invocare nei confronti del fornitore di energia l'efficacia orizzontale della direttiva tardivamente attuata dallo Stato italiano fa sì che in questo caso, in applicazione del principio di effettività, non sia neppure necessario accertare l'eccessiva difficoltà dell'azione nei riguardi del fornitore stesso in quanto tale azione è «*ipso iure* preclusa»[61].

La questione da porsi era dunque in quel momento se l'azione diretta nei confronti dell'Agenzia delle dogane non finisse per escludere, allo stato, quella verso il fornitore, per la quale rimarrebbe peraltro ancora irrisolta la questione del fondamento degli effetti indiretti (orizzontali) della direttiva che rappresentano il presupposto della azione stessa.

---

comunitaria di «emanazione dello Stato» (così anche, dello stesso Tribunale, sentenza del 5 ottobre 2024). Diversamente, Corte d'Appello di Venezia, sentenza del 1° ottobre 2024, r.g. 470/2024. Per quanto riguarda i riferimenti giurisprudenziali di merito, in materia sia civile sia tributaria, citati nel contributo, si rinvia alle banche dati, in particolare, a *One Legale*, *DeJure*. Infine, sempre nel senso che, con riguardo alla disciplina italiana in esame, il fornitore di energia non possa essere considerato ente di diritto pubblico e che la giurisprudenza *Foster* (Corte giust., sentenza del 12 luglio 1990, causa C-188/89, *Foster e a*, EU:C:1990:313) vada comunque interpretata in senso restrittivo, vedi conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 36 ss. e, in particolare, punto 47. Da ultimo, in generale, Corte giust., sentenza del 14 novembre 2024, causa C-230/23, *Reprobel*, EU:C:2024:463, punto 25 ss.

[58] Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 28 gennaio 2025, n. 20230.

[59] Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154, punto 15. Vedi anche Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 1° settembre 2024, n. 21749, punto 5.6; e ordinanza dell'11 settembre 2024, n. 24373, punto 4.l

[60] L'azione, anche se proposta nei confronti dell'amministrazione finanziaria, non muta il proprio titolo e si connota perciò come azione di ripetizione, e non di rimborso, quale invece quella di natura tributaria. Come tale, essa è soggetta a prescrizione ordinaria e non al termine di decadenza biennale di cui all'art. 14, comma 2, del TUA: Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 21154/2024, cit., punto 14. Nello stesso senso, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 21749/2024, cit.; e ordinanza del 10 aprile 2025, n. 9450. Sulla legittimazione passiva, in via esclusiva, della Agenzia delle dogane e dei monopoli nelle controversie per il rimborso, e ora anche per la ripetizione, dell'addizionale provinciale alla accisa, Corte di cassazione, sez. trib., sentenza del 2 agosto 2024, n. 21883.

[61] Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 21154/2024, cit., punto 18 s.

La possibilità di agire per la ripetizione nei confronti del fornitore parrebbe, infatti, in palese contraddizione con l'affermazione che proprio l'impossibilità di invocare gli effetti orizzontali costituisce il presupposto per l'azione diretta verso l'Erario. Quindi, a rigore, l'azione diretta escluderebbe quella di ripetizione di indebito da parte del consumatore verso il fornitore, specie ora che la giurisprudenza è orientata a ritenere che sia quest'ultima azione sia l'azione esperita nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli siano entrambe riconducibili all'art. 2033 cod. civ., nel primo caso per indebito oggettivo, nel secondo per ripetizione di indebito. Verrebbe a questo punto da concludere: delle due l'una.

A testimonianza dello stato d'incertezza, la terza sezione della Corte di cassazione, con ordinanza (interlocutoria) del 27 febbraio 2025, n. 5220, proprio muovendo dalla autonomia del "rapporto di imposta" rispetto a quello "di rivalsa" e quindi dalla conseguente possibilità di effetti riflessi della direttiva non attuata sui rapporti interindividuali, disponeva un rinvio a nuovo ruolo in attesa che la Corte di giustizia si pronunciasse sulla questione pregiudiziale rimessale dalla Corte d'Appello di Bologna con ordinanza del 26 ottobre 2023[62]. Non era infatti ritenuta sufficiente, per disporre in merito alla disapplicazione dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.l. n. 511/1988, la decisione assunta dalla Corte di giustizia nella causa *Gabel Industria Tessile e Canavesi*[63], cui si era successivamente conformata la giurisprudenza di legittimità[64].

6. La sentenza della Corte costituzionale 43/2025 e la successiva giurisprudenza di legittimità: i possibili scenari.

Con la già ricordata sentenza del 15 aprile 2025, la Corte costituzionale avrebbe realizzato una sorta di "quadratura del cerchio", «per risolvere tanto la questione specifica dell'addizionale provinciale quanto quella più generale inerente ai limiti dell'efficacia

[62] Vedi al riguardo Corte d'Appello di Bologna, ordinanza del 26 ottobre 2023, r.g. 1052/2021, che aveva sottoposto alla Corte di giustizia la specifica questione se, per la sua natura, l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica rientrasse nel concetto di altre imposte dirette di cui all'art. 1, par. 2 della direttiva 2008/118/CE o se dovesse essere intesa quale mera maggiorazione dell'aliquota dell'accisa, come tale non soggetta al vincolo della finalità specifica richiesto dalla direttiva. La Corte di giustizia, con la sentenza *Hera Comm*, cit., ha ricondotto l'addizionale tra le imposte soggette al vincolo in questione.

[63] Rimanevano infatti ancora senza risposta, ad avviso della terza sezione, le questioni poste dal giudice felsineo «se l'addizionale possa essere considerata un'"altr(a) imposta indiretta" sull'energia elettrica, se l'art. I par. 2 direttiva 2008/118/CE abbia effetti diretti e se l'art. 6 commi 1 e 2 decreto legge 28.11.1988 n. 511 possa essere disapplicato nel rapporto tra somministrante e somministrato».

[64] Così Corte di cassazione, sez. trib., sentenze 21154/2024, cit.; e 21749/2024, cit.; ordinanze del 9 settembre 2024, n. 24203; e 24373/2024, cit. Vedi però, senza che venisse presa in considerazione la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., Corte di cassazione, sez. trib., sentenza 28 gennaio 2025, n. 2030, nel senso che il consumatore finale non ha diritto di chiedere direttamente all'Amministrazione finanziaria il rimborso delle accise indebitamente corrisposte, dovendo necessariamente rivolgere la propria istanza al fornitore.

diretta delle direttive»[65]. La Consulta era stata infatti investita rispettivamente dal Collegio arbitrale di Vicenza, con ordinanza del 26 marzo 2021, e dal Tribunale di Udine, con ordinanza del 30 dicembre 2021, di questioni di legittimità costituzionale relative rispettivamente all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504/1995 e dell'art. 6, commi 1, lett. *c*), e 2 del d.l. n. 511/1988, come convertito e sostituito[66]. Riunite le due ordinanze di rimessione, la prima era stata giudicata inammissibile per difetto della «strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la definizione del giudizio principale»[67]. A ciò si aggiungeva, come ulteriore vizio della motivazione dell'ordinanza di rimessione, il fatto che il Collegio arbitrale aveva affermato di poter disapplicare «la disposizione nazionale ritenuta contrastante con una direttiva nell'ambito di una controversia tra privati»[68] quando invece, come ricorda la Corte, l'assenza di effetti diretti orizzontali delle direttive è stata ribadita dalla Corte di giustizia anche nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*[69]. Se, in questo modo, l'art. 14 TUA ha schivato (per il momento) il rischio di una dichiarazione di sua illegittimità costituzionale, rimaneva aperta la questione della non conformità al principio di effettività del sistema processuale italiano in materia di rimborso del tributo illegittimamente percepito, sulla quale il Giudice delle leggi trova comunque modo di pronunciarsi quando procede all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., e, precisa la Corte, anche all'art. 11 della stessa Carta costituzionale[70]. Nel valutare come ammissibile la rimessione operata dal Tribunale di Udine, la Corte rileva, anzitutto, come il giudice *a quo* avesse correttamente escluso la possibilità di disapplicare la disposizione nazionale istitutiva di «un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta»[71]. Poi, sempre per valutare il requisito della rilevanza, la Corte ritiene di dover tenere conto dell'effetto prodotto nel giudizio *a quo* dalla citata sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, in cui la Corte di giustizia si è pronunciata nel senso che «la disposizione

[65] F. FERRARO, *La "quadratura del cerchio" della Corte costituzionale sulla questione degli effetti diretti orizzontali della direttiva sulle accise*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-22, p. 4 e p. 19 ss., reperibile *online*. In senso critico nei confronti della sentenza che, «oltre ad aprire nuovi e notevolissimi problemi proprio in relazione ai rapporti tra fornitore e consumatore, con grave nocumento per il primo, solleva anche più di un dubbio se non si sia per questa insolita strada pervenuti alla paradossale conclusione di aver generato un inedito contrasto con il diritto dell'Unione e, in particolare, con l'art. 288 TFUE», G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit…*o di come la sentenza n. 43 del 2025 della Corte costituzionale si è persa nel labirinto degli effetti diretti delle direttive non correttamente recepite in materia tributaria*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 3, pp. 1-37, p. 2, reperibile *online*.

[66] Vedi *supra*, nota 7.

[67] Corte costituzionale, sentenza 43/2025, cit., considerato in diritto, punto 6.

[68] *Ibid.*

[69] *Ibid.*

[70] *Ivi*, considerato in diritto, rispettivamente punti 7 e 8.1. L'art. 11 viene infatti «necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea».

[71] *Ivi*, considerato in diritto, punto 8.

nazionale di cui si discuteva, cioè proprio il ricordato art. 14» viola il principio di effettività, in quanto impedisce al cliente del servizio di fornitura di energia elettrica di «poter esercitare un'azione diretta nei confronti dello Stato anche nel caso di impossibilità giuridica di agire contro il fornitore», in ragione appunto del divieto di effetti orizzontali che preclude al giudice la «strada della non applicazione», con la conseguenza che andrebbe sempre rigettata la domanda di ripetizione di indebito proposta nei confronti del fornitore[72].

Una volta dichiarata la non conformità al principio di effettività del sistema processuale italiano in materia di rimborso del tributo illegittimamente percepito e quindi ammessa la possibilità di agire direttamente nei confronti dello Stato, rimaneva tuttavia aperta la diversa questione oggetto del giudizio pendente innanzi al giudice remittente, che riguardava l'azione promossa invece nei confronti del fornitore. Sempre per il divieto di disapplicazione, non essendosi la Corte pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, TUA, la prosecuzione di tale azione sarebbe stata possibile solo in caso di accoglimento della questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Udine relativamente alla norma istitutiva dell'addizionale in oggetto. Per questo motivo tale seconda questione è stata ritenuta prima rilevante[73] e poi fondata[74]. La decisione adottata dalla Corte costituzionale di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 6, commi 1, lett. *c*, e 2, del d.l. n. 511/1988, consegue il risultato di espungere definitivamente dall'ordinamento tale disposizione, ritenuta priva di una finalità specifica, con effetti *erga omnes*[75]. Tale conclusione, unita al precedente richiamo alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, consente alla Consulta di fornire una soluzione che, non avendo potuto il giudizio riguardare la legittimità costituzionale dell'art. 14 TUA, soddisfa comunque l'evidente necessità di non lasciare senza tutela nel caso concreto il cliente. Diversamente, infatti, quest'ultimo, nel giudizio *a quo*, si sarebbe trovato privo della legittimazione a proseguire nella azione avviata nei confronti del fornitore[76] e costretto ad avviare, con dispendio di spese, oneri e rischi di potenziale prescrizione, una nuova azione nei confronti dell'Agenzia delle dogane.

La sentenza lascia, però, apparentemente adito ad un duplice scenario, in quanto, dopo aver rimosso, operando sul solo piano interpretativo, grazie al richiamo alla

---

[72] *Ivi*, considerato in diritto, punto 8.2.

[73] *Ibid.*

[74] *Ivi*, considerato in diritto, punto 9 ss.

[75] *Ivi*, considerato in diritto, punto 12, secondo cui l'illegittimità costituzionale dell'addizionale provinciale in questione va dichiarata «per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all''art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE».

[76] Nel senso che la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Gabel Industria Tessile e Canavesi* avesse «"spiazzato" molti consumatori finali in merito ai rimedi processuali disponibili», F. FERRARO, *La "quadratura del cerchio"*, cit., p. 9, mentre con tale decisione la Corte «si è pronunciata, formalmente per la prima volta, per rimediare all'impossibilità di invocare gli effetti diretti di una direttiva nei rapporti tra privati» (*ivi*, p. 11). Vedi anche G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit, cit., p. 23 s.

giurisprudenza della Corte di giustizia, l'ostacolo ad una azione diretta nei confronti dell'Agenzia del demanio, immediatamente dopo, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'addizionale, elimina alla radice il problema della ammissibilità dell'azione nei confronti del fornitore di energia, che diviene così sicuramente esperibile. Il dubbio è se, dopo la caducazione della norma interna istitutiva dell'imposta, vi sia ancora motivo di ritenere esperibile, sulla base della sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, anche l'azione diretta verso la pubblica amministrazione. La domanda è, perciò, se sia ipotizzabile che l'utente, a sua discrezione, possa scegliere quale strada percorrere per la ripetizione, sulla base di considerazioni di mera convenienza.

Va, anzitutto, osservato che la via della dichiarazione di illegittimità costituzionale costituisce, senza alcun dubbio, la migliore soluzione per la piena attuazione diritto europeo ogniqualvolta, come nel caso di specie, vi sia una frammentazione giurisprudenziale con arresti contrastanti e contraddittori, anche in presenza di una pronuncia d'interpretazione della Corte di giustizia[77]. La pronuncia della Corte costituzionale nel caso di specie ha così garantito certezza del diritto e parità di trattamento grazie alla caducazione *erga omnes* della norma nazionale, fatti salvi i rapporti esauriti[78], senza che venga in gioco la questione della efficacia diretta o meno della disposizione unionale e soprattutto dei possibili effetti orizzontali.

Ciò premesso, non si vede una ragione per cui i due rimedi (verso l'amministrazione finanziaria oppure verso il fornitore) non possano concorrere, avendo essi titolo diverso (rispettivamente, indebito oggettivo e ripetizione di indebito), e le due strade non rimangano (in astratto) entrambe percorribili[79], in funzione di una migliore tutela di

---

[77] In merito all'ampio dibattito in corso sulla "doppia pregiudizialità" e, in particolare, alla (auspicata) possibilità per il giudice di rimettere la questione alla Corte costituzionale e al contempo di disapplicare la norma interna incompatibile con quella direttamente efficace dell'Unione, quale misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione, tenendo conto del disposto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, vedi, per tutti, D. GALLO, *L'effetto diretto e il nodo (di quel che rimane) della dottrina della doppia pregiudizialità*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 1, pp. 1-25, p. 20 ss., reperibile *online*.

[78] In merito, vedi G. GRECO, *Le sentenze pregiudiziali "ostative" della Corte di giustizia*, Torino, 2025, p. 220 ss.

[79] Così G. FIMIANI, *Rimborso dell'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica: la legittimazione ad agire del consumatore alla luce dei principi della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Fiscalità dell'energia*, 20 dicembre 2024, pp. 1-4, a p. 4, reperibile *online*. Nel senso che dopo la pronuncia della Corte di giustizia *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., non sia più ammissibile, «per il principio di economia processuale», «la via del giudizio civile tra consumatore finale e fornitore», rimanendo aperta solo quella «nei confronti dell'Ente pubblico percettore dell'imposta non dovuta», Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, cit., e, sempre Tribunale di Milano, sentenza del 21 giugno 2024, r.g. 1807/2024; nonché, per considerazioni analoghe, Corte d'Appello di Roma, sentenza del 18 luglio 2024, r.g. 4306/2022. A conclusioni opposte si perviene laddove si ritenga che «i consumatori potranno agire oggi contro lo Stato soltanto dopo aver riscontrato l'impossibilità (concreta, essendo stata rimossa quella giuridica) di ottenere la soddisfazione del proprio credito nei confronti dei fornitori»: G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit, cit., p. 24. Il risultato sarebbe dunque di duplicare i contenziosi «senza che a ciò si aggiunga una reale e concreta maggior tutela per il consumatore» (*ivi*, p. 25). Ad essere perciò criticabile sarebbe l'atteggiamento della Corte costituzionale che avrebbe (erroneamente) ritenuto di dover sindacare la legittimità costituzionale della norma interna «per il mero

entrambi i soggetti convolti, per lo meno nella misura in cui, per il consumatore, sul piano della prescrizione, sia ipotizzabile un diverso trattamento a seconda del giudice adito[80] e, per il fornitore di energia, l'azione diretta del primo verso la pubblica amministrazione arrechi allo stesso fornitore vantaggi, non essendo quest'ultimo costretto a subire l'azione di ripetizione e a dover successivamente agire per il rimborso.

Alla pronuncia dei giudici della Consulta si è adeguata la Corte di cassazione con le sentenze (gemelle) del 23 aprile 2025, n. 13740 e 13742. Venuta, infatti, meno, con la caducazione per illegittimità costituzionale della norma istitutiva dell'addizionale, la questione della rilevanza del divieto di possibili effetti orizzontali delle direttive, la Corte non ha avuto più esitazioni nell'affermare che il consumatore finale, che ha corrisposto al fornitore di energia, a titolo di rivalsa, l'imposta in oggetto, dichiarata in contrasto con il diritto eurounitario, può agire nei confronti dello stesso fornitore mediante l'azione di indebito oggettivo *ex* art. 2033 cod. civ.[81].

A mancare, a questo punto, era soltanto una espressa pronuncia della Corte di giustizia in merito alla contrarietà al diritto dell'Unione dell'imposta in questione, riconosciuta prima dalla giurisprudenza di legittimità e poi posta dalla Corte costituzionale a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'imposta stessa. Anche l'ultima tessera del mosaico è andata, infine, al suo posto con la sentenza con cui la Corte di giustizia, nel caso *Hera Comm*, ha ritenuto, sulla base degli elementi forniti dal giudice del rinvio, non solo che l'imposta in oggetto risulta priva di una finalità specifica, ma anche che essa è sussumibile nella nozione di «altre imposte indirette» che, ai sensi dell'art. 1, par. 2 della direttiva 2008/118/CE, devono soddisfare tale condizione[82].

La Corte ha colto anche l'occasione per confermare il proprio indirizzo giurisprudenziale, ormai da considerarsi consolidato, in merito al nuovo percorso logico

---

contrasto con il diritto unionale, e non perché da questo derivi un reale nocumento per i soggetti percossi dalla addizionale», (*ivi*, p. 25), senza aver operato quel bilanciamento tra contrapposte esigenze che giustifica il "riaccentramento" presso la Corte costituzionale delle questioni di contrarietà al diritto unionale anche quando questo, per essere dotato di efficacia diretta, sarebbe direttamente applicabile dal giudice nazionale (*ivi*, p. 27). Come già osservato, i due rimedi, disapplicazione e dichiarazione di illegittimità costituzionale concorrono invece, in momenti temporalmente diversi e con effetti altrettanto distinti, ad assicurare il primato del diritto unionale e al contempo a salvaguardare le peculiarità del sindacato di costituzionalità, che offre un *surplus* di garanzia grazie agli effetti *erga omnes* (vedi *infra*, nota 106).

[80] Nel senso che la possibilità per il consumatore di agire dinanzi al giudice civile oppure tributario non sia comunque indifferente per il consumatore stesso, Tribunale di Milano, sentenza del 5 settembre 2024, r.g. 37730/2022; e Tribunale di Roma, sentenza del 7 ottobre 2024, n. 1504.

[81] Il tutto a prescindere dalle questioni sia della esclusività o meno della legittimazione passiva dell'azione di ripetizione sia dell'individuazione delle ricadute ermeneutiche della sentenza della Corte di giustizia *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., con riguardo anche al quesito relativo all'efficacia diretta della direttiva tra privati, quale sollevato dall'ordinanza della Corte di cassazione 32088/2024, cit., dal momento che la dichiarazione di illegittimità costituzionale con effetti *ex tunc* di detta normativa aveva fatto «venir meno» l'oggetto stesso dei possibili dubbi: Corte di cassazione, sez. III civ., sentenza del 23 aprile 2025, n. 13740, punto 3 della motivazione. In tal senso anche Corte di cassazione, sez. III civ., sentenze del 24 giugno 2025, n. 16993, e del 30 giugno 2025, n. 17643.

[82] Sentenza *Hera Comm*, cit., rispettivamente punto 54 e 55.

da seguire per rispondere al quesito se il giudice nazionale sia tenuto a disapplicare in una controversia tra privati, «sulla sola base del diritto dell'Unione», la disposizione interna contraria al diritto unionale, quale, nella specie, la norma istitutiva dell'imposta in questione per la sua contrarietà all'art. 1, par. 2 della direttiva 2008/118/CE[83]. Richiamando, infatti, la propria precedente giurisprudenza nei casi *Gabel Industria Tessile e Canavesi* e *Thelen Technopark Berlin*[84], la Corte, dopo aver riaffermato che una direttiva non può di per sé creare obblighi in capo a un singolo e non può quindi essere invocata, in quanto tale nei confronti di quest'ultimo, conclude che, nonostante l'assenza di una efficacia diretta (orizzontale) della direttiva, le sue disposizioni chiare, precise incondizionate, atte cioè a produrre effetti diretti, possono essere fatte valere dal singolo per ottenere la disapplicazione della disposizione del diritto interno contraria ad una disposizione del diritto dell'Unione quando ciò sia consentito dalla normativa nazionale vigente[85].

La saga della addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica può dunque dirsi terminata, anche se non si possono escludere le sorprese, quale la sentenza con cui, inaspettatamente, il Tribunale di Milano, con sentenza del 23 maggio 2025[86], si è espresso in senso contrario alla possibilità di agire nei confronti del fornitore. Riprendendo, infatti, pur con diverse argomentazioni, dopo l'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma introduttiva dell'imposta in oggetto, il precedente orientamento minoritario, il Tribunale ha escluso la legittimazione passiva del fornitore d'energia, mero rappresentante dell'ente pubblico impostore, «spettando la stessa unicamente al rappresentato», vale a dire all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Per quanto riguarda il caso della addizionale, non vi sono ovviamente più dubbi sulla possibilità per il privato di agire nei confronti del fornitore di energia, quale legittimato passivo nella domanda di ripetizione dell'indebito. Quanto invece alla possibilità che lo stesso abbia anche titolo, a seconda della sua convenienza, di agire direttamente nei confronti della Agenzia delle dogane, è da ritenere che tale ulteriore

---

[83] *Ivi*, punto 57 ss.

[84] Corte di giustizia, sentenza del 18 gennaio 2022, causa C-261/20, EU:C:2022:33.

[85] Sentenza *Hera Comm*, cit., punto 60, con riferimento specifico alla possibilità di far valere l'illegittimità dell'imposta indebitamente pagata al fine di ottenere dal fornitore il rimborso «conformemente ad una facoltà riconosciutagli dalla normativa nazionale». La Corte prosegue con l'affermare che le disposizioni della direttiva provviste di efficacia diretta possono essere fatte valere nei confronti dello Stato, inteso in senso lato (punto 63), e che, inoltre, gli Stati membri, secondo una giurisprudenza costante della stessa Corte, sono tenuti a rimborsare le imposte riscosse in violazione del diritto dell'Unione (punto 64). Al riguardo, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali secondo le quali deve essere esercitato il diritto al rimborso, fermo restando che, ove tale rimborso si rivelasse impossibile o eccessivamente difficile da ottenere rivolgendosi, nel caso di specie, al fornitore, il principio di effettività esige che il consumatore finale sia in grado di rivolgere la propria domanda di rimborso direttamente allo Stato (punto 66).

[86] R.g. 20139/2024. Sulla scia della nuova giurisprudenza di legittimità si pone invece la sentenza del Tribunale di Bologna del 4 maggio 2025, n. 1091, dove, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza 43/2025, cit., è stata ritenuta fondata la domanda di ripetizione di indebito del consumatore finale nei confronti del fornitore.

azione non possa essere esclusa, anche se sono venute meno le motivazioni di effettività che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, richiamata dalla Corte costituzionale, la giustificavano. Alla stessa stregua, vi è però la consapevolezza che quella verso il fornitore è una azione che per quest'ultimo può risultare particolarmente gravosa[87], in ragione dei costi e dei tempi per la richiesta, una volta condannato, di rimborso all'Agenzia. La strada per uscire da questa *impasse* può essere quella, ove i termini processuali lo consentano, della chiamata in causa, da parte dello stesso fornitore, dell'Agenzia delle dogane, formulando nei suoi confronti richiesta di manleva, ferma restando la possibilità, nel caso che il rimborso non sia interamente soddisfattivo, di esperire una domanda (non certo agevole) di risarcimento del danno, per tutte le somme non recuperabili con l'istanza di rimborso, nei confronti dello Stato, stante la accertata violazione del diritto unionale.

Di certo, in tal modo la vicenda si concluderebbe senza una risposta al quesito da cui ha preso avvio la nostra indagine, vale a dire l'ammissibilità di possibili effetti orizzontali, in specie riflessi, di una direttiva, in virtù vuoi dell'interpretazione adeguatrice vuoi del crearsi di situazioni triangolari, in un contesto di incertezza, in giurisprudenza come in dottrina, quale quello dell'addizionale (provinciale) all'accisa sull'energia elettrica. Nel prosieguo della trattazione si cercherà perciò di fornire comunque una risposta a tale quesito iniziale, alla luce della giurisprudenza comunitaria, pur essendo venute meno le ragioni che avevano reso la questione di immediato interesse per il nostro ordinamento tributario.

7. L'autonomia degli Stati membri e gli effetti diretti orizzontali.

La Corte di giustizia nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi* ha enunciato due principi, l'uno, già ricordato, secondo cui il sistema di rimborso dell'accisa riscossa indebitamente è contrario al principio di effettività dei rimedi giurisdizionali; l'altro che, sulla scia della citata sentenza *Thelen Technopark Berlin*, riconduce alla autonomia dei singoli ordinamenti statali la fonte degli effetti anche orizzontali delle direttive, in alternativa all'origine di derivazione comunitaria. La Corte era stata, infatti, chiamata a rispondere anche al quesito se il diritto dell'Unione osti alla disapplicazione da parte del giudice nazionale, in una controversia tra due privati, di una norma di diritto interno contrastante con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non

[87] Nel senso che la sentenza della Corte costituzionale, frutto di un bilanciamento di interessi conclusosi a favore del consumatore, soggetto più debole, possa recare pregiudizio al fornitore, tenuto comunque ad attendere l'esito del giudizio civile favorevole al consumatore prima di poter chiedere il rimborso all'amministrazione finanziaria, F. FERRARO, *La "quadratura del cerchio"*, cit., p. 21. Quanto al fatto che rimarrebbero così insoddisfatte le ragioni dei fornitori, vedi anche G. TRASMONDI, G. FIMIANI, *La Corte Costituzionale dichiara illegittima l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica*, in *Fiscalità dell'Energia*, 24 aprile 2025, reperibile *online*.

recepita[88], quando ciò sia necessario affinché l'attore possa far valere i diritti attribuitigli dalla direttiva. La risposta della Corte è che l'estensione degli effetti diretti della direttiva in senso anche orizzontale, oltre il limite segnato dalle ipotesi eccezionali individuate dalla stessa Corte, non è misurabile sulla base del solo diritto dell'Unione, ma dipende dal singolo ordinamento statale.

Per una migliore comprensione del nuovo quadro così delineatosi, giova ricordare quanto osservato al riguardo dall'Avvocato generale Emiliou nelle conclusioni presentate in quella causa[89].

A fronte, anzitutto, del suggerimento di «vari dotti avvocati generali» di riconoscere anche l'effetto diretto orizzontale, oltre che verticale, delle direttive[90], l'Avvocato generale ritiene di non doversi discostare dal costante orientamento giurisprudenziale che esclude tale effetto orizzontale, pur rilevando l'opportunità di fornire alcuni chiarimenti. Dato, quindi, atto di come la Corte di giustizia abbia tentato in vari modi di «mitigare le conseguenze negative che la mancanza di effetto diretto orizzontale può produrre sui singoli»[91], l'Avvocato generale si pone la domanda se a un giudice nazionale sia «*consentito* applicare le disposizioni di una direttiva non recepita in una controversia tra privati»[92]. In merito, egli rileva come la stessa Corte, nella sentenza *Thelen Technopark Berlin*, dopo aver affermato che un giudice nazionale non è tenuto, «sulla sola base del diritto dell'Unione», a disapplicare «una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto», abbia poi precisato che tale principio opera «ferma restando tuttavia la possibilità, per tale giudice […], di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia»[93].

Ciò significa, secondo l'Avvocato generale, «che il diritto dell'Unione non *impone* ai giudici nazionali di disapplicare disposizioni nazionali in contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione prive di effetto in controversie tra privati, ma parimenti non *osta* a che i giudici nazionali procedano in tal senso qualora il diritto nazionale lo preveda»[94]. Sono dunque i giudici nazionali gli unici che possono stabilire, in base al loro diritto, se è possibile attribuire effetti orizzontali alla direttiva[95]. Dal punto di vista del diritto comunitario, nulla si opporrebbe a tale estensione di efficacia. Se, infatti, uno dei motivi

[88] Quale è in effetti quella di cui si discute nel presente lavoro: vedi *supra*, nota 28.
[89] Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit.
[90] *Ivi*, punto 2.
[91] *Ivi*, punto 3.
[92] *Ivi*, punto 19 ss.
[93] Sentenza *Thelen Technopark Berlin*, cit., punto 33.
[94] Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 21.
[95] In senso analogo, vedi anche Avvocato generale Kokott, conclusioni del 14 dicembre 2023, causa C-626/22, *Ilva e a.*, EU:C:2023:990, punto 63: «[s]olo i giudici italiani possono decidere quanto sia ampio il margine di discrezionalità per una siffatta interpretazione del diritto italiano conforme al diritto dell'Unione».

addotti per negare l'effetto diretto orizzontale delle direttive è preservare il margine di manovra degli Stati nell'attuare il diritto dell'Unione, «sarebbe logico che gli Stati membri siano liberi di rinunciare a tale prerogativa»[96]. Non varrebbe neppure osservare che in tal modo si introdurrebbe un elemento di disparità nel trattamento dei singoli, in quanto è vero il contrario, essendo proprio il mancato recepimento delle direttive a creare situazioni di disparità a livello sia dell'Unione sia nazionale[97].

Facendo proprie le considerazioni dell'Avvocato generale, la Corte ha stabilito, da un lato, che l'Unione non può pretendere di imporre, all'interno degli ordinamenti nazionali, effetti dei propri atti (in specie direttive) per i quali i Trattati non le attribuiscono la competenza e, dall'altro, che gli Stati sono, in via di principio, liberi di riconoscere agli atti dell'Unione anche effetti che non sono loro propri[98]. Al riguardo viene in particolare affermato che la possibilità che le disposizioni chiare, precise e incondizionate di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta «possano essere fatte valere da un singolo nei confronti di un altro singolo» non deriva «dal diritto dell'Unione, bensì dal diritto nazionale, e non costituisce, pertanto, un obbligo aggiuntivo rispetto a quelli previsti da tale diritto»[99]. In definitiva, la soluzione circa l'ammissibilità

---

[96] Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., nota 22; vedi anche punto 29.

[97] *Ivi*, punto 23, dove si conclude, dopo una esposizione delle varie forme di disparità conseguenti all'assenza di effetti orizzontali, che «l'applicazione orizzontale delle direttive non recepite – se consentita dal diritto nazionale – eliminerebbe una forte differenziazione iniqua», oltre a rafforzare l'efficacia (effetto utile) delle direttive stesse. Risolta così la questione sollevata dal giudice del rinvio, vengono considerati ulteriori profili relativi, anzitutto, alla eventualità che l'ente fornitore possa essere riconosciuta la natura "pubblica" (*ivi*, punto 33 ss.) e, poi, alla possibilità che il principio di effettività, inteso come effetto utile, operi come eccezione all'esclusione degli effetti orizzontali (*ivi*, punto 48 ss.), escludendosi la rilevanza di entrambi gli aspetti nel caso di specie, sulla base di osservazioni fatte poi sostanzialmente proprie dalla Corte nella decisione del caso. Sull'incertezza applicativa del principio del primato derivante dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, vedi F. LIGUORI, *L'incertezza applicativa del principio del primato nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in V. CAPUANO e C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le corti: quali nuovi equilibri?*, in *Eurojus*, fascicolo speciale, settembre 2025, pp. 120-133, spec. p. 130 ss., reperibile *online*.

[98] Sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 1: «salvo che il diritto interno disponga diversamente».

[99] *Ivi*, punto 23. Vedi anche punto 24, dove si afferma che «se, sulla base del diritto dell'Unione, una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e dunque essere invocata, in quanto tale, nei confronti di quest'ultimo dinanzi ad un giudice nazionale, uno Stato membro può tuttavia conferire ai giudici nazionali il potere di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di effetto diretto». Non diversamente, Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 2024, causa C-715/20, *K.L.*, EU:C:2024:139, per cui un giudice nazionale «non è tenuto, sulla base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto interno contraria a una disposizione del diritto dell'unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di efficacia diretta, ferma restando tuttavia la possibilità per tale giudice (…) di disapplicare, sulla base di tale diritto interno, qualsiasi disposizione di quest'ultimo contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia» (*ivi*, punto 74). La disapplicazione dipende dunque unicamente dal diritto interno. Lo stesso vale, a maggior ragione, nel caso la disposizione sia invece provvista di efficacia diretta (nella specie, la disposizione contenuta in un accordo quadro) e si tratti di farla valere non nei confronti dello Stato (*ivi*, punto 75), ma in un procedimento *inter privatos*, non potendo il diritto dell'Unione imporre tale disapplicazione (*ivi*, punto 76). Situazione diversa è quella in cui la norma unionale sia anche in attuazione

dell'effetto diretto orizzontale delle disposizioni inattuate di una direttiva, specie quando dotate di efficacia diretta, viene rimessa alla autonomia procedurale degli Stati membri[100], non richiedendo il diritto dell'Unione ai giudici nazionali di riconoscere necessariamente tale effetto, ma neppure opponendosi, di modo che il c.d. divieto di effetti orizzontali deve ora essere letto nel senso (ben diverso) di "non imposizione di effetti orizzontali", lasciando la scelta al singolo Stato membro e alle sue norme procedurali. Se dunque è improbabile che la Corte di giustizia sia incline a rivedere la propria giurisprudenza in tema di divieto, non si può non convenire, «ricorrendo al gergo tennistico», che, almeno per il momento, la palla sia «nel campo degli Stati membri»[101].

Di fronte alle critiche sollevate in dottrina[102] dal *dictum* della Corte di giustizia, vi è chi ha ritenuto che, in realtà, l'effetto potenzialmente dirompente sia limitato dalla considerazione che sul piano nazionale il nuovo rimedio per superare le conseguenze del divieto di effetti orizzontali consisterebbe «nel coinvolgimento della Corte costituzionale ogniqualvolta il rimedio della diretta disapplicazione non possa concretamente operare»[103]. In questo modo l'impatto della giurisprudenza *Thelen Technopark* verrebbe significativamente depotenziato, riconducendolo ad «un principio consolidato nel nostro ordinamento, che legittima la Corte costituzionale a pronunciarsi sul conflitto della norma nazionale con una norma dell'Unione priva di efficacia diretta»[104]. Diversamente si lascerebbe la soluzione del conflitto alla «discrezionalità dei giudici comuni»[105].

Questa lettura, che accentra nelle mani del Giudice delle leggi «la tutela dei diritti individuali»[106] nel caso delle direttive non (correttamente) trasposte, ci pare contrasti con

---

di un principio della Carta, quale l'art. 47, essendo in tal caso lo stesso diritto dell'Unione ad imporre la disapplicazione (*ivi*, punto 77 ss.). Per un commento, V. PICCONE, *Rinvio pregiudiziale e art. 47 CDFUE: al cuore del* "triangolo magico", in *Eurojus*, 2024, n. 4, pp. 83-90, spec. p. 89, reperibile *online*.

[100] Così, R. CAFARI PANICO, *Il sacrificio reciproco*, cit., p. 197. Sul punto, vedi anche J. LINDEBOOM, *Another Episode on Horizontal Direct Effect of Directives, Or: Who Should Clean Up the Mess? Case C-316/22 Gabel Industria Tessile*, in *EU Law live*, 30 April 2024, il quale, analizzando le potenziali conseguenze del riconoscimento della competenza statale ad attribuire anche effetti orizzontali, rileva come, in ragione dell'obbligo di leale collaborazione, «a power for national courts under national law to grant horizontal direct effect implies an obligation under EU law to make use of this competence while at the same time EU law itself may not require horizontal effect».

[101] Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 31.

[102] Nel senso che già l'affermazione incidentale della Corte di giustizia nella sentenza *Thelen Technopark Berlin*, cit., fosse frutto di una svista, con una portata "sovversiva", cui porre presto rimedio, E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect*, in *European Papers*, 2022, n. 1, pp. 409-411, p. 411, reperibile *online*. Così evidentemente non è: quella della Corte di giustizia è una rilettura attenta al rispetto delle rispettive sovranità di quello che la stessa dottrina definisce "mistero orfico" (*ibid.*), affidato alla custodia dei giudici del Kirchberg. In senso critico, vedi anche L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, serie speciale, n. 4, pp. 79-128, reperibile *online*; e, nel senso che il ricorso ad un rimedio puramente nazionale rischia «di determinare un *vulnus* all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri», F. FERRARO, *La "quadratura del cerchio"*, cit., p. 19.

[103] F. FERRARO, *La "quadratura del cerchio"*, cit., p. 19.

[104] *Ivi*, p. 20.

[105] *Ibid.*

[106] *Ibid.* Vedi anche, *ivi*. a p. 3 s., dove si afferma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti dei singoli che, per essere efficace, «non può essere affidata

quanto emerso dalla copiosa giurisprudenza in tema di addizionale all'accisa all'energia elettrica e relativa alla verticalità del rapporto tra fornitore e Amministrazione finanziaria all'interno del rapporto orizzontale tra il fornitore stesso e il consumatore. Esiste già, infatti, un rimedio alla assenza di effetti orizzontali della disposizione della direttiva provvista di efficacia diretta, per il tramite, laddove ammesso, del giudizio incidentale di conformità al diritto dell'Unione, quale interpretato dalla Corte di giustizia, pur con efficacia limitata al caso di specie. In altri termini, il nostro ordinamento conosce e ammette quella forma particolare di effetti orizzontali, noti come effetti riflessi o indiretti, anche in relazione ad un rapporto *inter privatos*, ogniqualvolta l'interpretazione adeguatrice non venga in soccorso.

L'attribuzione da parte dell'ordinamento statale di una tutela rafforzata alle posizioni giuridiche riconosciute dal legislatore europeo, al di là di quanto dallo stesso stabilito, non va tuttavia esente da criticità. Non si può infatti negare che i diversi regimi di riconoscimento di effetti orizzontali delle direttive in settori differenti del diritto interno pongano problemi sul piano, ad esempio, del rispetto del principio di uguaglianza, laddove gli interessi tutelati dalle varie direttive siano tra loro omogenei. Occorre, cioè, evitare di ricadere in un soggettivismo giudiziale, frutto di una attività ermeneutica e una

---

all'utilizzo del rimedio della disapplicazione (*rectius*, non applicazione), visto che la direttiva non può produrre effetti diretti nei rapporti tra privati, né all'interpretazione conforme o ad altre soluzioni in considerazione dei loro limiti». In realtà, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sua più recente giurisprudenza, «[i]l sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e per definizione, ad escludere ogni preclusione (…). Il sindacato accentrato di costituzionalità, pertanto, non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate»: Corte costituzionale, sentenza del 19 novembre 2024, n. 181, punto 64. Consentendo l'eliminazione dall'ordinamento con effetti *erga omnes*, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna offre dunque «un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea»: *ivi*, punto 65. In merito al rapporto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, vedi, per tutti, P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 2, pp. 1-22, reperibile *online*; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti ovvero la scomparsa dell'art. 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 1-29, reperibile *online*; nonché i vari contributi apparsi nel fascicolo speciale della *Rivista del Contenzioso Europeo*, intitolato *Rapporti tra supreme magistrature nazionali e CGUE*, 4 settembre 2025, reperibile *online*; e in V. CAPUANO e C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea*, cit. Nel senso che nel caso della addizionale tale esigenza di garantire un *surplus* di garanzia mediante l'intervento della Corte non sussistesse «alla luce della sentenza Gabel che, una volta per tutte aveva sistemato la questione, affermando la legittimità delle azioni rivolte dai consumatori direttamente nei confronti dello Stato», G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit, cit., p. 29. Alla luce delle conseguenze che deriverebbero sul piano pratico dall'intervento della Corte nel caso di specie, possono comprendersi le perplessità mostrate dalla dottrina ora ricordata, che però non sono condivisibili sia sul piano sostanziale, potendosi immaginare soluzioni diverse che tutelino comunque gli interessi dei soggetti interessati (consumatore e fornitore), sia su quello sistemico dei rapporti tra pronunce di illegittimità costituzionale e sentenze rese in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia, non potendo le sentenze di quest'ultima, pur di efficacia *erga omnes*, rimuovere in via definitiva la norma contraria al diritto dell'Unione dall'ordinamento nazionale, se non tramite una disapplicazione caso per caso, con inutile moltiplicazione del contenzioso. Altro è osservare che, anche successivamente alla espunzione della norma istitutiva dell'addizionale, rimangono pur sempre problemi interpretativi che però possono essere risolti con gli usuali strumenti ermeneutici.

prassi applicativa essenzialmente "liquide", di modo che l'interprete, nel riconoscere alla disposizione di diritto secondario effetti diretti orizzontali, dovrebbe basarsi invece su una valutazione di proporzionalità e ragionevolezza che legittimi la diversa graduazione di tutela degli interessi sottesi ad una determinata direttiva rispetto ad un'altra cui tali effetti (orizzontali) sono negati. In termini diversi, la declinazione dell'applicazione del canone ermeneutico di interpretazione conforme dovrebbe avvenire tenendo in considerazione, in un bilanciamento degli interessi in gioco, le situazioni giuridiche dei soggetti privati nei differenti settori, privilegiando la loro tutela, nei reciproci rapporti, secondo anche un grado di meritevolezza, definito in via omogenea settore per settore, quale desumibile dal contesto normativo dell'intero sistema legislativo considerato.

8. Riflessioni conclusive.

Nonostante gli sforzi profusi dalla dottrina, non esiste al momento una teoria suscettibile di razionalizzare e descrivere in modo coerente ed unitario i problemi che sorgono quando l'efficacia (in specie orizzontale) di una direttiva non attuata sia invocata in un giudizio tra privati al fine della disapplicazione della normativa interna, il cui contrasto con la disciplina dell'Unione sia stato accertato da una sentenza pregiudiziale di interpretazione.

Dalla giurisprudenza, sia interna sia sovranazionale, formatasi in tema di rimborso della addizionale all'accisa sull'energia elettrica si desume che l'efficacia indiretta delle direttive inattuate, vale a dire le loro ricadute (negative) sul piano dei rapporti *inter privatos*, può essere inquadrata in una duplice prospettiva. Quella, di non agevole collocazione entro le usuali categorie del riconoscimento in base al diritto dell'Unione delle "ripercussioni negative", fondate principalmente, laddove non ricorrano le condizioni per l'utilizzo dello strumento dell'interpretazione conforme, sul concretizzarsi delle situazioni triangolari; queste ultime, non essendo rigidamente predeterminate, si articolano a loro volta in una serie di momenti in cui, caso per caso, secondo la valutazione del giudice ordinario, alla direttiva inattuata vengono attribuiti effetti riflessi. L'altra prospettiva, non ancora allo stato sufficientemente elaborata, si colloca invece all'interno dell'ordinamento di ciascun Stato membro, nel quadro della sua autonomia procedurale, di modo che la soluzione, non necessariamente univoca, dipende appunto esclusivamente dall'ordinamento considerato.

Le due prospettive finiscono peraltro per convergere sul piano pratico, in quanto l'ampiezza delle situazioni in cui può realizzarsi l'accertamento incidentale della contrarietà della disposizione interna a quella unionale è determinata dalla autonomia procedurale del singolo Stato membro, che può estendersi oltre le ipotesi tipiche identificate dalla giurisprudenza della Corte e riconducibili alle regole tecniche non notificate.

Il problema nel caso di specie della addizionale è stato peraltro superato nel momento in cui l'intero sistema procedurale previsto in tema di rimborso dell'accisa è stato giudicato dalla Corte di giustizia contrario al principio di effettività, ma si sarebbe riproposto nel caso (quale quello pendente innanzi al giudice del rinvio) si fosse dovuto discutere della possibilità per il consumatore di agire (ancora) nei confronti del fornitore di energia, e non, per il divieto di effetti orizzontali, della sola Agenzia delle dogane, dovendosi stabilire quale fosse il fondamento di tale azione. La Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità della norma impositiva del tributo, ha superato anche questo ostacolo ed anzi ha rovesciato i termini del problema, facendo nuovamente dubitare della possibilità di agire direttamente nei confronti della Agenzia, stante la lettera dell'art. 14 TUA, ancora vigente e ora, in base alla nuova lettura che ne viene data, da reputarsi coerente col principio di effettività dei rimedi giurisdizionali.

Resta il fatto che, sul piano del diritto dell'Unione, non avesse la Corte costituzionale anche espunto l'art. 6 della l. n. 20/1989 dal nostro ordinamento, il fondamento dell'azione nei confronti del fornitore, ove ritenuta ancora ammissibile in concorso con quella nei riguardi della pubblica amministrazione, avrebbe potuto essere rinvenuto, come osservato, sia nell'obbligo di interpretazione conforme[107] sia nella natura sostanzialmente triangolare del procedimento avviato nei confronti del fornitore, che implica l'accertamento, in via incidentale e quindi in senso verticale, in occasione del giudizio civile tra le due parti del rapporto di somministrazione di energia, della contrarietà dell'accisa alle disposizioni della fonte secondaria di diritto UE, determinando, sul piano orizzontale, gli effetti riflessi di cui si discute.

Quest'ultima chiave di lettura, pur non di immediata percezione, è quella che avrebbe potuto concorrere a risolvere il caso di specie ove non si fosse ritenuto possibile ricorrere all'interpretazione conforme. È infatti fuori di dubbio che il diritto dell'Unione consente di incidere sulla posizione giuridica di un terzo come effetto riflesso di una azione con la quale un individuo invoca contro un'autorità pubblica un obbligo imposto da una disposizione della direttiva dotata di efficacia diretta; non lo è altrettanto quando, come nel caso del rimborso dell'accisa, la situazione triangolare si sviluppa e si realizza all'interno di un giudizio unicamente tra privati, in virtù di un accertamento in via incidentale della contrarietà della norma interna alla disposizione di diritto secondario dell'Unione pur sempre dotata di efficacia diretta, come l'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE.

La situazione che si realizza in un giudizio incidentale, laddove ammesso, come ad esempio nel caso dell'accertamento, nell'ambito di un giudizio civile della contrarietà di una norma impositiva al diritto dell'Unione, a ben vedere, non è, sul piano sostanziale,

[107] In tal senso, con riferimento all'art. 29 della l. 29 dicembre 1990, n. 428, che prevede espressamente «il rimborso» di diversi tipi di tributi se «riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie», vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 65 ss. Analogamente, G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit, cit., p. 33 ss.

dissimile da quella di cui alla già ricordata giurisprudenza *Wells* e *Arcor*[108] che, nella presente ricostruzione, diverrebbe oggetto di un'applicazione generalizzata, con tuttavia una avvertenza. Secondo l'impostazione qui accolta, la distinzione tra mera ripercussione negativa e imposizione di un obbligo in capo al terzo di fatto si perde ed anzi alla direttiva viene così riconosciuta un'applicazione non più limitata ai soli rapporti verticali, ma estesa anche a quelli orizzontali, ogniqualvolta la contrarietà possa essere accertata, in base al diritto interno, in via incidentale, nei riguardi dello Stato nei cui confronti viene fatto così valere il vizio di non conformità, con effetti sul giudizio in corso. Si andrebbe così, in apparenza, ben oltre quanto ammesso dalla citata giurisprudenza *Wells* ed *Arcor*, quando invece si tratta solo di trarre le inevitabili conseguenze della distinzione di competenze tra diritto dell'Unione e ordinamenti statali[109].

Ad avviso di chi scrive, è giunto il momento di sciogliere il nodo gordiano degli effetti orizzontali[110] e riconoscere negli effetti indiretti il prodotto dell'operare, quale conseguenza del principio del primato, dell'effetto di esclusione ("ostativo" o "di opposizione")[111], a seguito della pronuncia d'interpretazione pregiudiziale con cui il giudice dell'Unione ha sancito, in sostanza, l'incompatibilità della normativa interna con quella unionale[112]. Di tale contrasto viene preso atto in via incidentale in quello che è di fatto un rapporto verticale, rispetto al quale lo svantaggio per il fornitore di energia rappresenterebbe un effetto riflesso. Di certo, questa estensione delle relazioni triangolari a situazioni esclusivamente tra privati non è determinata dalla natura degli effetti della direttiva, quali fissati nei Trattati, ma è il risultato della applicazione delle regole procedurali dello Stato interessato e quindi di una scelta operata autonomamente dall'ordinamento nazionale. In realtà, le due prospettazioni, unionale e nazionale, non si escludono, ma piuttosto si combinano tra loro, non opponendosi, da un lato, il diritto dell'Unione ad un accertamento in via incidentale da cui derivino effetti riflessi e consentendo, dall'altro, l'ordinamento interno, secondo le proprie regole procedurali, che tale accertamento incidentale possa verificarsi.

In alternativa, come già accennato, sempre secondo il diritto dell'Unione, l'azione di ripetizione nei confronti del fornitore di energia avrebbe potuto trovare una altrettanto appropriata e forse ancora più evidente giustificazione nell'operare del principio dell'interpretazione adeguatrice, magari "forzando" il principio stesso, come avrebbe

---

[108] In merito, vedi, ampiamente, R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 80 ss.

[109] R. CAFARI PANICO, *Il sacrificio di sovranità*, cit., p. 201 s.

[110] R. CAFARI PANICO, *L'intreccio*, cit., p. 88.

[111] *Ivi*, p. 72 ss., anche per ulteriori considerazioni al riguardo; nonché, in precedenza, R. CAFARI PANICO, *Per un'interpretazione*, cit., p. 395. In tema, ampiamente, D. GALLO, *L'efficacia diretta*, cit., p. 167 ss., e, dello stesso Autore, *Direct Effect*, cit., p. 115 s.

[112] Al riguardo, cfr., per tutti, F. CROCI, *Considerazioni in tema di "attuazione"? Efficacia ed effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, n. 2, pp. 95-136, a p. 118 ss., reperibile *online*.

fatto la Corte di giustizia nel decidere il caso *Corneli*[113]. Nel quadro così delineato, antecedente la pronuncia della Corte costituzionale, il giudice nazionale, per assicurare l'effetto utile della direttiva, avrebbe, infatti, dovuto prendere in considerazione il diritto nazionale nella sua interezza per valutare la rilevanza della stabilita "incompatibilità" col diritto unionale e per verificare se il primo poteva essere applicato in modo coerente con la norma comunitaria in questione e senza contraddirne gli obiettivi.

A tal fine sarebbe venuto sicuramente in rilievo, oltre alla già citata giurisprudenza di legittimità e di merito, indice di una obiettiva incertezza applicativa, l'individuazione dell'intenzione del legislatore italiano, sulla base di una interpretazione d'ordine sistematico in cui l'intervenuta abrogazione della norma interna per presumibile contrasto con la disciplina comunitaria, quale poi sancito dalla giurisprudenza di legittimità, può assumere un peso determinante in una considerazione globale del «sistema giuridico», comprensivo dei rimedi sostanziali e processuali complessivamente disponibili nell'ordinamento. In questa prospettiva, che tiene conto dell'intero sistema delle fonti, può divenire decisivo il riferimento all'art. 29, comma 2, della citata legge n. 428/1990[114], che prevede espressamente il rimborso di diversi tipi di tributi se riscossi in applicazione di disposizioni nazionali ritenute incompatibili col diritto dell'Unione. Rientrando l'imposta in discorso fra i tributi per i quali è previsto tale rimborso, nel quadro di una interpretazione sistematica e teleologica, detta disposizione avrebbe probabilmente potuto consentire già di per sé di estendere al rapporto *inter privatos*[115] l'operare dell'obbligo di restituzione, laddove la peculiarità del sistema processuale lo avesse reso necessario per il raggiungimento dell'obiettivo così fissato. Il tutto muovendo dal menzionato art. 29 della legge n. 428/1990 che, nel prevedere che il diritto alla restituzione dell'imposta sussista per il solo fatto che la sua riscossione sia avvenuta in applicazione di disposizioni incompatibili con norme comunitarie, non pone particolari limitazioni «né per quanto concerne i soggetti intitolati a promuovere tale azione, né soprattutto per quanto attiene alle modalità di riscossione dell'imposta medesima»[116]. Ne conseguirebbe la legittimazione del consumatore, ad agire in via ordinaria e diretta, non

[113] Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2025, cause riunite C-777/22 P e C-789/22 P, *Corneli*, EU:C:2025:580.

[114] Per un commento, anche con riferimento alla giurisprudenza comunitaria, P. NASINI (a cura di), *Addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. Legittimità e rimborso al consumatore finale*, 16 marzo 2022, reperibile *online*, e M. SCUFFI, *I rapporti tra la giurisdizione tributaria e l'ordinamento comunitario: i poteri del giudice tributario nell'interpretazione ed applicazione del diritto comunitario*, in *Il Fisco*, 2005, n. 42, pp. 6529-6541.

[115] Nel senso che il ricorso allo strumento dell'interpretazione conforme avrebbe potuto risolvere la questione del rimborso dell'accisa indebitamente riscossa, vedi R. CAFARI PANICO, *L'efficacia orizzontale*, cit., p. 42 ss. In merito all'utilizzo dell'interpretazione conforme «per aggirare il divieto di produzione di effetti diretti orizzontali», cfr. A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *Eurojus*, 2023, n. 2, pp. 95-121, a p. 102, reperibile *online*.

[116] G. MELIS, V. GIORDANO, Dolos tecti ambagesque (non) resoluit, cit., p. 33.

solo in via eccezionale, nei confronti dell'erario per il solo fatto di avere subito una rivalsa di una imposta illegittima con beneficiario finale l'erario stesso.

Una lettura dell'ordinamento nazionale nella sua interezza, in un'ottica di conformità al diritto dell'Unione europea, avrebbe dunque consentito al giudice nazionale, competente in via esclusiva in ordine al possibile ricorso ad una interpretazione adeguatrice[117], di continuare ad ammettere, ove di utilità per il consumatore, anche l'azione diretta nei confronti del fornitore, qualunque sia la causa di illegittimità della disposizione in base alla quale è avvenuta la riscossione del tributo, inclusa la contrarietà alla normativa unionale. Nel bilanciamento degli interessi in gioco e contrapposti, quale, nel caso di specie, quello del consumatore rispetto al fornitore, il primo risulterebbe preminente per l'interprete, tanto da giustificare, anche in questo caso, nel quadro delle tutele processuali presenti nell'ordinamento, l'estensione degli effetti della direttiva oltre i limiti imposti dal Trattato UE.

Riassumendo, sulla base della attuale giurisprudenza comunitaria, il fondamento delle "mere ripercussioni negative" potrebbe essere rintracciato, secondo la più recente prospettazione, anche o solo nel diritto interno. In base, infatti, all'autonomia procedurale di cui gode lo Stato membro, nulla impedirebbe ai giudici nazionali, nell'esercizio delle loro competenze, di ammettere, discrezionalmente, appoggiandosi sul solo diritto interno, anche alla luce di un possibile effetto ostativo (o "di opposizione") della sentenza pregiudiziale interpretativa della Corte di giustizia, il prodursi di conseguenze indirette (negative) nel giudizio tra soli privati, a seguito della accertata contrarietà, in via

---

[117] Così, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*, EU:C:2012:33, punto 25 ss. Vedi, sul punto, R. BARATTA, *Il* telos *dell'interpretazione conforme all'*acquis *dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 28-48, spec. p. 41, per il quale al giudice nazionale viene così affidato «un compito non indifferente che presuppone una capacità interpretativa non priva di elementi di creatività» perché volto ad operare una sintesi tra la formula legislativa interna e la disposizione dell'Unione, «indirizzando la prima nella direzione imposta dalla seconda». In merito alla necessità che «il giudice nazionale prenda in considerazione tutto il diritto nazionale», si veda anche Corte di giustizia, sentenza del 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer*, EU:C:2004:584, punto 115. Sui limiti, infine, rappresentati dai «principi generali di certezza del diritto e di irretroattività» e dal fatto che l'interpretazione conforme «non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale», per tutte, sentenza *Corneli*, cit., punto 138 ss., che però di seguito precisa che il divieto di una interpretazione *contra legem* «riguarda solo l'ipotesi in cui il diritto nazionale non possa ricevere un'interpretazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dalla disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi» (*ivi*, punto 141), per poi concludere affermando la possibilità di interpretare la normativa interna in maniera conforme al diritto dell'Unione. Nel senso, tuttavia, che in questo modo la Corte sia andata molto al di là dell'obbligo di interpretazione conforme, fornendo di fatto «un'interpretazione delle norme italiane che ne snatura profondamente il significato», vedi I. ANRÒ, *La nozione di «interpretazione* contra legem*» nella sentenza* Corneli *della Corte di giustizia: una nuova limitazione all'applicazione del diritto nazionale?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-12, a pp. 10 e 12, reperibile *online* («travolgendo il significato letterale»). In merito, vedi anche, C. PESCE, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte di giustizia BCE e Commissione/Corneli (15 luglio 2025, C-777/22 P e C-789/22 P) tra profili rilevanti e ricadute di ordine sistematico*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, n. 2, pp. 1-16, reperibile *online*; e A. RANTOS, *L'interpretation conforme du droit national au regard du droit de l'Union: portée et limites*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fascicolo speciale, 4 settembre 2025, pp. 1-25, p. 14 s., reperibile *online*.

incidentale, della norma interna alle disposizioni della direttiva inattuata. Vista sotto questa angolazione, quella stessa giurisprudenza di legittimità e di merito, già ricordata come possibile aggancio per una interpretazione conforme, potrebbe così anche rilevare come evidenza della volontà dell'ordinamento italiano[118] di riconoscere, in determinate fattispecie, la possibilità che si producano effetti orizzontali *inter privatos*.

L'ordinamento dell'Unione riposa su un principio formale, il primato, in sé irrinunciabile, quale nucleo essenziale dell'ordinamento stesso, che interagisce con il principio materiale, riferibile agli effetti di detto primato, che detta invece la regola del caso concreto, declinando gli effetti stessi in relazione, da un lato, alla specifica categoria di atti prevista nei Trattati e, dall'altro, al diverso atteggiarsi al riguardo dei singoli ordinamenti. Ne consegue che, rimanendo fermo il primato, gli effetti, diretti o meno, verticali od orizzontali, possono variare sull'asse sia verticale (nei riguardi della fonte dell'Unione, secondo i principi di quel diritto) sia orizzontale (all'interno dei singoli ordinamenti, in ragione della loro autonomia processuale) e quindi relativamente non solo al disposto dei Trattati, ma anche al contesto normativo dei singoli ordinamenti in cui sono calati[119].

In definitiva, l'Unione si arresta dove è giunta la giurisprudenza della Corte di giustizia; al di là di tale linea di demarcazione la parola rimane agli Stati. Se spetta dunque agli Stati fornire la risposta, non dovremmo meravigliarci di quella differenza di soluzioni da Stato a Stato che non solo è coerente con la natura delle direttive, ma è anche connaturata al sistema dell'Unione, basato appunto sulle diversità come tali da salvaguardare; in altre parole, se in alcuni Stati membri verrà riconosciuto un effetto orizzontale alle direttive, e in altri no, questa sarà una conseguenza che esprime, sul piano della interazione fra ordinamenti, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento, il più lato possibile, degli obblighi derivanti dai Trattati.

Sarebbe però illusorio ritenere che anche così siano risolti tutti i possibili problemi e che quindi, con il superamento del divieto di effetti orizzontali, nel modo in precedenza illustrato, l'ordinamento dell'Unione possa dirsi guarito dalla sua "malattia infantile"[120]. Una cosa tuttavia pare inconfutabile: pur con tutte le incertezze, il principio affermato

[118] Per considerazioni analoghe, vedi G. FRANSONI, *Effetto diretto e IVA. Possibili evoluzioni di una nozione al confine fra politica e diritto*, in *Rivista di Diritto Tributario. Supplemento online*, 17 aprile 2025, pp. 1-11.

[119] Per ulteriori approfondimenti sulle radici della questione degli effetti orizzontali delle direttive e sulla coerenza della ricostruzione di metodo proposta nel testo con l'evoluzione dei rapporti tra diritto dell'Unione, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia sul primato, e ordinamenti nazionali, nel prisma del sacrificio reciproco di sovranità, vedi R. CAFARI PANICO, *Il sacrificio reciproco*, cit.

[120] P. PESCATORE, *The doctrine of "direct effect": An infant disease of comunity law*, in *European Law Review*, 1983, ripubblicato nel 2015, pp 135-153.

dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Thelen Technopark Berlin* e *Gabel Industria Tessile e Canavesi* non può essere ignorato.

Altrettanto certo è che l'intreccio tra il principio dell'interpretazione conforme, le situazioni triangolari e il principio del primato è destinato a durare e a offrire altre sorprese ogniqualvolta si discuta degli effetti nei rapporti tra privati delle disposizioni di una direttiva inattuata, alla luce della loro interpretazione da parte della Corte di giustizia. Se la saga del rimborso dell'addizionale all'accisa può dunque ritenersi (tutto sommato) oggi terminata, il «vizio d'origine»[121] delle direttive continuerà certamente a suscitare incertezze e complicazioni.

[121] G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, 3ª ed., vol. I, Napoli, 2021, p. 259, per il quale il vizio, da cui sono originati tutti i problemi, è rintracciabile nella circostanza che «l'effetto diretto non sia mai stato costruito come connotazione intrinseca dell'atto».

ABSTRACT: Nonostante l'efficacia orizzontale delle direttive sia pacificamente negata, in ragione del c.d. divieto di effetti orizzontali, le direttive inattuate possano comunque produrre effetti negativi (indiretti) nei riguardi dei terzi. Delle varie ipotesi gli Autori prendono in considerazione quelle relative all'operare del principio dell'interpretazione conforme e soprattutto delle situazioni c.d. triangolari, in relazioni alle quali possono prodursi per i terzi "mere conseguenze negative". La sentenza della Corte costituzionale 43/2025, dichiarando l'illegittimità costituzionale della addizionale all'accisa sull'energia elettrica, ha posto termine al contrasto giurisprudenziale in materia, senza tuttavia fornire una risposta definitiva alla questione dell'efficacia orizzontale delle disposizioni di una direttiva dotate di efficacia diretta. L'opinione degli Autori è che, fermo restando il ricorso allo strumento dell'interpretazione conforme, sulla base della sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi* della Corte di giustizia, gli Stati membri, in virtù della autonomia procedurale di cui godono, possono attribuire alle disposizioni della direttiva non attuata anche effetti (orizzontali) *inter privatos.*

PAROLE CHIAVE: imposte; primato; direttive; divieto di efficacia orizzontale; interpretazione conforme; effetti indiretti; autonomia procedurale.

The horizontal effectiveness of directives in European and constitutional case law

ABSTRACT: Although the horizontal effectiveness of directives is undisputedly denied, due to the so-called prohibition of horizontal effects, unimplemented directives may still have negative (indirect) effects on third parties. Of the various hypotheses, the authors consider those relating to the application of the principle of consistent interpretation and, above all, so-called triangular situations, in relation to which "mere negative consequences" may arise for third parties. The Constitutional Court's ruling no. 43/2025, declaring the constitutional illegitimacy of the additional tax on electricity, put an end to the jurisprudential conflict on the matter, without, however, providing a definitive answer to the question of the horizontal effectiveness of the provisions of a directive with direct effect. The authors' opinion is that, without prejudice to the use of the instrument of consistent interpretation, on the basis of the Gabel Industria Tessile e Canavesi *judgment of the Court of Justice, Member States, by virtue of their procedural autonomy, may also attribute (horizontal) inter privatos effects to the provisions of the unimplemented directive.*

KEYWORDS: taxes; primacy; directives; prohibition of horizontal effectiveness; conforming interpretation; indirect effects; procedural autonomy.

Diritto UE e sostenibilità delle catene globali del valore: tra extraterritorialità e *Brussels Effect*

Chiara Gambino[*]

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'approccio dell'Unione alle catene globali del valore, attraverso strumenti tesi a responsabilizzare specifici soggetti… – 3. …e misure *product-based*. – 4. La capacità del diritto UE di applicarsi oltre i confini territoriali dell'Unione. – 5. Le catene globali del valore nel diritto UE tra estensione territoriale dell'ambito applicativo degli strumenti adottati e c.d. *Brussels Effect*.

1. Premessa.

Negli ultimi anni l'Unione europea si è dotata di numerosi strumenti volti a regolare l'attività delle imprese nella direzione di una maggiore sostenibilità.

In tempi recenti tale azione si è caratterizzata, tra l'altro, per l'adozione di una serie di misure che si propongono – a vario titolo ed in maniera diversa – di influire anche sui processi produttivi che si svolgono al di fuori del territorio UE.

Tale fenomeno è ravvisabile, segnatamente, non solo (*a*) nella sempre più frequente inclusione di impegni sulla sostenibilità dei processi produttivi delle imprese all'interno degli accordi preferenziali di libero scambio conclusi dall'Unione[1], ma anche (*b*) nella unilaterale previsione, all'interno di atti normativi UE, (*b1*) di doveri di *due diligence* e di rendicontazione che riguardano anche imprese costituite secondo la normativa di uno Stato terzo e/o attività svolte oltre confine, ovvero (*b2*) di limiti e condizionamenti all'importazione di prodotti realizzati «all'estero».

L'ambizione del diritto UE ad applicarsi anche al di fuori del territorio dell'Unione non rappresenta, di per sé, una novità. L'aspetto interessante del *trend* che si vuole

---

[*] Ricercatrice in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova. Il presente elaborato è destinato alla raccolta degli atti del Progetto di Ricerca di Rilevanza Nazionale (PRIN) 2022 *The Enforcement of ESG Principles in a Transnational Dimension: a EU and Private International Law Perspective*.

[1] Sul tema cfr., *ex plurimis*, Y. CHEN, B. SHEEHY, *Exporting Corporate Social Responsibility through Free Trade Agreements: improving coherence in the EU's New-Generation Trade and Sustainable Development FTAs*, in *Texas International Law Journal*, 2023, pp. 173-226; J. B. VELUT, D. BAEZA-BREINBAUER, M. DE BRUIJNE, E. GARNIZOVA, M. JONES, K. KOLBEN, L. OULES, V. ROUAS, F. TIGERE PITTET, T. ZAMPARUTTI, *Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*, 2022, relazione commissionata dalla *London School of Economics*, reperibile *online*; F.R. JACUR, *Corporate Social Responsibility in recent bilateral and regional free trade agreements: an early assessment*, in *European Foreign Affairs Review*, 2018, pp. 465-483; J. WALESON, *Corporate Social Responsibility in EU Comprehensive Free Trade Agreements: Towards Sustainable Trade and Investment*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, pp. 143-174.

analizzare attiene, tuttavia, all'impostazione sottesa agli strumenti in discorso, in quanto riconducibile al deliberato intento di incidere, attraverso di essi, su attività che si svolgono oltre i confini UE in considerazione della dimensione globale dei fenomeni disciplinati. La frammentazione della produzione in più fasi, ciascuna delle quali si svolge in diverse parti del mondo, e l'esternalizzazione, attraverso le catene globali del valore, dei rischi e dei costi a ciò correlati impone, infatti, di affrontare la tematica della responsabilizzazione delle imprese attraverso norme a portata necessariamente extraterritoriale.

Proprio in quanto tese ad influire (anche) su soggetti ed attività collocati al di fuori dell'Unione, misure di questo genere si espongono, tuttavia, allorché di natura unilaterale anziché pattizia, a potenziali contestazioni e criticità.

Sulla scorta di queste premesse, ci si propone di fornire, di seguito, (*a*) una breve descrizione di alcuni atti UE esemplificativi del *trend* in parola, con l'intento, innanzi tutto, di illustrare in che modo e attraverso quali tecniche normative essi mirano a realizzare il sopra accennato effetto extraterritoriale, nonché (*b*) di valutarne la compatibilità con i limiti imposti al riguardo dalla sovranità territoriale degli Stati terzi interessati e (*c*) di vagliarne, infine, la concreta idoneità a generare il c.d. *Brussels Effect*[2].

2. L'approccio dell'Unione alle catene globali del valore attraverso strumenti tesi a responsabilizzare specifici soggetti…

Come si è accennato, l'Unione ha adottato, negli ultimi anni, diverse misure di natura unilaterale atte ad incidere sui processi produttivi (anche) di imprese e soggetti collocati al di fuori del suo territorio al fine di assicurare una maggiore sostenibilità lungo tutta la catena globale del valore. Tali strumenti sono accomunati, quindi, dalla dichiarata ambizione a generare effetti a portata extraterritoriale.

Tali atti – pur fondandosi sull'impiego di strategie e meccanismi diversi – possono distinguersi, per comodità della presente trattazione, a seconda che (*a*) facciano perno sull'imposizione di determinati obblighi a carico di taluni soggetti; ovvero (*b*) si focalizzino sulle caratteristiche che specifici prodotti devono presentare per poter essere importati nel mercato UE[3].

---

[2] La nozione di *Brussels Effect* è stata coniata dalla prof.ssa A. Bradford nel lavoro *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, 2012, n. 1, *Columbia Law and Economics Working Paper* n. 533, reperibile *online*, e successivamente sviluppata nella monografia *The Brussels Effect – How the European Union rules the World*, Oxford, 2020. In argomento, v. anche, M. BERNAT, F. SPERA, *The De Jure "Brussels Effect": Current Legal Trends in the EU's Unilateral Regulatory Globalisation*, in *Studies in European Affairs*, 2024, pp. 77-105. In merito al significato di tale espressione, si rinvia al § 4.

[3] Per un'analisi in questi termini, tesa, in particolare, ad individuare le diverse modalità attraverso le quali il diritto UE si propone di responsabilizzare le catene del valore, cfr. A. BECKERS, *Global value chains in EU law*, in *Yearbook of European Law*, 2023, pp. 322-346. In argomento v. anche E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Torino, 2024.

Più nel dettaglio, una significativa porzione delle misure attraverso le quali il diritto UE affronta le tematiche in discorso si incentra, anzitutto, sulla responsabilizzazione di talune imprese – identificate quali *lead firms* in virtù delle loro dimensioni – rispetto alla condotta di tutti i soggetti ricompresi nelle rispettive catene del valore.

Viene in rilievo, in questa prospettiva, la direttiva 2024/1760, nota anche come *CSDDD* o *CS3D* (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*)[4], la quale, in particolare, pone una serie di obblighi di c.d. *risk-based governance* a carico, non solo di società *i*) costituite in conformità alla normativa di uno Stato membro, identificate sulla base del criterio del fatturato e del numero di dipendenti[5], ma anche di società *ii*) incorporate secondo la normativa di Stati terzi, a condizione che abbiano prodotto nell'Unione un certo ammontare di fatturato[6].

---

[4] Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859. In argomento, cfr., *ex plurimis*, O. BOSKOVIC, *Extraterritoriality and the proposed directive on corporate sustainability due diligence: a recap*, in *Journal of Private International law*, 2024, pp. 117-128; N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY & O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive in Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): the final political compromise*, in *Business and Human Rights Journal*, 2024, pp. 294-300; R. GRECO, *La direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: quale portata extra UE?, in SIDIBlog*, 20 settembre 2024, reperibile *online*; S.K. PARK, *Untangling the Extraterritoriality of ESG Regulation*, in *North Carolina Journal of International Law*, 2024, pp. 399-420; T. J. PETROVIC, *Extraterritoriality Effect of the CSDDD on Non-EU Companies*, in *Intereulaweast*, 2024, pp. 195-216; N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, pp. 661-706; L. VENTURA, *Corporate Sustainability Due Diligence and the New Boundaries of the Firms in the European* Union, in *European Business Law Review*, 2023, pp. 239-268; R. R. ALAMILLOS, F. DE MARIZ, *How can European Regulation on ESG impact Business globally?*, in *Journal of Risk and Financial Management*, 2022, pp. 1-19, reperibile *online*; A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità*, in *Jus*, 2022, pp. 295-329; L. ENRIQUES, M. GATTI, *The extraterritorial impact of the proposed EU directive on corporate sustainability due diligence: why corporate America should pay attention*, in *Oxford Business Law Blog*, 21 aprile 2022, reperibile *online*.

[5] In base all'art. 2, par. 1, della direttiva, essa si applica alle società che sono costituite in conformità alla normativa di uno Stato membro e abbiano avuto, in media, nell'ultimo esercizio per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio di esercizio, *i*) più di mille dipendenti e *ii*) un fatturato netto a livello mondiale superiore a quattrocentocinquanta milioni di euro.

[6] Ai sensi dell'art. 2, par. 2, la direttiva si applica, nello specifico, anche alle società costituite in conformità alla normativa di un Paese terzo che, alternativamente, (*a*) abbiano generato nell'Unione, nell'esercizio precedente all'ultimo, un fatturato netto superiore a quattrocentocinquanta milioni di euro; (*b*) siano a capo di un gruppo che, su base consolidata, soddisfi tale requisito; (*c*) abbiano concluso accordi di *franchising* o di licenza nell'Unione in cambio di diritti di licenza con società terze indipendenti che garantiscano un'identità comune, un concetto aziendale comune e l'applicazione di metodi aziendali uniformi, sempreché detti diritti di licenza ammontassero, nell'esercizio precedente l'ultimo, a più di ventidue milioni di euro e abbiano generato, nel citato esercizio, un fatturato netto superiore a ottanta milioni di euro nell'Unione. La direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025, che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (nota anche come *Stop the Clock*) ha rinviato di un anno i termini per il recepimento, da parte degli Stati membri, della disciplina in oggetto stabiliti dal relativo art. 37.

Dette imprese sono soggette, in particolare, agli obblighi imposti dalla *CS3D* di *i*) identificare i rischi e mettere in atto tutti gli accorgimenti necessari per mitigare l'impatto delle attività considerate sull'ambiente e/o sui diritti umani dei soggetti coinvolti, nonché *ii*) adottare e attuare un piano di transizione volto a garantire, con il massimo impegno possibile, la compatibilità del modello e della strategia aziendali con la transizione verso un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C in linea con l'accordo di Parigi.

È interessante osservare che i predetti obblighi si estendono all'attività dei soggetti considerati nella sua interezza, senza distinzione in base al luogo in cui essa viene posta in essere. In quest'ottica, l'art. 7 della direttiva enfatizza espressamente, peraltro, l'esigenza che il dovere di diligenza venga integrato da ciascuna impresa «in tutte le sue pertinenti politiche e i suoi pertinenti sistemi di gestione dei rischi». Così congegnata, la disciplina in oggetto si rivela, quindi, in grado di attrarre entro la sua sfera operativa anche le attività ed i processi produttivi dei soggetti ricompresi nel suo campo di applicazione che si svolgano al di fuori del territorio dell'Unione.

Quale conseguenza della prescrizione del dovere di adoperarsi per prevenire, limitare e porre termine agli impatti negativi sui diritti umani e l'ambiente causati lungo l'intera catena del valore, la disciplina dettata dalla direttiva in esame riguarda, ancorché indirettamente, anche i partner commerciali dei predetti soggetti, a prescindere dalla loro nazionalità e dalla collocazione delle relative sedi e attività[7]. Pare, quindi, ragionevole ipotizzare che, al fine di adempiere agli obblighi su di esse incombenti, le imprese che ne sono destinatarie possano risultare indotte ad inserire negli accordi di fornitura apposite clausole tese ad imporre alle proprie controparti contrattuali il rispetto di determinati standard di sostenibilità[8].

Sulla base della medesima impostazione, la direttiva 2013/34 (c.d. direttiva contabile)[9], come modificata dalla direttiva 2014/95 (c.d. *NFRD – Non Financial Reporting Directive*)[10] pone l'obbligo di rendere una dichiarazione di carattere non finanziario, ai sensi dell'art. 19-*bis*, a carico delle imprese di grandi dimensioni che, durante l'esercizio e alla data di chiusura del bilancio, presentino in media un numero di 500 dipendenti[11].

---

[7] Art. 8, par. 1, della direttiva.

[8] N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva*, cit., p. 671.

[9] Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio.

[10] Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

[11] In base all'art. 19-*bis* della direttiva 2013/34, la dichiarazione deve contenere «*informazioni ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva in misura necessaria alla comprensione dell'andamento dell'impresa, dei suoi risultati, della sua*

La direttiva 2022/2464 (nota anche come *CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive*) [12] ha significativamente esteso la portata di detti obblighi, includendovi, con le modalità che si illustreranno in appresso, anche le attività poste in essere da società costituite secondo la normativa di Paesi terzi.

Nello specifico, innanzi tutto, a norma dell'art. 40-*bis* della direttiva contabile, come modificata dalla *CSRD*, talune imprese presenti sul territorio di uno Stato membro che siano figlie o succursali di una impresa soggetta al diritto di un Paese terzo sono tenute a pubblicare e rendere accessibile la relazione di sostenibilità a livello di gruppo o consolidato. Destinatari delle prescrizioni in oggetto sono, in particolare, (*a*) le imprese figlie che rientrino tra quelle soggette agli obblighi di rendicontazione stabiliti dalla direttiva in oggetto e (*b*) le succursali che abbiano generato nell'Unione, nell'esercizio precedente, ricavi netti superiori a quaranta milioni di euro. Detti obblighi si applicano, inoltre, a condizione che l'impresa del Paese terzo abbia generato nell'Unione, negli ultimi due esercizi consecutivi, ricavi netti superiori a 150 milioni di euro.

Benché formalmente rivolte a imprese che operano sul territorio dell'Unione, in quanto ivi «*stabilite*» (le società figlie) o «*situate*» (le succursali), è indubbio che queste disposizioni – richiedendo di predisporre la citata relazione a livello di gruppo o consolidato – finiscano per imporre, ancorché indirettamente, l'obbligo di rendere conto delle proprie modalità di gestione dei profili di cui trattasi anche a carico delle imprese di Paesi terzi. Tali obblighi di *disclosure* si estendono, peraltro, indifferentemente a tutte le attività rese da dette imprese, indipendentemente dal luogo di svolgimento. Il summenzionato criterio imperniato sulla realizzazione nell'Unione di determinati importi di fatturato è funzionale, infatti, alla mera individuazione dei soggetti tenuti agli incombenti di cui si tratta, e non anche a circoscriverne la portata ai soli processi produttivi che abbiano luogo sul territorio di detto ordinamento.

Pur senza generare obblighi di carattere sostanziale in termini di adeguamento della *governance* societaria nella direzione di una maggiore sostenibilità, la necessità di redigere e pubblicare rapporti allo scopo di dare conto all'esterno di come vengono affrontati gli aspetti non economico-finanziari dell'attività d'impresa appare suscettibile di costituire, quantomeno, un incentivo, in via mediata, a prodigarsi in tal senso per tutti i soggetti coinvolti secondo le modalità appena descritte[13].

---

situazione e dell'impatto della sua attività, tra cui: a) una breve descrizione del modello aziendale dell'impresa; b) una descrizione delle politiche applicate dall'impresa in merito ai predetti aspetti, comprese le procedure di dovuta diligenza applicate; c) il risultato di tali politiche; d) i principali rischi connessi a tali aspetti legati alle attività dell'impresa anche in riferimento, ove opportuno e proporzionato, ai suoi rapporti, prodotti e servizi commerciali che possono avere ripercussioni negative in tali ambiti, nonché le relative modalità di gestione adottate dall'impresa; e) gli indicatori fondamentali di prestazione di carattere non finanziario pertinenti per l'attività specifica dell'impresa».

[12] Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

[13] E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani*, cit., p. 167.

La direttiva *CSRD* sostituisce, inoltre, gli artt. 19-*bis* e 29-*bis* della predetta direttiva 2013/34/UE al fine di chiarire la portata degli obblighi informativi di cui trattasi, specificando, tra l'altro, che le informazioni da fornire in sede di rendicontazione devono riguardare l'intera catena del valore. Tra di esse rientrano, infatti, anche *i*) quelle correlate ai principali impatti negativi, effettivi o potenziali, legati alle attività dell'impresa e alla sua catena del valore, compresi i suoi prodotti e servizi, i suoi rapporti commerciali e la sua catena di fornitura, nonché *ii*) quelle concernenti eventuali azioni intraprese per prevenire o attenuare impatti negativi, effettivi o potenziali, o per porvi rimedio o fine, e dei risultati di tali azioni[14]. Il paragrafo 3 di ciascuna delle norme in esame, inoltre, puntualizza espressamente che «se del caso, le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 includono informazioni sulle attività dell'impresa e sulla sua catena del valore, comprese informazioni concernenti i suoi prodotti e servizi, i suoi rapporti commerciali e la sua catena di fornitura».

L'attività di rendicontazione può, quindi, avere ad oggetto anche informazioni relative a soggetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli formalmente ricompresi nel suo campo di applicazione. Non può escludersi, pertanto, che – a fronte delle ripercussioni da ciò potenzialmente derivanti sull'immagine e sulla reputazione delle imprese tenute ai menzionati adempimenti – queste prescrizioni finiscano per influire anche sulla selezione dei partner commerciali e/o per incoraggiare l'inserimento nei contratti di fornitura di apposite clausole tese ad assicurare il rispetto di determinati parametri di sostenibilità, così stimolando, in entrambi i casi, l'adeguamento agli standard UE anche da parte di soggetti, potenzialmente operativi al di fuori dell'Unione, estranei all'ambito di applicazione dello strumento in questione.

Simile impostazione è rinvenibile, invero, anche alla base di strumenti normativi più risalenti e a portata settoriale, come il regolamento UE 995/2010 in materia di commercializzazione del legno e prodotti derivati[15], noto come *Timber Regulation*, e il regolamento UE 2017/821 sui materiali provenienti da zone di conflitto[16].

A loro volta, infatti, tali atti si fondano sull'imposizione a carico di determinati soggetti – identificati negli importatori dei prodotti considerati, a prescindere dalla loro nazionalità e dalla collocazione della relativa attività[17] – di specifici obblighi di diligenza e di rendicontazione in merito ai profili in esame.

Più precisamente, il *Timber Regulation* vieta l'accesso nel mercato dell'Unione di legno e prodotti derivati raccolti illegalmente e, a tal fine, prescrive agli importatori

[14] Cfr. i parr. 1 e 2 degli artt. 19-*bis* e 29-*bis* della direttiva 2013/34.

[15] Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

[16] Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio.

[17] Cfr. l'art. 2 di ciascuno degli strumenti in esame.

puntuali obblighi di *due diligence* consistenti nella raccolta di una serie di informazioni riguardanti le caratteristiche e la provenienza delle merci considerate, nonché nella predisposizione di apposite procedure di valutazione e di minimizzazione del rischio[18].

Allo stesso modo, al fine di interrompere il nesso esistente tra conflitti e sfruttamento illegale dei minerali, il regolamento UE 2017/821 stabilisce a carico degli importatori nell'Unione di determinati metalli e materiali – indipendentemente dalla loro nazionalità e dal luogo di stabilimento – appositi doveri di diligenza aventi ad oggetto la catena di approvvigionamento[19]. Ai sensi del regolamento, nello specifico, gli importatori sono tenuti *i*) ad adottare un sistema di gestione della propria catena di approvvigionamento che garantisca la tracciabilità dei fornitori, *ii*) ad identificare i relativi rischi di effetti negativi e *iii*) a dotarsi di una strategia per prevenirli o ridurli, nonché *iv*) a sottoporsi ad *audit* condotti da soggetti terzi indipendenti e *v*) a comunicare alle autorità competenti e ai propri acquirenti le informazioni raccolte[20].

È interessante sottolineare che, al pari delle disposizioni contenute nelle summenzionate direttive, gli obblighi dettati dai predetti regolamenti *i*) sono posti a carico dei soggetti considerati senza distinzione in base alla nazionalità, né alla collocazione della loro sede o luogo di operatività, e *ii*) producono (seppur in via mediata) effetti anche su soggetti diversi ed ulteriori, all'impatto ambientale e sociale delle cui attività finiscono, di fatto, per estendersi. Gli strumenti in discorso sono, dunque, suscettibili di incidere – con le medesime modalità dianzi descritte – non solo sulle imprese formalmente ed effettivamente ricomprese nel loro campo di applicazione, ma anche (indirettamente) su quelle integrate nella catena del valore di queste ultime, indipendentemente dalla collocazione delle rispettive sede o attività.

3. …e misure *product-based*.

Come si è accennato, l'azione condotta dall'Unione in relazione ai profili di cui si discute si estrinseca, altresì, in misure di natura commerciale cd. *product-based* in quanto focalizzate sulla definizione di sostenibilità che determinati prodotti devono soddisfare per poter essere importati nel mercato interno[21].

Rientra in questa categoria di strumenti, innanzi tutto, il regolamento UE 2023/1115 relativo ai prodotti associati alla deforestazione[22], destinato ad abrogare il summenzionato

[18] Cfr. gli artt. 4 e 6 del regolamento.
[19] Cfr. l'art. 1 del regolamento.
[20] Cfr. gli artt. 4 ss. del regolamento.
[21] E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani*, cit., p. 171.
[22] Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010. Per un commento cfr. L. BERNING, M. SOTIROV, *Hardening Corporate Accountability in Commodity Supply Chains Under the European Unione Deforestation Regulation*, in

Timber Regulation in materia di commercializzazione del legno e prodotti derivati. Esso subordina, segnatamente, l'importazione, l'esportazione o l'immissione sul mercato UE di prodotti «che contengono o che sono stati nutriti o fabbricati usando materie prime [quali] bovini, cacao, caffè, palma da olio, gomma, soia e legno»[23] alla condizione che essi siano, cumulativamente, (*a*) a deforestazione zero[24], (*b*) realizzati nel rispetto della legislazione pertinente del Paese d'origine, e (*c*) corredati da una dichiarazione di dovuta diligenza[25].

Come esplicitato nel preambolo, precipuo scopo del regolamento è il contrasto alle pratiche di deforestazione condotte al di fuori dell'Unione[26]. Anche questo regolamento contiene, quindi – alla stessa stregua delle misure dianzi analizzate – disposizioni tese ad imporre obblighi di *due diligence* a carico degli operatori, ovunque stabiliti, che si estendono a tutta la catena del valore[27]. Diversamente dal previgente *Timber Regulation*, tali adempimenti – lungi dal rappresentare il fulcro della disciplina considerata – sono configurati, tuttavia, come funzionali alla dimostrazione della ricorrenza delle condizioni cui è subordinato l'accesso delle merci in questione al mercato UE[28].

Prescrizioni di questo genere paiono suscettibili di impattare non solo, direttamente, *i*) sui soggetti destinatari dei predetti incombenti, in termini di accresciuta attenzione e consapevolezza quanto alla gestione dei profili in oggetto lungo tutta la filiera, ma anche, indirettamente, *ii*) sui relativi partner commerciali, i quali, nello specifico, potrebbero reputarsi costretti a conformare i propri processi produttivi agli standard UE – prima ancora che per effetto di apposite pattuizioni contrattuali in tal senso – al fine di salvaguardare, a monte, la stessa possibilità di essere presi in considerazione quali potenziali fornitori.

Regulation & Governance, 2023, pp. 870-890; E. HENN, *Protecting forests or saving trees? The EU's regulatory approach to global deforestation*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, pp. 336-348.

[23] Art. 1 del regolamento.

[24] Secondo la definizione di cui all'art. 2, n. 13 del regolamento, sono «a deforestazione zero» (*a*) i prodotti interessati contengono o sono stati nutriti o fabbricati usando materie prime interessate prodotte su terreni che non sono stati oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020; e (*b*) nel caso di prodotti interessati che contengono o sono stati fabbricati usando legno, il legno è stato raccolto senza causare il degrado della foresta di origine dopo il 31 dicembre 2020.

[25] Art. 3 del regolamento.

[26] Il considerando 18 precisa che «il consumo dell'Unione è responsabile di una quota sproporzionata di deforestazione. L'Unione dovrebbe quindi adottare misure per ridurre al minimo la deforestazione e il degrado forestale nel mondo causati dal consumo di determinate materie prime e determinati prodotti, cercando di ridurre il proprio contributo alle emissioni di gas a effetto serra e alla perdita di biodiversità a livello mondiale, nonché di promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili nel proprio interno e nel mondo» e che «per ottenere il massimo risultato, la politica dell'Unione dovrebbe puntare a influenzare il mercato globale, non solo le catene di approvvigionamento dell'Unione».

[27] Art. 8 del regolamento.

[28] A. BECKERS, *Global value chains*, cit., p. 343.

Un ulteriore esempio dell'approccio in esame è rappresentato dal regolamento UE 2023/1542 sulle batterie[29].

Anch'esso, infatti, combina la prescrizione di regole aventi ad oggetto le caratteristiche e le modalità di realizzazione dei prodotti considerati con l'imposizione, a carico di determinati soggetti, di obblighi di *due diligence*[30]. Esso, inoltre, ambisce ad applicarsi a tutte le categorie di batterie immesse sul mercato o messe in servizio all'interno dell'Unione, a prescindere dal luogo di produzione, e, in quest'ottica, coinvolge tutti gli operatori economici della filiera (distinguendo, segnatamente, tra fabbricanti, fornitori, rappresentanti autorizzati, importatori, distributori e fornitori dei servizi di logistica)[31], indipendentemente dal luogo di stabilimento, attribuendo loro specifici obblighi e responsabilità in funzione del ruolo ricoperto nel ciclo di vita del prodotto[32].

In questa medesima prospettiva si pone, altresì, il recente regolamento UE 2024/3015[33], recante il divieto di immissione e di messa a disposizione sul mercato UE di prodotti per i quali è stato fatto ricorso al lavoro forzato, come definito dall'art. 2 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 (n. 29) dell'OIL, in qualsiasi fase della produzione, fabbricazione, raccolta o estrazione di tali prodotti, comprese le lavorazioni o trasformazioni ad essi connesse.

Tale strumento presenta, del pari, una innegabile ambizione ad applicarsi (anche) ai processi produttivi che si svolgono al di fuori del territorio dell'Unione, come attestato dal riferimento, al considerando 13, all'esigenza di «contribuire ulteriormente alla lotta contro il lavoro forzato in tutto il mondo» e dalla puntualizzazione, al considerando, secondo cui «il divieto di prodotti ottenuti con il lavoro forzato dovrebbe applicarsi a tutti i prodotti di qualsiasi tipo, compresi i loro componenti, indipendentemente dal settore e dall'origine, siano essi interni o importati, ovvero immessi o messi a disposizione sul mercato dell'Unione o esportati». In quest'ottica, il divieto di immissione e di messa a disposizione sul mercato UE di questi prodotti si applica agli «operatori economici» genericamente intesi, senza alcuna ulteriore specificazione in merito alla collocazione della loro nazionalità e/o produzione[34].

---

[29] Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, che modifica la direttiva 2008/98/CE e il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la direttiva 2006/66/CE.

[30] Capo VII del regolamento

[31] Artt. 38 ss. del regolamento.

[32] Considerando 11.

[33] Regolamento (UE) 2024/3015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937. Per un commento, cfr., *ex plurimis*, S. CANTONI, *Il nuovo regolamento (UE) 2024/3015 tra i più recenti strumenti della comunità internazionale contro il lavoro forzato; vecchie soluzioni per vecchi problemi*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2025, pp. 45-65, reperibile online.

[34] Art. 3 del regolamento.

Pur non imponendo – per lo meno in termini espliciti, diversamente dagli strumenti analizzati finora – obblighi di *due diligence*[35], è ragionevole ritenere che i predetti condizionamenti all'importazione possano costituire un incentivo, per i soggetti ricompresi nell'ambito operativo del regolamento, ad attivarsi in tal senso[36]. Simili preclusioni rappresentano, in ogni caso, un meccanismo di per sé indubbiamente idoneo a generare, nei rapporti tra i soggetti che ne sono destinatari ed i loro aventi causa, dinamiche analoghe a quelle descritte con riguardo agli strumenti *product-based* appena analizzati e a stimolare, pertanto, l'allineamento agli standard UE dei processi produttivi anche da parte di imprese diverse ed ulteriori rispetto a quelle formalmente ricomprese nel campo di applicazione del regolamento.

A questa categoria di misure pare, infine, riconducibile anche il regolamento UE 2023/956[37], istitutivo del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (c.d. *CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism*). In maniera analoga agli strumenti dianzi richiamati, anch'esso si propone, infatti, di incidere sui processi produttivi che si svolgono all'estero valorizzando le caratteristiche – in termini di emissioni incorporate – dei prodotti oggetto di importazione nel mercato UE[38]. Il considerando 14 esplicita, in particolare, che «sebbene l'obiettivo del CBAM sia prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, il presente regolamento incoraggia anche il ricorso a tecnologie più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra da parte dei produttori di paesi terzi, in modo da generare meno emissioni» e che «per tale motivo il CBAM dovrebbe sostenere efficacemente la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei paesi terzi».

In questa prospettiva, il regolamento si applica precipuamente alle merci originarie di Paesi terzi[39], ponendo a carico degli importatori – indipendentemente dal fatto che

---

[35] L'art. 1, par. 3, del regolamento lo esclude espressamente.

[36] E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani*, cit., p. 177.

[37] Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. In argomento, cfr., *ex plurimis*, M. MONTINI, *Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, pp. 1-26, reperibile *online*; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Il meccanismo UE di adeguamento del carbonio alle frontiere: punto di svolta o occasione mancata?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2024, pp. 129-150; J. BEDNAREK, *Is the EU realizing an externally just green transition? A short analysis of the Carbon Border Adjustment Mechanism from the perspective of the CBDR principle and the right to development of LDCs*, 2023, pp. 1-12, reperibile *online*; N. L. DOBSON, *(Re)framing Responsibility? Assessing the Division of Burdens Under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, in *Utrecht Law Review*, 2022, pp. 162-179; E.P. MAAT, *Leading by Example, Ideas or Cohercion? The Carbon Border Adjustment Mechanism as a Case of Hybrid EU Climate Leadership*, in *European Papers*, 2022, pp. 55-67; N. ZUGLIANI, *La proposta di un Meccanismo europeo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM). Tra il raggiungimento degli obiettivi prefigurati nell'accordo di Parigi e presunte violazioni degli obblighi OMC*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2022, pp. 165-190.

[38] Il considerando 16 esplicita che «il presente regolamento dovrebbe applicarsi alle merci importate nell'Unione da paesi terzi, tranne quando la loro produzione è già soggetta all'EU ETS attraverso la sua applicazione a paesi terzi o territori o a un sistema di fissazione del prezzo del carbonio pienamente collegato all'EU ETS».

[39] Art. 1 del regolamento.

siano stabiliti in uno Stato membro – specifici obblighi in termini di *i*) acquisizione di una apposita autorizzazione[40], *ii*) periodica rendicontazione delle emissioni incorporate nelle merci importate[41], nonché *iii*) restituzione – secondo logiche analoghe a quelle sottese al sistema UE di scambio di quote di emissione[42] – di un ammontare di c.d. certificati *CBAM* equivalente alle emissioni rilasciate ai fini della loro produzione[43]. Ciascun operatore può, tuttavia, ottenere l'esenzione dai predetti incombenti dimostrando che le merci importate nel territorio doganale UE sono già state assoggettate a sistemi di controllo e scambio delle quote di emissione comparabili al sistema EU *ETS*, oppure che in relazione ad esse è già stato corrisposto un prezzo per il carbonio equivalente o similare a quello applicato all'interno dell'Unione[44]. Il meccanismo in discorso non opera, inoltre, in relazione ai Paesi terzi cui si applica il sistema EU *ETS*[45].

In questo modo, ci si propone di conseguire, in prima battuta, l'allineamento dei costi della produzione cui sono soggette le imprese con sede in Stati terzi rispetto a quelli che si vedono costrette a sopportare le concorrenti imprese UE in quanto ricomprese nell'ambito operativo del sistema *ETS*, allo scopo di contrastare il fenomeno del c.d. *carbon leakage* e di assicurare il *level playing field*. Al contempo, tali meccanismi possono rivelarsi funzionali ad incentivare non solo *i*) tali soggetti ad attivarsi nella direzione della riduzione delle emissioni rilasciate nel contesto delle loro attività, ma anche *ii*) gli ordinamenti terzi presso i quali essi hanno sede ad adottare meccanismi analoghi al sistema EU *ETS*.

4. La capacità del diritto UE di applicarsi oltre i confini dell'Unione.

Dalla disamina appena svolta emerge in maniera inequivocabile l'ambizione e la potenziale idoneità degli strumenti considerati ad incidere anche su soggetti ed attività collocati al di fuori del territorio UE.

Nell'ottica di indagare con maggiore analiticità le caratteristiche di questa incidenza, pare, dunque, opportuno verificare se la portata extraterritoriale di tali strumenti sia da

---

[40] Art. 5 del regolamento.

[41] Artt. 6 ss. del regolamento.

[42] In argomento, cfr., *ex plurimis*, A. DECHEZLEPRETRE, D. NACHTIGALL, F. VENMANS, *The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 118, 2023, pp. 1-41; S.F. VERDE, S. BORGHESI, *The International Dimension of the EU Emission Trading System: Bringing the Pieces Together*, in *Environmental and Resource Economics*, 2022, pp. 23-46; A. VERBRUGGEN, E. LAES, E. WOEDERMAN, *Anatomy of Emission Trading Systems: What is the EU ETS?*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 98, 2019, pp. 11-19; S. DE CLARA, *The EU ETS phase IV reform: implications for system functioning and for the carbon price signal*, 2018, pp. 1-18, reperibile *online*; L. BARTELS, *The Inclusion of Aviation in the EU ETS*, 2012, reperibile *online*; M. PEETERS, M.G. FAURE, *Climate Change and European Emissions Trading: Lessons from Theory and Practice*, Cheltenham, 2008.

[43] Artt. 22 ss. del regolamento.

[44] Art. 9 del regolamento.

[45] Art. 3, parr. 4 e 6, del regolamento.

ricondursi (*a*) alla tecnica normativa consistente nella formale estensione del loro ambito operativo a fattispecie localizzate all'interno di territori extra-UE, ovvero (*b*) al diverso – ancorché correlato – intento di generare, attraverso appositi meccanismi di «pressione», il fenomeno noto come *Brussels effect*.

Allorché, come nel primo caso ipotizzato, un ordinamento – nello svolgere le proprie funzioni – faccia riferimento a fatti e situazioni che si verificano nel territorio di un altro Stato, possono emergere, infatti, criticità in termini di esercizio extraterritoriale della giurisdizione[46].

Nella seconda ipotesi, di converso – non ravvisandosi criticità nei termini anzidetti – si pone l'interrogativo se le misure in discorso siano concretamente in grado, in linea con gli obiettivi ad essi sottesi, di influire, in via mediata, su soggetti ed attività collocati al di fuori dell'Unione.

Senza addentrarsi in un'analisi dettagliata, vale la pena rammentare che, in base al diritto internazionale, la «sovranità territoriale» o, secondo l'omologa nozione in uso nei Paesi anglosassoni, *jurisdiction* comprende il diritto, per ciascuno Stato, di svolgere le proprie funzioni e di esercitare i propri poteri nell'ambito del suo territorio, escludendone qualsiasi altro soggetto internazionale[47]. Essa si articola, in particolare, (*a*) nella *jurisdiction to prescribe*, avente ad oggetto il potere di ciascuno Stato di regolare, attraverso le proprie norme, determinate attività e/o condotte, (*b*) nella *jurisdiction to adjudicate*, consistente nel potere di assoggettare persone o cose al vaglio delle corti dell'ordinamento, e (*c*) nella *jurisdiction to enforce*, corrispondente al potere di imporre il rispetto delle sue regole e punirne la violazione.

Da tali principi discende il dovere di astensione, in capo agli altri soggetti della Comunità internazionale, rispetto all'esercizio delle medesime prerogative con riferimento al territorio ricompreso nell'altrui giurisdizione[48]. In mancanza di interferenze particolarmente qualificate, il diritto internazionale non pone, tuttavia, stringenti limitazioni all'applicazione, in via amministrativa o giurisdizionale, di norme

---

[46] R. LUZZATTO, I. QUEIROLO, *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2021, p. 186. Per una ricostruzione del concetto di extraterritorialità cfr., *ex plurimis*, C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, 2015; M. AKEHURST, *Jurisdiction in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, vol. 46, 1972-73, pp. 145-257; A. MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1964, vol. 111, pp. 1-8.

[47] V. ancora, per tutti, R. LUZZATTO, I. QUEIROLO, *Sovranità territoriale*, cit., p. 184.

[48] In base alla nota sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 7 settembre 1927 riferita al caso *The S.S. Lotus*, Francia c. Turchia «*la limitazione primordiale imposta dal diritto internazionale allo Stato è quella di escludere – a meno che non ci sia una norma permissiva in contrario – ogni esercizio della sua autorità nel territorio di un altro Stato. In questo senso la giurisdizione è senza dubbio territoriale; essa non può essere esercitata da uno Stato al di fuori del suo territorio se non in forza di una norma permissiva derivante dalla consuetudine internazionale o da una convenzione*».

interne in relazione a fattispecie localizzate al di fuori del territorio dell'ordinamento dal quale esse norme promanano[49].

Con specifico riferimento al diritto UE è emersa in dottrina, in ogni caso, la distinzione tra i concetti di extraterritorialità in senso stretto, da una parte, e di (mera) estensione territoriale, dall'altra parte[50]. La differenza tra tali nozioni fa perno, segnatamente, sull'esistenza o meno di un elemento di connessione tra la fattispecie oggetto di regolazione ed il territorio dell'Unione[51].

Non è, tuttavia, sempre agevole stabilire se il *trigger*[52] alla base di una determinata norma possa qualificarsi come «territoriale» e idoneo a giustificarne l'applicazione anche nei confronti di soggetti e/o attività che si trovano oltre i confini dell'ordinamento di origine della norma[53].

Tradizionalmente, si considerano validi, in questa prospettiva, criteri di collegamento incentrati (*a*) sulla presenza fisica, nel territorio dell'ordinamento, del soggetto destinatario delle prescrizioni considerate, ovvero (*b*) sullo svolgimento, ivi, della condotta oggetto di regolazione[54]. Maggiormente controversa è, invece, la c.d. *effects doctrine*, in virtù della quale l'esercizio della *jurisdiction to prescribe* dovrebbe reputarsi consentito anche in relazione alle attività, come quelle rilevanti sotto il profilo della concorrenza, suscettibili di produrre effetti entro i confini dell'ordinamento,

---

[49] Nella citata sentenza *Lotus* si precisa, segnatamente, che dal summenzionato principio della territorialità della giurisdizione «non ne consegue però che il diritto internazionale vieti a uno Stato di esercitare, nel proprio territorio, la propria giurisdizione in ogni questione in cui si tratta di fatti avvenuti all'estero ed in cui essa non possa fondarsi su di una regola permissiva di diritto internazionale» e che «lungi dal proibire in modo generale agli Stati di estendere le proprie leggi e la propria giurisdizione a persone, beni ed atti al di fuori del territorio, esso lascia loro, a tale riguardo, un'ampia libertà, che non è limitata che in qualche caso da regole proibitive: per gli altri casi, ciascuno Stato rimane libero di adottare i principi che giudica migliori ed i più convenienti».

[50] Tale contrapposizione si deve, in particolare, all'elaborazione della prof.ssa J. Scott delineata nel lavoro *Extraterritoriality and territorial extension in EU law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2014, pp. 87-126. In argomento, v. anche, *ex plurimis*, M. MONTINI, *Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM*, cit.; F. CASOLARI, M. GATTI, *The application of EU law beyond its borders*, The Hague, 2022; L. HORNKOHL, *The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law*, in *Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series*, 2022, reperibile *online*; M. CREMONA, J. SCOTT, *EU law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU law*, Oxford 2019; E. FAHEY, *The Global Reach of EU Law*, London, 2017.

[51] Secondo J. SCOTT, *Extraterritoriality and territorial extension*, cit., p. 89 ss., «*a measure will be regarded as extraterritorial when it imposes obligations on persons who do not enjoy a relevant territorial connection with the regulating state. By contrast, a measure will be regarded as giving rise to territorial extension when its application depends upon the existence of a relevant territorial connection, but where the relevant regulatory determination will be shaped as a matter of law, by conduct or circumstances abroad*».

[52] J. SCOTT, *The New EU "extraterritoriality"*, in *Common Market Law Review*, pp. 1343-1380, spec. p. 1344, definisce quale *trigger* «*a mechanism that launches the application of EU law and delimits its personal and territorial scope of application*».

[53] J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU law beyond its borders*, cit., p. 38.

[54] J. SCOTT, *Extraterritoriality and territorial extension*, cit., p. 90 ss.

indipendentemente dalla collocazione al suo interno del soggetto e/o della condotta considerati[55].

La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in ordine a questi profili nel contesto del noto caso *Air Transport Association of America*[56], avente ad oggetto l'impugnazione dell'estensione, per effetto della direttiva 2008/101, del sistema di scambio di emissioni di gas ad effetto serra al settore del trasporto aereo per supposto contrasto, tra l'altro, con il divieto di extraterritorialità sancito dal diritto internazionale. In tale occasione, la Corte ha fatto salva l'applicazione della disciplina UE nei confronti degli aeromobili battenti bandiera di uno Stato terzo sul presupposto dell'esistenza di un elemento di connessione con il territorio dell'Unione rappresentato dallo svolgimento, ivi, delle operazioni di atterraggio e decollo. Decisiva, ai fini della soluzione del quesito, si è rivelata, pertanto, la presenza, ancorché temporanea, sul territorio dell'Unione dei soggetti ricompresi nell'ambito operativo della disciplina considerata.

Il c.d. *Brussels Effect* rappresenta, invece, un fenomeno del tutto diverso. Esso consiste, infatti, nella capacità del diritto UE di influire su condotte che si tengono al di fuori del territorio dell'Unione attraverso meccanismi imperniati sul comportamento fattivo e spontaneo degli operatori economici[57].

Secondo quanto sottolineato dalla prof.ssa Bradford, cui si deve l'elaborazione di tale espressione, l'Unione non necessita di imporre i propri standard in maniera sempre coercitiva, potendo contare, a determinate condizioni, sulla capacità delle forze del mercato di farli assurgere a parametro globale di riferimento in modo del tutto autonomo e spontaneo, quale conseguenza del progressivo e volontario adeguamento ad essi, da parte degli operatori economici, sul presupposto che si tratti di adempimento necessario per assicurarsi la possibilità di continuare ad intrattenere relazioni con il mercato interno[58].

Tale fenomeno può verificarsi (a) *de facto*, allorché le normative e gli standard UE inizialmente concepiti per il mercato interno si evolvano in norme e parametri di riferimento pure altrove, in quanto osservati, in maniera volontaria e spontanea, anche dalle imprese extra-UE; ovvero (*b*) *de jure*, qualora detti standard vengano recepiti

---

[55] J. SCOTT, *The New EU "extraterritoriality"*, cit., rileva che ai tradizionali *triggers* fondati sulla nazionalità, la condotta e la presenza si affiancano, recentemente, criteri diversi ed ulteriori che determinano l'applicazione del diritto UE anche con riferimento a condotte che si verificano al di fuori del territorio dell'Unione, la cui conformità al principio di territorialità appare dubbia e controversa.

[56] Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-366/10, *Air Transport Association of America*, ECLI:EU:C:2011:864. Per un commento, cfr., *ex plurimis*, G. DE BAERE, C. RYNGAERT, *The ECJ's judgment in Air Transport Association of America and the international legal context of the EU's climate change policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, pp. 389-409; J. ODERMATT, *Case C-366/10 Air Transport Association of America and others v. Secretary of State for energy and climate change*, in *Columbia Journal of European Law*, 2013, pp. 143-175; B. MAYER, *Case C-366/10, Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011*, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 1113-1140.

[57] A. BRADFORD, *The Brussels Effect – How the European Union rules the World*, cit., p. xiv.

[58] *Ibidem*, p. xiv.

all'interno delle normative nazionali di Stati terzi in virtù della loro riconosciuta autorevolezza e qualità.

La produzione di tale effetto è subordinata alla sussistenza, cumulativa, di cinque condizioni, consistenti *i*) nella dimensione del mercato, *ii*) nella capacità regolatoria dell'Unione, *iii*) nell'adozione di standard rigorosi, *iv*) nell'individuazione di *target* inelastici e *v*) nella non divisibilità degli standard medesimi[59].

Il primo dei citati presupposti si fonda (1) sulla maggiore attrattività del mercato UE – in virtù delle proprie dimensioni – rispetto ad eventuali sbocchi commerciali alternativi, cui consegue una maggiore propensione, da parte delle imprese, ad adeguarsi agli standard prescritti per potervi accedere.

L'idoneità del diritto UE a imporsi in maniera unilaterale anche al di fuori del proprio campo di applicazione dipende, altresì, (2) dalla capacità regolatoria dell'ordinamento in discorso, consistente nell'abilità non solo di promulgare regole in un determinato settore attraverso istituzioni dotate delle competenze e delle risorse a tal fine necessarie, ma anche di farle rispettare in virtù di adeguati meccanismi sanzionatori.

In aggiunta a quanto precede, occorre altresì (3) che le norme considerate stabiliscano standard rigorosi, in quanto maggiormente suscettibili, come tali, di assurgere ad autorevole parametro di riferimento anche al di là del loro ambito operativo.

Ai fini della produzione del *Brussels Effect* è, poi, necessario (4) che l'oggetto della normativa UE abbia natura «inelastica», in quanto identificato in maniera tale da rendere irrilevanti, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, circostanze come il luogo di provenienza o la nazionalità dei soggetti coinvolti. Tipico esempio di tale tecnica normativa sono le, sopra ricordate, disposizioni UE volte a regolare le caratteristiche che un determinato prodotto deve presentare per poter essere importato nel mercato interno, in quanto applicabili a tutte le merci che ambiscano ad accedervi indipendentemente dalla nazionalità del produttore e dal luogo in cui questi è stabilito e/o operativo.

Affinché gli standard UE assumano portata globale non può prescindersi, infine, (5) dalla loro non divisibilità. Il *Brussels Effect* si verifica, infatti, solo allorché – per ragioni legali, tecniche o economiche – risulti maggiormente conveniente, nella prospettiva delle imprese la cui attività sia dislocata in diversi sistemi giuridici, adeguare al diritto UE la propria produzione nella sua interezza, in maniera uniforme ed omogenea.

Seppur sovrapponibili sotto il profilo della pari idoneità ad assicurare la possibilità, per il diritto UE, di operare anche al di fuori dei propri confini territoriali, non possono trascurarsi le profonde differenze ravvisabili tra i fenomeni testé richiamati[60].

---

[59] *Ibidem*, p. 25 ss.

[60] Sul punto, J. SCOTT, *The Global Reach*, cit., p. 32, sottolinea che «*some measures that generate the Brussels Effect may be imbued with territorial extension, but many others will not. And similarly not all measures that give rise to territorial extension will give rise to the Brussels effect*» e che «*nonetheless … it does appear that territorial extension is a phenomenon that can sometimes serve to promote the*

Diversamente dall'estensione territoriale dell'ambito applicativo di una determinata regola, il c.d. *Brussels Effect* non è, infatti, direttamente riconducibile – almeno sulla carta – alle norme di diritto UE, in quanto consistente, come si è detto, nell'adeguamento agli standard di detto ordinamento anche al di fuori del loro formale campo di applicazione, quale conseguenza di comportamenti adottati dagli operatori del mercato (*de facto*) e/o di ordinamenti terzi (*de jure*) su base strettamente volontaria e spontanea.

In questi termini, tale fenomeno non assurge, in sé, a vera e propria tecnica normativa. Esso, nondimeno, può rappresentare, come si cercherà di illustrare meglio in appresso, l'obiettivo perseguito dall'Unione attraverso l'impiego di meccanismi e strategie precipuamente tesi ad esercitare una «pressione» in tal senso sugli operatori economici a vario titolo interessati dagli strumenti considerati.

5 Le catene globali del valore nel diritto UE tra estensione territoriale dell'ambito applicativo degli strumenti adottati e c.d. *Brussels effect.*

Come si è rilevato *supra*, non vi è dubbio che gli strumenti normativi analizzati siano suscettibili di generare un impatto sui processi produttivi che si svolgono al di fuori del territorio UE[61].

Pare, tuttavia, opportuno distinguere, nella prospettiva dianzi evidenziata, a seconda che detto impatto sia (*a*) ad essi riconducibile in maniera diretta, quale effetto derivante dall'esplicita inclusione di tali attività entro l'alveo operativo di disposizioni recanti puntuali obblighi in tal senso, ovvero (*b*) in via puramente indiretta, in quanto attribuibile ad adeguamenti imposti dalle forze del mercato alla luce dei meccanismi di pressione a tal fine previsti dagli strumenti in discorso.

Un conto, dunque, sono gli obblighi prescritti, attraverso le diposizioni richiamate, in termini di *due diligence* e, in particolare, di adozione di apposite misure tese a prevenire e a mitigare l'impatto negativo, dal punto di vista sociale ed ambientale, delle attività dei soggetti formalmente ricompresi nel loro campo di applicazione, ovunque poste in essere.

Tutt'altro discorso meritano, invece, le modifiche ai processi produttivi che gli operatori economici possono reputare necessario apprestare alla luce *i*) degli obblighi di rendicontazione di cui alla direttiva *CSRD*, nella prospettiva di salvaguardare la propria immagine e reputazione, ovvero *ii*) dei condizionamenti all'importazione derivanti dalle summenzionate misure *product-based*, al fine di assicurarsi l'accesso al mercato UE e, nel caso del regolamento *CBAM*, per preservare la remuneratività delle proprie attività. In questo secondo caso, l'allineamento agli standard UE delle condotte realizzate all'estero non trae origine direttamente dalla forza imperativa delle norme di cui si discute,

emergence of the Brussels effect», precisando che «*that is because for the BE to occur standards must be non-divisible and certain types of territorial extension create legal non-divisibility of standards*».

[61] V. *supra*, parr. 2 e 3.

dacché oggettivamente estraneo al loro campo di applicazione, bensì da scelte poste in essere su base strettamente volontaria dagli operatori economici a vario titolo interessati da siffatta disciplina (ancorché indirettamente stimolate da quest'ultima).

Lo stesso dicasi con riguardo agli obblighi di adeguamento dei processi produttivi che possono discendere in capo ai partner commerciali dei predetti soggetti per effetto delle pattuizioni contrattuali da questi ultimi appositamente inserite negli accordi di riferimento al fine di adempiere ai doveri di *due diligence* su di essi incombenti e/o di preservare la propria reputazione a fronte dei citati adempimenti contabili. Trattasi, anche in questo caso, di effetti riconducibili alle regole dianzi esaminate in via meramente mediata, quale riflesso di puntuali obblighi normativi in realtà gravanti su soggetti diversi (*i.e.*, per l'appunto, le imprese formalmente ricomprese nel loro ambito di applicazione).

La distinzione appena tracciata appare di cruciale importanza ai presenti fini. È, infatti, con specifico ed esclusivo riferimento alle norme che stabiliscono direttamente obblighi di carattere normativo in capo a soggetti costituiti secondo la normativa di un Paese terzo e/o in relazione a processi produttivi che si svolgono al di fuori dell'Unione che si rende necessario verificare se siffatta configurazione del loro ambito applicativo possa reputarsi correlata alla – e, quindi, giustificata dalla – presenza di un adeguato collegamento tra le fattispecie considerate ed il territorio UE.

Scendendo nel dettaglio, l'operatività degli obblighi di *due diligence* prescritti dalla direttiva *CS3D* nei confronti delle società che sono costituite in conformità alla normativa di un Paese terzo risulta improntata, come si è visto, al criterio del fatturato[62]. Non tutte le imprese «terze» sono tenute, quindi, a detti adempimenti, bensì solo quelle che producano nell'Unione un fatturato superiore a determinate soglie (c.d. criterio del *doing business*).

Simile impostazione è indubbiamente funzionale a correlare l'applicazione delle regole in questione alla «presenza», nel mercato interno, delle imprese extra-UE considerate, circoscrivendola a quelle che, in forza del citato criterio, possano reputarsi ivi attive ed operanti. Tale approccio, peraltro, può reputarsi ispirato anche alla summenzionata *effects doctrine* e, nello specifico, all'intento di contrastare le ricadute sul funzionamento del mercato interno, in termini di potenziale distorsione della concorrenza, astrattamente derivanti dall'attività di questi soggetti allorché liberi – diversamente dalle imprese UE – dai vincoli di sostenibilità in oggetto.

Questa lettura trova esplicito conforto nel considerando 30 della direttiva *CS3D*, nell'ambito del quale si sottolinea che «al fine di definire l'ambito d'applicazione della presente direttiva in relazione alle società di paesi terzi, è opportuno optare per il criterio del fatturato descritto, in quanto crea un collegamento territoriale tra la società di paese

[62] V. *supra*, par. 2.

terzo e il territorio dell'Unione» e che «il fatturato è un indicatore degli effetti che le attività di tali società potrebbero avere sul mercato interno».

Non pare, quindi, potersi revocare in dubbio, alla luce delle considerazioni in precedenza svolte, l'idoneità del criterio in esame ad attestare l'esistenza di un collegamento tra il territorio dell'Unione e le predette società di Paesi terzi sufficiente a giustificare l'applicazione delle disposizioni in questione anche nei loro confronti[63].

A diversa conclusione, naturalmente, dovrebbe giungersi ove con tale fattore di collegamento si volesse giustificare l'operatività degli obblighi in esame con riguardo alle attività svolte da imprese non-UE all'estero, tanto più allorché destinate a sbocchi commerciali diversi dal mercato interno e, come tali, insuscettibili di contribuire alla produzione nell'Unione del fatturato richiesto ai fini dell'applicazione della direttiva né di interferire con il funzionamento del mercato interno.

Nessuna criticità sembrerebbe emergere, parimenti, in relazione agli obblighi di *due diligence* ed ai divieti di importazione sanciti dalle misure *product-based* dianzi analizzate.

Vero è, infatti, che il campo di applicazione di tali strumenti comprende, in maniera incondizionata ed indiscriminata, anche soggetti che non presentano alcun collegamento con il territorio dell'Unione e prodotti realizzati al di fuori dei suoi confini. Né, peraltro, pare ravvisabile – con l'eccezione del regolamento *CBAM* – alcuna puntuale correlazione tra queste misure, da una parte, e la tutela dell'ambiente e/o della competitività all'interno dell'Unione, dall'altra parte. Solo il regolamento n. 2023/956 risulta ispirato, infatti, all'esigenza di contrastare gli effetti negativi, per l'Unione, in termini di *carbon leakage* e di distorsione della concorrenza derivanti dall'assenza, all'estero, di meccanismi analoghi all'EU *ETS*.

Ciò nondimeno, l'operatività delle disposizioni di cui trattasi anche nei confronti di soggetti costituiti secondo la normativa di uno Stato terzo ed ivi operanti può reputarsi senz'altro giustificata dalla collocazione nel territorio dell'Unione della condotta consistente nell'accesso al mercato interno e/o di tutti i passaggi a ciò preliminari e funzionali[64].

Diverso discorso meritano, invece, come si è accennato, le implicazioni sui processi produttivi che si svolgono al di fuori dell'Unione derivanti *i*) dai meri stimoli in tal senso ricavabili dalle regole in materia di rendicontazione e da quelle, suddette, recanti limiti e condizionamenti all'importazione di determinati prodotti, nonché *ii*) per quel che concerne i partner commerciali dei soggetti ricompresi nell'ambito operativo degli

[63] In questi termini si esprime, per esempio, N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura*, cit., p. 669.

[64] In questi termini cfr. J. SCOTT, *The Global Reach*, cit., p. 45. La medesima Autrice, nel contributo *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1348, sottolinea che il *market access* costituisce, probabilmente, il principale fattore rappresentativo – in linea con il principio di territorialità – dello svolgimento, all'interno dell'Unione, della condotta rilevante ai fini dell'operatività della norma considerata.

strumenti considerati, dalle clausole all'uopo inserite nei contratti di riferimento. Come si è già avuto occasione di osservare, la percezione della necessità di attivarsi in questa direzione – pur rappresentando l'obiettivo perseguito – non ha origine normativa, essendo riconducibile, a ben vedere, a mere dinamiche di carattere commerciale ed economico che le misure in esame si propongono precipuamente di innescare. In quanto ad esse riconducibili in via meramente indiretta, non sembrerebbe, dunque, ravvisabile, in relazione a questi effetti, alcuna ipotetica criticità in termini di estensione extraterritoriale del campo di applicazione delle disposizioni in esame.

A questo proposito, pare, di converso, opportuno interrogarsi, come si è accennato, in merito alla concreta idoneità di tali regole ad incidere sui processi produttivi che si svolgono all'estero alla stregua dei criteri e dei paradigmi del summenzionato *Brussels Effect*. Trattandosi, tuttavia, di considerazioni di carattere perlopiù economico, ci si limita, per il momento e nella presente sede, alle brevi riflessioni che seguono.

È innegabile che le misure in discorso siano astrattamente suscettibili di incentivare, attraverso i meccanismi dianzi descritti, l'adeguamento dei processi produttivi che si svolgono al di fuori dell'Unione.

Né, del resto, è revocabile in dubbio la ricorrenza almeno di talune delle sopra viste condizioni necessarie per la produzione degli effetti in discorso[65], quali, in particolare, la capacità regolatoria dell'ordinamento UE ed il carattere rigoroso degli standard da questo imposti in materia di sostenibilità.

Analoghe considerazioni sembrerebbero potersi svolgere, poi, in ordine alla natura inelastica dell'oggetto delle misure *product-based* dianzi analizzate. In quanto applicabili a tutte le merci che ambiscono ad accedere al mercato interno, indipendentemente dalla loro provenienza, le imprese multinazionali si vedono, infatti, impossibilitate ad eludere l'applicazione di tali regole mediante la rilocalizzazione della produzione presso ordinamenti che presentino standard ambientali meno stringenti. Il che, peraltro, rende le regole di cui trattasi suscettibili di incidere anche sulla selezione dei partner di tali soggetti e di venire, pertanto, in rilievo lungo tutta la filiera della produzione.

A conclusioni parzialmente diverse parrebbe doversi pervenire, invece, con riferimento agli incentivi ad intervenire sui processi produttivi nella direzione di una maggiore sostenibilità derivanti, in via mediata, dalle regole in materia di *due diligence* e di rendicontazione, essendo l'operatività di tali norme condizionata, come si è visto, al raggiungimento di determinate soglie di fatturato all'interno dell'Unione. Non può escludersi, in particolare, che le imprese interessate si sottraggano all'applicazione di tali prescrizioni – e, per l'effetto, anche gli stimoli che ne conseguirebbero nei termini anzidetti – suddividendo la propria attività in entità giuridiche separate al precipuo scopo di mantenere il fatturato al di sotto di dette soglie.

[65] V. *supra*, par. 4.

Curiosamente, risulta, invero, più difficile per i partner commerciali delle imprese destinatarie degli obblighi in discorso sottrarsi ai vincoli in tal senso derivanti in via mediata dalla direttiva *CSRD*, in quanto conseguenti alla loro semplice inclusione nella filiera di tali soggetti.

A favore della ricorrenza dei presupposti del *Brussels Effect* milita, altresì, la circostanza che gli standard UE in materia ambientale presentano, almeno tendenzialmente, il carattere della non divisibilità, in quanto osservati, spesso, per ragioni di efficienza, con riguardo a tutti i processi produttivi di ciascuna impresa, nella loro globalità, anziché con specifico ed esclusivo riferimento ai singoli segmenti della produzione ad essi formalmente soggetti[66]. La ricorrenza di tale requisito è strettamente correlata, tuttavia, all'(in)esistenza di sbocchi commerciali alternativi, per i prodotti considerati, rispetto al mercato UE. Tale eventualità potrebbe, infatti, disincentivare la standardizzazione della produzione in senso conforme al diritto UE e favorire, al contrario, la predisposizione di prassi e processi distinti a seconda del mercato di riferimento.

Non può, quindi, farsi a meno di considerare – trattandosi di aspetto rilevante anche in relazione al presupposto della *market size* – che, nell'attuale panorama del commercio internazionale, l'attrattività del mercato UE costituisce un assunto tutt'altro che scontato. Non può escludersi, pertanto, che le imprese a vario titolo interessate dalle regole in questione, tanto più se di piccole o medie dimensioni e/o appartenenti a Paesi in via di sviluppo, reputino più conveniente dirottare, in tutto o in parte, le proprie relazioni commerciali a favore di mercati diversi da quello dell'Unione anziché conformarsi agli standard UE.

Sono, dunque, molteplici ed imprevedibili le variabili suscettibili di venire in gioco nella prospettiva in esame. Ai fini di una più compiuta valutazione sul punto non resta, pertanto, che attendere le reazioni delle forze del mercato rispetto alle misure analizzate.

[66] A. BRADFORD, *The Brussels Effect – How the European Union rules the World*, cit., p. 214.

ABSTRACT: Il contributo esamina alcuni degli strumenti di diritto UE che si propongono di incidere – a vario titolo ed in maniera diversa – sui processi produttivi che si svolgono al di fuori del territorio dell'Unione, con l'intento (*a*) di illustrare in che modo e attraverso quali tecniche normative essi mirano a realizzare tale effetto extraterritoriale, nonché (*b*) di valutarne la compatibilità con i limiti imposti dalla sovranità territoriale degli Stati terzi interessati e (*c*) di vagliarne, infine, la concreta idoneità a generare il c.d. *Brussels Effect*.

PAROLE CHIAVE: catene del valore; sostenibilità; responsabilità delle imprese; extraterritorialità; *Brussels Effect*.

EU Law and sustainability in global value chains: from extraterritoriality to the Brussels Effect.

ABSTRACT: The paper examines some of the legal instruments recently adopted by the European Union with a view to fostering sustainable and responsible corporate behavior throughout the global value chain by addressing (even) those conducts which take place abroad with the aim to (a) describe how these measures attempt to reach such goal, (b) analyse their implications as regards the national sovereignty of the third States which may be concerned and (c) evaluate their suitability to produce the so called Brussels Effect.

KEYWORDS: global value chains; sustainability; corporate responsibility; extraterritoriality; Brussels Effect.

Competenza giurisdizionale nelle controversie a carattere transnazionale extra-UE: la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sull'interpretazione del *forum necessitatis* nel regolamento (CE) n. 4/2009

Chiara Gozzuti*

SOMMARIO: 1. La competenza del giudice europeo nelle controversie extra-UE: il caso *R.K.* – 2. La *ratio* del foro di necessità e il diritto di accesso al giudice. – 3. Il *forum necessitatis* nel regolamento 4/2009 alla luce della giurisprudenza della CGUE. – 3.1. L'incompetenza delle autorità giurisdizionali degli Stati membri secondo i titoli di giurisdizione generali e speciali delineati dal regolamento. – 3.2. La connessione sufficiente ai fini dell'esercizio del *forum necessitatis*. – 3.3. Impossibilità o irragionevolezza del procedimento in uno Stato terzo e lo stretto collegamento con la causa. – 4. L'applicazione restrittiva del *forum necessitatis* nonostante la concreta eccezionalità della pretesa: riflessioni conclusive.

1. La competenza del giudice europeo nelle controversie extra-UE: il caso *R.K.*

La recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *R.K.*[1] offre l'occasione per trattare dell'istituto del foro di necessità (o *forum necessitatis*), un tema già affrontato in dottrina, seppur non diffusamente, che continua a destare incertezze dal punto di vista interpretativo, soprattutto in ragione della sua complessità applicativa[2].

Il caso oggetto del presente contributo assume particolare rilievo in questo contesto, in quanto la Corte di giustizia, chiamata a interpretare le disposizioni sulla competenza giurisdizionale previste dal regolamento (CE) n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari[3], si è espressa sull'applicazione del *forum necessitatis* nell'ambito di una

---

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

[1] Corte di giustizia, sentenza del 27 marzo 2025, causa C-67/24, *R.K.*, EU:C:2025:214.

[2] In materia, è opportuno segnalare: D. BARDEL, I. MERINO CALLE, *El foro de necesidad y el acceso internacional a la justicia ante la vulneración de derechos humanos por parte de sujetos económicos privados*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023, n. 2, pp. 167-197, reperibile *online*; K. PACUŁA, M. SZPUNAR, *Forum of necessity in family law matters within the framework of EU and international law*, in *Polski Proces Cywilny*, 2021, pp. 563-592; P. FRANZINA, *Forum Necessitatis*, in F.C. VILLATA, I. VIARENGO (edited by), *Planning the future of cross border families: A path through coordination*, Oxford, 2020, pp. 325-330; G. BIAGIONI, *Alcuni caratteri generali del forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2012, n. 1, pp. 20-36, reperibile *online*.

[3] Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari. Per un approfondimento in materia, v. C. HONORATI (a cura di), *Guida pratica all'applicazione del regolamento n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari*, 2023, reperibile *online*; B. HESS, S. SPANCKEN, *Setting the scene – The EU Maintenance Regulation*, in P.R. BEAUMONT, B. HESS, L. WALKER, S. SPANCKEN (edited by), *The recovery of maintenance in the EU and worldwide*, Oxford, 2014,

controversia tra due parti residenti in e cittadine di, rispettivamente, uno Stato membro (Bulgaria) e uno Stato terzo rispetto alla UE (Canada).

Per inquadrare la questione, è utile ripercorrere brevemente i fatti.

R.K., di nazionalità bulgara, e K.Ch., di nazionalità canadese, sono sposati e risiedono in Canada con i loro due figli, questi ultimi con doppia nazionalità canadese e bulgara. Nel 2017, la Corte Suprema del Québec stabilisce a carico di R.K. un obbligo di alimenti nei confronti dei due figli e dell'ex moglie, oltre a statuire sul divorzio e sulla definizione della responsabilità genitoriale. Nel 2018 R.K. viene dichiarato insolvente e, trovandosi in una situazione di indigenza, alla fine del 2019 decide di fare ritorno in Bulgaria e trasferirsi a Sofia. Dopo qualche tempo, promuove un giudizio dinanzi al giudice bulgaro per ottenere la modifica degli assegni alimentari, in particolare la riduzione dell'importo per il figlio ancora minorenne e la cessazione del versamento degli stessi nei confronti dell'ex moglie e del secondo figlio, nel frattempo divenuto maggiorenne, motivando la sua domanda con la persistente situazione di disagio economico. I tre convenuti continuano a risiedere in Canada. Nel 2023 il giudice rigetta il ricorso per difetto di competenza internazionale in base al regolamento n. 4/2009.

R.K. propone ricorso e ottiene l'annullamento dell'ordinanza. Il giudice d'appello ritiene infatti che la competenza internazionale bulgara debba essere valutata non sulla base del regolamento UE, che ritiene non applicabile al caso di specie, bensì delle norme interne sulla giurisdizione internazionale. Poiché queste ultime attribuiscono competenza sulla base del criterio della cittadinanza del ricorrente, il requisito sarebbe soddisfatto dalla cittadinanza bulgara del padre e marito[4]. La causa viene così rinviata dinanzi al giudice di prima istanza per il proseguimento del processo. Quest'ultimo, però, non concordando con tale decisione, in particolare quanto alla non applicabilità del regolamento n. 4/2009, sospende il procedimento e rinvia alla Corte di giustizia per l'interpretazione sul punto.

Nello specifico, chiede se l'applicazione delle norme di diritto internazionale privato bulgare, così come stabilito dalla decisione del tribunale di seconda istanza, sia contraria alle disposizioni del regolamento e, in tal caso, se egli debba dichiararsi competente conformemente all'art. 7 del regolamento, a titolo di *forum necessitatis*, in relazione ad una controversia che abbia ad oggetto la modifica – *in species*, la sospensione

---

pp. 331-335; B. ANCEL, H. MUIR WATT, *Aliments sans frontières. Le règlement CE n. 4/2009 du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matère d'obligations alimentaires*, in *Revue critique de droit international privé*, 2010, pp. 457-484; F. POCAR, I. VIARENGO, *Il regolamento (CE) n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2009, pp. 805-828.

[4] L'art. 11 del Codice di diritto internazionale privato bulgaro, rubricato «Competenza in materia di obbligazioni alimentari», stabilisce che: [i] giudici bulgari hanno competenza in materia di obbligazioni alimentari, oltre che nei casi di cui all'art. 4, par. 1, anche quando il creditore di alimenti risiede abitualmente in Bulgaria». L'art. 4 stabilisce che: «(1) Gli organi giurisdizionali bulgari e altri organismi bulgari hanno competenza internazionale quando: 2. il ricorrente o il richiedente è un cittadino bulgaro o una persona giuridica di diritto bulgaro» (traduzione a cura dell'a.).

– di una decisione canadese relativa all'obbligo di mantenimento nei confronti dell'ex moglie, cittadina e residente in Canada[5].

La Corte precisa i contorni applicativi della giurisdizione di necessità nei casi in cui la controversia presenti un collegamento significativo non con l'UE, ma con uno Stato terzo, al fine di garantire il diritto di accesso alla giustizia. In particolare, la questione è se, nonostante gran parte degli elementi della controversia sia localizzato in Canada – residenza abituale e cittadinanza della convenuta-creditrice, nonché l'autorità giurisdizionale che ha pronunciato la sentenza che statuisce sui crediti alimentari – la giurisdizione di necessità possa essere invocata in via residuale per garantire al ricorrente-debitore l'accesso al giudice bulgaro nell'ambito di una domanda di modifica delle prestazioni alimentari, intesa come situazione eccezionale, e se dunque siano soddisfatti tutti gli elementi costitutivi della fattispecie previsti dall'art. 7 del regolamento n. 4/2009.

Prima di analizzare il tema del foro di necessità, è interessante ricostruire brevemente le ragioni che hanno portato il giudice di prime cure ad applicare – correttamente – il regolamento n. 4/2009 per determinare la propria competenza in relazione alla controversia in esame.

Il regolamento in materia di obbligazioni alimentari introduce importanti novità rispetto ai precedenti strumenti adottati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. Tra queste, particolare rilievo assume la realizzazione di un sistema uniforme e completo di titoli di giurisdizione. A differenza del sistema di Bruxelles I[6], infatti, le norme in materia di competenza giurisdizionale stabilite nel regolamento si applicano *erga omnes*, ossia indipendentemente dal fatto che il domicilio del convenuto

[5] Il giudice bulgaro propone alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali: oltre a se possa dichiararsi competente ai sensi dell'art. 7 per pronunciarsi sulla modifica dell'obbligazione alimentare nei confronti della moglie convenuta, chiede: 1) se, ai fini della determinazione della competenza del giudice adito e nel caso in cui il creditore di alimenti risieda in uno Stato terzo, si debbano applicare le disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 4/2009 oppure le norme interne di diritto internazionale privato bulgaro; 2) se la domanda di un debitore di alimenti di ridurre o estinguere le obbligazioni alimentari esistenti rientri nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento; 3) se il concetto di nazionalità comune di cui all'art. 6 possa essere interpretato in modo da includere situazioni in cui le parti sono tutte cittadine di uno Stato membro, ma solo due di loro possiedono anche la nazionalità di uno Stato terzo. La Corte ha ritenuto di esaminare congiuntamente la prima e la seconda questione, che riguardano l'ambito di applicazione del regolamento n. 4/2009 e, in seguito, di analizzare la terza e la quarta questione, che riguardano le norme sulla competenza giurisdizionale di cui agli artt. 6 e 7 di tale regolamento (punto 30).

[6] Il regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione) (noto come Bruxelles I-*bis*), che riprende la struttura della Convenzione di Bruxelles del 1968 e le sue successive modificazioni, prevede che le regole di competenza si applichino sempre e solo quando il convenuto è domiciliato in uno Stato membro (tenendo opportunamente in considerazione le eccezioni costituite dalle competenze esclusive e dalla competenza prorogata). Si delinea così un'importante limitazione dell'ambito di applicazione del regolamento sotto il profilo personale. Quando il convenuto non è invece domiciliato in uno Stato membro la competenza è disciplinata mediante un rinvio alle norme interne sulla giurisdizione, di modo che a ciascuno Stato membro è demandato il compito di prendere in considerazione tali situazioni residue o eccezionali, permettendo l'esercizio della giurisdizione con norme sussidiarie o residue quando ciò sia opportuno o necessario. V. F. POCAR, I. VIARENGO, *Il regolamento (CE) n. 4/2009*, cit., pp. 815-816.

si trovi in uno Stato membro o in uno Stato terzo, purché si realizzi uno dei criteri di competenza stabiliti dal regolamento. In tal modo, i giudici degli Stati membri sono tenuti a fondare la propria giurisdizione esclusivamente sui criteri stabiliti dall'Unione europea con la conseguenza di rendere inoperanti le norme interne che regolano la competenza giurisdizionale nelle controversie extra-UE. La questione in esame costituisce uno spunto particolarmente significativo per misurare la portata del regolamento n. 4/2009 e, in particolare, la funzione residuale del foro di necessità previsto dall'art. 7, concepito come strumento volto a scongiurare il rischio che le parti siano limitate nel loro diritto di accesso a un tribunale.

2. La *ratio* del foro di necessità e il diritto di accesso al giudice.

La *ratio* del foro di necessità è quella di scongiurare un diniego di giustizia, offrendo al ricorrente la possibilità di agire in giudizio davanti a un'autorità che, pur essendo normalmente incompetente, presenta tuttavia con la causa un collegamento sufficiente, qualora sussista un'impossibilità oggettiva di adire il giudice naturale.

A livello europeo, tra gli strumenti volti a favorire la cooperazione giudiziaria civile attraverso la creazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il regolamento in materia di obbligazioni alimentari rappresenta il primo atto comunitario a prevedere espressamente un *forum necessitatis* come risultato di una precisa scelta politico-legislativa. L'obiettivo di questo intervento era, ed è tutt'ora, quello di semplificare la composizione delle controversie in ambito familiare, che presentano punti di contatto non solo intra, ma anche extra-UE[7].

Nell'ottica di una sempre crescente mobilità transfrontaliera, il legislatore comunitario ha adottato un atto contenente un sistema completo di titoli di giurisdizione, applicabile *erga omnes*, a chiusura del quale si inserisce proprio la giurisdizione di necessità, caratterizzata da una natura residuale ed eccezionale[8]. Questo istituto è stato

[7] Un esempio di deroga alla giurisdizione era costituito dall'art. 15 del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale (noto come Bruxelles II-*bis*), che disciplina il trasferimento della competenza giurisdizionale di un giudice di uno Stato membro all'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro «più adatta a trattare il caso». Si tratta di un'originale formulazione di *forum non conveniens* che, al pari del foro di necessità, apre le porte a una maggiore discrezionalità nell'individuazione del giudice competente, seppure limitatamente ai casi intra-UE. Per un'analisi approfondita, E. PATAUT, *Article 15*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (edited by), *Brussels IIbis Regulation*, Munich, 2012, pp. 164-176. L'art. 15 del regolamento Bruxelles II-*bis* è stato riformulato all'interno del regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione): il trasferimento della competenza giurisdizionale è oggi regolata dagli artt. 12 e 13. Si veda, N. LOWE, C. HONORATI, M. HELLNER, *Brussels II*-ter, Cambridge, 2024, pp. 152-171.

[8] S. MARINO, *Il nuovo regolamento comunitario sulla cooperazione giudiziaria civile in materia di obbligazioni alimentari*, in *La Nuova giurisprudenza civile e commerciale*, 2009, pp. 599-614.

poi introdotto nel regolamento n. 650/2012 sulle successioni[9], nonché nei regolamenti n. 2016/1103 e n. 2016/1104, rispettivamente sui regimi patrimoniali tra coniugi e sugli effetti patrimoniali delle unioni civili registrate[10].

Negli ultimi tempi, il tema della giurisdizione di necessità è stato preso in considerazione anche in altri ambiti. Lo dimostra, ad esempio, il recente rapporto della Commissione europea sull'applicazione del regolamento Bruxelles I-*bis*[11] – che riprende l'ipotesi, già avanzata nel Libro Verde sulla revisione del regolamento n. 44/2001 (c.d. Bruxelles I), ma mai attuata – di estendere le disposizioni sulla competenza giurisdizionale anche ai soggetti domiciliati in Stati terzi per le controversie che riguardano la materia civile e commerciale[12].

---

[9] Regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo. In materia, si veda: A. DAVÌ, *Introduzione al regolamento europeo sulle successioni*, Napoli, 2019; H.P. PAMBOUKIS, *EU Succession Regulation no 650/2012: a commentary*, Oxford, 2019; I. QUEIROLO, *Drafting normativo e competenza giurisdizionale nel regolamento (UE) n. 650/2012 in materia di successioni mortis causa*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, pp. 870-894; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Article 11*, in A.L. CALVO CARAVACA, A. DAVÌ, H.P. MANSEL (edited by), *The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, 2016, p. 199 ss.; A. BONOMI, P. WAUTELET, *Il regolamento europeo sulle successioni: commentario alla Reg. UE 650/2012 in vigore dal 17 agosto 2015*, Milano, 2015.

[10] Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate. In materia: L. RUGGERI, A. LIMANTÈ, N. POGORELČNIK VOGRINC, *The EU regulations on matrimonial property and property of registered partnerships*, Cambridge, 2022; P. BRUNO, *I regolamenti europei sui regimi patrimoniali dei coniugi e delle unioni registrate: commento ai Regolamenti (UE) 24 giugno 2016, n. 1103 e 1104 applicabili dal 29 gennaio 2019*, Milano, 2019; I. BARRIÈRE BROUSSE, *Le patrimoine des couples internationaux dans l'espace judiciaire européen*, in *Journal du Droit International*, 2017, pp. 485-514; P. LAGARDE, *Règlements 2016/1103 et 1104 du 24 juin 2016 sur les régimes matrimoniaux et sur le régime patrimonial des partenariats enregistrés*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, pp. 676-686.

[11] Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), COM(2025) 268 final del 2 giugno 2025, p. 4 ss.

[12] Libro verde sulla revisione del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, COM(2009) 175 definitivo del 21 aprile 2009. Ulteriori sviluppi si individuano anche al di fuori del diritto internazionale privato, nell'ambito dell'azione esterna dell'UE, in materia di politica estera e sicurezza comune. Una disposizione che regola il *forum necessitatis* è stata introdotta nel regolamento (UE) 2025/395 del Consiglio, del 24 febbraio 2025, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. La modifica intervenuta nel febbraio 2025 ha introdotto un nuovo art. 11-*quinquies* stabilendo che «[l]addove nessun giudice di uno Stato membro sia competente in virtù di altre disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto di uno Stato membro, in via eccezionale il giudice di uno Stato membro può conoscere di una domanda di risarcimento del danno proposta ai sensi dell'art. 11 *bis* o 11 *ter* a condizione che la causa abbia un collegamento sufficiente con lo Stato membro del giudice adito». Inoltre, il regolamento prevede, nel suo considerando 39, un'interpretazione della nozione di sufficiente collegamento

Seppur regolamentato, l'istituto resta controverso sia sul piano della sua compatibilità con i principi di prossimità e certezza, sia riguardo all'articolazione tra lo spazio giudiziario europeo e la tutela dei diritti fondamentali, in particolare il diritto di accesso alla giustizia.

Per quanto attiene al primo profilo, è noto che le norme di diritto internazionale privato e processuale sono ispirate ai principi di prossimità e certezza, che costituiscono il fondamento del sistema dello spazio giudiziario europeo e, più nello specifico, della cooperazione giudiziaria civile[13]. I criteri di giurisdizione stabiliti dal legislatore devono essere formulati in modo da giustificare l'interesse del giudice ad assumere la competenza, evidenziando il collegamento effettivo tra il foro e la controversia[14]. Perciò, ogni deroga a tali criteri generali va interpretata in modo rigoroso e limitato, senza estenderne l'applicazione al di là dei casi espressamente previsti[15].

Al di là della questione se il foro di necessità possa attenuare la rigidità dei sistemi processuali degli Stati membri, in particolare quelli di *civil law*[16], un tema che rimane controverso è se questa tutela debba essere garantita *tout court,* in quanto diritto fondamentale, oppure se sia possibile prevedere delle limitazioni, tra cui la necessaria esistenza di un collegamento minimo – meglio, sufficiente – tra la controversia e lo Stato del foro, da valutarsi caso per caso in sede giurisdizionale. In particolare, in questo contesto, lo studio dell'interazione tra gli atti di diritto derivato dell'UE e i diritti fondamentali appare quanto mai opportuno, soprattutto in relazione a materie

---

che si può ritenere sussistente quando l'attore, ad esempio, è domiciliato in uno Stato membro o è costituito, laddove si tratti di una persona giuridica, in conformità con il diritto di tale Stato.

[13] Sul tema, *ex multis*: P. LAGARDE, *Le principe de proximité dans le droit international privé contemporain. Cours général de droit international privé*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, L'Aja, 1986, pp. 127-168.

[14] R. CAFARI PANICO, *Forum necessitatis: Judicial Discretion in the Exercise of Jurisdiction,* in F. POCAR, I. VIARENGO, F.C. VILLATA (edited by), *Recasting Brussels I*, Milano, 2012, pp. 127-146. Il concetto di prevedibilità è stato ripreso anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia: in particolare, in relazione ai criteri di giurisdizione previsti nel regolamento n. 4/2009 di cui *infra*, v. sentenza del 7 giugno 2018, causa C-83/17, *KP*, EU:C:2018:408, punto 44.

[15] Corte di giustizia, sentenza del 19 gennaio 1993, causa C-89/91, *Shearson Lehman Hutton*, EU:C:1993:15, punti 14-16, con riferimento alla Convenzione di Bruxelles del 1968. Proprio in nome del principio di certezza del diritto, il meccanismo del *forum non conveniens* è stato dichiarato incompatibile con il sistema *Bruxelles*: attribuendo al giudice adito un potere discrezionale di rinviare la causa a un foro estero ritenuto più idoneo, si introdurrebbe infatti un elemento di imprevedibilità che contrasterebbe con le regole di competenza concordate a livello comunitario. Si veda S.M. CARBONE, *Lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Da Bruxelles I al regolamento CE n. 805/2007*, Torino, 2009, pp. 56-57. Per quanto attiene all'interpretazione della Corte di giustizia, v. sentenza del 1° marzo 2005, causa C-281/02, *Owusu*, EU:C:2005:120.

[16] Si suole distinguere tra ordinamenti di *civil law* e *common law* poiché questi ultimi conferiscono al giudice maggior margine di apprezzamento nella gestione dei conflitti di giurisdizione, siano essi negativi o positivi, come attestato dalla dottrina del *forum (non) conveniens.* In materia v.; C.M. MARIOTTINI, *The Proposed Recast of the Brussels I Regulation and Forum Non Conveniens in the European Union Judicial Area*, in F. POCAR, I. VIARENGO, F.C. VILLATA (edited by), *Recasting Brussels I*, cit., pp. 285-296; L. MARI, *Il diritto processuale civile della Convenzione di Bruxelles*, Vol. I. *Il sistema della competenza*, Padova, 1999.

particolarmente sensibili, come quella familiare e, in specie, nell'ambito delle obbligazioni alimentari.

Tradizionalmente il diritto internazionale pubblico non obbliga gli Stati a esercitare i propri poteri attraverso l'apparato giurisdizionale, né in relazione a controversie puramente interne, né a quelle caratterizzate da elementi di estraneità[17]. Tuttavia, il diritto di accesso alla giustizia – ricompreso tra i diritti umani e quindi tale da essere suscettibile di applicazione a livello universale – ha assunto un ruolo centrale, imponendo di bilanciare la tutela di tale diritto con l'esigenza di preservare la sovranità statale nell'esercizio della giurisdizione.

In Europa, il principale strumento di diritto internazionale in materia di diritti umani è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[18], definita dalla Corte di Strasburgo come «instrument vivant», data la sua attitudine a adattarsi ai mutamenti sociali e a rispondere alle nuove esigenze di tutela[19]. Parallelamente, l'Unione europea si è dotata di un catalogo di diritti fondamentali adottando nel 2000 la Carta UE, che raccoglie i diritti già previsti dalla CEDU, riformulandoli e inserendoli in una struttura innovativa[20].

La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento UE è stato oggetto di approfondite riflessioni da parte della dottrina, che si sono estese anche allo studio del rapporto tra la protezione dei diritti fondamentali e gli atti di diritto derivato che dettano norme di diritto internazionale privato, ambito nel quale si pone la questione di come garantire la piena effettività di tali diritti e, soprattutto, del diritto di accesso alla giustizia[21]. In questo contesto, rileva in particolare l'analisi degli artt. 6 CEDU e 47 Carta UE, quali standard minimi a garanzia del giusto processo[22].

---

[17] L.R. KIESTRA, *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Den Haag, 2014, pp. 85-143, spec. 86-108; S. BARIATTI, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2010, pp. 396-424, spec. p. 398, 400-401.

[18] Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. La letteratura sulla CEDU è copiosa, per questo si segnalano a titolo meramente ricognitivo: R. WHITE, C. OVEY, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2010; C. DEFILIPPI, D. BOSI, R. HARVEY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, 2006; S. BARTOLI, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; J.E.S. FAWCETT, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 1987.

[19] F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1989.

[20] Si ricorda che con il Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali, riproclamata il 12 settembre 2007 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, ha acquisito efficacia vincolante, assumendo lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE).

[21] S. BARIATTI, *Diritti fondamentali*, cit.

[22] Per quanto riguarda il diritto di accesso al tribunale, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto non avere natura assoluta ed essere soggetto a limitazioni. *Ex multis* v. sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 26083/94, *Waite e Kennedy* c. *Germania*, par. 59, dove ribadisce che le restrizioni sono ammesse implicitamente «since the right of access by its very nature calls for regulation by the State. In this respect, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation, although the final decision as to the observance of the Convention's requirements rests with the Court. It must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent

L'art. 6 sancisce il diritto a un equo processo, stabilendo che ognuno ha diritto a che la propria causa sia trattata da un tribunale imparziale e indipendente, costituito per legge, che decida entro tempi ragionevoli, pubblicamente, salvo limitazioni a tutela di interessi superiori o per garantire l'efficacia dell'amministrazione della giustizia.

Il diritto a un equo processo si articola in due concetti: il diritto *al* processo, relativo alla pubblicità, l'accesso a un tribunale[23], l'indipendenza e l'imparzialità e la durata ragionevole; e il diritto *nel* processo, caratterizzato dall'eguaglianza delle parti e dal diritto ad essere informati tempestivamente, in modo dettagliato e comprensibile, della controversia in cui si è coinvolti.

Bisogna affermare, però, che l'accesso al giudice non deve intendersi in senso assoluto: infatti, gli Stati godono di un certo margine di discrezionalità nel garantire tale diritto, purché non se ne comprometta la sostanza. Ogni limitazione deve perseguire uno scopo legittimo e rispettare il principio di proporzionalità, senza mai privare il singolo dell'effettiva possibilità di far valere le proprie ragioni in tribunale[24].

Nel processo di integrazione europea, l'affermazione dei diritti fondamentali[25], e in particolare del diritto di accesso a un giudice, è risultato di un processo evolutivo abbastanza complesso: con la sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha dapprima affermato che tali diritti fondamentali costituiscono veri e propri principi generali del diritto dell'Unione e, in un secondo momento, ha contribuito in modo decisivo a fondare il testo della Carta dei diritti fondamentali, che oggi, nel testo approvato a Strasburgo e a cui rinvia l'art 6 TUE, costituisce il vero catalogo di diritti fondamentali dell'Unione[26].

---

that the very essence of the right is impaired». Il caso riguarda due cittadini britannici che avevano prestato servizio come programmatori presso l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) a Darmstadt (Germania), tramite società intermediarie. Dopo la cessazione del rapporto di lavoro nel 1990, intentano una causa dinanzi ai giudici tedeschi, sostenendo di essere di fatto dipendenti dell'ESA. L'ESA invoca l'immunità giurisdizionale prevista dalla Convenzione istitutiva e i tribunali si dichiarano incompetenti. I ricorrenti adiscono la Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione del loro diritto di accesso a un giudice. la questione di diritto riguardava il bilanciamento tra l'immunità delle organizzazioni internazionali e le garanzie dell'art. 6, par. 1 CEDU.

[23] Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 21 febbraio 1975, ricorso n. 4451/70, *Golder* c. *United Kingdom*. La sentenza ha chiarito che anche il diritto di accesso a un tribunale deve essere inteso come parte del diritto ad un processo equo (par. 36). Il caso riguardava un detenuto in una prigione inglese il cui diritto di accesso a un tribunale era stato effettivamente limitato dalla decisione del Ministro degli interni di negargli l'autorizzazione a consultare un avvocato.

[24] S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2012, Padova, pp. 172-288.

[25] Sebbene le espressioni «diritti fondamentali» e «diritti umani» vengano impiegate in maniera alternativa tra loro, l'impostazione tradizionale suole distinguere i primi – garantiti nell'ordinamento dell'UE dalla Carta dei diritti fondamentali – dai secondi, che sono garantiti da norme di origine internazionale. La distinzione è illustrata da P. KINSCH, *Droits de l'homme, droits fondamentaux et droit international privé*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, 2005, pp. 22-36.

[26] La bibliografia inerente alle vicende che hanno informato il processo di adozione della Carta dei diritti fondamentali è sterminata, tra gli altri: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 164-174; B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, pp. 81-99; A. DI STASI, A. IERMANO, A. LANG, A. ORIOLO, R. PALLADINO, *Spazio europeo di giustizia e applicazione giurisprudenziale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2024; M. JAEGER, *I*

All'interno della Carta, l'art. 47 riconosce a ogni individuo il diritto a una tutela effettiva e a un giusto processo, facendo esplicito rinvio alle principali fonti internazionali e regionali in materia di diritti umani. Le Spiegazioni a corredo dell'articolo evidenziano come esso presenti un campo di applicazione più ampio rispetto alle disposizioni corrispondenti contenute nella CEDU[27]. Infatti, mentre le norme della CEDU garantiscono l'invocabilità dei soli diritti contemplati nella CEDU stessa e nei suoi Protocolli addizionali, la norma della Carta UE estende l'oggetto della propria tutela a tutti i diritti e a tutte le libertà garantiti dall'ordinamento dell'Unione[28].

È pacifico affermare che, così come per la CEDU, la Carta non contempla un diritto di accesso al giudice illimitato, potendo essere sottoposto a condizioni per la sua applicabilità: infatti, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, i diritti fondamentali non godono di un carattere assoluto, ma possono essere oggetto di limitazioni, purché tali restrizioni perseguano effettivamente obiettivi di interesse generale e non siano sproporzionate o eccessive al punto da compromettere l'essenza stessa dei diritti garantiti[29].

Alla luce di quanto esposto, è chiaro che il legislatore dell'Unione è tenuto a rispettare i principi del *due process*, sottoponendo i criteri di giurisdizione a un controllo di legittimità fondato sia sulla Carta dei diritti fondamentali UE, sia sulla CEDU. Questi due strumenti, interagendo sia sul piano sostanziale, sia processuale, mirano a garantire un equilibrio tra i diritti delle parti: da un lato, l'accesso alla giustizia, dall'altro, il rispetto delle garanzie difensive per il convenuto[30].

Nella prospettiva del *forum necessitatis*, il legislatore europeo persegue una duplice finalità: evitare un diniego di giustizia e, allo stesso tempo, giustificare l'attribuzione della competenza a un giudice dell'Unione mediante l'individuazione di un collegamento sufficientemente significativo con lo Stato membro, anche quando il convenuto sia domiciliato o residente in uno Stato terzo. In questo modo, la giurisdizione europea non risulta del tutto imprevedibile per il convenuto.

Come rileva parte della dottrina, questa impostazione sembra sostituire i fori esorbitanti nazionali con nuovi fori – forse esorbitanti – di matrice europea, segnando un

---

rapporti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea nella prospettiva di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, cit., pp. 319-339; L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, pp. 645-655; M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001, pp. 417-455.

[27] Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/c 303/02), pp. 13-14.

[28] A. DI STASI, *Spazio europeo*, cit., pp. 139-210, spec. p. 142.

[29] Corte di giustizia, sentenza del 18 marzo 2010, cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08, *Alassini et al.*, EU:C:2010:146.

[30] A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338, spec. p. 1330-1333.

cambio di paradigma. Se infatti la Convenzione di Bruxelles puntava a eliminare i fori esorbitanti nei rapporti tra Stati membri per facilitare la circolazione delle decisioni giudiziarie, l'ampiamento dell'ambito di applicazione dei regolamenti UE ai soggetti domiciliati in Stati terzi ha spinto il legislatore europeo a introdurre fori residuali, come il foro di necessità, per evitare vuoti di tutela e, al contempo, proteggere interessi giuridici interni all'Unione[31].

L'Unione europea ha quindi sviluppato un sistema di cooperazione in materia giudiziaria basato su una logica unilaterale: infatti, ove necessario, attrae a sé la competenza giurisdizionale per assicurare la piena effettività del diritto di accesso alla giustizia alle parti che presentano un collegamento più o meno stretto con l'Unione stessa. Ciò si riflette sull'introduzione di clausole di *forum necessitatis* in alcuni regolamenti di settore: l'assetto così delineato rafforza la capacità dell'Unione di stabilire le condizioni di accesso alla giustizia nello spazio giudiziario europeo, garantendo effettività, prevedibilità e uniformità della tutela giurisdizionale.

Si osservi però che, questa impostazione non è obbligatoria, cioè non è necessario che negli ordinamenti interni degli Stati membri UE sia introdotto un foro di necessità in quanto strettamente connesso al diritto di accesso alla giustizia. Infatti, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che, nonostante l'introduzione di un criterio di collegamento basato sulla sufficiente connessione con lo Stato in cui si richiede la tutela giurisdizionale, il diritto di accesso al giudice non è assoluto[32].

Caso emblematico è stata la causa *Naït-Liman*[33], dove la Corte ha stabilito che l'art. 6 CEDU non impone alcun obbligo di garantire un foro di necessità e che, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso[34], l'interpretazione restrittiva dei tribunali svizzeri delle disposizioni nazionali sul foro di necessità – nella specie l'art. 3 dello Statuto

[31] In relazione ai fori esorbitanti nel mercato unico comunitario, sebbene in relazione all'efficacia delle sentenze, K.H. NADELMANN, *Jurisdictionally Improper Fora in Treaties on Recognition of Judgments*: *The Common Market Draft*, in *Columbia Law Review*, 1967, pp. 995-1023.

[32] La CEDU costituisce un «*corpus* non cristallizzato, bensì continuamente modellato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo». Così L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002, p. 198.

[33] Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza del 15 marzo 2018, ricorso n. 51357/07, *Naït-Liman* v. *Switzerland*.

[34] Il ricorrente, cittadino tunisino, viene arrestato dalle autorità italiane e consegnato al consolato tunisino di Genova, per essere quindi trasferito in Tunisia, dove subisce reiterati atti di violenza e tortura durante la detenzione. Una volta rilasciato, si rifugia in Svizzera, ottenendo dapprima lo *status* di rifugiato e, successivamente, la cittadinanza per naturalizzazione. Nel 2001, l'ex ministro tunisino, ritenuto responsabile delle sevizie, si reca in Svizzera per cure mediche; approfittando della sua presenza sul territorio, il pubblico ministero del Cantone di Ginevra avvia un procedimento penale, al quale lo stesso ricorrente partecipa come parte civile, domandando il risarcimento per le lesioni subite. Poiché l'ex ministro abbandona la Svizzera, le autorità elvetiche dispongono l'archiviazione del caso. Il ricorrente agisce in sede civile, invocando la competenza dei giudici elvetici a titolo di *forum necessitatis*, *ex* art. 3 della legge svizzera di diritto internazionale privato. Tuttavia, i giudici svizzeri, ritenendo inesistente una connessione sufficiente fra i fatti contestati e la Svizzera, si dichiarano incompetenti.

federale del diritto internazionale privato[35], con riferimento alla condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con lo Stato del foro, perseguisse obiettivi legittimi e non fosse sproporzionato a questi ultimi[36].

La questione dell'interazione tra l'art. 47 Carta UE, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo, e l'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici degli Stati membri è stata sollevata anche nella causa *M.P.A.*, il cui esito non è comunque assimilabile a quanto detto *supra*[37]. In tale contesto, il giudice del rinvio chiedeva se, qualora le parti avessero legami sostanziali con uno o più Stati membri, come la cittadinanza o la residenza precedente, ma nessuno di esse risultasse competente secondo i criteri stabiliti dai regolamenti europei, fosse comunque necessario garantire l'accesso a un giudice. In particolare, ci si domandava se il giudice adito potesse dichiararsi incompetente oppure se, in ossequio all'art. 47, fosse tenuto a garantire *comunque* un rimedio giurisdizionale effettivo. La Corte di giustizia, giudicando la questione meramente ipotetica, ha ritenuto di non dover rispondere nel caso di specie.

A prescindere dalle ragioni che hanno condotto la Corte di giustizia a non pronunciarsi sulla questione, un chiarimento sull'interazione tra il diritto di accesso alla giustizia e il foro di necessità avrebbe rappresentato un'importante occasione per definire i limiti e le condizioni in cui la giurisdizione di necessità può trovare applicazione, rafforzandone la portata interpretativa in linea con gli sviluppi già registrati a livello internazionale. È comunque possibile desumere dalla giurisprudenza, anche alla luce del caso *R.K.*, che la Corte riconosca il carattere eccezionale del *forum necessitatis*, confermandone l'applicabilità in ipotesi straordinarie.

In via generale, si deve osservare che il diritto di accesso alla giustizia costituisce un tema ricorrente nelle situazioni in cui entra in gioco il foro di necessità. Tuttavia, allo stato attuale, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, come accennato *supra*, non riconosce un diritto di accesso alla giustizia in senso assoluto: piuttosto, si tende a valutare la sussistenza di un collegamento significativo tra il giudice adito e la controversia, al fine di garantire un interesse giurisdizionale concreto e una distribuzione ottimale della competenza, funzionale a una risoluzione efficace della lite.

Pur riconoscendo una certa flessibilità nei criteri di giurisdizione, che ha permesso l'introduzione del *forum necessitatis*, i principi di prossimità e di certezza continuano a presiedere il sistema delle competenze giurisdizionali. Essi costituiscono una legittima

---

[35] Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP): «[s]e la presente legge non prevede alcun foro in Svizzera e un procedimento all'estero non è possibile o non può essere ragionevolmente preteso, sono competenti i tribunali o le autorità svizzeri del luogo con cui la fattispecie denota sufficiente connessione».

[36] Sentenza *Naït-Liman* v. *Switzerland,* cit., punto 114. K. PACUŁA, M. SZPUNAR, *Forum of necessity*, cit., p. 580.

[37] Corte di giustizia, sentenza del 1° agosto 2022, causa C-501/20, *M.P.A.*, EU:C:2022:619, punti 114-116.

limitazione al diritto, inteso in senso assoluto, di accedere a un giudice senza alcun collegamento tra controversia e Stato del foro.

3. Il *forum necessitatis* nel regolamento 4/2009 alla luce della giurisprudenza della CGUE.

Una volta delineate le finalità del *forum necessitatis*, è opportuno procedere all'analisi dell'istituto, così come previsto dall'art. 7 del regolamento n. 4/2009 e interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La disposizione stabilisce che, se nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro è competente in base agli artt. 3, 4, 5 e 6 del regolamento, in circostanze eccezionali i giudici di uno Stato membro possono comunque conoscere della causa, con la quale abbiano una connessione sufficiente, qualora risulti irragionevole o impossibile avviare o proseguire il procedimento in uno Stato terzo che presenta un collegamento stretto con la controversia. Secondo la giurisprudenza, queste condizioni hanno carattere cumulativo[38].

La CGUE non si era mai pronunciata sull'interpretazione di questo istituto in relaziona al regolamento n. 4/2009; tuttavia le condizioni per l'applicazione del criterio erano già state esaminate nel 2022 nella sentenza *M.P.A.* in relazione al regolamento n. 2201/2003[39]. In quell'occasione, l'interpretazione dell'art. 7 del regolamento n. 4/2009 si inseriva nel più ampio contesto di una causa relativa al divorzio di una coppia e alla responsabilità genitoriale nei confronti dei figli di questa, tutti residenti in Togo. Nel caso oggetto del presente contributo, al contrario, tale profilo non è oggetto di discussione: la controversia, circoscritta alla materia degli obblighi di mantenimento, consente piuttosto di ripercorrere l'*iter* interpretativo del foro di necessità, offrendo l'occasione per riflettere non solo sui suoi elementi costitutivi, ma anche sulle relazioni che questo comporta tra Stati membri e Stati terzi in tema di competenza giurisdizionale. In tale prospettiva,

[38] Sul carattere cumulativo: sentenza *R.K.*, cit., punto 56. Il concetto era già stato espresso da M. CASTELLANETA, A. LEANDRO, *Il regolamento CE n. 4/2009 relativo alle obbligazioni alimentari*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2009, pp. 1051-1111.

[39] La vicenda può essere riassunta come segue: due coniugi, cittadini rispettivamente spagnola e portoghese, lavorano come agenti contrattuali dell'Unione europea in Togo, dove risiedono dal 2015 con i loro due figli, cittadini spagnoli. Dopo la separazione di fatto nel 2018, la moglie e madre ha presentato una domanda di divorzio, unitamente alle istanze relative alla determinazione della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli e l'attribuzione dell'assegno di mantenimento in favore di questi ultimi, dinanzi al giudice spagnolo. Quest'ultimo, in accoglimento dell'eccezione di incompetenza presentata dal marito e padre, ha declinato la propria competenza in quanto – al momento della presentazione della domanda giudiziale – le parti non risiedevano abitualmente in Spagna. La madre, in appello, ha contestato tale dichiarazione di incompetenza, affermando che la determinazione della residenza abituale avrebbe dovuto essere determinata *ex* art. 40 del codice civile spagnolo, secondo cui il domicilio dei diplomatici residenti per ragioni di servizio in uno Stato diverso dalla Spagna è l'ultimo che essi hanno avuto in territorio spagnolo. Il giudice del rinvio ha quindi deciso di rivolgersi alla Corte di giustizia. Relativamente alla domanda per la determinazione dell'assegno di mantenimento in favore dei figli, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla corretta applicazione dell'art. 7 del regolamento n. 4/2009 per l'ipotesi in cui nessuna delle parti del procedimento abbia la residenza abituale in uno stato membro.

appare opportuno analizzare il significato dei singoli elementi della fattispecie, muovendo dalla ricostruzione della Corte di giustizia.

3.1. L'incompetenza delle autorità giurisdizionali degli Stati membri secondo i titoli di giurisdizione generali e speciali delineati dal regolamento.

In primo luogo, affinché il *forum necessitatis* possa operare, è necessario accertare non solo che nessuna autorità giurisdizionale sia competente in base ai criteri giurisdizionali stabiliti dagli artt. da 3 a 6, ma anche l'assenza di competenza in capo a qualsiasi altro giudice di uno Stato membro, secondo i medesimi criteri. Questa analisi non può limitarsi solo a quanto stabilito dal criterio generale previsto all'art. 3, lett. *a* e *b*, ma deve estendersi anche alle lett. *c* e *d* dello stesso articolo, nonché agli artt. 4, 5 e 6 del regolamento[40].

L'art. 3 del regolamento prevede una pluralità di fori, posti su un piano di perfetta uguaglianza e alternatività l'uno rispetto all'altro e stabilisce che: «[s]ono competenti a pronunciarsi in materia di obbligazioni alimentari negli Stati membri: a) l'autorità giurisdizionale del luogo in cui il convenuto risiede abitualmente; o b) l'autorità giurisdizionale del luogo in cui il creditore risiede abitualmente o; c) l'autorità giurisdizionale competente secondo la legge del foro a conoscere di un'azione relativa allo stato delle persone qualora la domanda relativa a un'obbligazione alimentare sia accessoria a detta azione, salvo che tale competenza sia fondata unicamente sulla cittadinanza di una delle parti; o d) l'autorità giurisdizionale competente secondo la legge del foro a conoscere di un'azione relativa alla responsabilità genitoriale qualora la domanda relativa a un'obbligazione alimentare sia accessoria a detta azione, salvo che tale competenza sia fondata unicamente sulla cittadinanza di una delle parti».

Le lett. *a* e *b* indicano come titoli di giurisdizione rispettivamente la residenza abituale del convenuto o del creditore, non rilevando il fatto che le parti sono cittadine di uno Stato membro o terzo. Le lett. *c* e *d* attribuiscono giurisdizione rispettivamente al giudice competente a conoscere di un'azione relativa allo stato delle persone o alla responsabilità genitoriale qualora la domanda di alimenti sia accessoria a tale azione, salvo che tale competenza si fondi unicamente sulla cittadinanza di una delle parti. Nel

[40] Sentenza *M.P.A.*, cit., punto 101, ripresa dalla sentenza *R.K.*, cit., punto 58. Secondo una parte della dottrina, questa impostazione riflette il principio di reciproca fiducia che presiede i rapporti tra i sistemi giurisdizionali degli Stati membri secondo il quale i giudici di uno Stato membro non possono essere chiamati a porre rimedio a una situazione di compressione del diritto di accesso alla giustizia che possa avere a verificarsi in un altro Stato membro in virtù di una competenza generale attribuita dal legislatore: v. F. MARONGIU BONAIUTI, *Art. 4 della Risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and Private International Law: il forum necessitatis come strumento volto a garantire il diritto di accesso alla giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, pp. 307-326. In senso contrario, vi è chi sostiene l'applicabilità del foro di necessità anche alle controversie che coinvolgono Stati membri, qualora sia in gioco la tutela dell'ordine pubblico: R. CAFARI PANICO, *Forum necessitatis*, cit., p. 130 ss.

caso di specie, nessuno di questi criteri permette di fondare la competenza del giudice bulgaro, tanto meno la competenza di qualsiasi altro giudice dell'UE. Infatti, tutti i criteri rimandano alla competenza del giudice canadese.

Anche i criteri previsti dagli artt. 4 e 5 del regolamento risultano inapplicabili.

L'art. 4, dedicato all'elezione del foro, consente alle parti di concordare per iscritto la competenza esclusiva di uno o più giudici di uno Stato membro, tra quelli in cui risieda abitualmente almeno una delle parti, o di cui almeno una delle parti sia cittadina. Per le controversie tra coniugi o ex coniugi, l'accordo può anche attribuire competenza al giudice già competente in materia matrimoniale o a quello dello Stato in cui i coniugi abbiano avuto la loro ultima residenza abituale comune per almeno un anno. Tuttavia, tale accordo deve rispettare specifici requisiti di forma. Nel caso concreto, non risulta che le parti abbiano concluso alcun accordo sulla competenza giurisdizionale, rendendo pertanto inapplicabile l'art. 4.

Quanto all'art. 5 del regolamento, che prevede la competenza fondata sulla comparizione del convenuto, esso attribuisce giurisdizione al giudice dinanzi al quale il convenuto si costituisce. Tuttavia, questa forma di competenza si consolida solo se il convenuto si presenta in giudizio senza contestare la giurisdizione. Se invece la comparizione avviene esclusivamente per eccepire l'incompetenza del giudice adito, come nel caso di specie, l'art. 5 non può essere invocato. Infatti, nel procedimento principale il convenuto non è comparso personalmente e il tutore *ad litem* nominato si è limitato a sollevare l'eccezione di incompetenza, escludendo così l'operatività di tale disposizione.

Nemmeno l'art. 6 può trovare applicazione in quanto prevede una competenza sussidiaria solo se entrambe le parti sono cittadine dello Stato del giudice adito[41]. Nel caso in esame, il ricorrente è cittadino bulgaro mentre l'ex moglie è cittadina canadese: non sussiste quindi il presupposto della cittadinanza comune.

Pertanto, riscontrata l'inapplicabilità di tutti i criteri ordinari di competenza previsti dal regolamento, la prima condizione per l'applicazione del *forum necessitatis* risulta soddisfatta[42].

---

[41] «Se nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro è competente ai sensi degli artt. 3, 4 e 5 e nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato parte della convenzione di Lugano che non sia uno Stato membro è competente in virtù delle disposizioni di detta convenzione, sono competenti le autorità giurisdizionali dello Stato membro di cittadinanza comune delle parti». Per un approfondimento: M. HAZELHORST, *Free Movement of Civil Judgements in the European Union and the Right to a Fair Trial*, Den Haag, 2017, p. 124 ss; L.R. KIESTRA, *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Maastricht, 2014, pp. 105-108.

[42] Sentenza *R.K.*, cit., punto 59. Bisogna notare che, nel contesto dei rapporti obbligatori, il creditore rappresenta la parte più svantaggiata. Tuttavia, lo schema processuale può subire variazioni, pertanto la disciplina prevista nel regolamento si applica a tutte le azioni in materia di obbligazioni alimentari, inclusa la fattispecie in cui l'iniziativa processuale è intrapresa dal debitore di alimenti, sebbene con le limitazioni stabilite dall'art. 8 stesso: v. F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale*, Vol. II. *Statuto personale e diritti reali*, 10ª ed., Milano, 2023, p. 304. Come è noto, tale eventualità non è affatto rara nel contesto delle relazioni tra creditori e debitori. In tali circostanze, il debitore può presentare istanza

3.2. La connessione sufficiente ai fini dell'esercizio del *forum necessitatis*.

In secondo luogo, per poter attivare il *forum necessitatis*, è indispensabile che sussista una connessione sufficientemente significativa tra la controversia e lo Stato presso cui si intende instaurare il procedimento giudiziario[43].

Questo requisito si collega strettamente alla teoria della sovranità e territorialità della competenza giurisdizionale: nella dottrina giuridica occidentale dei secoli XIX e XX, è ampiamente condiviso che l'esercizio della giurisdizione costituisca manifestazione concreta della sovranità dello Stato. La dottrina italiana insegnava che l'esercizio del potere giurisdizionale rappresenta un compito essenziale della sovranità, un insegnamento ancor oggi ampiamente condiviso. Da questa convinzione deriva che la giurisdizione sia una funzione dello Stato, e che il giudice sia uno degli organi incaricati di esercitare tale potere, attuando concretamente la sovranità statale[44].

In tale prospettiva, il requisito della connessione mira ad evitare un'estensione arbitraria o eccesiva della competenza del giudice, che potrebbe altrimenti determinare una disparità tra le parti, costringendo il convenuto a comparire davanti a un foro scelto in maniera imprevedibile o inappropriata. Da ciò deriva la finalità del legislatore di garantire la prevedibilità dei criteri di giurisdizione in riferimento a quei principi di prossimità e certezza di cui *supra*[45]. La norma persegue altresì finalità di ordine pratico, volta a prevenire difficoltà operative, quali l'acquisizione di mezzi di prova, che possono derivare dalla scarsa prossimità del giudice rispetto agli elementi fattuali della controversia. Ancora, essa mira a scongiurare fenomeni distorsivi del processo, come il

---

al giudice al fine di ottenere la revisione di una decisione precedente. La suddetta istanza può essere proposta in conseguenza a circostanze sopravvenute che abbiano determinato una modifica delle condizioni del debitore o del creditore, tali da suggerire una revisione delle prestazioni assistenziali o la loro cessazione: v. P. FRANZINA, *Il regolamento (Ce) n. 4/2009 relativo alle obbligazioni alimentari*, in M.A. LUPOI, *Tutele e procedure giudiziarie europee. Principi fondamentali e applicazioni pratiche*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 149-204, spec. p. 181 ss. Così anche Avvocato generale Bot, conclusioni del 1° dicembre 2016, causa C-499/15, *W e V.*, EU:C:2016:920: «(…) tale tipo di domanda non ha nulla di eccezionale. È frequente che uno dei genitori adisca il giudice affinché siffatte modalità vengano modificate in quanto la sua situazione personale o finanziaria è cambiata» (punto 46).

[43] Il concetto di connessione sufficiente intesa quale manifestazione della «souplesse et la vitalité du principe de proximité» è attestata da T. BALLARINO, G.P. ROMANO, *Le principe de proximité chez Paul Lagarde : quelques précisions et développements récents,* in M.N. JOBARD-BACHELLIER; P. MAYER (edited by), *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde,* Paris, 2005, pp. 37-54.

[44] N. PICARDI, *La crisi del monopolio statuale della giurisdizione e la proliferazione delle Corti*, in AA. VV., *Corti europee e giudici nazionali. Atti del 27° Convegno nazionale*, Verona, 2009, pp. 5-47.

[45] S. MARINO, *Il nuovo regolamento comunitario sulla cooperazione giudiziaria civile in materia di obbligazioni alimentari*, cit., pp. 606-607. Sul tema, è possibile consultare la giurisprudenza dei tribunali svizzeri riguardante l'interpretazione dell'art. 3 LDIP, in cui il concetto di «collegamento sufficiente» è stato individuato nella residenza abituale dell'attore in Svizzera al momento dell'instaurazione del procedimento, nonché nella presenza della sede principale di una delle parti o di un'istituzione in Svizzera: G. ROSSOLILLO, *Forum necessitatis*, cit., p. 411.

forum shopping[46], che rischierebbero di alterare l'equilibrio e la correttezza nel riparto della competenza giurisdizionale.

Nonostante l'importanza di tale criterio, l'assenza di una definizione normativa precisa del concetto di connessione sufficiente introduce un margine di discrezionalità, con conseguente incertezza nella sua applicazione pratica[47].

Di questa complessità ha dato atto anche la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Naït-Liman* c. *Svizzera*, in cui è stato ritenuto giustificato il rifiuto dei giudizi svizzeri di esercitare la giurisdizione a titolo di *forum necessitatis* in assenza di un collegamento sufficientemente stabile con la Svizzera, nonostante l'attore avesse acquisito la cittadinanza per naturalizzazione. La Corte ha precisato che la natura della controversia non imponeva comunque ai giudici svizzeri di esercitare la giurisdizione, in assenza dei presupposti previsti dall'ordinamento nazionale, non riconoscendo un obbligo internazionale di esercitare la giurisdizione civile[48].

Nel contesto dell'Unione europea, né l'art. 7 del regolamento, né altre disposizioni forniscono una definizione univoca di connessine sufficiente. Solo il considerando 16 del regolamento stabilisce che la giurisdizione basata sul *forum necessitatis* può essere esercitata esclusivamente quando la controversia presenti un legame adeguato con lo Stato membro chiamato a decidere, come la cittadinanza di una delle parti coinvolte. Sul piano giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha adottato un approccio pragmatico e fattuale, basando le proprie decisioni sulle circostanze specifiche dei casi sottoposti al suo esame. In particolare, tanto nel caso *M.P.A.*, come in *R.K.*, la Corte si limita a riproporre quanto affermato dal considerando citato[49]. Un'utile chiave di lettura deriva però dalle conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, che afferma che un collegamento sufficiente può dirsi accertato solo se risulta che i legami tra la controversia e lo Stato membro non siano meramente formali o insignificanti[50]. Deve quindi sussistere un legame concreto tra le prestazioni alimentari oggetto della lite e lo Stato le cui autorità giurisdizionali sono chiamate a decidere.

3.3. Impossibilità o irragionevolezza del procedimento in uno Stato terzo e lo stretto collegamento con la causa.

---

[46] F. MARONGIU BONAIUTI, *Art. 4 della Risoluzione dell'Institut de Droit International*, cit., pp. 307-325. In materia, v. P. DE VAREILLES-SOMMIERES, *Forum shopping in the European judicial area*, Oxford, 2007.

[47] I paesi che disciplinano il *forum necessitatis* nei loro ordinamenti interni adottano orientamenti differenti, più o meno restrittivi, circa ciò che può qualificarsi come collegamento idoneo ad ammettere che il giudice si pronunci a titolo di necessità. Si veda V. RETORNAZ, B. VOLDERS, *Le for de nécessité : tableau comparatif et évolutif*, in *Revue critique de droit international privé*, 2008, pp. 225-261.

[48] Sentenza *Naït-Liman* c. *Svizzera*, cit., par. 106.

[49] Sentenza *M.P.A.*, cit., punto 111, ripresa da sentenza *R.K.*, cit., punto 66.

[50] Avvocato generale Szpunar, conclusioni del 24 febbraio 2022, causa C-501/20, *M.P.A*, EU:C:2022:138, punto 117.

Dopo avere accertato che nessuna autorità giurisdizionale possa dichiararsi competente sulla base dei criteri previsti dal regolamento e aver appurato la sussistenza di una connessione sufficiente, è necessario verificare se il procedimento di cui si tratta non possa ragionevolmente essere avviato o svolto, oppure risulti impossibile, davanti all'autorità giurisdizionale dello Stato terzo interessato[51].

In generale, l'impossibilità di promuovere un giudizio nello Stato terzo si può manifestare attraverso ostacoli di natura giuridica o fattuale[52].

Gli ostacoli giuridici includono situazioni in cui il giudice rifiuta di esercitare la propria giurisdizione oppure, anche se esercitata, la sentenza risultante è illegittima a causa di condizioni procedurali inique. In questo secondo caso si tratta di disposizioni discriminatorie che restringono l'ammissibilità delle domande in modo da comprimere il diritto di accesso alla giustizia. La discriminazione può basarsi su criteri personali, consistendo, ad esempio, nella negazione dell'assistenza legale gratuita agli stranieri; oppure su criteri materiali, come l'esclusione di determinati diritti successori per rapporti non riconosciuti, per esempio tra partner non sposati. I fattori limitanti possono essere anche strutturali, derivando dall'inadeguatezza del sistema giudiziario derivante dalla mancanza di indipendenza e imparzialità dei giudici; da gravi e sistematiche carenze organizzative degli uffici giudiziari tali da renderli inidonei a garantire un'effettiva tutela dei diritti delle parti[53].

Gli ostacoli fattuali riguardano invece situazioni in cui è materialmente impossibile avviare o proseguire un procedimento nello Stato terzo: ciò accade, ad esempio, in contesti di guerra o in circostanze in cui non è realistico attendersi che il ricorrente possa agire davanti a quel giudice[54]. Questi incidono sul regolare funzionamento del sistema giudiziario e sulla possibilità che la decisione possa circolare, essere riconosciuta ed eseguita al di fuori dello Stato in cui è stata pronunciata[55].

---

[51] Sentenza *M.P.A.*, cit., punto 107. È opportuno sottolineare che il diniego di giustizia attiene solo alle limitazioni all'ammissibilità della domanda giudiziale e non alle questioni relative alla fondatezza del merito.

[52] Conclusioni Avvocato generale Szpunar, *M.P.A*, cit., punti 111 ss.

[53] La Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in materia di indipendenza e imparzialità. Nella sentenza del 28 ottobre 1998, ricorso n. 70/1997/854/1061, *Çiraklar* c. *Turchia*, par. 38, ha stabilito che per valutare se un giudice o un tribunale può essere ritenuto indipendente ai sensi dell'art. 6, par. 1 CEDU, è necessario considerare diversi elementi, tra cui le modalità di nomina dei suoi membri, la durata del loro incarico, l'esistenza di garanzie contro influenze esterne e la presenza – o assenza – di una percezione oggettiva di indipendenza. Nella sentenza del 7 agosto 1996, ricorso n. 19874/92, *Ferrantelli* c. *Santangelo*, par. 56, ha stabilito che sono due gli aspetti da valutare per definire un giudice imparziale. È anzitutto necessario che il giudice sia imparziale sotto il profilo soggettivo, cioè che nessuno dei suoi membri abbia mostrato atteggiamenti di parte o pregiudizi personali. Questa imparzialità si presume, salvo che venga dimostrato il contrario. Inoltre, il tribunale deve garantire un'imparzialità oggettiva, offrendo garanzie tali da escludere qualsiasi dubbio legittimo in merito alla sua neutralità.

[54] Sentenza *M.P.A.*, cit., punto 107: «[a]n applicant cannot reasonably be expected to initiate or conduct proceedings in that State».

[55] Il diritto di accesso alla giustizia è strettamente connesso al principio di effettività della tutela giudiziale: il rimedio giurisdizionale deve essere effettivo, cioè astrattamente idoneo a soddisfare le esigenze sottese alla propria posizione giuridico soggettiva e anche concretamente praticabile, ossia

La valutazione quanto alla necessità di esercitare la propria giurisdizione attraverso il *forum necessitatis* implica una discrezionalità significativa del giudice adito, che deve operare con particolare attenzione e con un approccio caso per caso, tenendo conto delle circostanze concrete e del diritto fondamentale di accesso alla giustizia[56].

Non è tuttavia richiesta la produzione di prove documentali da parte del ricorrente: l'impossibilità non deve essere intesa in senso assoluto, né richiede che il ricorrente dimostri di aver tentato – invano – di adire tutti i giudici astrattamente competenti a decidere la causa e che questi si siano dichiarati incompetenti. Un onere probatorio così gravoso svuoterebbe di efficacia il meccanismo della giurisdizione di necessità, rendendo troppo complesso il ricorso al giudice. Per questo motivo, si riconosce una lettura meno rigida, secondo cui l'impossibilità deve essere rilevata d'ufficio dal giudice, senza necessità di prova da parte dell'istante[57].

Per garantire un processo equo, è inoltre fondamentale che il giudice sia indipendente, imparziale e precostituito per legge. L'indipendenza si valuta considerando la modalità di designazione, la durata del mandato e le garanzie contro interferenze esterne; si distingue tra indipendenza esterna, che attiene alla separazione dei poteri, e interna, che riguarda l'autonomia del singolo magistrato. L'imparzialità si valuta sia soggettivamente, in considerazione dell'assenza di pregiudizi personali, sia oggettivamente, in assenza di ragionevoli dubbi sull'imparzialità[58].

Nel caso in esame, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna indicazione che dimostri una reale impossibilità per il ricorrente di avviare un'azione

congegnato in termini tali da non rendere il suo esercizio particolarmente difficile o addirittura impossibile. Non basta quindi accedere al giudice, ma è necessario anche che la pronuncia giurisdizionale sia suscettibile di circolare nello spazio giudiziario europeo e, come in questo caso, anche fuori dallo stesso. Si tratta di garantire quindi non solo una tutela diretta, ma anche indiretta. G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Milano, 2022, pp. 297-313.

[56] Nella decisione nazionale in esito alla pronuncia pregiudiziale nel caso *M.P.A.*, il giudice spagnolo ha affermato che «el órgano jurisdiccional remitente puede declararse competente para paliar un riesgo de denegación de justicia, pero no puede basarse únicamente en circunstancias generales relativas a las deficiencias del sistema judicial del tercer Estado, sin analizar las consecuencias que dichas circunstancias podrían tener en el caso de autos». V. Audiencia Provincial di Barcellona, sentenza del 21 ottobre 2022, n. 1774, p. 6.

[57] V. Audiencia Provincial di Alicante, sentenza del 10 ottobre 2023, n. 667, p. 2: «(…) respecto al *forum necessitatis*, debe ser el órgano jurisdiccional, y no la parte, quien lleve a cabo un análisis pormenorizado de las condiciones procesales del tercer Estado de que se trate, al objeto de valorar que el acceso a la justicia en ese tercer Estado esté, de hecho o de Derecho, obstaculizado, en particular debido a la aplicación de condiciones procesales discriminatorias o contrarias a las garantías fundamentales de un proceso justo».

[58] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 novembre 2000, ricorso n. 39676/98, *Rojas Morales* c. *Italia*, parr. 31-32, secondo cui per quanto riguarda il profilo soggettivo, si presume che il giudice sia personalmente imparziale, salva prova contraria. Sul piano oggettivo, invece, l'analisi si concentra sul verificare se, al di là del comportamento individuale del magistrato, esistano elementi concreti che possono far sorgere dubbi sulla sua imparzialità. In questo contesto, anche le apparenze assumono rilievo, poiché è fondamentale che i tribunali di uno Stato democratico ispirino fiducia nei cittadini.

legale in Canada. Diversamente, nel caso *M.P.A.*, la ricorrente aveva fornito relazioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite che evidenziavano gravi problemi strutturali nel sistema giudiziario del Togo, nel quale il giudizio avrebbe dovuto essere instaurato, come la mancanza di formazione continua dei magistrati, un clima di impunità e preoccupazioni sull'indipendenza e sull'accesso alla giustizia[59].

Di conseguenza, l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro che valuti la propria competenza ai sensi dell'art. 7 del regolamento deve verificare che, alla luce di tutti gli elementi di fatto e di diritto, gli ostacoli nello Stato terzo siano tali da rendere irragionevole imporre al richiedente di rivolgersi a quel sistema giudiziario.

Ultimo requisito da soddisfare per l'applicazione del *forum necessitatis* è che la controversia abbia un collegamento stretto con lo Stato terzo, ciò implicando che gli elementi fondamentali della controversia siano prevalentemente situati lì. Questo requisito rafforza il carattere eccezionale del *forum necessitatis*, evitando che diventi un foro di comodo, e costituisce un parametro di connessione che esprime il principio di prossimità nel diritto internazionale privato. Le difficoltà interpretative riguardano anche questo criterio, che non può essere definito in modo meccanico, ma deve essere individuato caso per caso, con un giudizio di proporzionalità e adeguatezza, che va condotto alla luce dei criteri di competenza in vigore nello Stato terzo in questione.

Nel caso *R.K.*, sebbene l'impossibilità di adire il giudice dello Stato terzo possa essere astrattamente riconosciuta, è evidente che – considerando che tutti gli elementi del rapporto obbligatorio tra gli ex coniugi sono localizzati in Canada – il giudice canadese sia il più adeguato a decidere della causa. Ciò non solo perché sono soddisfatti i criteri giuridici di collegamento, ma anche per ragioni pratiche: il giudice canadese, infatti, è il più idoneo a valutare le condizioni di vita e le necessità reddituali della creditrice, elementi fondamentali per decidere sulla sospensione o meno del pagamento degli alimenti. Al contrario, il giudice bulgaro risulta troppo distante dal contesto sociale di riferimento[60].

4. L'applicazione restrittiva del *forum necessitatis* nonostante la concreta eccezionalità della pretesa: riflessioni conclusive.

A quasi vent'anni dall'entrata in vigore del regolamento n. 4/2009, la Corte di giustizia ha contribuito a delineare i contorni applicativi del *forum necessitatis*, come previsto dall'art. 7, limitatamente alla materia delle obbligazioni alimentari. La pronuncia

[59] Sentenza *M.P.A.*, cit., punto 34.

[60] Nella sentenza *M.P.A.*, cit., punto 105, la Corte stabilisce che, in particolare quando si tratta di uno Stato che non è parte contraente della Convenzione dell'Aja del 2007, è ragionevole ritenere – tenuto conto del criterio della vicinanza – che le autorità giurisdizionali con le quali si verifica lo stretto collegamento siano nella posizione migliore per valutare le esigenze delle parti coinvolte, tenendo conto dell'ambiente, sociale e familiare, in cui si trovi soprattutto la parte creditrice. In questo caso si faceva riferimento al rapporto obbligatorio intercorrente tra il minore, creditore di alimenti, e il debitore di alimenti.

evidenzia come tale strumento, per sua natura eccezionale e residuale, possa essere attivato solo in presenza di circostanze straordinarie, che impediscano concretamente l'accesso alla giustizia in uno Stato terzo. Per tale motivo, la Corte ha concluso che, alla luce degli elementi costitutivi della fattispecie, il giudice bulgaro non possa esercitare la giurisdizione sulla base del foro di necessità.

La Corte ha ribadito che l'applicazione dell'art. 7 presuppone un rischio oggettivo e concreto di violazione di un diritto di accesso alla giustizia, da valutarsi in relazione non solo alle condizioni strutturali del sistema giudiziario dello Stato terzo, ma anche delle caratteristiche soggettive del ricorrente. Ciò significa che il *forum necessitatis* non può essere invocato in via automatica, per cui la sua applicazione deve essere sottoposta a un rigoroso accertamento da parte del giudice.

Nel caso specifico, il giudice di Lussemburgo ha ritenuto che l'ordinamento canadese non possa essere considerato inadeguato a garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Al contrario, il Canada è considerato uno Stato di diritto pienamente funzionale, dotato di un sistema giudiziario indipendente e conforme agli standard internazionali di tutela dei diritti fondamentali, incluso il diritto di accesso alla giustizia. Diversi rapporti istituzionali evidenziano l'impegno del paese nel garantire una tutela giudiziaria effettiva, sia attraverso l'assistenza legale, sia mediante iniziative di semplificazione dell'accesso al sistema giudiziario[61]. E infatti, a differenza del caso *M.P.A.* – dove la ricorrente aveva allegato una documentazione attestante l'impossibilità di accedere alla giustizia nello Stato del Togo a causa di discriminazioni sistemiche nei confronti delle donne e della corruzione del sistema giudiziario – nel caso di specie l'attore non ha potuto dimostrare la sussistenza di un rischio concreto di diniego di giustizia.

In via generale, l'istituto del *forum necessitatis* risponde all'esigenza di assicurare una tutela giurisdizionale minima, anche in situazioni in cui il legame con l'Unione europea risulti marginale. Tuttavia, la sua applicazione deve essere contenuta entro limiti rigorosi, per evitare un uso arbitrario che possa tradursi in un aggiramento delle norme in materia di riparto della giurisdizione. Mentre infatti tra gli Stati membri UE vige un sistema basato sulla fiducia reciproca e sull'integrazione giudiziaria, fondato sulla condivisione di valori comuni, nel rapporto con gli Stati terzi questa fiducia non può essere presunta, ma deve essere valutata caso per caso.

Alla luce dell'analisi condotta, ma con le opportune cautele in attesa della pronuncia del giudice del rinvio, è chiaro che un foro di necessità non può trasformarsi in una clausola di salvaguardia generica, attivabile in ogni contesto transfrontaliero, ma deve

[61] A conferma di ciò, la Corte Suprema canadese ha più volte affermato il carattere costituzionale del diritto di accesso alla giustizia, ritenendolo un elemento essenziale dello Stato di diritto. V. sentenza del 2 ottobre 2014, *Trial Lawyers Association of British Columbia* v. *British Columbia* e sentenza del 20 ottobre 1988, *C.G.E.U.* v. *British Columbia*. In generale, il Dipartimento di giustizia del Canada riconosce l'accesso alla giustizia come un valore fondamentale dell'ordinamento canadese: in questa prospettiva, il Canada promuove un approccio alla giustizia efficace ed inclusivo, ispirandosi anche ai principi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (cfr. il sito https://unric.org/it/agenda-2030/).

costituire un rimedio da attivare *in extremis*. Nel caso in esame, non appare né dimostrato, né ipotizzabile un diniego di accesso alla giustizia nei confronti del ricorrente da parte delle autorità giurisdizionali canadesi. Pertanto, l'impostazione restrittiva seguita dalla Corte risulta condivisibile: infatti, seppure riconosca l'eccezionalità della pretesa del ricorrente, conferma il carattere della residualità del *forum necessitatis* e prefigura l'inapplicabilità dell'art. 7 del regolamento, con specifico riferimento al requisito dell'impossibilità, di fatto o di diritto di adire un giudice competente in uno Stato terzo – nella specie, quello canadese. Ed è proprio qui che si coglie l'aspetto problematico della decisione: la Corte esclude l'applicabilità del *forum necessitatis* persino nell'ipotesi in cui l'attore sia un cittadino dell'Unione che, dopo aver vissuto in un paese terzo, faccia ritorno nello spazio europeo e invochi dinanzi al proprio giudice nazionale una tutela giurisdizionale che, in concreto, non risulta accessibile. Una simile soluzione, pur coerente sul piano strettamente normativo, si rivela controintuitiva se valutata alla luce dell'esigenza sostanziale di protezione del cittadino UE, portando a una situazione paradossale. Infatti, quest'ultimo beneficerebbe di una tutela giurisdizionale effettiva in un ordinamento terzo, rimanendogli preclusa la possibilità di agire in via endo-unionale.

Da queste considerazioni, appare evidente che il *forum necessitatis* mantiene una notevole complessità applicativa, che deriva non solo dalla lettera della norma, ma anche (e soprattutto) dalla necessità di un approccio interdisciplinare all'istituto. Risulta quindi di rilevanza l'intervento della Corte di giustizia, auspicando una giurisprudenza sempre più chiarificatrice che possa orientare l'interprete e agevolare l'impiego dell'istituto.

ABSTRACT: L'istituto del *forum necessitatis* continua a suscitare incertezze dal punto di vista interpretativo in virtù della sua complessità applicativa. La recente sentenza della Corte di giustizia UE nel caso *R.K.* rappresenta un'importante occasione per tornare sul tema, su cui la dottrina ha già dibattuto in passato. Il presente contributo mira a chiarirne l'ambito di applicazione attraverso l'analisi dell'art. 7 del regolamento n. 4/2009: dopo una breve ricostruzione del caso, vengono approfondite la *ratio* della giurisdizione di necessità che si individua nella garanzia del diritto di accesso a un giudice, e la portata dei suoi elementi costitutivi. L'istituto mira a garantire una tutela giurisdizionale anche quando il legame della controversia con l'UE risulta marginale; tuttavia, esso non può essere inteso come una clausola di salvaguardia a carattere generale, bensì come uno strumento da impiegare *in extremis*.

PAROLE CHIAVE: *forum necessitatis*; regolamento (CE) n. 4/2009; competenza giurisdizionale, controversie extra-UE; diritto di accesso alla giustizia.

Jurisdiction in non-EU transnational disputes: the CJEU on the interpretation of forum necessitatis *in Regulation (EC) No 4/2009*

ABSTRACT: The forum necessitatis *doctrine continues to raise uncertainties from an interpretative point of view due to its complexity in application. The recent ruling by the EU Court of Justice in the* R.K. *case represents an important opportunity to revisit this issue, which has already been debated in legal doctrine in the past. This article aims to clarify its scope of application through an analysis of Article 7 of Regulation No. 4/2009: after a summary of the case, it examines the rationale behind the forum of necessity, which is to guarantee the right of access to a court, and the scope of its constituent elements. The institution aims to guarantee judicial protection even when the connection between the dispute and the EU is marginal; however, it cannot be understood as a general safeguard clause, but rather as a tool to be used as a last resort.*

KEYWORDS: forum necessitatis; *Council Regulation (EC) No 4/2009; jurisdiction; non-EU disputes; access to justice.*