



Profili critici del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sugli *assets* russi: strumento a tutela dell'Unione economica e monetaria o misura restrittiva?

di ALESSANDRO NATO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'adozione delle misure restrittive nell'ordinamento dell'Unione europea. – 3. Il regime sanzionatorio sovranazionale nei confronti della Federazione Russa e il caso del Regolamento (UE) n. 2025/2600 a tutela dell'economia dell'Unione europea. – 4. L'art. 122 TFUE come clausola emergenziale dell'UEM: natura e limiti sistematici. – 5. *Segue.* La scelta dell'art. 122 TFUE come base giuridica del Regolamento (UE) 2025/2600: tra emergenza economica e politica estera. – 6. *Segue.* La *lex specialis* quale criterio orientativo: profili problematici dell'art. 122 TFUE come base giuridica del Regolamento (UE) n. 2025/2600. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

L'aggressione russa all'Ucraina ha segnato¹ un'evoluzione significativa nell'utilizzo delle misure restrittive da parte dell'Unione europea, ampliandone la portata settoriale e l'intensità².

* Professore Associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Teramo.

¹ All'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, il concetto di misura restrittiva comprende un insieme eterogeneo di strumenti di natura sanzionatoria, che si collocano all'interno del più ampio quadro delle relazioni internazionali e della politica estera dell'Unione europea. L'Unione europea adotta queste misure nei confronti di Stati terzi unilateralmente su una questione particolare di natura geografica o tematica, nell'ambito della propria politica estera e di sicurezza comune, perseguendo finalità autonome rispetto a quelle determinate in sede ONU. In tale nozione rientrano, in primo luogo, le misure non implicanti il ricorso alla forza armata adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, nonché, in secondo luogo, le sanzioni deliberate dall'Unione europea in via autonoma e indipendente rispetto al sistema delle Nazioni Unite. Con riferimento alla prima categoria, l'Unione europea, pur non rivestendo la qualità di membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, provvede a dare attuazione alle risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza. Tale intervento risponde all'esigenza di assicurare che gli Stati membri dell'Unione possano adempiere agli obblighi internazionali loro derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, garantendo al contempo un'applicazione uniforme e coordinata delle misure sanzionatorie nell'ordinamento dell'Unione. Tali azioni sono finalizzate, in particolare, al fine di esercitare una pressione giuridicamente vincolante su Stati terzi, regimi o soggetti individuali, allo scopo di indurre un mutamento di condotta ritenuto necessario per la tutela di obiettivi di politica estera e di sicurezza. Questi strumenti, che comprendono tra l'altro embarghi, controlli all'esportazione, congelamento di fondi e restrizioni finanziarie, si caratterizzano per la loro idoneità a incidere direttamente su situazioni giuridiche soggettive e su dinamiche economiche transfrontaliere. Si v. per approfondire M. NETTESHEIM, *UN sanctions against individuals – a challenge to the architecture of European Union governance*, in *Common Market Law Review*, 2007, n. 3, p. 44 ss.

² Uno dei tratti distintivi dell'azione esterna dell'Unione europea è la tradizionale separazione tra politica commerciale e politica estera (si v. per approfondire P. VAN ELSUWEGE, *EU external action after the collapse of*

Quanto alla finalità, il regime sanzionatorio UE è concepito quale strumento di pressione volto a indurre la Federazione Russa a cessare la violazione dell'integrità territoriale e della sovranità dell'Ucraina, incidendo sulla sua capacità economica e finanziaria³ di sostenere

*the Pillar structure: In search of a new balance between delimitation and consistency, in Common Market Law Review, 2010, p. 987 ss.; M. NEUWAHL, Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of Consistency under the Treaty on European Union, in B. O'KEEFFE, P. TWOMEY (a cura di), Legal Issues of the Maastricht Treaty, London, 1994, p. 227 ss.; S. SCHMALZ, The Amsterdam provisions on external coherence: Bridging the Union's foreign policy dualism?, in EFA Review, 1998, n. 3, p. 421 ss.; R. A. WESSEL, The inside looking out: Consistency and delimitation in EU External Relations, in Common Market Law Review, 2000, p. 1135 ss.): la prima ha occupato sin dalle origini una posizione centrale nel processo di integrazione, mentre la seconda si è sviluppata attraverso forme di cooperazione progressivamente strutturate, ma ancora connotate da una prevalente dimensione intergovernativa (si v. per approfondire A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993). Tale distinzione risulta tuttavia attenuata dalle significative aree di intersezione tra i due ambiti, tra le quali assumono particolare rilievo le sanzioni economiche: pur configurandosi come strumenti idonei a incidere sugli scambi internazionali, esse sono funzionalmente orientate al perseguimento di obiettivi di politica estera e di sicurezza (P. ECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, II ed., p. 501), collocandosi in un'area di confine nella quale risulta difficile individuare criteri di delimitazione chiari tra metodo sovranazionale e cooperazione intergovernativa. Tale complessità è ulteriormente accentuata dal fatto che le sanzioni dell'Unione costituiscono l'unico ambito della PESC che produce effetti giuridici diretti e potenzialmente incisivi sulla sfera individuale, in quanto le decisioni PESC predeterminano in ogni dettaglio l'adozione di regolamenti direttamente applicabili ai sensi del TFUE, inclusa la designazione dei soggetti destinatari delle misure restrittive. La categoria oggetto d'esame, comunemente qualificata anche come "sanzioni autonome" o "misure restrittive autonome", concorre in modo significativo a delineare un'evoluzione della politica estera dell'Unione europea. In particolare, il ricorso a tali strumenti contribuisce ad avvicinare l'azione esterna dell'Unione al modello tipico di un soggetto statale di diritto internazionale, dotato di una propria capacità sanzionatoria autonoma, piuttosto che a quello di una mera organizzazione regionale che si limiti a cooperare con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si v. S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 264. Si v. inoltre L. LONARDO, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, p. 40.*

³ Le misure economiche e settoriali nei confronti della Federazione russa si fondano, sin dal 2014, sulla decisione 2014/512/PESC del Consiglio e sul Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio. Nel settore finanziario, il regime comprende il congelamento degli attivi della Banca centrale russa e l'esclusione di numerose banche dal sistema SWIFT, attuata mediante il regolamento (UE) 2022/334 del Consiglio, nonché restrizioni su crypto-attività, trust e appalti pubblici. Sul versante commerciale, sono stati introdotti divieti all'esportazione di beni e tecnologie sensibili e all'importazione di prodotti chiave, accompagnati da un articolato strumentario anti-circumvention. Nel settore energetico, la decisione (PESC) 2022/884 del Consiglio e il regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio hanno introdotto un divieto quasi totale all'importazione di petrolio russo, integrato dal meccanismo del tetto al prezzo recepito con il regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio, mentre ulteriori restrizioni sul gas naturale liquefatto sono state introdotte con la decisione (PESC) 2024/1843 e il regolamento di esecuzione (UE) 2024/1842. Tali misure hanno ridotto la dipendenza dal gas russo dal 40 per cento nel 2021 a meno del 10 per cento nel 2023. A partire dal 2024, sulla base della decisione (PESC) 2024/577 del Consiglio, le entrate straordinarie generate dagli attivi immobilizzati della Banca centrale russa sono destinate a sostegno dell'Ucraina nel quadro della PESC. Si v. per approfondire D. GENINI, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 1 ss.

l'azione militare⁴. Per ampiezza oggettiva, tempestività⁵, estensione settoriale e numero di soggetti designati, il regime sanzionatorio in esame rappresenta un *unicum* nella prassi dell'Unione.

All'interno di questo quadro, uno degli elementi di discontinuità rispetto alla prassi normativa precedente risiede nel Regolamento (UE) n. 2025/2600, che istituisce il blocco a tempo indeterminato degli attivi della Banca centrale russa detenuti nell'Unione, e nella base giuridica scelta per la sua adozione.

Il meccanismo "classico" di adozione delle misure restrittive si articola in due fasi: una decisione in ambito PESC adottata dal Consiglio all'unanimità ai sensi dell'art. 29 TUE, che definisce l'indirizzo politico-strategico della misura, seguita, qualora siano coinvolte competenze dell'Unione, da un regolamento fondato sull'art. 215 TFUE, volto a garantirne l'attuazione nei rapporti economici e finanziari con Paesi terzi. Prima del nuovo regolamento, i beni statali russi sono congelati dall'UE in forza della Decisione 2014/512/PESC⁶ e del

⁴ Le misure in materia di armamenti e materiali a duplice uso costituiscono una componente essenziale dell'impianto sanzionatorio verso la Federazione russa e si fondano sul sistema introdotto nel 2014 con la decisione 2014/512/PESC del Consiglio e il regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, cit. Tali misure vietano la vendita, fornitura o trasferimento di armi, munizioni, veicoli militari e ogni altro bene o tecnologia elencati nella *Common Military List* dell'UE, nonché la relativa assistenza tecnica, finanziaria o di intermediazione, estendendo i divieti ai beni a duplice uso suscettibili di contribuire allo sviluppo militare russo. Il regime è stato progressivamente rafforzato a partire dal 2022, ampliando i divieti a tecnologie avanzate quali semiconduttori ad alte prestazioni, microprocessori, apparecchiature quantistiche, componentistica elettronica e tecnologie di navigazione e sorveglianza, nonché a settori industriali connessi come l'aeronautica, lo spazio e la cantieristica navale. Complessivamente, tali misure hanno inciso in modo strutturale sulla capacità della Russia di reperire componenti essenziali per la produzione e manutenzione dei sistemi d'arma, rappresentando un pilastro dell'architettura sanzionatoria dell'Unione complementare alle restrizioni economiche e alle misure individuali. Si v. per approfondire K. NAKATANI, *Freezing, Confiscation and Management of the Assets of the Russian Central Bank and the Oligarchs: Legality and Possibility Under International Law*, in *International Community Law Review*, 2024, n. 1-2, p. 99 ss.; L. LONARDO, *Challenging EU sanctions against Russia: the role of the court, judicial protection, and common foreign and security policy*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, p. 40 ss.; R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'Unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 1201 ss.

⁵ Sotto il profilo temporale, le misure non sono configurate come automaticamente destinate a cessare con la fine delle ostilità. La loro revoca è subordinata a una valutazione politica circa il ripristino, da parte della Federazione Russa, dei principi fondamentali dell'ordinamento internazionale, in particolare quelli sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dall'Atto finale di Helsinki. Inoltre, le misure relative al congelamento, alla gestione o alla possibile destinazione degli attivi russi sono destinate a permanere fino a quando non sia assicurata un'adeguata compensazione dei danni arrecati all'Ucraina. Ne deriva che la cessazione del regime sanzionatorio non è ancorata a un presupposto giuridico automatico, quale la conclusione di un accordo di pace, bensì a una decisione discrezionale delle istituzioni dell'Unione, nell'ambito della PESC. In tal senso, le sanzioni contro la Russia si configurano come strumenti giuridici a forte contenuto politico, il cui mantenimento o superamento dipende da una valutazione complessiva della condotta dello Stato interessato e della tutela degli interessi fondamentali dell'Unione. Si v. Consiglio europeo, Conclusioni della riunione del 27 giugno 2024, punto 4, ove si afferma che «gli attivi russi dovrebbero rimanere immobilizzati fino a quando la Russia non avrà posto fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e non avrà risarcito i danni causati da tale guerra»; nonché G7 Leaders' Communiqué, Apulia, 14 giugno 2024, p. 3, disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/fttjqncg/apulia-g7-leaders-communicue.pdf> (ultimo accesso 14 febbraio 2026).

⁶ Si v. Decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Si v. per approfondire T. GEHRING, K. URBANSKI, S. OBERTHUR, *The European Union as an inadvertent great power: EU actorness and the Ukraine crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, n. 4, p. 727 ss.

Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio⁷, adottati proprio secondo tale schema bifasico. Una debolezza strutturale di questo assetto risiede nel fatto che tali misure devono essere rinnovate ogni sei mesi con decisione unanime del Consiglio. Di fatto, tale requisito ha reso il meccanismo vulnerabile a possibili veti, come dimostrato dalle ripetute tensioni politiche emerse in sede di rinnovo delle misure.

Il Regolamento (UE) n. 2025/2600, al contrario, si fonda su una clausola emergenziale volta a fronteggiare situazioni eccezionali di gravi difficoltà economiche interne agli Stati membri: l'art. 122 TFUE. Questa scelta presenta implicazioni sistemiche rilevanti. L'art. 122 TFUE, per sua natura, è una base giuridica che contiene una clausola di intervento emergenziale, di impiego limitato e temporalmente circoscritto, da interpretare restrittivamente proprio in ragione della propria funzione derogatoria.

L'utilizzo dell'art. 122 TFUE per l'adozione di un atto di diritto derivato che produce effetti nei confronti di asset sovrani di uno Stato terzo investe, dunque, questioni delicate di delimitazione delle competenze e di rispetto del principio di attribuzione.

Per tali ragioni, è opportuno porsi la questione se il Regolamento (UE) n. 2025/2600, adottato sulla base dell'art. 122 TFUE, debba essere qualificato come una misura restrittiva in senso proprio oppure come uno strumento di tutela dell'economia europea suscettibile di produrre effetti indiretti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Da qui deriva una seconda questione: se l'art. 122 TFUE, concepito come clausola di emergenza interna e temporalmente circoscritta, possa costituire una base giuridica legittima e proporzionata per il blocco potenzialmente permanente degli asset sovrani russi, oppure se il suo utilizzo rischi di alterare il riparto tra competenze interne e politica estera e di sicurezza comune.

Tali questioni di ricerca non riguardano, dunque, soltanto la correttezza formale dell'individuazione della base giuridica, ma investono la coerenza complessiva dell'assetto costituzionale dei Trattati: dal *centre of gravity test* elaborato dalla Corte⁸, alla distinzione tra competenze interne ed esterne, fino al rischio di una progressiva normalizzazione dell'emergenza che potrebbe alterare l'equilibrio tra metodo intergovernativo e metodo sovranazionale.

Al fine di rispondere alle domande di ricerca summenzionate, il contributo si articola come segue. Il § 2 esamina il sistema delle misure restrittive dell'Unione, con un approfondimento della loro logica bifasica, delle basi giuridiche di riferimento, in particolare gli artt. 29 TUE e 215 TFUE, e delle principali linee evolutive. Il § 3 concentra l'attenzione sul regime sanzionatorio adottato nei confronti della Federazione russa, per poi procedere a un'analisi dettagliata del contenuto, della struttura e delle finalità del Regolamento (UE) n. 2025/2600. Il § 4 studia la natura dell'art. 122 TFUE quale clausola emergenziale interna all'Unione economica e monetaria, illustrandone i limiti strutturali, la funzione sistemica e le condizioni di utilizzabilità, con particolare attenzione al rischio di un'espansione funzionale delle competenze dell'Unione. Su questa base, il § 5 applica il *centre of gravity test* al Regolamento (UE) n. 2025/2600, esaminando le argomentazioni delle istituzioni a sostegno

⁷ Si v. Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

⁸ Si v. Corte giust., 11 giugno 1991, causa C-300/89, *Titanium Dioxide*, ECLI:EU:C:1991:244. Si v. inoltre G. SCOGNAMIGLIO, *Le basi giuridiche dell'azione ambientale: relazione tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato (delimitazione del rispettivo campo di applicazione)*, in *Dir. com. scambi int.*, 1992, p. 683 ss.

della base giuridica emergenziale e, parallelamente, gli elementi che ne evidenziano l'inadeguatezza rispetto a una misura riconducibile alla politica estera, alla luce della giurisprudenza della Corte in materia di scelta della base giuridica. Il § 6 completa l'analisi applicando il principio della *lex specialis* al caso in esame, al fine di dimostrare se l'art. 215 TFUE, in quanto norma specificamente concepita per le misure restrittive adottate in esecuzione di decisioni PESC, prevale sull'art. 122 TFUE in ragione della sua maggiore specializzazione funzionale. Le conclusioni traggono le implicazioni sistemiche dell'analisi, rispondendo in modo diretto alle domande di ricerca.

2. L'adozione delle misure restrittive nell'ordinamento dell'Unione europea.

Al fine di rispondere ai quesiti di ricerca al centro del contributo, *in primis*, è necessario esaminare preliminarmente il sistema "classico" delle misure restrittive dell'Unione e le relative basi giuridiche, con particolare riferimento all'art. 215 TFUE, nonché gli atti giuridici attraverso i quali vengono attuate le decisioni adottate dalle istituzioni europee in tale ambito, al fine di chiarire l'equilibrio tra competenze dell'Unione e ruolo degli Stati membri.

In questo quadro, le misure restrittive costituiscono il settore nel quale la combinazione tra decisioni PESC e competenze del TFUE si manifesta in modo più evidente. L'art. 215 TFUE, infatti, subordina l'adozione delle misure economiche e finanziarie a una previa decisione adottata conformemente al capo V del TUE, rendendo strutturale il collegamento tra PESC e altre politiche dell'azione esterna. Tale coordinamento non implica, tuttavia, l'esistenza di una gerarchia tra i due ambiti. Difatti, l'art. 40 TUE chiarisce che né l'attuazione della PESC può incidere sulle competenze dell'Unione elencate agli artt. 3 e 6 TFUE, né l'esercizio di tali politiche può limitare l'ambito materiale della PESC⁹.

L'assenza di una gerarchia formale è confermata anche dalla dottrina, che ha messo in luce come la posizione della PESC continui a essere segnata da un "paradosso integrazione-delimitazione", nel quale la sua separazione formale coesiste con una crescente necessità di coordinamento funzionale con le altre politiche esterne¹⁰.

⁹ L'art. 40 TUE sancisce un principio fondamentale di equilibrio tra la PESC e le altre politiche esterne disciplinate dal TFUE, stabilendo che l'attuazione della PESC non può incidere sulla portata delle competenze attribuite dagli artt. 3 e 6 TFUE e, reciprocamente, che l'esercizio delle politiche esterne fondate sul TFUE non può limitare l'ambito di applicazione della PESC. La disposizione salvaguarda i rispettivi meccanismi decisionali, quello intergovernativo, tipico della PESC, e quello sovranazionale, proprio delle altre politiche dell'Unione, impedendo che la politica estera sia utilizzata per adottare atti che, per contenuto, rientrano nell'ambito di altre politiche materiali. La dottrina interpreta l'art. 40 TUE come uno strumento volto a garantire coerenza tra le basi giuridiche più che a stabilire una delimitazione rigida tra PESC e politiche esterne (si v. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, p. 391). Tale impostazione è confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha più volte annullato atti adottati ai sensi della PESC quando il loro contenuto rientrava effettivamente nell'ambito di una politica materiale dell'Unione (Corte giust., 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:288).

¹⁰ Tale fenomeno è evidente, tra l'altro, nel legame tra politiche di sicurezza, stabilizzazione e sviluppo. In tale ambito, obiettivi quali prevenzione dei conflitti, ricostruzione post-bellica e gestione delle crisi non possono essere rigidamente assegnati ai soli strumenti della PESC o della cooperazione allo sviluppo. Si v. H. MERKET, *The EU and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2013, n. 4, p. 83 ss. Si v. inoltre R. A. WESSEL, *Lex imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *European Papers*, 2016, n. 2, p. 439 ss., spec. p. 455 s.

L'art. 25 TUE delinea le principali tipologie di decisioni adottabili nell'ambito della PESC¹¹, attribuendo al Consiglio il potere di definire sia le azioni che l'Unione è chiamata a intraprendere sia le posizioni da assumere sulla scena internazionale, nonché le modalità di attuazione di tali decisioni.

Rientra all'interno del quadro normativo delineato dall'art. 25 TUE l'art. 29 TUE, il quale dispone che l'Unione adotti decisioni per determinare il proprio orientamento su specifiche questioni di rilievo internazionale, di natura geografica o tematica, vincolando gli Stati membri ad assicurare la conformità delle rispettive politiche nazionali alle posizioni così stabilite. In tale quadro, le sanzioni internazionali dell'Unione rappresentano una delle principali e più significative applicazioni delle decisioni adottate ai sensi dell'art. 29 TUE. Sotto il profilo sistematico, quest'ultima disposizione costituisce, infatti, la base giuridica PESC per l'adozione delle decisioni che istituiscono regimi sanzionatori, mentre l'art. 215 TFUE assolve alla funzione complementare di consentire l'attuazione di tali decisioni attraverso l'adozione delle misure restrittive di natura economica e finanziaria necessarie a garantirne l'effettività nell'ordinamento dell'Unione.

Le misure restrittive di natura economica disciplinate dall'art. 215 TFUE sono attuate direttamente dall'Unione europea, in quanto incidono su ambiti connessi al funzionamento del mercato interno, in particolare sulla libera circolazione dei capitali. Esse possono consistere, tra l'altro, in divieti di importazione o esportazione, restrizioni agli investimenti, limitazioni alla prestazione di servizi, inclusi i servizi finanziari, o nel congelamento di beni e risorse economiche. Diversamente, misure quali i divieti di ingresso nel territorio degli Stati membri restano affidate all'attuazione nazionale¹².

¹¹ Nell'ambito della tipologia di decisioni PESC delineata dall'art. 25 TUE, particolare rilievo assumono quelle previste dall'art. 28 TUE, destinate a disciplinare l'azione dell'Unione in relazione a specifiche situazioni internazionali che richiedono un intervento operativo. Tali decisioni, adottate dal Consiglio, precisano obiettivi, strumenti e modalità dell'intervento, producendo effetti giuridicamente vincolanti nei confronti degli Stati membri ai sensi dei par. 3, 4 e 5 dell'art. 28 TUE. Esse trovano applicazione, tra l'altro, nel finanziamento di misure nei settori della sicurezza e della difesa, come la decisione del Consiglio n. 509 del 22 marzo 2021, istitutiva dello Strumento europeo per la pace, nel sostegno a iniziative di tutela della pace definite al di fuori del quadro dell'Unione, come la decisione del Consiglio n. 1465 del 12 ottobre 2020, relativa a un'azione a sostegno del meccanismo di verifica e ispezione delle Nazioni Unite in Yemen, e nell'istituzione delle missioni civili e militari della PSDC destinate a operare in contesti di crisi, come la decisione del Consiglio n. 1425 del 14 agosto 2017 relativa a un'azione di stabilizzazione in Mali. Si v. C. NOVI, *Gli accordi e gli altri strumenti dell'azione esterna*, in S. CAFARO, E. CHITI, B. CORTESE (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2025, p. 211.

¹² Ai sensi dell'art. 215 TFUE, le misure restrittive possono essere dirette tanto contro Stati terzi quanto contro singoli destinatari, persone fisiche o giuridiche. In tale contesto, l'Unione è solita istituire regimi sanzionatori complessi, composti da un insieme coordinato di misure eterogenee, definendone in modo puntuale gli obiettivi perseguiti, i destinatari e il contenuto sostanziale. Qualora le sanzioni siano rivolte contro singoli individui o entità, alla decisione PESC adottata ai sensi dell'art. 29 TUE è allegata una lista nominativa dei soggetti destinatari delle misure (*black list*), corredata da una motivazione, seppur sommaria, dell'inserimento di ciascun nominativo. In mancanza di specifiche limitazioni di carattere testuale, all'Unione europea è riconosciuto un ampio margine di discrezionalità nella determinazione della tipologia di misure restrittive da adottare. Tali misure possono infatti concretizzarsi tanto nell'imposizione di divieti di ingresso o di transito nel territorio dell'Unione, la cui attuazione è demandata agli Stati membri, quanto nell'adozione di provvedimenti di congelamento dei beni e delle risorse economiche appartenenti ai soggetti destinatari delle misure stesse e situati nel territorio degli Stati membri. Si v. S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *op. cit.*, p. 266 e p. 282.

Sotto il profilo procedurale, le decisioni adottate ai sensi dell'art. 29 TUE sono deliberate, di regola, all'unanimità dal Consiglio, in conformità al metodo intergovernativo¹³ che caratterizza la PESC¹⁴ e alla regola generale sancita dall'art. 31 TUE¹⁵. Sebbene il Trattato

¹³ Sul piano delle fonti del diritto, il metodo intergovernativo determina una deformalizzazione del processo decisionale, con conseguente riduzione delle garanzie tipicamente applicabili agli atti formalizzati. Tale situazione emerge con particolare evidenza nella PESC, rispetto alla quale sono espressamente escluse l'adozione di atti legislativi e, salvo limitate eccezioni, la giurisdizione della Corte di giustizia (art. 24, par. 1, TUE; art. 275 TFUE). L'art. 25 TUE menziona orientamenti generali e decisioni per definire e attuare azioni e posizioni comuni, atti spesso ricondotti agli strumenti di *soft law* a causa dell'incertezza sui loro effetti giuridici. In contesti emergenziali che richiedono azioni congiunte, le istituzioni ricorrono sovente ad atti atipici, strumenti di *soft law* o trattati ulteriori, talvolta finalizzati a forme di integrazione a geometria variabile, con conseguente complicazione del quadro delle fonti del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia ha assunto atteggiamenti mutevoli al riguardo: in alcuni casi ha esteso a tali atti forme di tutela proprie delle fonti tipizzate – emblematico è il caso delle decisioni quadro in materia di giustizia e affari interni, rispetto alle quali la Corte ha ritenuto che, pur prive di effetti diretti, debbano essere considerate dai giudici nazionali nell'interpretazione conforme (Corte giust., 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386) – mentre in altri casi ha escluso la propria giurisdizione su atti atipici privi di effetti giuridici, come nel caso delle dichiarazioni congiunte UE-Turchia del 18 marzo 2016, qualificate dal Tribunale come accordi tra capi di Stato piuttosto che atti istituzionali. La dottrina ha criticato tali orientamenti, evidenziando il rischio di incentivare il Consiglio europeo ad aggirare i rimedi giurisdizionali dei Trattati e di favorire un controllo di tali atti da parte dei giudici nazionali in prospettiva meramente domestica. Si v. N. LUPO, *La costruzione del diritto dell'Unione europea e la legittimazione politica, relazione al XL Convegno annuale AIC, Università degli Studi di Torino*, 10-11 ottobre 2025; F. CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, Bari, 2018, p. 52 ss.; C. LEBECK, *Sliding Towards Supranationalism? The Constitutional Status of EU Framework Decisions after Pupino*, in *German Law Journal*, 2007, n. 5, p. 501 ss.

¹⁴ L'adozione delle decisioni PESC avviene in seno al Consiglio nella formazione «Affari esteri», presieduta dall'Alto rappresentante, e segue quale regola generale il principio dell'unanimità, agevolato dall'operare di due distinti regimi di astensione: l'astensione semplice, applicabile in tutti i settori che richiedono il voto unanime ai sensi dell'art. 238, par. 4, TFUE, che consente l'adozione dell'atto rimanendo vincolante anche per lo Stato astenuto; e l'astensione costruttiva, specificamente prevista per la PESC, che consente allo Stato membro di non partecipare alla decisione mediante dichiarazione formale, con la conseguenza che la decisione adottata non produce obblighi giuridici nei suoi confronti. In deroga alla regola dell'unanimità, l'art. 31, par. 2, TUE individua un numero tassativo di ipotesi nelle quali il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, la cui estensione ad ulteriori fattispecie richiede l'attivazione della clausola passerella di cui all'art. 31, par. 3, TUE. Il ricorso al voto a maggioranza risulta in ogni caso fortemente circoscritto, essendo generalmente limitato ad atti di natura prevalentemente amministrativa o a decisioni a valle di precedenti atti adottati all'unanimità; a ciò si aggiunge una prassi consolidata del Consiglio volta a ricercare il consenso di tutti gli Stati membri anche nei casi in cui sarebbe sufficiente la maggioranza qualificata. Si v. a tal proposito C. NOVI, *Gli accordi e gli altri strumenti dell'azione esterna*, in S. CAFARO, E. CHITI, B. CORTESE (a cura di), *op. cit.*, pp. 209-210; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 147. Si v. per approfondire F. BESTAGNO, *Le dinamiche della "diplomazia consiliare" nell'Unione europea tra consensus e astensioni*, in questa *Rivista*, 2024, n. 1, p. 30 ss., spec. p. 32.

¹⁵ Diversamente dalle misure restrittive adottate autonomamente dall'Unione, gli atti diretti a dare attuazione a sanzioni di origine ONU non sono caratterizzati da una durata temporalmente predeterminata, dipendendo la loro vigenza dalle decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale assetto trova fondamento nell'obbligo dell'Unione di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 3, par. 5, TUE), nel principio di coerenza dell'azione esterna (art. 21 TUE) e nell'esigenza di consentire agli Stati membri di adempiere agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite. Le decisioni PESC di attuazione delle sanzioni ONU sono adottate entro un termine massimo di trenta giorni, così da garantire l'effettività delle misure e un'applicazione uniforme nell'ordinamento dell'Unione. Al contempo, come chiarito dalla giurisprudenza *Kadi*, l'attuazione delle sanzioni ONU deve avvenire nel rispetto dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione e dei diritti fondamentali garantiti dai Trattati, con la conseguenza che gli atti dell'Unione restano soggetti al controllo di legittimità della Corte di giustizia. Si v. Corte giust., 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461; Corte giust., 18 luglio 2013, causa C-584/10 P, *Commissione e a. c. Kadi*, ECLI:EU:C:2013:518. Si v. A. SANDULLI, *I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 513 ss.; A. GIANELLI, *Exit Kadi*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 1244 ss.; C. ECKES, *Kadi I and Kadi II: Fundamental Rights and Judicial Protection*, in *Landmark Cases in EU Law. Volume 1: The Constitutional Cases*, Oxford, 2025, p. 319 ss.

preveda alcune eccezioni alla regola dell'unanimità, nella prassi i regimi sanzionatori continuano a essere adottati all'unanimità in ragione della loro elevata sensibilità politica.

Ai sensi dell'art. 215 TFUE, le misure contenute in una decisione di politica estera e di sicurezza comune che rientrano nelle competenze dell'Unione, in particolare quelle di natura economica e finanziaria, devono essere attuate mediante regolamento dell'Unione europea¹⁶.

Nella prassi, il regolamento è adottato contestualmente o immediatamente dopo la decisione PESC, replicandone integralmente il contenuto, comprese eventuali *blacklist*. Ne consegue che, ogniquale volta siano introdotte misure restrittive finalizzate al perseguimento di obiettivi di politica estera e di sicurezza, le disposizioni del TFUE relative alla PESC costituiscono la base giuridica appropriata. L'art. 215 TFUE può essere richiamato a sostegno di tale impostazione. Nonostante ciò, tale lettura non differisce sostanzialmente dall'assumere che un atto rientri nella PESC unicamente sulla base del perseguimento di finalità di politica estera e di sicurezza. Il concetto di "misure restrittive" è infatti sufficientemente ampio da includere pressoché tutte le misure legislative adottate per il perseguimento di tali obiettivi. In tale prospettiva, l'esclusione degli atti legislativi e dell'art. 40 TFUE¹⁷ potrebbe essere letta e applicata in modo tale da evitare che la PESC travalichi le competenze conferite all'Unione dal TFUE. La decisione PESC sulle misure restrittive dovrebbe limitarsi a enunciare i principi fondamentali e il consenso politico, lasciando alla legislazione dettagliata il rispetto delle procedure previste dal TFUE. Tale impostazione preserva la separazione dei poteri tra legislazione e coordinamento politico, garantendo la coerenza dell'azione esterna dell'Unione, la quale non fonda le misure restrittive esclusivamente sull'art. 215 TFUE¹⁸.

Accanto a tale disposizione, che rappresenta la base giuridica centrale per l'adozione e l'attuazione delle sanzioni economiche nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, il diritto primario contempla ulteriori norme che possono assumere rilievo in circostanze specifiche, in particolare quando le misure incidono sui movimenti di capitali o perseguono finalità di sicurezza. In particolare, l'art. 75 TFUE¹⁹ consente l'adozione di misure di congelamento di

¹⁶ Appare opportuno menzionare che, tale regolamento è adottato secondo la procedura legislativa speciale prevista dallo stesso articolo, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione europea, con approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata e informazione al Parlamento europeo. In considerazione del procedimento attraverso il quale vengono adottate, le misure restrittive non possono essere qualificate come atti di natura legislativa. Sotto il profilo contenutistico, i regolamenti dell'Unione disciplinano in modo dettagliato il regime di congelamento dei beni e delle risorse economiche, prevedendo al contempo specifiche deroghe ed eccezioni, giustificate, tra l'altro, da esigenze di carattere umanitario. Tali regolamenti, inoltre, impongono frequentemente agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali per la violazione delle disposizioni in essi contenute, richiedendo dunque un intervento di adeguamento degli ordinamenti nazionali. Sia il regolamento attuativo sia la decisione adottata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune che istituisce le misure restrittive trovano applicazione esclusivamente all'interno del territorio dell'Unione europea e degli Stati membri, senza produrre effetti extraterritoriali, in conformità ai principi del diritto internazionale. Si v. S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *op. cit.*, p. 283.

¹⁷ Corte giust., 14 ottobre 2009, causa C-390/08, *Bank Mellé Iran*, ECLI:EU:C:2013:80, punti 44-47.

¹⁸ Si v. P. ECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, II ed., p. 511.

¹⁹ Si ricordi anche l'art. 75 TFUE che consente di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statuali. Tale norma dispone che Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 67 TFUE, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

fondi e risorse economiche nel contesto della prevenzione e della repressione del terrorismo e delle attività ad esso connesse²⁰. Tale disposizione si distingue dall'art. 215 TFUE sia per la sua finalità specifica sia per il diverso quadro procedurale, che prevede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e il coinvolgimento del Parlamento europeo. In più, il TFUE prevede alcune clausole che consentono l'introduzione di restrizioni ai movimenti di capitali, ai sensi dell'artt. 64-66 TFUE, nei rapporti con Paesi terzi in presenza di circostanze eccezionali o per ragioni di ordine pubblico e sicurezza. Tali strumenti, tuttavia, non sono concepiti specificamente per l'adozione di regimi sanzionatori nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune²¹.

Nel loro insieme, queste disposizioni evidenziano come il sistema dei Trattati contempli una pluralità di basi giuridiche potenzialmente rilevanti per l'adozione di misure restrittive in contesti specifici. Ciò nondimeno, l'art. 215 TFUE continua a rappresentare lo strumento principale attraverso il quale le decisioni adottate nell'ambito della PESC trovano attuazione sul piano economico e finanziario all'interno dell'ordinamento dell'Unione.

3. Il regime sanzionatorio sovranazionale nei confronti della Federazione Russa e il caso del Regolamento (UE) n. 2025/2600 a tutela dell'economia dell'Unione europea.

Il Regolamento (UE) n. 2025/2600 si configura quale intervento normativo di carattere straordinario nell'ambito della risposta dell'Unione europea alla violazione dell'integrità territoriale e della sovranità dello Stato ucraino. Tale atto di diritto derivato dispone il congelamento degli attivi della Banca centrale della Federazione russa detenuti presso operatori finanziari stabiliti nel territorio dell'Unione, imponendo specifici obblighi di custodia, non movimentazione e segregazione patrimoniale in capo agli intermediari interessati.

L'atto in esame costituisce altresì il presupposto operativo per l'utilizzo dei proventi e delle utilità derivanti dagli attivi russi congelati a sostegno della stabilità macroeconomica e della resilienza finanziaria dell'Ucraina, in un quadro che si raccorda con il meccanismo di prestito da novanta miliardi di euro approvato dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 18-19 dicembre 2025²², fondato sull'art. 212 TFUE nell'ambito di una cooperazione rafforzata. In

²⁰ Si v. Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2012:472. L'art. 215 TFUE disciplina l'adozione di sanzioni sia nei confronti di Stati terzi sia nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Diversamente, gli artt. 75 e 76 TFUE prevedono una procedura distinta, caratterizzata dalla partecipazione congiunta del Parlamento europeo, per l'adozione di misure sanzionatorie nell'ambito dell'area della libertà, sicurezza e giustizia, in particolare per il contrasto ad attività terroristiche. La Corte di giustizia è stata chiamata a confrontarsi con il potenziale contrasto tra l'art. 215 TFUE e l'art. 75 TFUE nella nota causa *Al-Qaeda Sanctions* (C-130/10). In tale procedimento, il Parlamento europeo sosteneva che la normativa dell'Unione, volta a modificare precedenti misure sanzionatorie antiterrorismo, avrebbe dovuto fondarsi sull'art. 75 TFUE, che prevede un più ampio coinvolgimento parlamentare, e non sull'art. 215, par. 1, TFUE, caratterizzato da un ruolo parlamentare assai limitato (v. C-130/10, paragrafi 72, 76, 83 e 84). La Corte, tuttavia, rigettò tale argomento, ritenendo che la normativa in questione costituisse una misura nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), legittimamente adottata sulla base dell'art. 215 TFUE. Da questo pronunciamento emerge che il campo di applicazione dell'art. 75 TFUE alle sanzioni antiterrorismo con rilevanza esterna dell'Unione appare sostanzialmente limitato. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha, inoltre, confermato in generale la legittimità dell'uso dell'art. 215 TFUE per l'adozione di sanzioni a carattere internazionale. Si v. caso Corte giust., 28 luglio 2016, causa C-330/15, *P - Tomana e a. c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2016:601. In dottrina sul punto si veda C. ECKES, *EU restrictive measures against natural and legal persons: From Counterterrorism to Third Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 869 ss.

²¹ Si v. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2025, p. 265 ss.

²² Si v. Consiglio europeo, conclusioni del 18 e 19 dicembre 2025, EUCO 27/25.

tal modo, il regolamento realizza una forma di mobilitazione indiretta delle risorse riconducibili alla Federazione russa, nel rispetto del principio di legalità e dei vincoli derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione. Approfondendo l'esame dell'atto si evince che, ai sensi dell'art. 2, è sancito il divieto di qualsiasi trasferimento, diretto o indiretto, di attività o riserve della Banca centrale della Federazione russa, rafforzando il congelamento già previsto nel quadro delle misure restrittive adottate ai sensi dell'art. 215 TFUE.

La disposizione presenta, nondimeno, profili problematici sotto il duplice versante della certezza del diritto e della compatibilità con i principi generali dell'ordinamento dell'Unione e del diritto internazionale. L'estensione del divieto ai trasferimenti "indiretti" genera incertezza applicativa per gli operatori finanziari, mentre il consolidamento in un regolamento di un blocco patrimoniale potenzialmente di lunga durata solleva interrogativi in ordine alla proporzionalità della misura e al rispetto del principio di immunità degli Stati per quanto concerne gli attivi delle banche centrali. L'art. 3 accentua ulteriormente tali tensioni, introducendo obblighi informativi periodici in capo agli enti creditizi e agli altri operatori finanziari e imponendo la comunicazione alla Commissione dei dati relativi agli attivi detenuti. Questa previsione amplia l'interferenza dell'Unione nella gestione di rapporti patrimoniali che, pur oggetto di congelamento, restano formalmente di titolarità di un soggetto di diritto internazionale; l'assenza di garanzie procedurali dettagliate connesse alla raccolta e al trattamento delle informazioni, invece, genera criticità sotto il profilo della tutela dei dati e del segreto bancario. In tale disamina occorre tenere conto che l'art. 4, escludendo il riconoscimento di qualsiasi diritto di indennizzo per pretese avanzate dalla Federazione russa nonché il riconoscimento e l'esecuzione nell'Unione di decisioni giudiziali, arbitrali o amministrative da essa ottenute, introduce una deroga generalizzata ai principi di riconoscimento reciproco e di cooperazione giudiziaria, con potenziali tensioni rispetto agli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri.

Particolarmente rilevanti ai fini dell'analisi della base giuridica, al centro del contributo, sono gli artt. 5 e 6, che rivelano la vera natura della misura al di là della sua qualificazione formale. L'art. 5 qualifica l'applicazione del regolamento come temporanea e soggetta a riesame periodico, ma non accompagna tale qualificazione con una precisa scansione temporale né con criteri oggettivi dettagliati, lasciando ampi margini di discrezionalità politica e traducendo la temporaneità in una sostanziale indeterminatezza della durata delle misure. L'art. 6 porta alle estreme conseguenze questa impostazione, subordinando la cessazione dell'efficacia del regolamento al verificarsi cumulativo di tre condizioni²³ formulate in termini ampi e in parte indeterminati che rimettono alle istituzioni europee un giudizio altamente discrezionale. La pretesa temporaneità della misura si risolve così, nella sostanza, in un congelamento a tempo indeterminato, la cui cessazione dipende dall'esito di un conflitto armato e dall'adempimento di obblighi riparatori di incerta quantificazione. In questo modo si configura una struttura normativa che con difficoltà può essere ricondotta alla logica emergenziale e temporalmente circoscritta propria dell'art. 122 TFUE.

²³ Le condizioni sono le seguenti: la cessazione della guerra di aggressione, la corresponsione di riparazioni idonee a garantire la ricostruzione dell'Ucraina senza effetti negativi per l'Unione e il venir meno del rischio di gravi difficoltà economiche per l'UE e i suoi Stati membri.

Nel complesso, il regolamento si configura, quindi, come uno strumento di notevole impatto sistemico. Esso rafforza la capacità dell'Unione di reagire a una violazione grave del diritto internazionale, ma al contempo spinge l'ordinamento europeo verso un utilizzo estensivo delle misure economico-finanziarie, con implicazioni delicate in termini di proporzionalità, certezza del diritto e rispetto degli equilibri istituzionali all'interno dell'ordinamento UE.

Questa complessità aumenta se consideriamo la scelta della base giuridica del Regolamento (UE) n. 2025/2600: l'art. 122 TFUE. Tale disposizione attribuisce al Consiglio, su proposta della Commissione, la competenza ad adottare, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, misure adeguate qualora si verificano gravi difficoltà economiche o circostanze eccezionali che sfuggono al controllo degli Stati membri.

Nel corso degli ultimi anni, l'art. 122 TFUE ha conosciuto un'applicazione estensiva, fungendo da fondamento per strumenti quali il programma *Next Generation EU*²⁴, volto a sostenere la ripresa economica a seguito della pandemia da COVID-19, le misure emergenziali adottate per fronteggiare la crisi energetica connessa al conflitto russo-ucraino²⁵, nonché l'iniziativa *Security Action for Europe (SAFE)*²⁶, finalizzata al rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri. In tali precedenti, tuttavia, il collegamento tra la base giuridica e

²⁴ Si v. Regolamento (UE) 2020/2094, del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Si v. a tal proposito R. CISOTTA, *L'indebitamento pubblico nell'UE, tra Next Generation EU e riforma del patto di stabilità e crescita*, in A. MONDINI (a cura di), *Lezioni di diritto della finanza pubblica europea*, op. cit., p. 175. In generale, si v. M. A. PANASCÌ, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*, in *Common Market Law Review*, 2024, n. 1, p. 13 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, p. 2 ss.; A. STEINBACH, *The Greening of the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 2, p. 329 ss.; S. BARONCELLI, *Differentiated Governance in European Economic and Monetary Union: From Maastricht to Next Generation EU*, in *European Papers*, 2022, p. 867 ss.; G. CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, n. 4, p. 875 ss.; B. DE WITTE, *Guest Editorial: EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 1, p. 3 ss.; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and Its Constitutional Ramification: A Critical Assessment*, op. cit., p. 433 ss.; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2022, n. 3, p. 729 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, op. cit., p. 635 ss.; P. DERMINE, *The EU's Response to the Covid-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, n. 4, p. 337 ss.; E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposal under Discussion and Open Issues*, in *European Papers*, 2020, p. 1021 ss.; J. ECHEBARRIA FERNANDEZ, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the Covid-19 Pandemic*, in *European Papers*, 2020, p. 1399 ss.

²⁵ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE. Si v. per approfondire M. DE BELLIS, *Crisi energetica e transizione ecologica: le risposte europee tra convergenza e conflitto*, in *Munus*, 2023, n. 1, p. 215 ss.

²⁶ Si v. a tal proposito Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa. Si v. per approfondire L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in questa Rivista, 2025, n. 3, p. 1 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Riv. reg. mercati*, 2025, n. 1, p. 14 ss.; M. E. BARTOLONI, S. POLI, *Introduzione. Temi di attualità nelle relazioni esterne dell'UE*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 2, p. 133 ss.; F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune: il tempo delle scelte*, in questa Rivista, 2024, n. 3, p. 213 ss.; ID., *La Politica di sicurezza e difesa comune al tempo di Trump*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 1, p. 97 ss.; M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Dir. Un. eur.*, 2022, n. 1.

l'obiettivo perseguito risultava diretto e immediato: le misure adottate erano chiaramente orientate alla stabilizzazione economica interna dell'Unione o al sostegno di specifiche politiche di spesa degli Stati membri. Occorre tuttavia rilevare che il regolamento SAFE non è assimilabile al regolamento NGEU sotto il profilo della giustificazione della base giuridica. Quest'ultimo, infatti, si inserisce coerentemente nella logica dell'art. 122 TFUE in quanto affronta una crisi, la pandemia da COVID-19, che è al contempo urgente e temporanea: un evento esogeno, non anticipabile, destinato a riassorbirsi, rispetto al quale la misura adottata mirava al ripristino di un equilibrio preesistente entro un orizzonte temporale definito. Il regolamento SAFE, per contro, affronta una questione che, pur connotata da indubitabile urgenza geopolitica, non è temporanea: il deficit strutturale di capacità industriale nel settore della difesa europea costituisce un problema di politica industriale sedimentato nel tempo, che il conflitto russo-ucraino ha reso manifesto ma non ha generato, e che nessun programma a scadenza è in grado di risolvere nella sua radice. Urgenza e temporaneità non sono concetti equivalenti, e la legittimità del ricorso all'art. 122 TFUE si reggeva, nella prassi precedente, su entrambe le caratteristiche congiuntamente. Impiegare tale base giuridica per fondare un intervento strutturale di politica industriale, ancorché urgentemente necessario, non costituisce un'interpretazione estensiva della disposizione, ma una deviazione sostanziale dalla sua *ratio*, con conseguente alterazione degli equilibri istituzionali e competenziali sanciti dai Trattati, a partire dall'esclusione del Parlamento europeo dalla procedura deliberativa.

Il Regolamento (UE) n. 2025/2600 si colloca in una prospettiva parzialmente diversa. Esso dispone il congelamento degli attivi della Banca centrale della Federazione Russa detenuti nell'Unione, misura che, pur producendo effetti economici, presenta una connotazione intrinsecamente politico-strategica. Nelle premesse²⁷, il legislatore dell'Unione giustifica il ricorso all'art. 122 TFUE rilevando che la guerra di aggressione contro l'Ucraina determina gravi difficoltà per l'economia dell'Unione e che l'eventuale restituzione degli attivi alla banca centrale russa aggraverebbe tali difficoltà, imponendo un maggiore sforzo finanziario dell'Unione e degli Stati membri a sostegno dell'Ucraina e della stabilità macroeconomica europea²⁸.

La motivazione economica, dunque, è costruita in termini mediati e prospettici. Quindi, non si interviene direttamente su un meccanismo di sostegno interno, bensì si impedisce la rimessa in circolazione di risorse finanziarie riconducibili a uno Stato terzo, al fine di evitare effetti negativi sull'economia dell'Unione. In questo senso, la misura appare funzionale non solo alla tutela dell'equilibrio economico dell'UE, ma anche all'esercizio di una pressione finanziaria nei confronti della Federazione Russa. Non è casuale, inoltre, che il regolamento si ponga quale presupposto per la possibile istituzione di un prestito a favore dell'Ucraina,

²⁷ Si v. a tal proposito il considerando 2 del Regolamento (UE) n. 2025/2600 ove si afferma che “oltre a un impatto devastante sull'economia ucraina, la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le azioni russe contro l'Unione hanno generato, e continuano a generare, gravi difficoltà economiche al di fuori dell'Ucraina. Data la vicinanza dell'Unione alla Russia e all'Ucraina, e considerata la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, come pure le azioni della Russia contro l'Unione, l'economia dell'Unione ha subito ripercussioni e si prevede che continuerà a subirne finché la Russia persisterà nella sua guerra di aggressione. È prevedibile, inoltre, che l'economia dell'Unione sarebbe colpita in misura ancora maggiore se la situazione in Ucraina si deteriorasse ulteriormente”.

²⁸ Si v. per approfondire questione economica in conseguenza del contesto bellico F. FABBRINI, *The EU Constitution in Time of War. Legal Responses to Russia's Aggression Against Ukraine*, Oxford, 2025.

garantito mediante il valore o i proventi degli attivi russi congelati, destinati a fungere da copertura nell'ipotesi di mancato risarcimento da parte della Russia. L'atto realizza così un duplice obiettivo. Da un lato, sottrae alla Federazione Russa la disponibilità di risorse finanziarie. Dall'altro, ne orienta l'utilità economica al sostegno dello Stato ucraino. Sotto il profilo sistematico, ciò pone un interrogativo circa la corretta delimitazione dell'ambito applicativo dell'art. 122 TFUE. Il congelamento degli attivi di una banca centrale di uno Stato terzo può costituire uno strumento riconducibile alla politica estera e di sicurezza comune, precisamente una misura restrittiva adottata ai sensi degli artt. 29 TUE e 215 TFUE. L'impiego della clausola di emergenza economica come fondamento giuridico per una misura di evidente matrice geopolitica potrebbe porre interrogativi sul rispetto del principio di attribuzione e sulla coerenza complessiva dell'architettura istituzionale delineata dai Trattati.

Pur riconoscendo un collegamento con la tutela della stabilità economica dell'Unione, il Regolamento (UE) n. 2025/2600 si colloca in un'area funzionale ibrida, al crocevia tra competenze economiche e azione esterna dell'Unione. Tale ibridazione rende necessario un esame critico della scelta della base giuridica, sollevando interrogativi sulla correttezza del ricorso all'art. 122 TFUE. In particolare, occorre valutarne la natura e verificarne la compatibilità con la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di basi giuridiche. Questi profili saranno oggetto di analisi approfondita nei paragrafi successivi.

4. L'art. 122 TFUE come clausola emergenziale dell'UEM: natura e limiti sistematici.

L'analisi della natura dell'art. 122 TFUE impone, in via preliminare, una rigorosa delimitazione sistematica della sua portata applicativa. La norma, collocata nel Titolo VIII del TFUE, opera all'interno della costituzione economica dell'Unione, quale strumento di coordinamento e gestione delle crisi macroeconomiche. Essa assume, in tale prospettiva, la funzione di meccanismo di regia delle risposte finanziarie comuni, orientato alla stabilizzazione del mercato interno e alla tutela della stabilità finanziaria dell'eurozona²⁹.

Sotto il profilo funzionale, l'art. 122 TFUE presenta i tratti di una base giuridica emergenziale, attivabile in presenza di gravi difficoltà economiche o di eventi eccezionali che sfuggono al controllo degli Stati membri³⁰.

La dottrina ha opportunamente richiamato, in chiave comparativa, la logica del decreto-legge negli ordinamenti costituzionali nazionali, quale paradigma di intervento normativo

²⁹ Si v. B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.

³⁰ La recente prassi della Commissione e del Consiglio ha tuttavia segnato un mutamento di approccio, ricorrendo all'art. 122 TFUE nel suo complesso senza distinzione tra il par. 1 e il par. 2, in una tendenza definita in dottrina "ambigua e opportunistica", preordinata a facilitare l'impiego della disposizione per l'adozione di misure di politica economica in risposta a sfide non più necessariamente contingenti. Tale prassi solleva interrogativi in ordine ai presupposti applicativi della base giuridica e al rischio di un'espansione funzionale della clausola emergenziale al di fuori dei limiti imposti dal diritto primario. Si v. a tal proposito L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, op. cit., p. 1 ss.; M. CHAMON, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, op. cit. Si v. inoltre, Corte giust., causa C-560/25, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ricorso proposto il 20 agosto 2025, pendente.

caratterizzato da straordinarietà e urgenza³¹. Tale analogia, tuttavia, non deve occultare la specificità del quadro giuridico sovranazionale. La procedura prevista dall'art. 122 TFUE attribuisce al Consiglio il potere di adottare le misure necessarie deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, senza richiedere l'unanimità degli Stati membri. La scelta del voto a maggioranza qualificata, in deroga alla regola dell'unanimità che caratterizza altri ambiti sensibili dell'integrazione economica e fiscale, costituisce un elemento qualificante della disposizione, in quanto consente di superare eventuali veti nazionali e di assicurare una risposta tempestiva e coordinata alla crisi³².

Il Consiglio possiede un margine di discrezionalità nell'attivazione dell'art. 122 TFUE, qualificando l'adozione delle misure ivi previste come espressione di una facoltà funzionale al perseguimento dell'interesse generale dell'Unione in presenza di circostanze imprevedibili. Tale discrezionalità, tuttavia, non si traduce in una potestà costituente implicita. L'art. 122 TFUE resta ancorato al principio di attribuzione sancito dall'art. 5 TUE e non può essere interpretato quale clausola generale di "flessibilità" idonea a rimodellare in via permanente l'equilibrio delle competenze tra Unione e Stati membri³³. In sostanza, l'art. 122 TFUE rappresenta una valvola (emergenziale) di sicurezza dell'UEM, la cui legittimità costituzionale dipende dalla rigorosa osservanza dei limiti che ne presidiano l'eccezionalità. Il rischio, efficacemente descritto come "dilemma dell'emergenza", è che la cristallizzazione di contesti di crisi divenga il presupposto per un'espansione funzionale delle competenze dell'Unione al di fuori delle procedure ordinarie di revisione dei Trattati. Dunque, la ricostruzione sistematica e funzionale dell'art. 122 TFUE consente di delineare con chiarezza la natura di base giuridica

³¹ Si v. S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in *Unione europea e diritti*, 2025, p. 2, il quale propone, in chiave comparativa, un accostamento tra l'art. 122 TFUE e il decreto-legge, entrambi concepiti come strumenti straordinari e temporalmente limitati. Per le implicazioni sistemiche di tale analogia e per il rischio di un uso strutturale della clausola emergenziale, si v. *infra*, § 7.

³² La marginalizzazione del Parlamento europeo nel procedimento decisionale solleva interrogativi di ordine democratico e sistemico. Se è vero che l'emergenza può giustificare una temporanea compressione delle ordinarie dinamiche della rappresentanza, è altrettanto vero che l'uso reiterato dell'art. 122 TFUE rischia di consolidare una prassi di governo economico fondata su circuiti prevalentemente intergovernativi, con conseguente alterazione del principio di equilibrio istituzionale. Come osservato in dottrina, la competenza economica non emergenziale non può essere surrogata stabilmente da una base giuridica concepita per circostanze straordinarie. Si v. M. BUTI, S. FABBRINI, *Next Generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, n. 4, p. 676 ss.; M. CHAMON, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2024, n. 6, p. 1501 ss.

³³ In questa prospettiva, è utile ricordare l'esempio del debito comune UE. Tale indebitamento fondato sull'art. 122 TFUE, come nel caso del NGEU, deve rimanere circoscritto quanto a volume, durata e finalità, trovando giustificazione esclusivamente nella sussistenza di circostanze straordinarie e temporalmente delimitate. Un utilizzo strutturale o reiterato della base emergenziale per finanziare politiche permanenti determinerebbe una torsione dell'assetto costituzionale dei Trattati, trasformando uno strumento eccezionale in un veicolo ordinario di integrazione fiscale (P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 2, p. 433 ss.). Analogamente, la disposizione non può essere impiegata quale strumento indiretto di armonizzazione fiscale o di introduzione surrettizia di nuove risorse proprie che incidono sull'autonomia tributaria degli Stati membri, materia che il diritto primario assoggetta a specifiche garanzie procedurali e, segnatamente, al requisito dell'unanimità ai sensi dell'art. 115 TFUE (S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe, op. cit.*). Resta, inoltre, imprescindibile il rispetto della clausola di *no bail-out* di cui all'art. 125 TFUE, la quale impone che l'assistenza finanziaria mantenga carattere eccezionale, mirato e condizionato, senza tradursi in una mutualizzazione permanente e incondizionata dei debiti sovrani. L'intervento deve essere orientato al rafforzamento della resilienza economica e al risanamento delle finanze pubbliche, non alla deresponsabilizzazione fiscale degli Stati membri (P. NICOLAIDES, *Can the borrowing for the "Next Generation EU" lead to infringement of Article 125 TFEU?*, in *Eur. Law Rev.*, 2022, n. 5, p. 710 ss.).

eccezionale, interna alla costituzione economica dell'Unione e circoscritta alla gestione di crisi macroeconomiche di carattere straordinario. Proprio tale qualificazione impone, sul piano metodologico, un vaglio particolarmente rigoroso ogniqualvolta si prospetti il suo utilizzo in ambiti contigui o solo indirettamente connessi alla stabilità economico-finanziaria dell'Unione.

L'adozione del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sulla base dell'art. 122 TFUE solleva dubbi sulla coerenza tra finalità e contenuto dell'atto e la gestione di una crisi economica, secondo il criterio del "centro di gravità" della Corte di giustizia. Allo stesso tempo, il principio di specialità impone di verificare se le disposizioni del Titolo V del TUE in materia di PESC, con il loro statuto procedurale specifico, non debbano prevalere sulla clausola emergenziale, evidenziando così i limiti strutturali dell'estensione funzionale dell'art. 122 TFUE. La scelta della base giuridica riveste un ruolo centrale³⁴, poiché condiziona l'ampiezza e le modalità del controllo della Corte, definisce il quadro delle competenze dell'Unione e influisce sugli effetti dei diversi strumenti normativi e sulle procedure di adozione. In tale prospettiva, un atto adottato su una base giuridica errata può essere annullato³⁵, soprattutto quando la base corretta

³⁴ A tal fine è opportuno misurarsi con i limiti della competenza giurisdizionale della Corte in materia di PESC. Come stabilito dall'art. 24, par. 1, TUE e dall'art. 275, par. 1, TFUE, la Corte non è competente a conoscere delle disposizioni relative alla PESC e degli atti adottati sulla base di esse, fatta salva la verifica del rispetto dell'art. 40 TUE e il controllo della legittimità di talune decisioni nei limiti previsti dall'art. 275, par. 2, TFUE. Il controllo fondato sull'art. 40 TUE è volto a garantire il rispetto della separazione tra la PESC e le altre politiche materiali dell'Unione, impedendo che l'utilizzo di strumenti propri delle politiche interne produca effetti tali da incidere sull'equilibrio delle competenze e sui fini assegnati all'azione esterna dell'Unione (G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *Legal basis litigation in relation to international agreements: Commission v. Council (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)*, in *Common Market Law Review*, 2019, n. 5, p. 1341 ss.). È attraverso il sindacato sull'adeguatezza della base giuridica che la Corte è dunque chiamata a presidiare i confini tra l'ambito PESC e quello delle politiche disciplinate dal TFUE, soprattutto nei casi in cui misure formalmente interne siano impiegate per perseguire obiettivi di rilevanza esterna. Si v. per approfondire C. BEUACILLON, *Restrictive measures as tools of EU foreign and security policy: Promoting EU values, from antiterrorism to country sanctions*, in *EU Law Enforcement*, London, 2021, p. 187 ss.; E. CHACKO, *Foreign affairs in court: lessons from CJEU targeted sanctions jurisprudence*, in *Yale Journal of International Law*, 2019, p. 1 ss.; C. ECKES, *Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction*, in *Eur. Law Journal*, 2016, n. 4, p. 492 ss.; P. KOUTRAKOS, *Judicial review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Int'l & Comp. Law Q.*, 2018, n. 1, p. 1 ss.; L. LONARDO, *Challenging EU sanctions against Russia*, *op. cit.*, p. 40 ss.; S. POLI, *The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the common foreign and security policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 4, p. 1 ss.; M. CREMONA, *"Effective judicial review is of the essence of the rule of law": challenging Common Foreign and Security Policy measures before the Court of Justice*, in *European Papers*, 2017, p. 671 ss.

³⁵ L'esame della giurisprudenza successiva alla sentenza *Ecowas* consente di cogliere le modalità attraverso cui la Corte ha progressivamente esercitato il controllo previsto dall'art. 40 TUE al fine di preservare la separazione tra la PESC e le politiche materiali dell'Unione (S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *op. cit.*, p. 256). Tale controllo si è fondato sull'individuazione della finalità preponderante dell'atto, valutata alla luce del suo contenuto sostanziale e del contesto normativo di riferimento (Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, ECLI:EU:C:2018:662, punti 36 ss.). In applicazione di tale criterio, la Corte ha ricondotto alla PESC l'accordo UE-Mauritius (Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Mauritius*, ECLI:EU:C:2014:2025, punto 44) e l'accordo con la sentenza Tanzania (Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio (Tanzania)*, ECLI:EU:C:2016:435, punto 55), mentre ha affermato la preminenza della politica commerciale comune nel caso Kazakhstan, escludendo la necessità di una base giuridica PESC in assenza di un obiettivo di politica estera dotato di autonomia e rilevanza predominante (Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, *cit.*, punti 45 ss.). La sentenza *Rosneft* ha precisato che l'atto PESC può legittimamente definire in modo dettagliato le misure da attuare mediante un regolamento fondato sull'art. 215 TFUE senza violare l'art. 40 TUE, delineando altresì la portata della deroga prevista dall'art. 275, par. 2, TFUE: la giurisdizione della Corte sulle misure restrittive si estende anche alle misure di portata generale

prevede procedure differenti, evidenziando come i Trattati attribuiscono alla Corte il potere di garantire la conformità tra scopo, contenuto e fondamento giuridico dell'atto³⁶.

5. *Segue*. La scelta dell'art. 122 TFUE come base giuridica del Regolamento (UE) 2025/2600: tra emergenza economica e politica estera.

La mancata adozione finora di misure sanzionatorie sulla base dell'art. 122 TFUE riflette la rigorosa delimitazione delle basi giuridiche dell'Unione, tutelata dal principio di attribuzione delle competenze e dalla clausola di salvaguardia dell'art. 40 TUE, volta a preservare la coerenza sistematica dell'azione esterna e la natura peculiare della PESC. Ne consegue che un atto adottato in base agli artt. 3 e 6 TFUE non dovrebbe contenere disposizioni il cui contenuto sostanziale rientri nella sfera della PESC, pena un'ibridazione impropria delle basi giuridiche e un'alterazione dell'equilibrio istituzionale delineato dai Trattati.

A fronte del quadro delineato sopra, la Commissione, nella proposta sfociata nel Regolamento (UE) n. 2025/2600, ha tentato di costruire un collegamento funzionale tra l'adozione delle misure in esso contenute, in particolare, il congelamento di lungo periodo dei beni della banca centrale russa e la tutela degli interessi economici dell'Unione. In termini analoghi, il Consiglio ha inserito nei considerando del regolamento una serie di argomentazioni volte a ricondurre tali misure nell'alveo della protezione della stabilità economica europea³⁷.

L'analisi delle motivazioni alla base dell'atto di diritto derivato fa emergere che la misura è giustificata dalla necessità di far fronte a circostanze straordinarie al di fuori del controllo degli Stati membri, di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione e di prevenire gravi rischi sistemici per il mercato interno, deponendo a favore della qualificazione dell'atto come intervento di politica economica emergenziale ai sensi dell'art. 122 TFUE. Sotto il profilo sostanziale, si afferma, anzitutto, che l'economia europea stia già subendo le conseguenze dell'aggressione russa contro l'Ucraina³⁸, con effetti negativi che si riflettono sui bilanci

nella misura in cui vietino relazioni economiche con soggetti designati, ma non ricomprende misure prive di collegamento diretto con la designazione di individui determinati (Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punti 90 e 94-107; P. VAN ELSUWEGE, *Judicial review and the common foreign and security policy: Limits to the gap-filling role of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, p. 1748). Fino alla sentenza *Rosneft*, il sindacato della Corte si era esercitato prevalentemente sui regolamenti adottati ai sensi dell'art. 215 TFUE, il cui controllo ha assunto un rilevante valore indiretto anche ai fini della valutazione della legittimità delle decisioni PESC sottostanti (Corte giust., 7 aprile 2016, causa C-266/15, *Banca centrale dell'Iran c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2016:208, punti 105-106; Corte giust., 21 aprile 2016, causa C-200/13, *Consiglio c. Banca Saderat*, ECLI:EU:C:2016:284). Tale processo di giuridicizzazione della PESC ha rafforzato la centralità delle questioni di legalità, alla luce del principio affermato nella sentenza *Les Verts* secondo cui i Trattati hanno istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali volto a consentire alla Corte di controllare la legittimità degli atti delle istituzioni (Corte giust., 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23; G. BUTLER, *Implementing a Complete System of Legal Remedies in EU Foreign Affairs Law*, in *Columbia Journal of European Law*, 2018, p. 637 ss.). Con riferimento alle misure restrittive adottate mediante regolamenti fondati su basi giuridiche diverse dallo schema tradizionale artt. 29 TUE-215 TFUE, il controllo esercitabile dalla Corte attraverso il ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE si estende alla correttezza della base giuridica, al rispetto del principio di proporzionalità e alla conformità dell'atto ai limiti imposti dal diritto primario (R. A. WESSEL, *Legality in EU Common Foreign and Security Policy. The Choice of the Appropriate Legal Basis*, in C. KILPATRICK, J. SCOTT (a cura di), *Contemporary Challenges to EU Legality*, Oxford, 2021, p. 81).

³⁶ Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio (Tanzania)*, cit.

³⁷ Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit., punti 36-38 e 43-45.

³⁸ Si v. considerando 3 e 4, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

pubblici degli Stati membri. Questi ultimi avrebbero sostenuto costi fiscali significativi sia per attenuare l'impatto economico del conflitto, ad esempio mediante misure compensative rispetto all'aumento dei prezzi dell'energia, sia per rafforzare le proprie capacità di difesa³⁹. Inoltre, gli attacchi ibridi imputati alla Russia sarebbero qualificati non solo come minacce alla sicurezza, ma anche come fattori di destabilizzazione della situazione economica dell'Unione⁴⁰. Il nucleo argomentativo centrale si concentra, poi, sul rischio prospettico che la Federazione russa, qualora riacquistasse la disponibilità dei beni statali congelati, possa destinare tali risorse all'intensificazione sia delle operazioni militari in Ucraina sia delle attività ibride nei confronti degli Stati membri, con un conseguente aggravamento delle ripercussioni economiche per l'Unione⁴¹. In tale prospettiva, il congelamento degli asset non sarebbe concepito come misura restrittiva, bensì come strumento di tutela della resilienza economica dell'Unione in un contesto di *shock* esogeni derivanti dal conflitto russo ucraino.

Alla luce di queste premesse, nel caso del Regolamento (UE) n. 2025/2600 il centro di gravità della misura potrebbe individuarsi nella stabilizzazione macroeconomica e nella salvaguardia dell'ordine economico interno, collegando così l'obiettivo prevalente con il contesto emergenziale in cui è stata adottata. Questa circostanza rende possibile argomentare a favore del ricorso all'art. 122 TFUE come base giuridica, applicando rigorosamente il *centre of gravity test* elaborato dalla Corte di giustizia. Come costantemente ribadito dalla Corte, la scelta della base giuridica deve fondarsi su elementi oggettivi, scopo e contenuto della misura, piuttosto che sulla sua qualificazione formale o sulla somiglianza con atti precedenti. Prima di valutare se tali condizioni ricorrano nel caso concreto, è necessario richiamare i criteri sviluppati dalla Corte per l'individuazione della base giuridica corretta, poiché la loro applicazione evidenzia una tensione di fondo che gli argomenti formali della Commissione e del Consiglio non riescono a superare pienamente. Tale test, introdotto nella sentenza *Titanium Dioxide*, individua la base giuridica analizzando "in particolare l'obiettivo e il contenuto dell'atto"⁴², così da evitare l'applicazione di procedure incompatibili⁴³.

³⁹ Si v. considerando 5 e 6, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

⁴⁰ Si v. considerando 15 e 16, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

⁴¹ Si v. considerando 13, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

⁴² Si v. Corte giust., 11 giugno 1991, *Commissione c. Parlamento*, punto 10. In tale sentenza, la Corte aggiunge che la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di una istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale (si v. Corte giust., 11 giugno 1991, *Commissione c. Parlamento*, punto 11). Tuttavia, i giudici europei hanno sostenuto che quando uno stesso atto persegue una pluralità di scopi o presenti contenuti differenziati, la base giuridica va dedotta dal c.d. centro di gravità dell'atto, mentre non dovrà tenersi conto di scopi o componenti secondari o accessori (si v. in tal senso Corte giust., 17 marzo 1993, causa C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1993:98). Si v. per approfondire L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, Competenze*, Milano, 2022, p. 122.

⁴³ Questo *test* è stato gradualmente affinato nella giurisprudenza successiva, nella quale la Corte ha precisato che elementi o effetti meramente incidentali non possono influire sulla scelta della base giuridica. Si v. a tal proposito R. A. WESSEL, *Legality in EU Common Foreign and Security Policy*, *op. cit.*, p. 84. Si v. inoltre A. DASHWOOD, *EU Acts and Member State Acts in the Negotiation, Conclusion, and Implementation of International Agreements*, in M. CREMONA, C. KILPATRICK (a cura di), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, p. 211, che afferma che se l'esame di un atto dell'Unione rivela che esso persegue un duplice scopo o presenta due componenti, e una di esse può essere identificata come l'obiettivo o la componente principale o predominante, mentre l'altra è meramente incidentale, l'atto deve essere fondato su una singola base giuridica, corrispondente a quella richiesta dall'obiettivo o dalla componente principale. Questa interpretazione rafforza l'interpretazione del *test* del centro di gravità sviluppato dalla Corte di giustizia, chiarendo che le componenti incidentali di un atto non possono determinare la base giuridica, evitando così che l'inclusione di norme o procedure non necessarie

Un'applicazione rilevante del *test*, oggetto di analisi in questo paragrafo, nel contesto PESC è rappresentata dal caso *PCA Kazakhstan*⁴⁴.

In tale occasione, la Corte è stata chiamata a valutare se fosse legittimo includere una base giuridica PESC, nello specifico l'art. 31, par. 1, TUE, relativo al voto all'unanimità, nella decisione di conclusione dell'Accordo di partenariato. Pur riconoscendo che l'accordo contenesse disposizioni connesse alla PESC, la Corte ha ritenuto che tali elementi non costituiscono un componente autonomo dell'accordo, ma risultassero incidentalmente inseriti rispetto ai suoi due assi portanti: la politica commerciale comune e la cooperazione allo sviluppo. Di conseguenza, l'inclusione di una base giuridica PESC era ingiustificata e aveva erroneamente comportato l'applicazione del voto all'unanimità. È significativo che tale conclusione sia stata raggiunta senza fare leva in modo determinante sull'art. 40 TUE, il quale compare solo nelle argomentazioni delle parti. In continuità con i casi *Mauritius*⁴⁵ e *Tanzania*⁴⁶, la Corte ha ribadito che la mera presenza di elementi che riconducono alla PESC non impone automaticamente il ricorso a una base giuridica PESC, né giustifica l'estensione al caso concreto dei limiti alla propria giurisdizione previsti per gli atti adottati in tale ambito.

A conferma di tale approccio, la Corte richiama il principio generale, costantemente affermato nella propria giurisprudenza, secondo cui la scelta della base giuridica deve essere effettuata esclusivamente sulla base di elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, «tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto»⁴⁷. La Corte sottolinea che tale criterio costituisce il parametro decisivo per stabilire se un atto dell'Unione persegua una finalità unica o principale, nel qual caso esso deve fondarsi su un solo fondamento giuridico, oppure se presenti finalità o componenti multiple tra loro inscindibilmente legate, così da richiedere l'utilizzo congiunto di più basi giuridiche⁴⁸. L'accento posto sulla verifica oggettiva dello scopo e del contenuto consente alla Corte di evitare che l'aggiunta di basi giuridiche ulteriori e, in particolare, di una base PESC, possa alterare indebitamente il procedimento decisionale previsto dai Trattati, garantendo che il fondamento giuridico selezionato rifletta fedelmente la natura materiale dell'atto e preservi l'equilibrio istituzionale⁴⁹.

comprometta la validità dell'atto stesso. Esso si applica con particolare rilevanza alle misure restrittive adottate in ambito PESC, dove la corretta individuazione della base giuridica è essenziale sia per la legittimità procedurale sia per la possibilità di esercitare un controllo giurisdizionale efficace ex art. 263 TFUE.

⁴⁴ Si v. Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit.

⁴⁵ Si v. Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Mauritius*, cit.

⁴⁶ Si v. Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio (Tanzania)*, cit.

⁴⁷ Si v. Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit., punto 36.

⁴⁸ *Ibidem*, punti 42-43.

⁴⁹ Si v. inoltre G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *Legal basis litigation in relation to international agreements: Commission v. Council (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)*, in *Common Market Law Review*, 2019, n. 5, p. 1333 ss., spec. p. 1341 ss., ove si evidenzia come il criterio del *centre of gravity* sia tradizionalmente impiegato per risolvere controversie relative alla delimitazione orizzontale delle competenze nell'ordinamento dell'Unione, ma la sua applicazione nell'ambito dell'azione esterna risulti particolarmente problematica con riferimento ad accordi internazionali a contenuto eterogeneo (M. KLAMMERT, *Conflicts of legal basis: No legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *Eur. Law Rev.*, 2010, p. 497 ss.; M. CREMONA, *Balancing Union and Member State interests: Opinion 1/08, choice of legal base and the Common Commercial Policy after the Treaty of Lisbon*, ivi, 2010, p. 690 ss.). In tale contesto risulta spesso difficile tracciare un confine netto tra disposizioni che costituiscono componenti autonome dell'accordo e disposizioni meramente accessorie. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha ulteriormente complicato tale operazione, introducendo un insieme unitario di obiettivi dell'azione esterna (art. 21 TUE) e rendendo inapplicabile la precedente regola di

Sebbene il *centre of gravity test* resti formalmente fondato sull'analisi dello scopo e del contenuto dell'atto impugnato, la giurisprudenza più recente mostra una crescente attenzione anche al contesto nel quale la misura si inserisce. Il contesto costituisce ormai un terzo elemento autonomo, accanto a scopo e contenuto, nella determinazione della base giuridica, restando invece irrilevanti le valutazioni soggettive o le intenzioni politiche generali delle parti coinvolte⁵⁰.

La portata di tale evoluzione emerge con chiarezza dalle cause riunite *Antartide*⁵¹. In tale pronuncia, la Corte ha preliminarmente ricordato che l'individuazione della corretta base giuridica deve fondarsi su elementi obiettivi, sindacabili in sede giurisdizionale, tra i quali figurano, accanto al contenuto e agli obiettivi, anche il contesto dell'atto⁵². Muovendo da tale premessa, essa ha attribuito rilievo decisivo al quadro istituzionale e normativo di riferimento, sottolineando che il documento di riflessione e le misure previste erano destinati alla commissione CAMLR, il che impone di esaminare i compiti attribuiti a tale organismo e la portata della Convenzione di Canberra⁵³. Pur riconoscendo che talune funzioni della CAMLR riguardano la conservazione delle risorse biologiche marine oggetto di sfruttamento mediante la pesca⁵⁴, la Corte ha evidenziato come il contesto complessivo della Convenzione sia essenzialmente orientato alla tutela dell'ambiente e dell'integrità dell'ecosistema marino antartico, come emerge tanto dal suo preambolo⁵⁵ quanto dall'ampiezza del suo ambito di applicazione, esteso a tutte le specie dell'ecosistema marino e non limitato alle sole risorse ittiche⁵⁶. Tale inquadramento è ulteriormente rafforzato dagli obblighi di protezione ambientale che la Convenzione impone alle parti contraenti anche al di là della mera gestione delle attività di pesca, in collegamento con il sistema del Trattato sull'Antartide⁵⁷. Infine, la Corte ha collocato le misure controverse nel quadro generale della creazione di aree marine protette, i cui obiettivi risultano chiaramente incentrati sulla protezione della biodiversità, degli habitat e dei processi ecosistemici, nonché sulla capacità di adattamento ai cambiamenti climatici⁵⁸. Alla luce di tale analisi contestuale complessiva, la Corte ha quindi concluso che la tutela dell'ambiente costituisce la finalità e la componente principali delle decisioni impuginate,

delimitazione secondo cui, ove possibile, doveva essere privilegiata una base giuridica diversa dalla PESC (Corte giust., 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, cit., punti 58-62). Si v. per approfondire G. DE BAERE, M. VAN DEN SANDEN, *Interinstitutional gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: The continued constitutional significance of the choice of legal basis in post-Lisbon external action*, in *Eur. Constitutional Law Rev.*, 2016, p. 85 ss.

⁵⁰ Si v. Conclusioni dell'Avvocato generale J. KOKOTT, presentate il 31 maggio 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*, ECLI:EU:C:2018:362.

⁵¹ Si v. Corte giust., 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*, ECLI:EU:C:2018:925. Si v. L. PRETE, *The constitutional limits to the choice of mixity after EUSFTA, COTIF I, MPA Antarctic and COTIF II: towards a more constructive discourse?*, in *Eur. Law Rev.*, 2020, n. 1, p. 113 ss.; S. VILLANI, *Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso AMP Antartica: un approccio più morbido a favore degli Stati membri?*, in *European Papers*, 2019, n. 2, p. 641 ss.

⁵² Si v. Corte giust., 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*, cit., punto 76.

⁵³ *Ibid.*, punto 88.

⁵⁴ *Ibid.*, punto 89.

⁵⁵ *Ibid.*, punto 90.

⁵⁶ *Ibid.*, punto 91.

⁵⁷ *Ibid.*, punto 92.

⁵⁸ *Ibid.*, punto 93

mentre la regolamentazione della pesca assume carattere meramente accessorio⁵⁹, con conseguente esclusione della competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica comune della pesca. Tale approccio ha conseguenze dirette e significative per la valutazione del Regolamento UE n. 2025/2600: applicando il medesimo criterio contestuale, il quadro geopolitico in cui la misura si inserisce, un conflitto armato in corso, una strategia sanzionatoria integrata, misure parallele fondate sull'art. 212 TFUE, difficilmente può essere ricondotto a una crisi macroeconomica interna ai sensi dell'art. 122 TFUE, rendendo il contesto un elemento che depone strutturalmente a sfavore della base giuridica prescelta.

Ne consegue che la pronuncia della Corte può essere letta come un tentativo di razionalizzare e rendere operativo il tradizionale *centre of gravity test* attraverso il ricorso combinato a criteri di natura quantitativa e qualitativa, volti a individuare la finalità e la componente principali dell'atto⁶⁰. Se tale approccio rappresenta indubbiamente un'evoluzione significativa nella giurisprudenza in materia di scelta della base giuridica, esso non è tuttavia esente da profili critici. In primo luogo, può dubitarsi che il ricorso a tali criteri sia sempre idoneo a riflettere in modo adeguato gli interessi e le intenzioni sottese all'azione delle istituzioni e degli Stati membri, soprattutto in settori caratterizzati da una forte dimensione politica⁶¹. In secondo luogo, l'enfasi posta su elementi quantitativi e qualitativi rischia di trascurare la specificità strutturale di talune competenze dell'Unione, in particolare della PESC, che, per sua natura, non è fondata su obiettivi di politica settoriale chiaramente definiti e presenta un grado di dettaglio e di incisività necessariamente inferiore rispetto ad altre politiche dell'Unione⁶². Infine, l'assimilazione della PESC alle altre politiche dell'Unione nell'ambito del controllo sulla base giuridica appare difficilmente conciliabile con la volontà dei redattori dei Trattati di preservare uno statuto speciale, come emerge dall'art. 40 TUE. Il silenzio della Corte su una interpretazione sostanziale di tale disposizione sembra infatti suggerire che essa venga considerata come una mera reiterazione del principio generale dell'equilibrio istituzionale, piuttosto che come una norma dotata di autonoma portata precettiva⁶³.

Alla luce di tale disamina, l'analisi del Regolamento (UE) n. 2025/2600 e del contesto emergenziale in cui è stato adottato trova pieno riscontro nel *centre of gravity test* sviluppato dalla Corte di giustizia. La giurisprudenza poc'anzi menzionata mostra come la mera presenza di elementi riconducibili alla PESC non giustifichi automaticamente il ricorso a una base giuridica PESC, richiedendo un esame oggettivo di scopo, contenuto e contesto dell'atto. Applicando tali criteri al Regolamento (UE) n. 2025/2600, il quadro geopolitico, un conflitto armato in corso, una strategia sanzionatoria integrata e misure parallele fondate sull'art. 212 TFUE, potrebbe essere interpretato come incompatibile con una crisi macroeconomica interna ai sensi dell'art. 122 TFUE. Nonostante ciò, il contesto emergenziale e la rilevanza economica

⁵⁹ *Ibid.*, punti 94 e 100.

⁶⁰ Si v. G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *Legal basis litigation in relation to international agreements*, *op. cit.*, p. 1343.

⁶¹ Si v. Conclusioni dell'Avvocato generale J. KOKOTT, presentate il 31 maggio 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*, *cit.*, punto 68.

⁶² Si v. C. ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union: Competence Overlaps, Institutional Preferences and Legal Basis Litigation*, Berlino, 2018, p. 45.

⁶³ Si v. inoltre G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *Legal basis litigation in relation to international agreements*, *op. cit.*, p. 1343.

delle misure potrebbero altresì essere letti a favore della scelta di questa base giuridica, se si considera la finalità di protezione della stabilità economica dell'Unione.

Pur rafforzando l'efficacia del *centre of gravity test*, tale approccio evidenzia i limiti strutturali nella sua applicazione a settori a forte connotazione politica, come la PESC, dove la finalità prevalente dell'atto non sempre coincide con obiettivi economici chiaramente definiti. Nonostante i limiti strutturali del *centre of gravity test*, l'argomentazione a sostegno dell'art. 122 TFUE può essere ulteriormente esaminata alla luce sia delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sia del contesto economico in cui esso si inserisce.

In primo luogo, alcuni elementi testuali del regolamento sembrano sostenere una lettura dell'atto in chiave economico-sistemica. Il dodicesimo considerando collega il divieto di trasferimento delle attività della Banca centrale russa alla prevenzione di effetti destabilizzanti sull'economia dell'Unione, mentre l'art. 2 introduce obblighi di gestione separata e tracciabilità delle risorse che configurano una disciplina attiva degli asset immobilizzati. A ciò si aggiungono il meccanismo di revisione periodica previsto dall'art. 5 e le condizioni stabilite dall'art. 6 per la cessazione delle misure, che includono la valutazione dei rischi economici per l'Unione e per i suoi Stati membri. Considerate nel loro insieme, tali disposizioni suggeriscono che il congelamento degli asset non sia configurato esclusivamente come strumento sanzionatorio, ma anche come intervento volto a prevenire potenziali effetti destabilizzanti sull'economia europea.

In secondo luogo, questa lettura potrebbe essere rafforzata dal contesto economico-sistemico determinato dalla guerra in Ucraina. Le ripercussioni del conflitto sui mercati energetici e finanziari, unite alle difficoltà decisionali connesse al requisito dell'unanimità in sede PESC, evidenziate dal blocco di alcune tranche dell'*European Peace Facility*⁶⁴, dai ritardi nell'adozione di nuovi pacchetti sanzionatori e da ricorrenti veti statali, hanno contribuito ad accrescere l'incertezza finanziaria⁶⁵, la volatilità dei mercati e i rischi per la sicurezza energetica dell'Unione⁶⁶. In tale prospettiva, il ricorso all'art. 122 TFUE potrebbe essere interpretato non

⁶⁴ Si v. F. FABBRINI, *Il congelamento degli assets russi e le sfide per l'UE*, CSF Policy Paper, n. 017, 2025.

⁶⁵ Si v. D. GENINI, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 29 ss.

⁶⁶ La tendenza istituzionale a invocare l'art. 122 TFUE al di fuori di contesti strettamente emergenziali, difatti, trova un riscontro significativo nel caso del regolamento (UE) 2025/1106, che istituisce lo strumento SAFE, adottato dal Consiglio il 27 maggio 2025 sulla medesima base giuridica per finanziare investimenti nel settore della difesa mediante prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione sul mercato dei capitali. La Commissione ha qualificato il deterioramento dello scenario di sicurezza globale dall'inizio del 2025 come "evento improvviso ed eccezionale che ha un impatto diffuso e potenzialmente dirompente sull'approvvigionamento di prodotti per la difesa essenziali per gli interessi di difesa e di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri", replicando lo schema argomentativo già impiegato per il NGEU e il SURE. Tale qualificazione è stata tuttavia contestata dal Parlamento europeo, che il 20 agosto 2025 ha presentato un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE dinanzi alla Corte di giustizia, sostenendo che lo strumento SAFE non costituisca una misura urgente finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali tali da giustificare il ricorso all'art. 122 TFUE, in quanto risponde a carenze sistemiche di investimenti nel settore della difesa che il deterioramento dello scenario di sicurezza globale non ha fatto altro che mettere in maggior risalto. Il caso SAFE conferma così una tendenza più generale nella prassi recente della Commissione e del Consiglio, consistente nel ricorrere all'art. 122 TFUE nel suo complesso, senza distinzione tra il par. 1 e il par. 2, in una prassi definita in dottrina "ambigua e opportunistica", preordinata a facilitare l'impiego della disposizione per l'adozione di misure di politica economica in risposta a sfide non più necessariamente contingenti. Tale prassi, lungi dal consolidare la legittimità del ricorso alla clausola emergenziale, ne evidenzia piuttosto i limiti strutturali e il rischio di un'espansione funzionale incompatibile con i vincoli imposti dal diritto primario. Si v. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, op. cit., p. 1 ss.; M. CHAMON, *The non-emergency economic policy*

tanto come un mezzo per aggirare l'unanimità, quanto come uno strumento volto a fronteggiare circostanze eccezionali, la guerra e i suoi effetti sistemici sull'economia europea, rispetto alle quali la paralisi decisionale rappresenterebbe piuttosto un fattore aggravante.

Permane tuttavia un limite rilevante. È improbabile che la Corte di giustizia accolga una giustificazione fondata esclusivamente sull'inefficienza del processo decisionale in materia di PESC, richiedendo piuttosto che il ricorso all'art. 122 TFUE sia ancorato a elementi oggettivi di rischio economico grave e immediato, quali instabilità finanziaria, rischio sistemico o interruzioni dell'approvvigionamento energetico. In questa prospettiva, solo un'analisi contestuale delle disposizioni del regolamento e delle condizioni economiche in cui esso si colloca consente di sostenere, seppur non senza criticità, che l'atto possa essere ricondotto alla logica di un intervento economico emergenziale coerente con l'impianto dell'art. 122 TFUE.

Applicando tali criteri al Regolamento (UE) n. 2025/2600 emerge la natura ambivalente della misura: se il contenuto letterale delle disposizioni e la loro configurazione formale sembrano orientare verso una qualificazione di carattere economico, il contesto geopolitico complessivo, segnato da un conflitto armato in corso, da una strategia sanzionatoria integrata e da misure parallele fondate sull'art. 212 TFUE, tende a ricondurre il centro di gravità dell'atto alla sfera della PESC. In tale prospettiva, il *centre of gravity test*, lungi dal fornire una soluzione univoca a favore dell'art. 122 TFUE, mette piuttosto in evidenza le tensioni sistemiche derivanti dall'utilizzo di tale disposizione come base giuridica. Ne consegue che la valutazione della legittimità del ricorso all'art. 122 TFUE richiede il ricorso a ulteriori criteri interpretativi, idonei a chiarire i rapporti tra competenze economiche e azione esterna dell'Unione nel quadro delineato dai Trattati.

6. Segue. La *lex specialis* quale criterio orientativo: profili problematici dell'art. 122 TFUE come base giuridica del Regolamento (UE) n. 2025/2600.

In questa prospettiva interpretativa, un ulteriore elemento di chiarificazione emerge dall'applicazione del principio della *lex specialis*, che rappresenta il secondo criterio elaborato dalla Corte di giustizia per risolvere i conflitti tra basi giuridiche concorrenti. Se il *centre of gravity test* ha messo in luce l'ambivalenza della misura, il principio di specialità funzionale consente invece di sciogliere tale ambiguità individuando nell'art. 215 TFUE la base giuridica strutturalmente più appropriata. Tale ricostruzione, altresì, non è priva di criticità sul piano sistematico. Il collegamento tra il congelamento dei beni della banca centrale russa e la tutela della stabilità economica dell'Unione appare, infatti, fondato su una catena causale prevalentemente mediata e prognostica, più che su un nesso diretto con un turbamento attuale dell'ordine economico europeo. Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁷ sussiste, dunque, il rischio che l'invocazione della dimensione economica operi come fattore di attrazione formale, idoneo a ricondurre nell'ambito delle competenze economiche dell'Unione misure che, per finalità prevalente e per contesto geopolitico, sembrano piuttosto inscrivere nella logica dell'azione esterna.

competence in Article 122(1) TFEU, op. cit.; B. DE WITTE, *Guest Editorial: EU Emergency Law, op. cit.*, p. 3 ss. Si v. inoltre a tal proposito la nota 32 del presente contributo.

⁶⁷ Si v. Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit., punti 45 ss.

Per tali ragioni, il congelamento dei beni sovrani russi, pur formalmente giustificato dall'obiettivo della tutela dell'economia europea, appare difficilmente separabile dalla strategia complessiva di pressione politica e finanziaria nei confronti della Federazione russa a seguito dell'aggressione all'Ucraina. L'effetto economico della misura risulta, pertanto, in larga parte indiretto e strumentale rispetto a una finalità più ampia di natura geopolitica. Tale lettura è ulteriormente rafforzata dal contesto normativo in cui l'atto si colloca, ossia un piano articolato di sostegno all'Ucraina che si avvale di strumenti giuridici riconducibili all'azione esterna dell'Unione, tra cui quelli fondati sull'art. 212 TFUE⁶⁸.

Il quadro complessivo mostra come il Regolamento (UE) n. 2025/2600 non si limiti a configurarsi come strumento di politica economica emergenziale, ma costituisca, piuttosto, un elemento di una strategia di politica estera integrata, coerente con le decisioni PESC adottate ai sensi dell'art. 215 TFUE. A supporto di tale lettura, la Corte di giustizia ha ribadito che la determinazione del centro di gravità di un atto non può essere elusa mediante argomentazioni formali o procedurali⁶⁹. Ne deriva che, qualora la finalità prevalente sia esterna, l'atto non può essere legittimamente fondato su una norma economica emergenziale, quando esistono basi più specifiche, come l'art. 215 TFUE, che regolano direttamente le misure restrittive adottate in esecuzione di decisioni PESC, garantendo così coerenza tra scopo materiale e fondamento giuridico⁷⁰.

A rafforzare tale conclusione interviene il principio della *lex specialis*. Il *centre of gravity test* confronta disposizioni con obiettivi differenti, mentre la *lex specialis* opera quando due basi giuridiche perseguono lo stesso fine, ma una di esse è formulata in maniera più precisa, imponendo la prevalenza della norma specifica⁷¹. Questo criterio, sebbene sviluppato originariamente nel diritto del mercato interno⁷², trova applicazione anche in materia di PESC e può condurre sia alla preferenza per una base PESC, ad esempio in decisioni relative alla politica di sicurezza e difesa, sia, al contrario, alla scelta di una base giuridica diversa, come nel caso delle misure restrittive a carattere finanziario individuali previste dall'art. 75 TFUE⁷³.

⁶⁸ Si v. le misure parallele adottate nel medesimo contesto sulla base dell'art. 212 TFUE, tra cui il meccanismo di prestito da novanta miliardi di euro approvato dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 18 e 19 dicembre 2025, EUCO 27/25, fondato sull'art. 212 TFUE nell'ambito di una cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 20 TUE. Sul tema della governance della PESC e delle prospettive di una leadership unificata dell'azione esterna dell'Unione, v. F. EROICO, *Ripensare la governance della PESC: quali prospettive per una leadership unificata nell'UE?*, in questa *Rivista*, 2025, fasc. 3, pp. 59-85. Sul sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia in materia di atti PESC, v. O. POLLICINO, G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in questa *Rivista*, 2023, fasc. 4, pp. 89-103. Sui profili processuali connessi alle misure restrittive adottate dall'Unione europea nei confronti della Federazione Russa, v. A. LEANDRO, *Sanzioni e contro-sanzioni sull'asse UE-Federazione russa ed esercizio dei diritti processuali*, in questa *Rivista*, 2026, fasc. 1, pp. 289-302.

⁶⁹ Si v. Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit., punti 45 ss. Si v. per approfondire A. PAU, *An analysis of the rationales behind the launch of the European Political Community and its added value for EU diplomacy*, in questa *Rivista*, 2023, fasc. 2, pp. 141-154.

⁷⁰ Si v. Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, cit., punti 90 e 94-107.

⁷¹ Si v. Corte giust., 11 giugno 1991, causa C-300/89, *Titanium Dioxide*, cit., punto 24.

⁷² Si v. C. ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union*, op. cit., p. 19 ss.

⁷³ Si v. R. A. WESSEL, *Legality in EU Common Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 87.

La giurisprudenza dimostra, inoltre, che l'esito di tali valutazioni non è sempre prevedibile. Nella causa *Smart Sanctions*⁷⁴, la Corte ha preferito l'art. 215 TFUE all'art. 75 TFUE per l'adozione di misure restrittive nei confronti di individui collegati a gruppi terroristici, valorizzando il contesto di pace e sicurezza internazionale più che la natura finanziaria delle misure. La sentenza conferma il principio secondo cui, tra due basi giuridiche astrattamente applicabili, prevale quella che, in relazione allo scopo e al contenuto dell'atto, presenta maggiore specializzazione funzionale. La Corte ha qualificato l'art. 215, par. 2, TFUE come la disposizione speciale destinata a disciplinare le misure restrittive adottate nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione e, in particolare, in attuazione di decisioni PESC, ritenendola prevalente sull'art. 75 TFUE, norma più generale collocata nel titolo dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁷⁵.

La prevalenza dell'art. 215 TFUE si fonda su due elementi principali. In primo luogo, esso sistematizza le competenze relative all'adozione di misure restrittive contro individui ed entità non statali nell'ambito dell'azione esterna. In secondo luogo, la sua applicazione è subordinata a una precedente decisione PESC, configurandosi come meccanismo specifico di esecuzione delle decisioni adottate ai sensi del capo 2 del Titolo V del TUE⁷⁶. È questo legame funzionale, assente nell'art. 75 TFUE, a qualificare l'art. 215 come *lex specialis*. I giudici europei rafforzano il ragionamento richiamando la natura internazionale del terrorismo, considerato minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, e affermando che le azioni dell'Unione in materia possono ricadere nell'ambito della PESC⁷⁷.

Tale quadro giurisprudenziale consente di leggere il Regolamento (UE) n. 2025/2600 sotto una lente analoga. In effetti, l'art. 1 del Regolamento definisce l'atto come misura volta a prevenire un grave deterioramento della stabilità economica dell'Unione, impedendo al contempo che la Russia possa disporre di risorse significative per proseguire la sua guerra di aggressione. La congiunzione esplicita tra finalità economica e finalità di contrasto alla guerra evidenzia una duplicità inscindibile, che il *centre of gravity test* non può occultare: la dimensione geopolitica non si configura come elemento accessorio rispetto a quella economica, ma ne costituisce causa e presupposto strutturale, rendendo l'art. 215 TFUE la base giuridica più coerente e naturalmente applicabile alla misura. È significativo, in questa prospettiva, che la Corte abbia espressamente escluso che ragioni procedurali, quale il carattere più favorevole di una determinata procedura decisionale, possano orientare la scelta della base giuridica, ribadendo che non sono le procedure a definire il fondamento normativo di un atto⁷⁸. Tale affermazione si rivela particolarmente incisiva nel caso del Regolamento (UE) n. 2025/2600, poiché smonta alla radice l'argomento secondo cui il ricorso all'art. 122 TFUE sarebbe giustificato dalla necessità di superare i ritardi e i veti propri della procedura PESC: l'urgenza politica non può supplire a una carenza di competenza.

⁷⁴ Si v. Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, cit. Si v. per approfondire M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 222 ss.

⁷⁵ Si v. Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 51-53.

⁷⁶ *Ibid.*, punto 58.

⁷⁷ *Ibid.*, punto 80.

⁷⁸ *Ibid.*, punto 61-64.

A ciò si aggiunge il considerando dieci del regolamento oggetto d'esame, il quale afferma esplicitamente che le misure ivi previste lasciano impregiudicate le opportune misure adottate dal Consiglio nell'ambito della PESC in relazione alle misure restrittive nei confronti della Russia⁷⁹. Lungi dal risolvere il problema, questa clausola lo aggrava. Ammettendo l'esistenza parallela di misure PESC, il legislatore riconosce implicitamente che il contesto geopolitico in cui il Regolamento si inserisce è quello proprio della politica estera, confermando che la scelta dell'art. 122 TFUE non riflette la natura materiale dell'atto ma costituisce una sovrapposizione impropria di basi giuridiche.

Un ulteriore profilo critico emerge se consideriamo che la cessazione delle misure è subordinata alla ricorrenza cumulativa di tre condizioni: la fine della guerra di aggressione, la fornitura di adeguate riparazioni all'Ucraina e l'assenza di rischi economici gravi per l'Unione⁸⁰. La realizzazione di tali condizioni è del tutto incerta e potenzialmente indefinita nel tempo, il che indebolisce alla radice la temporaneità come elemento a sostegno della legittimità della base giuridica emergenziale⁸¹. L'art. 122 TFUE presuppone misure eccezionali e temporalmente circoscritte⁸². Una misura la cui cessazione è subordinata alla fine di un conflitto armato e al pagamento di riparazioni internazionali non può essere qualificata come intervento emergenziale interno, ma si configura strutturalmente come strumento di politica estera a tempo indeterminato.

In altre parole, il principio della *lex specialis* costituisce un argomento decisivo contro la legittimità della base giuridica prescelta. La corretta individuazione del fondamento normativo

⁷⁹ Si v. il considerando 10, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

⁸⁰ Si v. l'art. 6, Regolamento (UE) n. 2025/2600.

⁸¹ In senso analogo, sul requisito della temporaneità come condizione di legittimità delle misure emergenziali ex art. 122 TFUE, v. par. 4 del presente contributo.

⁸² Si v. a tal proposito il Regolamento (UE) n. 2022/1854 relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia. Un esempio particolarmente significativo di entrambi i caratteri, eccezionalità e temporaneità è offerto proprio dal regolamento (UE) n. 2022/1854, con cui il Consiglio ha introdotto un tetto massimo agli extra-ricavi conseguiti dai produttori di energia elettrica da fonti a basso costo marginale. L'atto di diritto derivato è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE, ritenuto idoneo a fondare l'intervento in ragione della crisi energetica innescata dall'aggressione militare della Federazione russa all'Ucraina: un contesto che soddisfa agevolmente il requisito dell'eccezionalità, trattandosi di una circostanza esogena, imprevedibile e non imputabile alle scelte politiche degli Stati membri. Sul versante della temporaneità, il regolamento ha circoscritto l'applicazione della misura entro un orizzonte temporale predefinito, fissando la scadenza del meccanismo al dicembre 2023. Tale delimitazione non riveste carattere meramente tecnico-operativo, bensì assume un preciso rilievo sul piano della legittimità costituzionale dell'atto. Infatti, misure adottate in via d'urgenza sulla base dell'art. 122 TFUE non possono cristallizzarsi in un assetto regolativo permanente senza una corrispondente riqualificazione della base giuridica e il ricorso alle procedure legislative ordinarie previste dai Trattati. Un'eventuale protrazione *sine die* di interventi di tal genere si porrebbe in tensione con il principio di proporzionalità e si risolverebbe, sostanzialmente, in un aggiramento del procedimento legislativo ordinario, con evidenti ricadute sul rispetto degli equilibri istituzionali e delle prerogative del Parlamento europeo. Valorizzare la temporaneità quale elemento strutturale e non meramente descrittivo dell'art. 122 TFUE produce rilevanti conseguenze sul piano dell'interpretazione sistematica della norma. In primo luogo, consente di definire con maggiore precisione il perimetro entro cui il ricorso a tale base giuridica può ritenersi legittimo, distinguendo le misure di gestione emergenziale dagli interventi regolativi a vocazione stabile, i quali richiedono un fondamento normativo autonomo e un più robusto scrutinio democratico. In secondo luogo, e più in generale, un approccio rigoroso alla temporaneità offre un argine giuridico al fenomeno della cosiddetta "normalizzazione dell'emergenza", una dinamica, quest'ultima, che l'esperienza degli ultimi anni, dalla crisi pandemica da COVID-19 alla crescita dei prezzi energetici, ha reso strutturalmente ricorrente nell'ordinamento dell'Unione europea, sollecitando una riflessione rinnovata sui limiti costituzionali dell'azione unilaterale del Consiglio in deroga alle procedure ordinarie. Si v. per approfondire D. GALLO, *I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*, in questa *Rivista*, fasc. n. 4, 2025, p. 1-14.

in ambito PESC non è un mero adempimento formale, ma incide direttamente sulla distribuzione delle competenze istituzionali e sulla portata del controllo giurisdizionale della Corte. L'art. 215 TFUE, norma specificamente concepita per le misure restrittive adottate in esecuzione di decisioni PESC, prevale sull'art. 122 TFUE non solo per la sua maggiore specializzazione funzionale, ma anche perché la sua disapplicazione altererebbe l'equilibrio istituzionale delineato dai Trattati attraverso le procedure intergovernative proprie della PESC.

Pertanto, il ricorso all'art. 122, par. 1, TFUE per giustificare il Regolamento (UE) n. 2025/2600 appare giuridicamente problematico e potenzialmente suscettibile di annullamento⁸³. Un'interpretazione rigorosa da parte della Corte potrebbe infatti individuare il centro di gravità della misura nell'ambito della PESC e non nella politica economica emergenziale, rendendo la base giuridica scelta strutturalmente inadeguata a sostenere atti il cui contenuto, anche solo indirettamente, risponda a finalità di natura geopolitica. A rafforzare tale conclusione interviene, proprio, il principio della *lex specialis*. Il *centre of gravity test* confronta l'obiettivo prevalente dell'atto, ma è il principio di specialità che, riconoscendo nell'art. 215 TFUE la norma specificamente deputata all'attuazione di misure restrittive connesse alla politica estera, impedisce che una clausola emergenziale di carattere generale, ossia l'art. 122 TFUE, possa essere utilizzata per eludere le procedure e l'equilibrio di competenze previsti dai Trattati per la PESC.

In tale contesto si inserisce, in termini paradigmatici, il contenzioso recentemente avviato dal Parlamento europeo. Il 20 agosto 2025⁸⁴, infatti, il Parlamento ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE nei confronti del Consiglio, volto a ottenere l'annullamento del Regolamento 2025/1106 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE). Con tale azione, l'Istituzione attrice lamenta l'erroneità dell'individuazione della base giuridica del regolamento nell'art. 122 TFUE, disposizione che attribuisce potere decisionale al solo Consiglio. In particolare, pur non contestando il merito dell'atto, il Parlamento sostiene che lo strumento SAFE, volto a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per investimenti nel settore della difesa, non integri una misura urgente diretta a far fronte a circostanze eccezionali tali da giustificare il ricorso alla clausola emergenziale di cui all'art. 122 TFUE. Tale contenzioso mette in luce una tensione sistemica più ampia: il ricorso estensivo a basi giuridiche emergenziali rischia di alterare l'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati, comprimendo il ruolo del Parlamento europeo e aggirando le garanzie proprie di ambiti disciplinati da norme speciali, come la PESC. Se l'esigenza di reazione rapida alle crisi può giustificare una certa flessibilità, un uso eccessivo dell'art. 122 TFUE rischia di svuotarne il carattere eccezionale, incidendo sul principio di attribuzione. In tal senso, la futura pronuncia della Corte sarà determinante nel definire i limiti di tale prassi.

7. Conclusioni.

Alla luce dell'analisi svolta nei paragrafi precedenti, il Regolamento (UE) n. 2025/2600 non appare pienamente riconducibile né al modello classico delle misure restrittive fondate sullo schema bifasico artt. 29 TUE–215 TFUE, né a un puro strumento di gestione economica

⁸³ Si v. Corte giust., 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts*, cit., punto 23.

⁸⁴ Si v. per approfondire gli argomenti al centro della causa L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia*, op. cit., p. 1 ss.; S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe*, op. cit.

emergenziale ai sensi dell'art. 122 TFUE⁸⁵. Esso si presenta piuttosto come un atto normativo caratterizzato da una natura ibrida, nel quale la dimensione economica, pur rilevante sul piano formale, risulta funzionalmente collegata a una più ampia strategia di pressione geopolitica nei confronti della Federazione russa, inserendosi nel più ampio contesto dell'azione esterna dell'Unione⁸⁶. Il punto di partenza dell'analisi è costituito dall'architettura consolidata del regime sanzionatorio dell'Unione, strutturato secondo un meccanismo bifasico nel quale la decisione politico-strategica è adottata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, mentre la sua attuazione economico-finanziaria avviene attraverso regolamenti fondati sull'art. 215 TFUE⁸⁷. Tale configurazione riflette una scelta sistemica dei Trattati, volta da un lato a preservare la specificità della PESC e, dall'altro, a garantire l'efficacia giuridica delle misure restrittive all'interno dell'ordinamento dell'Unione⁸⁸. Il Regolamento (UE) n. 2025/2600 si discosta da questo modello, fondandosi su una clausola emergenziale interna all'Unione economica e monetaria concepita per fronteggiare crisi macroeconomiche eccezionali, e non per disciplinare strumenti di pressione economica nei confronti di Stati terzi.

Nonostante ciò, l'applicazione del *centre of gravity test* al regolamento in esame evidenzia l'ambivalenza della misura. Se il contenuto letterale delle disposizioni e la loro qualificazione formale sembrano orientarsi verso una dimensione economica interna, il contesto geopolitico complessivo nel quale l'atto si colloca, caratterizzato dal conflitto armato in Ucraina, dall'adozione di un ampio regime sanzionatorio nei confronti della Federazione russa

⁸⁵ Il meccanismo bifasico trova fondamento negli artt. 29 TUE e 215 TFUE, che disciplinano rispettivamente l'adozione delle decisioni PESC e la loro attuazione mediante regolamenti nel quadro del mercato interno. Con riferimento al regime sanzionatorio nei confronti della Federazione russa, i due atti fondativi sono la decisione 2014/512/PESC del Consiglio e il Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, cit. Tale architettura non è tuttavia priva di tensioni: come evidenziato in dottrina, la separazione formale tra la dimensione intergovernativa della PESC e quella sovranazionale del TFUE coesiste con un crescente intreccio funzionale tra i due livelli, che si manifesta con particolare evidenza proprio nel settore delle misure restrittive, ove le decisioni PESC predeterminano in modo vincolante il contenuto dei regolamenti di attuazione, rendendo la distinzione tra i due livelli normativi più formale che sostanziale (si v. in tal senso R. A. WESSEL, *Lex imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 455 s.; G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, op. cit., p. 58; P. VAN ELSUWEGE, *EU external action after the collapse of the Pillar structure*, op. cit., p. 987 ss.). È proprio questa compenetrazione strutturale tra i due livelli a rendere particolarmente problematica la scelta di fondare il regolamento (UE) n. 2025/2600 sull'art. 122 TFUE, sottraendo la misura alla logica bifasica che i Trattati hanno specificamente elaborato per le misure restrittive.

⁸⁶ Tale architettura riflette una scelta consapevole dei redattori dei Trattati, volta a preservare la natura peculiare della PESC e a garantire al contempo l'efficacia giuridica delle misure restrittive nell'ordinamento dell'Unione. L'art. 40 TUE presidia tale equilibrio, impedendo che l'attuazione della PESC incida sulla portata delle competenze attribuite dal TFUE e viceversa (E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, op. cit., p. 391; Corte giust., 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, cit.). Come chiarito nella sentenza *Rosneft*, l'atto PESC può legittimamente predeterminare il contenuto del regolamento di attuazione ex art. 215 TFUE senza violare tale equilibrio, a condizione che la base giuridica prescelta rispecchi fedelmente la natura e la finalità preponderante della misura (Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, cit., punto 90). È precisamente questo vincolo che il regolamento (UE) n. 2025/2600 rischia di disattendere, fondandosi su una clausola emergenziale interna estranea alla logica che sorregge il meccanismo bifasico.

⁸⁷ Si v. Corte giust., 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*, cit.; Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit. In dottrina, sul carattere intrinsecamente incerto del *centre of gravity test* applicato ad atti a contenuto eterogeneo, si v. G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *Legal basis litigation in relation to international agreements*, op. cit., p. 1341 s.; C. ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union*, op. cit., p. 45.

⁸⁸ Corte giust., 6 novembre 2008, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio (Smart Sanctions)*, ECLI:EU:C:2008:605.

e dal congelamento di rilevanti attività finanziarie della banca centrale russa, condurrebbe a individuare il centro di gravità della misura nella logica dell'azione esterna dell'Unione. In tale prospettiva, la dimensione economica appare piuttosto strumentale al perseguimento di obiettivi di natura geopolitica.

A tale conclusione conduce anche l'applicazione del criterio della *lex specialis*. L'art. 215 TFUE rappresenta, infatti, la disposizione specificamente prevista dai Trattati per l'adozione di misure restrittive di natura economico-finanziaria nei confronti di Stati terzi, in esecuzione di decisioni adottate nell'ambito della PESC. Rispetto a tale base giuridica specializzata, la clausola emergenziale dell'art. 122 TFUE presenta una funzione sistematica diversa, legata alla gestione di crisi economiche interne all'Unione. Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la scelta della base giuridica deve fondarsi su elementi oggettivi, quali il contenuto e le finalità dell'atto, e non può essere determinata da considerazioni di opportunità procedurale o di convenienza politica⁸⁹. Un ulteriore elemento di conferma emerge dall'analisi testuale del regolamento stesso. L'art. 1 del Regolamento (UE) n. 2025/2600 evidenzia una stretta connessione tra finalità economiche e obiettivi legati al contesto del conflitto in Ucraina, mentre i considerando riconoscono esplicitamente l'esistenza di misure parallele adottate nell'ambito della PESC⁹⁰. Sul piano del principio di proporzionalità⁹¹, inoltre, il carattere sostanzialmente duraturo delle misure (desumibile dalle condizioni di cessazione previste dall'art. 6 dell'atto di diritto derivato in esame) appare difficilmente conciliabile con la natura eccezionale e temporalmente circoscritta che dovrebbe caratterizzare gli interventi fondati sull'art. 122 TFUE.

In sintesi, l'analisi condotta sul Regolamento (UE) n. 2025/2600, infatti, ha messo in luce una profonda tensione tra la qualificazione formale dell'atto come misura a tutela dell'Unione economica e monetaria e la sua natura sostanziale di strumento restrittivo di politica estera e di sicurezza comune. I criteri interpretativi elaborati dalla Corte di giustizia offrono una soluzione chiara a tale ambivalenza. In primo luogo, l'applicazione rigorosa del *centre of gravity test* e, in particolare, l'attenzione al contesto geopolitico (conflitto in corso, strategia sanzionatoria integrata) e alla struttura a tempo indeterminato della misura, riconducono il centro di gravità dell'atto alla sfera della PESC. La finalità economica adottata appare mediata e strumentale al perseguimento di obiettivi di natura geopolitica. In secondo luogo, il principio della *lex specialis* risolve ogni residuo dubbio, imponendo la prevalenza dell'art. 215 TFUE, la norma specificamente prevista per l'attuazione di misure restrittive economiche in esecuzione di decisioni PESC, sulla clausola emergenziale e generale dell'art. 122 TFUE.

Le implicazioni del quadro delineato sin qui incidono sulla coerenza complessiva dell'architettura costituzionale dell'Unione. L'impiego dell'art. 122 TFUE come base giuridica presenta, dunque, implicazioni sistemiche che vanno oltre la mera correttezza formale e investono la coerenza costituzionale complessiva dei Trattati. Il ricorso ad una base giuridica che evita la regola dell'unanimità in un ambito di alta sensibilità politica (come la PESC) rischia da un lato di alterare il riparto delle competenze tra le politiche interne dell'Unione e l'azione

⁸⁹ Corte giust., 6 novembre 2008, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio (Smart Sanctions)*, cit.

⁹⁰ Si v. art. 1, Regolamento (UE) n. 2025/2600 e relativo considerando 2.

⁹¹ Si v. art. 5, par. 1 e 2, TUE; art. 40 TUE; Corte giust., 6 novembre 2008, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio (Smart Sanctions)*, cit.; Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (PCA Kazakhstan)*, cit.

esterna, promuovendo un'espansione funzionale delle competenze economiche a scapito degli equilibri istituzionali. Dall'altro, tale impiego rischia di normalizzare il ricorso all'emergenza, trasformando una clausola di intervento straordinario, limitato e temporalmente circoscritto (come l'art. 122 TFUE) nel fondamento di una misura di lungo periodo a carattere sanzionatorio.

In tale prospettiva, la scelta della base giuridica è una questione di legittimità costituzionale sulla quale la Corte di giustizia è chiamata a esercitare un sindacato rigoroso. La Corte, nel garantire la conformità tra scopo, contenuto e fondamento giuridico dell'atto, dovrà riaffermare la specificità della PESC e i limiti strutturali dell'Art. 122 TFUE, impedendo che l'urgenza politica possa tradursi in un'elusione delle procedure previste dai Trattati per l'adozione delle misure restrittive. Il Regolamento (UE) 2025/2600, pertanto, andrebbe qualificato come una misura restrittiva e la sua adozione sull'art. 122 TFUE pone seri interrogativi sulla sua legittimità.

Il ricorso all'art. 122 TFUE per giustificare misure caratterizzate da una marcata dimensione geopolitica, infatti, potrebbe creare un precedente capace di estendere progressivamente l'ambito applicativo delle clausole emergenziali, con possibili ripercussioni sull'equilibrio tra metodo sovranazionale e dimensione intergovernativa nella gestione dell'azione esterna dell'Unione. In tale contesto, la causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia relativa alla validità del Regolamento (UE) n. 2025/1106 offre un'importante occasione per chiarire i limiti del ricorso all'art. 122 TFUE in situazioni di crisi multiple. Qualunque sia l'esito del giudizio, le implicazioni appaiono rilevanti. Da un lato, una conferma della validità di tali strumenti potrebbe consolidare una lettura estensiva delle clausole emergenziali. Dall'altro, un eventuale annullamento potrebbe riaprire il dibattito sulla capacità dell'attuale assetto dei Trattati di fornire strumenti adeguati ad affrontare crisi di ampia portata. Il Regolamento (UE) n. 2025/2600 rappresenta, pertanto, un banco di prova significativo per l'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione. Esso mette in evidenza la crescente intersezione tra strumenti di politica economica e strumenti di azione esterna in un contesto internazionale caratterizzato da crisi multiple e tensioni geopolitiche, ponendo interrogativi rilevanti sul futuro equilibrio tra efficacia dell'azione dell'Unione e rispetto del principio di attribuzione delle competenze.