



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Fiammetta Borgia, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Professoressa Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Gianfranco Liace, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2026, n. 2

Editoriale

La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea p. 1
Bruno Barel

Saggi, Articoli e Commenti

Free movement of persons in the agreement between the EU and the United Kingdom in respect of Gibraltar. Special status of military personnel p. 21
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Storia diplomatica: Italia-Europa-Occidente p. 44
Massimo Panebianco

¿Hacia un modelo de Estado híbrido? Entre *court-packing* e intentos de revertir la *backsliding* p. 53
Valentina Faggiani

Vulnerabilità digitale del minore e forme di tutela nel contesto europeo p. 93
Gisella Pignataro

The case law of the European Court of Human Rights regarding contested territories: “Differentiated” jurisdiction as a panacea or as an Achilles’s heel? p. 120
Elisa Ruozzi

The EU legal framework on social security for migrants: A comparative assessment of national practices p. 139
Paolo Iafrate

Il danno ambientale sistemico e la soglia di gravità: tra qualificazione giuridica e tutela giurisdizionale p. 163
Adelaide Francesca Daniela Luminari



FOCUS

The EU as a Global Security Provider: Countering Transnational Crime and New Cooperation Architectures

Collected Papers of the Jean Monnet Module (2023-2026) Transnational Crime & EU Law: Towards Global Action against Cross-border Threats to Common Security, Rule of Law and Human Rights (EU-GLOBACT) – (Coordinator: Prof. Dr. Anna Oriolo)

Presentazione del Focus/Focus Overview
Anna Oriolo

p. 185

Parte I

Contrasto alla criminalità transnazionale e minacce globali/Countering Transnational Crime and Global Threats

Traffico illecito di armi via mare, criminalità transnazionale e sicurezza globale: verso un nuovo paradigma di legalità universale
Anna Oriolo

p. 191

The tragedy of the global commons in the age of artificial intelligence: Illegal mining, transnational crime, and the future of EU global enforcement
David Schultz

p. 216

The European legal framework on the return of cultural objects: An effective tool to foster civil and administrative cooperation between EU Member States?
Fulvia Staiano

p. 241

Il ruolo degli Stati nella prevenzione e nella repressione degli illeciti contro il patrimonio culturale subacqueo: obiettivi e strumenti comuni tra la Convenzione UNESCO del 2001 e le politiche dell'Unione europea
Patrizia Vigni

p. 257

Parte II

Nuove architetture di cooperazione e strumenti di contrasto dell'Unione europea/New Cooperation Architectures and Enforcement Tools of the European Union

Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso *Aranyosi*. Alcune considerazioni sull'attualità del “doppio test” alla luce della sentenza *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*
Angela Festa

p. 281

Intelligence, diritti umani e sicurezza: criticità e prospettive in ambito internazionale ed europeo
Francesco Focillo

p. 312



War-crimes investigations: New technologies, new complexities, new vulnerabilities. A strategic shortfall or evolutionary opportunity for NATO p. 334
Luigi Bramati

AI tools for combating transnational crime within the EU p. 345
Roxana Matefi

Parte III

Responsabilità e giustizia penale/Accountability and Criminal Justice

Luci e ombre (soprattutto) occidentali sul consolidamento della giustizia penale internazionale p. 355
Paolo Bargiacchi

The EU's cross-border cybercrime enforcement and the limits of extraterritorial jurisdiction p. 388
Heybatollah Najandimanesh

La vittima di tratta al centro della sicurezza in Europa tra standard CEDU e nuove sfide nell'era digitale p. 410
Anna Iermano

La regolamentazione delle catene di approvvigionamento in Europa come strumento per combattere la criminalità: dall'opposizione alla convergenza dei modelli francese e italiano p. 442
Virginie Mercier

La responsabilità penale degli enti creditizi nella gestione delle misure restrittive UE: tra obblighi di garanzia e nuove fattispecie sovranazionali di incriminazione p. 453
Carmine Renzulli

Parte IV

Diritti umani e minacce transfrontaliere/Human Rights and Cross-Border Threats

La *transnational repression* quale minaccia “rinnovata” a diritti umani e sicurezza: la necessità di una risposta mirata da parte dell'Unione europea p. 465
Stefano Busillo

Children pornography, online sextorsion, revenge porn: the provisions of Greek penal code and the EU regulatory developments p. 507
Georgios Nouskalis

Intelligenza artificiale e “fenomeno religioso” nel prisma dei diritti umani p. 518
Daniela Marrani

Postfazione/Afterword p. 539
Angela Di Stasi

Appendice p. 541
EU-GLOBACT Policy Recommendations and Guidelines
Francesco Focillo, Emanuele Sorgente

IL PRINCIPIO DI FIDUCIA RECIPROCA NELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA
PENALE A DIECI ANNI DAL CASO *ARANYOSI*.
ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'ATTUALITÀ DEL "DOPPIO TEST" ALLA
LUCE DELLA SENTENZA *COMMISSIONE C. UNGHERIA (VALEURS DE
L'UNION)*

Angela Festa*

SOMMARIO: 1. La fiducia e il diritto dell'Unione europea: lineamenti teorico-general. – 2. Cenni sui fondamenti del principio di fiducia reciproca: tra valori comuni e canoni strutturali del diritto dell'Unione. – 3. Sull'applicazione del principio di fiducia reciproca nel particolare caso della cooperazione giudiziaria penale. – 4. Il "doppio test" *Aranyosi* e la sua evoluzione applicativa nella prassi di un decennio. – 5. L'accertamento della violazione sistemica dell'art. 2 TUE mediante ricorso per infrazione nel caso *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*: quale impatto sulla tenuta della fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale? – 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. La fiducia e il diritto dell'Unione europea: lineamenti teorico-general

Nella dogmatica giuridica tradizionale, il diritto è da sempre concepito come una "scienza ordinante"¹, la cui funzione primaria risiede nell'organizzare la convivenza sociale attraverso un sistema di norme generali e astratte dirette a regolare i comportamenti dei consociati, imponendo obblighi, sancendo divieti o attribuendo diritti e facoltà². Accanto a questa funzione di matrice "ordinativa", un altro compito

Double-blind peer reviewed article.

* Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Indirizzo e-mail: angela.festa@unicampania.it.

¹ Cfr. In questo senso, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, p. 127. Sugli apporti di Paolo Grossi alla scienza del diritto dell'Unione europea, v. lo studio recente di M. ROMAGNOLI, *Il contributo di Paolo Grossi alla Scienza del diritto dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2026, n. 2, pp. 1-25.

² Da Rudolf von Jhering alla pandettistica tedesca fino al normativismo puro di Hans Kelsen, l'ordinamento è stato teorizzato come un insieme coerente, formale e tendenzialmente completo, capace di offrire una risposta alle fattispecie giuridicamente qualificate di volta in volta rilevanti. Cfr. H. KELSEN, *Teoria pura del diritto*, trad. it. di R. TREVES, Torino, 1966, in cui l'ordinamento è configurato come un sistema formale regolato da norme di produzione. Sul formalismo della Pandettistica e sul concetto di ordinamento come sistema chiuso e privo di lacune, si veda il classico G.F. PUCHTA, *Cursus der Institutionen*, nonché N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, con specifico riferimento ai dogmi della

fondamentale storicamente attribuito al diritto è quello di “proteggere” le sfere di libertà individuale dall’esercizio arbitrario del potere, mediante la previsione di un sistema di tutele azionabili dinanzi a un terzo “neutrale”: il giudice indipendente e imparziale³.

Al di là dell’approccio teorico che si intenda preferire, è un convincimento piuttosto condiviso che il diritto nasca per l’esigenza di sopperire a una strutturale “carenza di fiducia”: una mancanza di *fides* – intesa come reciproco affidamento – nel funzionamento di meccanismi pre-giuridici, etici o spontanei di regolazione dei rapporti umani⁴. Si ritiene, in altri termini, che lo strumento giuridico abbia il compito di assicurare i consociati, offrendo la garanzia che ciascuna parte, consapevole delle sanzioni cui andrebbe incontro in caso di violazione degli accordi, onorerà fedelmente gli impegni assunti. In questa prospettiva, la giuridificazione dei rapporti si presenterebbe come un surrogato formale di una fiducia intersoggettiva mancante o fragile.

Tale paradigma – prevalente nella riflessione teorico-generale⁵ – non sembra perdere la sua validità se applicato alla genesi del diritto dell’Unione europea. Al contrario, si può validamente sostenere che anche il diritto comunitario – oggi dell’UE – sia sorto per supplire a un’originaria e profonda mancanza di fiducia⁶. A ben vedere, infatti, le prime Comunità europee prendevano forma proprio dalla volontà di un nucleo di Stati che, all’indomani di un doloroso e devastante conflitto mondiale, erano tutt’altro che inclini a esprimere un sentimento di spontaneo e reciproco affidamento. Essi, piuttosto, cercavano nel vincolo del diritto positivo e nella sua cogenza formale quelle garanzie e quella stabilità che la sola volontà politica non era, evidentemente, in grado di assicurare all’epoca.

Da questa angolazione, è la diffidenza delle potenze alleate – e della Francia *in primis* – verso la neonata Repubblica Federale di Germania, unita alla diffusa preoccupazione per un riarmo clandestino del vicino tedesco, a offrire una chiave di lettura cruciale per decodificare con maggiore nitidezza la geniale intuizione dei padri fondatori: mettere in comune la produzione e la gestione del carbone e dell’acciaio – risorse indispensabili per l’industria bellica – all’interno di un impianto presidiato da un’Alta Autorità indipendente e sovranazionale⁷.

Se si conviene con questa impostazione, ritenendo che il diritto comunitario – configurato originariamente per rendere la guerra tra Francia e Germania «non solo impensabile, ma materialmente impossibile»⁸ – si sia sviluppato non sulla scorta, bensì

coerenza e della completezza. Per un quadro critico del formalismo geometrico moderno, v. F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria del diritto*, Roma-Bari, 1999.

³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, oppure *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, dove si teorizza il diritto proprio come sistema di garanzie costituzionali deputato a limitare i poteri selvaggi pubblici e privati.

⁴ Sulla dinamica strutturale per cui il diritto si pone come surrogato formale di una fiducia mancante, si veda l’ampia analisi di T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto e delle relazioni sociali*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

⁵ Per ampi approfondimenti sul tema, *ex multis*, si rimanda agli studi di P. BARCELLONA o R. BODEL.

⁶ Come nota T. GRECO, *La legge della fiducia*, cit.

⁷ Cfr. R. SCHUMAN, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*.

⁸ Cfr. R. SCHUMAN, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, cit., par. 4.

al posto della fiducia, appare allora ancor più sorprendente “l’eterogenesi dei fini” che ha caratterizzato l’approfondimento del processo di integrazione.

Infatti, quel diritto, nato per supplire a una mancanza di fiducia tra Stati “guardinghi”, ha finito per produrla, creando gradualmente le condizioni strutturali affinché soggetti tra loro estranei e storicamente rivali potessero cooperare su base paritaria entro un sistema orientato all’unità⁹. Non solo; come si avrà modo di verificare, anche in assenza di un’espressa positivizzazione nel diritto dei Trattati, la “fiducia reciproca” tra Stati membri è assunta nel tempo a principio strutturale del sistema, parte della cosiddetta “costituzione materiale” dell’Unione europea¹⁰.

Stabilizzando le aspettative reciproche attraverso un complesso di regole condivise presidiate da una giurisdizione comune, l’ordinamento sovranazionale ha quindi agito esso stesso quale veicolo di *fides*, realizzando così una terza funzione attribuibile al diritto, complementare a quelle “ordinativa” e “garantista” analizzate in precedenza, che potremmo definire “integrativa”¹¹. Impiegando le norme come tessuto connettivo, il processo di integrazione ha assolto non solo il compito di prevenire i conflitti tra gli Stati parte¹², ma ha anche generato all’interno del sistema una forma istituzionalizzata di fiducia, presidiata dall’efficacia del diritto e dall’uniformità della sua applicazione.

È emersa, in questo senso, la dimensione orizzontale-relazionale del diritto dell’Unione che, per poter funzionare efficacemente, richiede agli Stati di fidarsi l’uno dell’altro, ossia di dare per presupposto uno spazio di azione responsabile a ciascuno di essi¹³. La fiducia ha svolto, in quest’ottica, una funzione innanzitutto politica: spogliandosi di qualsiasi connotazione “soggettiva” si è fatta – volendo mutuare le categorie sociologiche di Niklas Luhmann – “sistemica”, operando quale meccanismo di riduzione della complessità ancorato alle istituzioni nazionali e sovranazionali¹⁴.

⁹ Come previsto all’articolo 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri sono impegnati in un «processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa».

¹⁰ V. K. LENAERTS, *La vie après l’avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, n. 3, pp. 805- 840; S. PRECHAL, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, in *European Papers*, 2017, vol. 2; P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l’Union européenne*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 651 ss.; P. MENGOZZI, *L’applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questa *Rivista*, 2017, n. 2, p. 1; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell’ordinamento dell’Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l’intruso?*, in questa *Rivista*, 2017, n. 2, pp. 27-51; J.P. JACQUE, *État de droit et confiance mutuelle*, in *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 2018, n. 2, pp. 239-242.

¹¹ La funzione integrativa è descritta in sociologia del diritto come la capacità dello strumento giuridico di unificare la società, prevenire i conflitti e mantenere l’ordine. Nel modello parsoniano, per esempio, il diritto è considerato l’organo principale della funzione “I” (Integrazione), il cui compito scientificamente definito è quello di coordinare le parti della società, mitigare i potenziali conflitti e garantire la solidarietà interna. Cfr. T. PARSONS, *The Social System*, Glencoe, 1951; ID., *The Law and Social Control*, in W.M. EVAN (ed.), *Law and Sociology*, New York, 1962, p. 60 ss. Nella manualistica italiana, cfr. V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Bari, 2011.

¹² Per questo ruolo, tra l’altro, nel 2012 all’Unione europea è stato attribuito il Premio Nobel per la Pace.

¹³ T. GRECO, *La legge della fiducia*, cit.

¹⁴ Per la distinzione teorica tra fiducia personale, basata sulla conoscenza diretta e sull’interazione intersoggettiva, e fiducia sistemica o istituzionale, fondata sulla generalizzazione delle aspettative e sulla stabilità dei media di comunicazione (tra cui il diritto), cfr. il saggio di N. LUHMANN, *Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart, 1968 (trad. it. *Fiducia*, Bologna, 2002).

La presa d'atto del ruolo imprescindibile della fiducia nei meccanismi cooperativi del sistema comunitario è emersa, a livello politico, nei primi anni '80, nel quadro di una serie di documenti di natura programmatica. Una prima pietra miliare è rappresentata dal Libro Bianco sul completamento del mercato interno del 1985, laddove la Commissione Delors aveva eretto il «mutuo riconoscimento» a postulato operativo del mercato comune, fondandolo esplicitamente sulla fiducia tra gli Stati membri¹⁵. Tale fiducia assumeva pertanto la connotazione di «reciproca» o «mutua» e cominciava gradualmente a essere menzionata in atti di diritto derivato legati alla libera circolazione di merci, capitali e servizi¹⁶.

Successivamente, con lo spostamento dell'asse dell'integrazione verso le prerogative più sensibili delle sovranità statali, il mutuo riconoscimento ha trovato una sua solenne consacrazione nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999¹⁷ allorché i Capi di Stato e di Governo, gettando le basi per il nascente Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁸, lo indicavano quale pietra angolare della cooperazione giudiziaria civile e penale¹⁹. La mutua fiducia che ne rappresentava la premessa ontologica, pur non presente in quelle Conclusioni²⁰, è stata poi menzionata in diversi atti di diritto derivato volti a realizzare lo spazio europeo di giustizia, configurandosi quale strumento essenzialmente pragmatico, diretto a fluidificare la cooperazione transfrontaliera e a ridurre al minimo i filtri di controllo interstatale.

Affinché la fiducia reciproca disvelasse il proprio ruolo “costituzionale” è stato però necessario un atto pretorio. Infatti, è stato grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia che la fiducia tra gli Stati membri, alimentata dalla comune adesione a un nucleo di valori condivisi, si è trasformata in un vero e proprio principio cardine dell'ordinamento europeo²¹.

¹⁵ Commission of the European Communities, *Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*, COM(85) 310 definitivo, Bruxelles, 14 June 1985, p. 26.

¹⁶ Si può pensare alla Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 *relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico nel mercato interno*, GU L 178/1 del 17 luglio 2000 o alla Direttiva *Bolkestein* in materia di servizi. Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 *relativa ai servizi nel mercato interno*, in GU L 376/36 del 27 dicembre 2006.

¹⁷ Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, punti 28 e ss.

¹⁸ Cfr. A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019.

¹⁹ Se il mutuo riconoscimento impone agli Stati membri di dare piena e immediata applicazione alle decisioni giudiziarie provenienti da altre giurisdizioni dell'UE al fine di garantire che l'esercizio della libera circolazione non pregiudichi l'efficacia delle decisioni adottate dallo Stato membro competente, la fiducia reciproca agisce come una sorta di “collante giuridico” che vincola e facilita le suddette pratiche di riconoscimento. Sulle garanzie per i singoli, cfr. G. BIAGIONI, *Le garanzie fondamentali dell'ordinamento dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria e i loro beneficiari*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 1, pp. 1-38.

²⁰ Se ne fa invece riferimento in successivi documenti programmatici come il Programma de L'Aja, approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004 e la Comunicazione della Commissione *on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the strengthening of mutual trust between Member States*, del 2005.

²¹ P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les états membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, cit., p. 654.

Sebbene i primi innesti giurisprudenziali in materia risalgano già alla fine degli anni Settanta²², il vero e proprio salto di qualità sul piano dogmatico è stato compiuto con il ben noto parere n. 2/13 sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU²³, nel quale la Corte, attraverso un'attività interpretativa "inventiva" (nel senso etimologico del termine)²⁴, ha elevato la condivisione dei valori dell'art. 2 TUE da mero presupposto politico per l'adesione all'Unione a premessa giuridicamente vincolante dell'integrazione²⁵.

A partire da quel momento, la Corte ha ripetutamente affermato che la costruzione giuridica dell'Unione «poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda». Questa premessa «implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua»²⁶.

Nel ragionamento sviluppato dalla Corte, la fiducia reciproca non si presenta, quindi, come mero auspicio politico dal carattere generale, ma come principio immanente alla struttura stessa dell'Unione che impone agli Stati obblighi precisi. Essa, giustificandosi in virtù dell'adesione a un complesso valoriale comune, richiede a ciascun Paese membro di presumere – salvo circostanze eccezionali – che tutti gli altri rispettino il diritto dell'Unione e, in modo particolare, i diritti fondamentali. Ne consegue che gli Stati membri non possono in linea generale sindacare lo standard di tutela interna offerto dagli altri pari.

Finalizzata a rendere possibile lo sviluppo di uno spazio europeo senza frontiere interne, la fiducia, da meccanismo generalizzato e sistemico di riduzione della complessità, si è quindi trasformata in un elemento indefettibile dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che richiede agli Stati l'adozione di comportamenti precisi.

Sui contorni esatti di tali condotte permangono, tuttavia, ineludibili nodi critici legati essenzialmente all'intrinseca astrattezza dogmatica del principio, la quale ne rende complessa la perimetrazione operativa²⁷. L'evoluzione del processo d'integrazione ha,

²² Si discorreva di fiducia reciproca in relazione ai controlli sanitari che gli Stati membri erano tenuti a effettuare in Corte di giustizia, sentenza del 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*. Si veda successivamente anche Corte di giustizia, sentenza dell'11 maggio 1989, causa 25/88, *Procedimento penale a carico di Wurmser e a.*

²³ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

²⁴ È noto che il latino *invenire* implica il "ritrovamento" di qualcosa di preesistente nel profondo della storia e della coscienza collettiva.

²⁵ E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano*, op. cit., p. 158 ss.

²⁶ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, cit., par. 168.

²⁷ La pervasività del principio è tra l'altro testimoniata dal fatto che la Corte ne ha recentemente riconosciuto il carattere di asse portante della cittadinanza europea, sanzionando programmi nazionali atti ad intaccare il rapporto di solidarietà e di lealtà a essa sotteso. Nelle parole della Corte "uno Stato membro viola in modo manifesto la necessità di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà, caratterizzato dalla reciprocità dei diritti e degli obblighi tra lo Stato membro e i suoi cittadini, e fa in tal modo venir meno la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'Unione, in violazione dell'articolo 20 TFUE e del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TFUE, allorché introduce e attua un programma di naturalizzazione che si basa su una procedura avente natura di transazione tra lo Stato membro stesso e coloro che presentano una domanda a titolo di tale programma, in base alla quale la

peraltro, dimostrato come la fiducia reciproca costituisca un postulato che l'ordinamento non può concepire come un dato acquisito in via irreversibile; essa, al contrario, necessita di essere continuamente preservata, monitorata e alimentata, al fine di salvaguardare la stabilità costituzionale dell'intero sistema.

In questo contesto, il presente contributo si propone di considerare le dinamiche operative della fiducia reciproca tra gli Stati membri nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, quale settore dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale le aporie e le criticità del principio emergono con maggiore asprezza, incrociando i gangli vitali della libertà personale e delle garanzie processuali dei singoli²⁸.

L'occasione per tale riflessione è offerta da una ricorrenza speciale: il decennale della storica sentenza *Aranyosi e Căldăraru*, pronunciata dalla Corte di giustizia il 5 aprile 2016²⁹. Tale arresto giurisprudenziale ha impresso, come noto, una svolta paradigmatica al modo di intendere la fiducia reciproca nello spazio penale europeo, statuendo per la prima volta che il principio del *mutual trust* non opera in modo assoluto e incondizionato, e che, a fronte del rischio di una violazione grave dei diritti fondamentali della persona, il meccanismo fiduciario deve necessariamente cedere il passo a rigorose e temporanee "interruzioni".

Mettendo a frutto tale eredità, il lavoro intende testare la tenuta del "doppio test" – coniato in quella storica sentenza – dinanzi a un nuovo banco di prova: il recente e inedito accertamento di una violazione sistemica dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE, operato in via diretta dalla Corte di giustizia nel caso *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*³⁰. Si tratterà, in definitiva, di verificare se, a fronte di tale dirompente approdo giurisprudenziale, il bilanciamento elaborato dieci anni orsono sia ancora uno strumento

cittadinanza di detto Stato membro e, quindi, lo *status* di cittadino dell'Unione, è in sostanza riconosciuta in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati". Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 29 aprile 2025, causa C- 181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2025:283. Per commenti, cfr. U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-13; S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, Anticipazione fascicolo Convegno Forum PIUE del 24 ottobre 2024, pp. 1-36; G. BRONZINI, *La cittadinanza europea come base e motore della democrazia sovranazionale. Il senso ed il significato della recente sentenza della Corte di giustizia*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2025, n. 2, pp. 1-6; C. SANNA, *La cittadinanza UE non è in vendita: la Corte Ue dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus.it*, 12 maggio 2025; C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, n. 2, p. 1 ss.; A. L. VALVO, *La cittadinanza europea in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Questione giustizia*, 27.05.2025.

²⁸ H. LABAYLE, *Faut-il faire confiance à la confiance mutuelle?*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano*, op. cit., p. 472 ss.

²⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198 su cui N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, pp. 445-452; E. ADOBATI, *La Corte di giustizia interpreta la normativa comunitaria sul mandato di arresto europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, pp. 430-433.

³⁰ Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, sentenza del 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*, ECLI:EU:C:2026:326.

idoneo e sufficiente a salvaguardare lo spazio penale europeo ovvero se l'accertamento giudiziale di deviazioni valoriali profonde e strutturali in un Paese membro, pronunciato nella composizione più solenne dell'Adunanza Plenaria, imponga una ricalibrazione complessiva della fiducia reciproca nei confronti di detto Stato.

2. Cenni sui fondamenti del principio di fiducia reciproca: tra valori comuni e canoni strutturali del diritto dell'Unione

Si riscontra con frequenza, all'interno del linguaggio giuridico, l'impiego di termini mutuati da altri saperi – come quelli scientifici o economici – che rispondono a principi e a forme di razionalità strutturalmente diverse da quelle del diritto³¹. Parimenti, l'ordinamento, nel suo carattere “polilinguistico”, accoglie spesso locuzioni mutate dalla sfera etico-sociale: concetti sulla cui portata precettiva si possono, per loro stessa natura, registrare disaccordi interpretativi anche profondi³². In questo panorama di complessità sistemica, il diritto ha anche il compito di ricondurre i diversi standard terminologici a unità, fornendo chiavi di lettura il più possibile univoche e prescrittive.

Il concetto di fiducia reciproca rappresenta un esempio paradigmatico di questa dinamica. Quale categoria mutuata dal contesto etico, sociale e religioso, la fiducia inerisce costituzionalmente a un rapporto con l'altro, definendo una dimensione centrale della vita in comunità che si caratterizza per una connotazione marcatamente soggettiva³³. Questa intrinseca soggettività rende la fiducia difficilmente afferrabile per le categorie tradizionali del mondo giuridico; eppure, è proprio partendo da questa dimensione che l'ordinamento sovranazionale ha dovuto compiere uno sforzo di oggettivazione, traducendo quel classico “sentimento” in un principio strutturale e in un vincolo di carattere sistemico. Si tratta, a questo punto, di verificare, più nel dettaglio, quali connotati assuma il principio nella sua tras migrazione nell'ordinamento sovranazionale e quali possano dirsi i suoi presupposti applicativi³⁴.

³¹ Soltanto a titolo esemplificativo, si può pensare alle categorie della “forza maggiore” o della “capacità”.

³² Ne sono esempi la “dignità” o la “solidarietà”. Sulla dignità in ambito europeo, cfr. A. DI STASI, *La tutela della dignità umana con riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà dei migranti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte EDU*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello*, Bari, 2025, pp. 209-238; ID., *Brevi considerazioni intorno all'uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 861-873; ID. *Human Dignity as a Normative Concept. “Dialogue” Between European Courts (ECtHR and CJEU)?*, in P.P. DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds.), *Judicial Power in a Globalized World. Liber Amicorum Vincent de Gaetano*, Cham, 2019, pp. 115-130. Sulla solidarietà nel sistema UE si possono vedere, G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, Bari, 2025; V. CAPUANO, *La solidarietà nel diritto dell'Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, Napoli, 2024; P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022.

³³ H. LABAYLE, *Faut-il faire confiance à la confiance mutuelle?*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano*, op. cit., p. 472 ss.

³⁴ Si può considerare in tema la tesi di dottorato di A. VOINICH, *Il principio di fiducia reciproca nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, 2019, disponibile online.

È stato già anticipato che il principio della fiducia reciproca non sia nato come dogma testuale del diritto primario³⁵; esso è piuttosto emerso gradualmente e in modo discreto in atti di natura politica, in atti di diritto derivato e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Un tentativo di esplicita costituzionalizzazione era pure stato compiuto nell'art. I-42 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – testo, come noto, mai entrato in vigore –, il quale affidava all'Unione il compito di promuovere «la fiducia reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare sulla base del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali» ai fini della realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia³⁶.

Sebbene tale formula non sia stata poi ripresa nel Trattato di Lisbona attualmente vigente, il principio ha nondimeno ricevuto pieno accoglimento nel diritto derivato, trovando in alcuni istituti – e, in special modo nel mandato d'arresto europeo (MAE)³⁷ su cui ci soffermeremo nel prosieguo – la sua espressione più emblematica. In questo contesto, la fiducia si è atteggiata come l'altra faccia della medaglia del mutuo riconoscimento, svolgendo una funzione regolatrice variabile a seconda dell'istituto coinvolto. Essa è stata talvolta descritta dal legislatore come «un clima»³⁸ o «uno spirito»³⁹ volto a incrementare l'efficacia della cooperazione giudiziaria, riflettendo l'avanzato grado di integrazione europea.

Nonostante la sua rilevanza pratica, la natura giuridica della fiducia reciproca è rimasta a lungo avvolta da un'ambiguità concettuale che ha indotto parte della dottrina a dubitare della sua reale forza precettiva, assimilandola ad altri canoni, per così dire, “fluidi” dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come il principio di solidarietà. Taluni autori hanno teso a negarle lo statuto di vero e proprio principio generale dell'Unione, qualificandola piuttosto come un mero presupposto ideologico e pratico del mutuo riconoscimento, privo di autonoma e puntuale applicabilità da parte dei giudici nazionali⁴⁰.

La Corte di giustizia ha, invece, gradualmente fatto emergere la fiducia reciproca dal sistema, elevandola da postulato pragmatico a pietra angolare della costruzione europea. Se, da un lato, nello spazio giudiziario penale, la Corte aveva già valorizzato il principio nella storica sentenza *Gözütok e Brügge* del 2003 in materia di *ne bis in idem*⁴¹,

³⁵ È tuttavia un'impostazione precisa contenuta nel diritto primario sin dal Trattato di Amsterdam ad aver contribuito a far delineare una sorta di architettura costituzionale che ha favorito lo sviluppo della mutua fiducia. Per queste considerazioni, sia consentito il rinvio ad A. FESTA, *Effetti delle violazioni dello Stato di diritto nell'esecuzione del mandato d'arresto europeo e nelle procedure di estradizione e consegna verso Paesi terzi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, n. 1, p. 71 ss.

³⁶ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in GU UE C310 del 16 dicembre 2004, art. I-42, par. 1, lett. b).

³⁷ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, in GU n. L 190 del 18.07.2002.

³⁸ Cfr. il considerando 10 della direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GU UE L 142/1 dell'1.06.2012.

³⁹ Cfr. il considerando 4 della stessa direttiva 2012/13/UE.

⁴⁰ H. LABAYLE, *Le droit européen d'asile devant ses juges: précisions ou remise en question?*, in *Revue française de droit administratif*, 2011, pp. 273-290.

⁴¹ Corte di giustizia, sentenza dell'11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Procedimenti penali a carico di Hüseyin Gözütok e Klaus Brügge*, ECLI:EU:C:2003:87. Più ampiamente sul *ne bis in*

avvertendo che in virtù della mutua fiducia gli Stati devono accettare l'applicazione del diritto penale vigente negli altri Paesi membri anche quando il proprio diritto nazionale condurrebbe a una soluzione differente del caso, dall'altro, la svolta assiologica e costituzionale si è registrata con il già menzionato parere 2/13 relativo all'adesione dell'UE alla CEDU.

Come accennato, nel parere, la Corte ha innalzato la fiducia a obbligo giuridico immanente, ancorato geneticamente all'articolo 2 TUE⁴². La fiducia reciproca ha trovato così la sua *raison d'être* in una premessa squisitamente assiologica: l'idea che ciascuno Stato membro condivida con tutti gli altri, e riconosca che essi condividono con esso, il medesimo patrimonio di valori comuni su cui l'Unione si fonda⁴³. In altre parole, secondo la Corte, le relazioni tra gli Stati membri si basano sull'assunto che tutti siano ugualmente impegnati a sostenere e promuovere un nucleo ideale di valori, sicché la fiducia reciproca racchiude l'idea che, anche laddove uno Stato tratti una determinata questione in modo non analogo al proprio, il risultato debba essere accettato, in quanto riflesso dei medesimi valori comuni.

È interessante notare, in questo contesto, che la portata dell'articolo 2 TUE nell'architettura giuridica dell'Unione è stata profondamente ridefinita negli ultimi anni proprio dal formante giurisprudenziale, specie al cospetto delle recenti spinte centrifughe e illiberali⁴⁴.

In plurime occasioni, la Corte di giustizia ha precisato che l'art. 2 TUE non ha una portata puramente programmatica, ma produce effetti giuridici vincolanti che discendono dal suo tenore, dalle sue "origini" e dal contesto in cui è inserito⁴⁵. Come chiarito a partire dalle storiche "sentenze gemelle" del 16 febbraio 2022, i valori sanciti dalla norma

idem nella prospettiva internazionale ed europea, cfr. A. ORIOLO, *Ne bis in idem. Diritto internazionale e interazione tra ordinamenti*, Torino, 2026.

⁴² Per affermazione della Corte, tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. Cfr., in tal senso, più recentemente, Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 125, nonché sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 143 e giurisprudenza ivi citata.

⁴³ È utile ricordare che nella ricostruzione più condivisa, l'Unione, in questa dimensione, non effettua un'operazione di creazione dall'alto, ma articola, a livello europeo, valori già condivisi all'interno degli ordinamenti costituzionali che la compongono. Le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri funzionano come la fonte a monte della normatività dei valori dell'Unione e il serbatoio da cui le disposizioni operative del diritto dell'Unione e i valori che esse attuano in ultima analisi attingono. L'architettura è tale per cui i valori dell'Unione sono continuamente alimentati dal basso. In questo senso, da ultimo, B. RIEDL, *Foundation, Standard, Legitimation: Reflections on Commission v. Hungary*, in *Eulawlive*, 30.04.2026.

⁴⁴ Cfr. Cfr. O. PORCHIA, *L'interprétation évolutive des valeurs dans l'Union européenne*, in *Eurojus*, 2026, 2, pp. 1-17, reperibile *online*; Si veda il numero 2, 2025 della Rivista *Studi sull'integrazione europea*. Su Stato di diritto nel "dialogo" tra Corti, S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, 2025.

⁴⁵ V. da ultimo, Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, sentenza del 21 aprile 2026, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 525-536.

trovano espressa consacrazione in principi e regole di diritto derivato⁴⁶ e il loro rispetto costituisce non solo una condizione imprescindibile per l'adesione ai sensi dell'art. 49 TUE, ma si configura come un obbligo permanente da assicurare durante tutta la pendenza della *membership*, in quanto preconditione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati⁴⁷.

Nell'interpretazione inaugurata con il noto caso *Repubblika*, la Corte ha, inoltre, formalizzato un vero e proprio principio di «non regressione» inerente alla tutela dei valori fondanti, che impone in capo agli Stati l'obbligo di non operare arretramenti ordinamentali che erodano le garanzie già esistenti e verificate al momento dell'ingresso nell'Organizzazione⁴⁸.

La Corte ha altresì specificato che a protezione di questo perimetro assiologico, deliberatamente accettato dagli Stati al momento dell'accesso, non è posto esclusivamente lo scrutinio politico dell'art. 7 TUE, giacché l'Unione può – e deve poter – difendere i suoi valori, entro i limiti stabiliti dai Trattati, anche avvalendosi di altri

⁴⁶ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 99 ss., nonché sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 112 ss. Sulle sentenze cfr. J. ALBERTI, *Adelante, presto, con iudicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus*, 2022, n. 2, pp. 25-45, reperibile online; ID., *Il regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in *BlogDUE*, 17 marzo 2022, pp. 1-7, reperibile online; M. BERGER, *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*, in *European Law Blog*, 11 march 2022, reperibile online; P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori non interviene*, in *BlogDUE*, 17 febbraio 2022, pp. 1-3, reperibile online; B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2022, n. 2, pp. 114-136, reperibile online; E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022, pp. 1-6, reperibile online; V. SACCHETTI, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)*, in *Diritti Comparati*, 3 marzo 2022, reperibile online; S.P. THEUERKAUF, L. PECH, *No More Excuses. The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, in *Verfassungsblog*, 16 February 2022, reperibile online. Sia consentito rinviare anche ad A. FESTA, *Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, n. 1, pp. 81-110.

⁴⁷ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 124 ss., nonché sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 142 ss.

⁴⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2021, causa C- 896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, ECLI: EU:C:2021:311 su cui M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto "a servizio" della Rule of Law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in B. NASCIMBENE, G. GRECO, *I Grands Arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni. Attualità e problemi aperti*, Torino, 2025, pp. 127-156. Sia consentito rinviare anche a A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in questa Rivista, 2021, n. 3, pp. 72-94. Una affermazione più compiuta della «non regressione» è contenuta da ultimo in Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (Controllo ultra vires della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione)*, ECLI:EU:C:2025:975, punto 179. In dottrina, M. AGOSTINO, *Primato del diritto dell'Unione europea e identità nazionale nella sentenza Commissione c. Polonia del 18 dicembre 2025*, in *Eurojus*, 2026, n. 2, pp. 1-29; R. SILVESTRE, *La fine "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2026, n. 1, pp. 320-339.

strumenti⁴⁹, tra i quali può annoverarsi la tradizionale procedura di infrazione, disciplinata agli artt. 258 e ss. TFUE⁵⁰.

Certo, in un sistema improntato al pluralismo, non ogni isolata violazione di una disposizione del diritto derivato che concretizza i valori fondanti implica una lesione automatica dell'art. 2 TUE. Diversamente opinando, si rischierebbe, infatti, di privare di effettività i limiti imposti all'ambito di applicazione delle altre disposizioni del diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni della Carta⁵¹. Tuttavia, le violazioni manifeste e particolarmente gravi dei valori comuni possono legittimare l'azionabilità diretta dell'art. 2 TUE, in quanto condotte incompatibili con "l'identità stessa" dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. In questo contesto, l'ancoraggio all'art. 2 TUE fa della fiducia reciproca un principio unificante identitario, vero e proprio architrave della cooperazione e dell'integrazione ordinamentale.

Ulteriore fondamento costituzionale della fiducia reciproca è ravvisato dalla stessa Corte di giustizia nel principio di uguaglianza degli Stati membri di fronte ai Trattati, sancito dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE. I giudici di Lussemburgo muovono, infatti, dall'assunto che gli attori nazionali possano nutrire un affidamento reciproco in quanto soggetti uguali dinanzi ai Trattati, pariordinati all'interno di quel «mercato comune dei diritti fondamentali»⁵², nel quale resta preclusa a ciascuno la possibilità di imporre unilateralmente la propria visione interna⁵³.

Deve, tuttavia, escludersi che una simile uguaglianza imponga l'identità o l'omologazione formale delle norme sostanziali e procedurali nazionali. La logica della fiducia reciproca postula, infatti, al contrario, l'accettazione e la tolleranza della diversità dei sistemi giuridici, a patto che siano garantiti standard di tutela equivalenti. A questo riguardo, l'art. 67, paragrafo 1, TFUE è emblematico nello stabilire che la creazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve realizzarsi nel rispetto dei diversi sistemi e delle differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri.

Alla fiducia reciproca è così affidata la sfida più complessa dell'Unione, vale a dire assicurare l'unitarietà di un ordinamento composito, orientando le diversità nazionali verso l'integrazione ordinamentale⁵⁴: ciò che si sintetizza magistralmente nel motto «Uniti nella diversità».

Se, dunque, la fiducia tra gli Stati membri si muove sul presupposto di una mutua tolleranza tra sistemi dissimili ma equiordinati, è proprio in tale scenario che la clausola

⁴⁹ Ad esempio, il regolamento sulla condizionalità in bilancio. Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, in GU L 433I del 22.12.2020, pp. 1-10.

⁵⁰ Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, sentenza del 21 aprile 2026, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 537-541.

⁵¹ Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, sentenza del 21 aprile 2026, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 550.

⁵² Conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer, presentate il 19 settembre 2002, cause C-187/01 e C-385/01, punto 124.

⁵³ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107.

⁵⁴ Come osserva L.S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo*, in questa *Rivista*, 2021, n. 1, p. 2.

identitaria consacrata nello stesso art. 4, paragrafo 2, TUE assume un rilievo fondamentale, garantendo espressamente la salvaguardia delle identità nazionali e costituzionali dei Paesi membri. A questo proposito, la Corte di giustizia, in un bilanciamento che riflette il principio di proporzionalità, ha tenuto – e tiene – conto di tali esigenze nell’interpretare gli obblighi che incombono sugli Stati dell’Unione⁵⁵.

Coerentemente con l’impostazione di fondo che radica la fiducia reciproca nell’art. 2 TUE, tuttavia, a giudizio della Corte, l’operatività di tale eccezione nazionale non può che incontrare un limite invalicabile proprio nel sistema assiologico tracciato dalla medesima disposizione. Come emerso nella più recente giurisprudenza, la clausola identitaria protegge soltanto una concezione delle identità nazionali che sia ad esso conforme⁵⁶. L’architettura costituzionale dell’Unione non può, in altri termini, tollerare che uno Stato membro, invocando la propria specificità costituzionale, eluda il quadro giuridico fondante. Ne discende che le deroghe fondate sull’articolo 4, paragrafo 2, TUE debbano essere interpretate restrittivamente, rimanendo tale disposizione inidonea a esentare gli Stati dall’osservanza dei valori comuni: tale subordinazione assiologica si configura quale unico binario possibile per comporre simmetricamente l’uguaglianza statale, la salvaguardia dell’identità e la stabilità della fiducia reciproca⁵⁷.

Sotto il profilo del diritto primario, come confermato dall’Avvocato Generale Szpunar nella causa *Real Madrid Club de Fútbol*⁵⁸, la fiducia reciproca si salda, inoltre, indissolubilmente con il principio di leale cooperazione, consacrato all’articolo 4, paragrafo 3, TUE⁵⁹.

Secondo autorevole dottrina, la leale cooperazione e la fiducia reciproca possono essere configurate, anzi, come due facce della stessa medaglia, dove la prima disciplina l’asse prevalentemente verticale del sistema (i rapporti tra gli Stati e l’Unione nei due sensi), mentre la seconda ne costituisce la necessaria proiezione sull’asse orizzontale

⁵⁵ Cfr. ad esempio, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 7 settembre 2022, causa C-391/20, *Boriss Cilevičs e a. contro Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2022:638; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-742/19, *B.K. /Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2021:597; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 luglio 2014, causa C-58/13, *Torres*, ECLI:EU:C:2014:2088. Sull’identità nazionale, cfr. più ampiamente, G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

⁵⁶ Cfr. Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 562. Sul tema, cfr. L.S. ROSSI, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects Only a National Identity Which is Consistent with Article 2 TEU*, in *EU Law Live*, June 1, 2026.

⁵⁷ Si ricordi che, sebbene spetti alle Corti costituzionali interne definire il contenuto della propria identità nazionale, rientra nel monopolio interpretativo esclusivo della Corte di giustizia determinare se, e in quale misura, uno Stato possa derogare alle regole comuni in nome di tale riserva. Alle Corti costituzionali nazionali è pertanto precluso il potere di disapplicare unilateralmente il diritto dell’Unione; esse restano, viceversa, tenute ad attivare un canale di dialogo con il giudice europeo attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale. Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, punti 69-71.

⁵⁸ Conclusioni dell’Avvocato generale Maciej Szpunar presentate l’8 febbraio 2024 nella causa C-633/22, *Real Madrid Club de Fútbol, AE contro EE, Société Éditrice du Monde SA*, punto 60.

⁵⁹ Esso impone agli Stati membri l’obbligo di adottare ogni misura idonea a garantire l’adempimento degli obblighi derivanti dai Trattati e, secondo una giurisprudenza costante, è di applicazione generale, prescindendo dal carattere esclusivo o concorrente della competenza esercitata dall’Unione. Sulla leale cooperazione, cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

(regolando i rapporti diretti tra gli Stati membri)⁶⁰. I due vettori si sovrappongono e si alimentano vicendevolmente, trovando una specificazione di rilievo nel Titolo V del TFUE, dove la cooperazione giudiziaria si atteggia come l'estrinsecazione pratica e l'applicazione specifica della leale cooperazione e del *mutual trust*. Fedeltà e lealtà operano così in modo sinallagmatico ed è in nome di questo legame vincolante che le autorità nazionali riconoscono la validità delle decisioni giudiziali ed extragiudiziali adottate negli altri Stati membri.

In questa complessa e interdipendente architettura costituzionale, non possono che emergere quali ulteriori elementi complementari e strutturalmente interrelati alla fiducia reciproca i principi del primato e dell'effetto diretto. Come lucidamente evidenziato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Euro Box Promotion*⁶¹, l'Unione può, infatti, concretamente garantire l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati solo precludendo a questi ultimi la possibilità di far prevalere, nei confronti dell'ordinamento giuridico comune, provvedimenti unilaterali o prassi interne di qualsiasi genere.

Il primato si configura, così, in quest'ottica, come uno strumento indispensabile e propedeutico all'esistenza stessa della fiducia: la sua osservanza oltre a inverare la parità tra i Paesi membri, costituisce diretta espressione della leale cooperazione⁶². Assicurare il primato del diritto dell'Unione non risponde a una logica di mero coordinamento tra ordinamenti, ma è la condizione oggettiva e strutturale per una vera dinamica di integrazione sovranazionale. Laddove tale principio venisse meno, il sistema regredirebbe verso forme di cooperazione intergovernativa tipiche del diritto internazionale classico, travolgendo, in ultima analisi, lo stesso *mutual trust*.

Ne risulta, in definitiva, che proprio la fiducia reciproca si rivela non solo l'asse portante di quella «rete strutturata di principi, norme e rapporti giuridici reciprocamente interdipendenti»⁶³ che la Corte di giustizia evoca per qualificare le caratteristiche essenziali e costitutive dell'Unione, ma anche il risultato sistemico che dall'effettiva osservanza del primato e dei valori comuni viene incessantemente alimentato e riprodotto. Preservare tale nucleo fiduciario significa, allora, salvaguardare l'effettività dell'intero architrave che contraddistingue l'Unione come ordinamento comune fondato sul pluralismo.

3. Sull'applicazione del principio di fiducia reciproca nel particolare caso della cooperazione giudiziaria penale

Stanti i presupposti della fiducia reciproca fin qui delineati, spetta a questo punto indagare l'applicazione di tale principio nel particolare e delicato ambito della

⁶⁰ Cfr. L.S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo*, cit., p. 2 ss.

⁶¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, punto 249.

⁶² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 13 luglio 2023, cause riunite C-615/20 e C-671/20, *YP e a*, ECLI:EU:C:2023:562, punto 62. Sul primato come regola di coesione, cfr. L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1, p. 1 ss.

⁶³ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, cit., par. 167.

cooperazione giudiziaria penale⁶⁴. Come anticipato, infatti, sebbene la fiducia reciproca sia stata originariamente impiegata in parallelo con l'armonizzazione positiva per garantire il buon funzionamento del mercato comune, e per quanto essa trovi oggi molteplici applicazioni nella costruzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è in specie nella cooperazione giudiziaria in materia penale che essa manifesta i suoi profili più problematici.

L'analisi si limiterà, pertanto, a considerare il *mutual trust* nelle relazioni interne all'Unione in materia di cooperazione penale; ciò, senza tuttavia ignorare le ripercussioni che tale principio determina nei settori dell'asilo e della migrazione oltre che della cooperazione giudiziaria civile. Sarà inoltre accantonato – per imprescindibili ragioni di economia espositiva – il pur connesso tema della estensibilità del principio nei confronti di Stati terzi, laddove questi ultimi partecipino alla costruzione di uno spazio europeo privo di frontiere interne⁶⁵.

Come già anticipato in sede di riflessione sul nesso tra uguaglianza statale e identità nazionale, nello spazio di giustizia penale, a differenza di quanto avviene nel mercato interno, la diversità ordinamentale non costituisce un ostacolo da rimuovere, bensì un vero e proprio diritto da preservare, in quanto radicato nelle identità costituzionali degli Stati membri. L'obiettivo dell'Unione in questo settore non è, invero, la creazione di un'area normativamente standardizzata, bensì la costruzione di un alveo in cui sia garantita la libera circolazione delle decisioni giudiziarie attraverso il coinvolgimento paritario degli Stati membri, i quali non sono affatto tenuti a smantellare le proprie architetture penali. In quest'ottica, apprestare strumenti capaci di gestire e superare le asimmetrie generate da questo strutturale pluralismo, senza per questo azzerarlo, si è configurato come un imperativo indispensabile.

Il principio del mutuo riconoscimento e la fiducia reciproca si sono strutturati allora proprio come mezzi idonei a consentire una cooperazione che fosse al contempo saldamente ancorata al quadro giuridico specifico di ciascuno Stato membro. Coniugando esigenze di efficacia e istanze di salvaguardia della sovranità nazionale, tale modello è penetrato nel DNA dello spazio di giustizia penale, permettendo di assecondare le forti preoccupazioni politiche di molti Stati membri nei confronti di interventi legislativi accentratori da parte dell'Unione in settori tradizionalmente nevralgici per le prerogative statuali⁶⁶.

Si è delineato, in tal modo, un intimo e dialettico rapporto tra il *mutual trust* e le diversità ordinamentali, laddove la fiducia agisce come il vero e proprio collante e

⁶⁴ Cfr. A. WILLEMS, *The Principle of Mutual trust in EU Criminal Law*, Oxford, 2021.

⁶⁵ Sotto questo profilo, può evidenziarsi come la Corte non sembri radicalmente escludere che un certo grado di fiducia “possa” essere posto da un accordo dell'Unione che stabilisca anche i temperamenti necessari a controbilanciare l'estraneità dello Stato terzo all'ordinamento dell'Unione. Tale orientamento si manifesta, in particolare, con riferimento ai rapporti con Paesi quali la Norvegia o l'Islanda, con cui l'UE intrattiene relazioni privilegiate. Per una più ampia disamina del tema, sia consentito il rinvio ad A. FESTA, *Effetti delle violazioni dello Stato di diritto nell'esecuzione del mandato d'arresto europeo e nelle procedure di estradizione e consegna verso Paesi terzi*, cit., p. 71 ss.

⁶⁶ Sotto il profilo concettuale, in questo binomio, la fiducia evoca un atteggiamento di rispetto verso l'altrui sistema, laddove il riconoscimento reciproco ne costituisce il braccio operativo, decretando l'efficacia extraterritoriale automatica di un atto adottato da un altro Stato membro.

baricentro geometrico del sistema. Se, infatti, non vi fosse alcuna diversità tra gli Stati membri, la fiducia risulterebbe del tutto superflua, poiché l'unità giuridica e l'uniformità delle regole ne escluderebbero l'utilità pratica. Viceversa, qualora tale diversità si rivelasse troppo marcata o radicale, la fiducia diventerebbe strutturalmente impossibile da instaurare. Il livello (elevato) di fiducia che si assume nello spazio europeo definisce, allora, il punto di equilibrio di un ordinamento complesso e composito, in cui la cooperazione prevista dai Trattati è resa possibile proprio dal mantenimento e dal rispetto del pluralismo giuridico.

In questo quadro, non può, tuttavia, sottacersi come il trasferimento del modello della fiducia nel settore penale sia foriero di rischi insidiosi, acutamente evidenziati nella riflessione dottrinale. Su tutti, si è osservato come risulti strutturalmente complesso accordare la fiducia in termini generali e astratti, laddove vengano in rilievo i diritti fondamentali della persona. I requisiti e gli standard di tutela che lo Stato è chiamato a riconoscere in materia penale variano, peraltro, radicalmente a seconda del preciso quadro di intervento, spaziando dalle garanzie procedurali interne all'amministrazione della giustizia sino alle condizioni materiali di funzionamento del sistema carcerario.

Come è stato giustamente osservato, la mutua fiducia in materia di cooperazione giudiziaria penale richiede, in un certo senso, un vero e proprio "salto nel buio" ordinamentale. È allora necessario che, all'atterraggio di quel salto, vi sia una solida rete di protezione, tesa dall'equivalenza di garanzia dei diritti fondamentali, per far sì che lo slancio non si risolva mai in un intollerabile salto nel vuoto di tutela della persona⁶⁷.

Ed è forse per questo che nel campo della cooperazione giudiziaria penale la Corte di giustizia ha gradualmente aperto lo spazio per il superamento della fiducia reciproca intesa come "fiducia cieca" della quale si presume semplicemente l'esistenza. I giudici di Lussemburgo hanno infatti riconosciuto che, in casi eccezionali, prove qualificate indicanti carenze «sistemiche o generalizzate» nel rispetto degli standard dei diritti fondamentali impongono al soggetto che concede la fiducia di accantonare la presunzione di affidabilità, verificare le carenze in dialogo con il destinatario della fiducia e, in ultima istanza, rifiutare l'esecuzione della misura qualora ulteriori valutazioni rivelino un grave rischio di violazione dei diritti fondamentali.

Lo sviluppo della cosiddetta "dottrina delle circostanze eccezionali" si è articolato innanzitutto attorno al divieto assoluto di trattamenti degradanti⁶⁸. Il *leading case* in questo senso è rappresentato dalla famosissima sentenza *Aranyosi e Căldăraru* del 5 aprile 2016 di cui si celebra quest'anno il decimo anniversario⁶⁹.

La pronuncia fu adottata a seguito di un rinvio pregiudiziale sollevato da un'autorità giudiziaria tedesca richiesta di dare esecuzione a due mandati d'arresto europei (MAE)

⁶⁷ Si esprime in questi termini, L.S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo*, cit., *passim*.

⁶⁸ D. DÜSTERHAUS, *In the Court(s) we Trust – A Procedural Solution to the Mutual Trust Dilemma*, in questa *Rivista*, 2017, n. 1, pp. 26-44.

⁶⁹ Cfr. tra gli altri, G. ANAGNOSTARAS, *Mutual confidence is not blind trust! Fundamental rights protection and the execution of the European arrest warrant: Aranyosi and Căldăraru*, in *Common Market Law Review*, 2016, n. 6, pp. 1675-1704; N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato d'arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, cit., p. 445-453.

emessi da un giudice ungherese e da un giudice rumeno nei confronti di soggetti residenti in Germania.

Il giudice tedesco, nutrendo dubbi sulla possibilità di dare esecuzione al MAE, poiché le condizioni carcerarie negli Stati richiedenti erano già state ritenute disumane e degradanti da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, sospendeva il procedimento per chiedere alla Corte di giustizia se, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro, potesse ammettersi un motivo di rifiuto della consegna allorquando le condizioni di detenzione nello Stato membro emittente fossero tali da esporre la persona consegnata alla violazione del diritto fondamentale a non subire trattamenti inumani e degradanti.

In virtù dell'elevato livello di fiducia reciproca tra gli Stati membri, la Corte esclude qualsiasi forma di automatismo nel rifiuto, ma riconobbe che il carattere assoluto del divieto di trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali richiedeva uno scrutinio accurato. Superando i motivi tipici di rifiuto dell'esecuzione previsti nella decisione quadro, la Corte ideò un particolare test in due fasi che l'autorità di esecuzione è tenuta a eseguire, ove abbia a disposizione informazioni dalle quali emerga un rischio concreto di trattamento inumano o degradante dei detenuti nello Stato membro di emissione.

La prima fase del test va svolta alla stregua di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati sulle condizioni di detenzione nello Stato membro di emissione; tali condizioni devono portare a ritenere che in quello Stato siano in atto carenze sistemiche e generalizzate, che colpiscono determinati gruppi di persone o determinati centri di detenzione. Nella parte successiva del test, deve essere, invece, stabilito in modo concreto e preciso se sussistono motivi gravi e comprovati per sostenere che il destinatario del MAE corra il rischio di essere esposto a quelle carenze, vedendo così leso il suo diritto fondamentale a non subire trattamenti inumani e degradanti a causa delle condizioni di detenzione nello Stato membro di emissione⁷⁰.

Per provvedere al riguardo, il giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2, della decisione sul MAE, deve chiedere all'autorità giudiziaria dello Stato membro emittente tutte le informazioni supplementari che ritiene necessarie. Se, dall'esame delle informazioni disponibili, non può escludere un rischio reale, l'autorità giudiziaria deve astenersi dall'eseguire il MAE. In questo caso, la fiducia reciproca è destinata ad "interrompersi", poiché l'inviolabilità della dignità umana e il divieto della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti sono diritti assoluti, oltre che valori fondanti dell'Unione europea⁷¹.

Emergeva, così, la natura squisitamente "orizzontale" e "dialogica" del *mutual trust* che dal caso *Aranyosi* perde definitivamente i connotati di un mero atto fideistico per

⁷⁰ Cfr. anche Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU, *Generalstaatsanwaltschaft (Condizioni di detenzione in Ungheria)*, ECLI:EU:C:2018:589 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 ottobre 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, ECLI:EU:C:2019:857.

⁷¹ G. ASTA, *I limiti al principio di mutua fiducia nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza in materia di mandato di arresto europeo e protezione internazionale*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, 2018, p. 191 ss.

cristallizzarsi in un significato tecnico-giuridico preciso, i cui contorni precettivi ed i cui limiti sistemici sono, in assenza di una espressa codificazione nei Trattati, di volta in volta dettagliati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁷².

4. Il “doppio test” *Aranyosi* e la sua evoluzione applicativa nella prassi di un decennio

Dal *landmark case Aranyosi* risulta come, nel suo funzionamento concreto, la fiducia reciproca possa subire delle interruzioni nell’ottica di garantire una piena tutela dei diritti della persona. Nell’arco di un decennio, tale configurazione del rapporto fiduciario ha conosciuto un lungo e coerente seguito giurisprudenziale, tanto che il test bifasico – originariamente concepito per arginare le crisi strutturali dei sistemi carcerari – è stato, in seguito, esteso anche a presidio delle garanzie giurisdizionali. Il test *Aranyosi* è stato, infatti, confermato e applicato pure nei casi in cui l’esecuzione di un MAE possa far sorgere il rischio, per la persona coinvolta dalla misura, di una violazione del diritto a un giudice indipendente (sentenze *LM*⁷³ e *L e P*⁷⁴), del diritto a un tribunale precostituito per legge (sentenza *X e Y*⁷⁵), e del diritto a essere giudicato da un giudice non manifestamente incompetente (sentenza *Puig Gordi*⁷⁶), quali corollari del valore dello Stato di diritto, nonché quali manifestazioni del più ampio diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali⁷⁷.

È importante notare sin da subito che, sotto il profilo dogmatico, lo spostamento dell’asse valutativo dall’articolo 4 all’articolo 47 della Carta introduce un elemento di profonda novità nella teoria della fiducia reciproca. A differenza del divieto assoluto di trattamenti inumani, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, insieme alle sue

⁷² A. GONÇALVES, *The Balance Between the Protection of Fundamental Rights and the EU Principle of Mutual Trust*, in questa *Rivista*, 2018, n. 1, pp. 111-131.

⁷³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, causa C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

⁷⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 dicembre 2020, *L e P*, causa C-354/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033.

⁷⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, *X e Y*, cause riunite C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, ECLI:EU:C: 2022:100.

⁷⁶ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 31 gennaio 2023, *Puig Gordi*, causa C-158/21, ECLI:EU:C:2023:57.

⁷⁷ Si tratta di un diritto affermato – ben prima della proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e che ha ricevuto ampio e diffuso riconoscimento sia nel campo del diritto internazionale a livello universale (si pensi agli artt. 8 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e agli articoli 2, paragrafo 3 e 14 del Patto ONU sui diritti civili e politici) sia a livello regionale (artt. 6 e 13 della CEDU). Rispetto alle corrispondenti disposizioni CEDU, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale indicato nella Carta offre però una protezione più ampia. L’articolo 6 della CEDU, infatti, garantisce l’accesso alla giustizia e il diritto alla difesa solo per le azioni civili e nell’ambito di un’azione penale. L’articolo 47 della Carta va oltre: nell’ambito di applicazione del diritto dell’UE, garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale in tutti i settori e per tutti i diritti e le libertà garantiti dall’ordinamento UE. Peraltro, come precisano le Spiegazioni, la tutela che l’art. 47 garantisce è più estesa di quella garantita dalla CEDU anche perché essa sancisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice e non semplicemente davanti a un’istanza nazionale.

declinazioni, non forma l'oggetto di un diritto assoluto, ma di un diritto relativo sottoponibile a limitazioni, ammissibili nella misura in cui siano accessibili, prevedibili e capaci di non pregiudicare il godimento del suo contenuto essenziale⁷⁸. Dalla giurisprudenza della Corte discende quindi che la fiducia reciproca operante nel sistema del MAE deve essere rimodulata attraverso un saggio bilanciamento guidato dal giudice anche a fronte di diritti considerati non assoluti, non potendo la "relatività" tradursi in una svalutazione della presunzione di equivalenza tra sistemi giudiziari.

Il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è, tuttavia, un diritto peculiare, perché "abilitante" o funzionale alla garanzia di tutti i diritti tutelati dall'ordinamento dell'Unione europea. Il quesito su quanto esso possa contrarre la fiducia orizzontale tra Stati membri ha trovato un primo e cruciale approdo nella celebre sentenza *LM*⁷⁹. Nella fattispecie, l'*High Court* di Irlanda ritenendo che le riforme del sistema giudiziario polacco mettessero a serio rischio il rispetto del valore dello Stato di diritto e, in particolare, l'indipendenza della magistratura, chiedeva se potesse rifiutarsi di dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo ovvero se fosse tenuta a compiere delle valutazioni concrete e precise circa l'esposizione del singolo interessato al rischio di un processo iniquo, come previsto nel caso *Aranyosi e Căldăraru*.

A tale proposito, i giudici di Lussemburgo hanno precisato che l'indipendenza della magistratura è parte integrante del diritto fondamentale a un equo processo e da una sua garanzia effettiva dipende la salvaguardia dello Stato di diritto europeo. Pertanto, per l'espletamento della procedura di consegna, i giudici nazionali devono soddisfare tale requisito, sicché, se la persona coinvolta in un MAE rappresenti l'esistenza di carenze sistemiche o quanto meno generalizzate nello Stato emittente tali da pregiudicare il contenuto essenziale del diritto a un equo processo, il giudice nazionale dell'esecuzione dovrà effettuare un test analogo a quello previsto nel caso *Aranyosi*.

Questi dovrà valutare, dunque, la fondatezza del rischio di violazione del diritto a un equo processo, considerando le carenze sistemiche o generalizzate che riguardano il funzionamento del sistema giudiziario nello Stato di emissione, sulla base di elementi oggettivi, precisi e aggiornati. Successivamente, dovrà verificare l'esistenza di elementi precisi e concreti che dimostrino che tali carenze sistemiche possono avere un impatto sui giudici statali competenti a conoscere del procedimento. In caso positivo, potrà ammettersi una decisione di rifiuto.

Le significative difficoltà pratiche incontrate nell'assolvere l'onere probatorio della seconda parte del test per quel che riguarda il diritto a un giudice indipendente e l'aggravarsi delle carenze sistemiche relative all'indipendenza della magistratura in Polonia spinsero, tuttavia, il Tribunale di Amsterdam a rivolgersi nuovamente alla Corte di giustizia, chiedendo se, di fronte a un conclamato e progressivo aggravamento delle

⁷⁸ Ai sensi dell'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali: "Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

⁷⁹ T. KONSTADINIDES, *Judicial Independence and the Rule of Law in the Context of Non-Execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, n. 3, pp. 743-769.

carenze sistemiche polacche, non fosse possibile derogare alla seconda fase dello scrutinio, disponendo un rifiuto d'ufficio.

La risposta della Corte nella causa *L e P* costituisce un manifesto a difesa della stabilità del *mutual trust*: la Corte ha, infatti, affermato che un peggioramento delle carenze sistemiche o generalizzate in materia di indipendenza della magistratura non può, di per sé, giustificare il rifiuto delle autorità giudiziarie di dare esecuzione a un MAE. L'accertamento del rischio concreto e individualizzato va sempre svolto, essendo imprescindibile, ai fini del rifiuto, dimostrare il rischio che tali carenze colpiscano l'interessato nel caso concreto, tenuto conto della sua situazione personale, della natura del reato per il quale è perseguito e del contesto fattuale su cui si fonda il MAE. Opinare diversamente – avverte la Corte – equivarrebbe a introdurre una forma di rifiuto automatico della misura, non disciplinata dalla decisione quadro, laddove una sospensione del meccanismo è praticabile solamente, come riportato nel Preambolo al considerando 10, su decisione del Consiglio, quale sanzione connessa all'accertamento della violazione grave e persistente dei valori comuni in base all'art. 7 TUE⁸⁰.

La puntualizzazione delle modalità di funzionamento del test ha trovato ulteriore stabilità nella sentenza *X e Y*, dove la Corte ha esteso il medesimo schema al diritto a un tribunale precostituito per legge. Su ulteriore richiesta del Tribunale di Amsterdam, la Corte di giustizia ha chiarito su quali profili deve concentrarsi l'attenzione dell'autorità giudiziaria di esecuzione nel momento in cui applica il test. La prima fase richiede una valutazione globale, condotta a partire da elementi oggettivi, affidabili, specifici e adeguatamente aggiornati, quali la proposta motivata della Commissione europea ex art. 7, par. 1, TUE e le sentenze delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo⁸¹. Quanto invece alla seconda fase, se il MAE è stato emesso per eseguire una pena o una misura privativa della libertà personale già inflitta, devono considerarsi tutti gli elementi relativi alla composizione del collegio giudicante che ha conosciuto della causa penale e qualsiasi altra circostanza rilevante per valutare l'indipendenza e l'imparzialità di tale collegio. Se il MAE è stato emesso ai fini dell'esercizio di un'azione penale, gli elementi devono riguardare la situazione personale del destinatario del MAE, la natura del reato per il quale è sottoposto a procedimento, il contesto fattuale entro cui il MAE si inserisce o qualsiasi altra circostanza rilevante per accertare l'indipendenza e l'imparzialità del collegio verosimilmente chiamato a giudicare della causa⁸².

⁸⁰ L. MANCANO, *You'll Never Work Alone: A Systemic Assessment of the European Arrest Warrant and Judicial Independence*, in *Common Market Law Review*, 2021, n. 3, pp. 683-718; A. FRACKOWIAK-ADAMSKA, *Trust until it is too late! Mutual recognition of judgments and limitations of judicial independence in a Member State: L and P*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 1, pp. 113-150.

⁸¹ Tra gli elementi particolarmente pertinenti ai fini della valutazione dell'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo figura altresì una giurisprudenza costituzionale dello Stato membro emittente, che rimette in discussione il primato del diritto dell'Unione e il carattere vincolante della Corte EDU, al pari dell'efficacia vincolante delle sentenze della Corte di giustizia e di quelle della Corte EDU relative all'organizzazione del sistema giurisdizionale, segnatamente alla nomina dei giudici. Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, cause riunite C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *X e Y*, cit., punto 80.

⁸² Nello stesso senso, cfr. Corte di giustizia, ordinanza del 12 luglio 2022, causa C-480/21, *Minister for Justice and Equality (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission - II)*, ECLI:EU:C:2022:592.

In entrambi i casi, spetta al destinatario del MAE fornire i suddetti elementi, così da dimostrare che le carenze sistemiche o generalizzate in atto con riferimento al sistema giurisdizionale dello Stato membro di emissione hanno avuto o potranno avere – a seconda dei casi – un’incidenza concreta sulla trattazione della sua causa. Ove l’autorità giudiziaria di esecuzione ritenga che gli elementi addotti non siano sufficienti a dimostrare ciò, può richiedere all’autorità giudiziaria di emissione ogni informazione complementare che reputi necessaria e l’assenza di leale cooperazione da parte di tale autorità può essere presa in considerazione come ulteriore elemento pertinente⁸³. È, infatti, l’obbligo di leale cooperazione a dover improntare il dialogo tra le autorità giudiziarie, tenute a rispettarci e ad assistersi reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati, nel segno della fiducia reciproca.

Nella sentenza *Puig Gordi*, la Corte di giustizia ha, inoltre, affermato che, in generale, un MAE non possa essere rifiutato per il solo fatto che il destinatario rischia di essere giudicato nello Stato membro di emissione da un organo giurisdizionale privo di competenza. Ciò non vale, però, ove egli disponga di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati idonei a dimostrare l’esistenza di carenze sistemiche o generalizzate nel funzionamento del sistema giudiziario dello Stato membro emittente o di carenze che pregiudichino la tutela giurisdizionale di un gruppo oggettivamente identificabile di persone del quale faccia parte la persona interessata, quando tali carenze implicano che il soggetto interessato sia, in generale, privato, nello Stato membro di emissione, di un rimedio giuridico effettivo che consenta di controllare la competenza del giudice penale chiamato a giudicarlo. Inoltre, è richiesta la presenza di motivi seri e comprovati che portino a ritenere, alla luce di elementi forniti dal destinatario del MAE concernenti la sua situazione personale, la natura del reato per il quale è perseguito, il contesto fattuale in cui il MAE si inserisce o qualsiasi altra circostanza pertinente, che l’organo giurisdizionale verosimilmente chiamato a conoscere del procedimento nello Stato membro di emissione sia manifestamente privo di competenza.

Vale la pena citare in questo *excursus* giurisprudenziale anche il caso *Breian*⁸⁴, rilevante ai fini dell’indagine perché in esso la Corte ha avuto modo di specificare che, a fronte dell’emissione di più di un mandato d’arresto europeo, una decisione di rifiuto da parte dell’autorità giudiziaria di uno Stato membro per carenze sistemiche nel rispetto dei diritti fondamentali, tali da incidere sulla situazione personale del soggetto coinvolto dalla misura, non è sufficiente di per sé a esonerare una diversa autorità giudiziaria dall’effettuare il test in due fasi. Le argomentazioni della Corte suggeriscono, pertanto, che il principio di mutuo riconoscimento non si estende alle decisioni di rifiuto di esecuzione di un MAE e che la fiducia reciproca non obbliga gli Stati membri a “fidarsi” di dette decisioni. Al contrario, occorre sempre che ciascuna autorità giudiziaria svolga

⁸³ Si esclude che l’obbligo di cooperazione si possa spingere fino a riconoscere il diritto dell’autorità giudiziaria emittente a partecipare in qualità di parte al procedimento dinanzi all’autorità giudiziaria dell’esecuzione. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, causa C-318/24 PPU, *Breian*, ECLI:EU:C:2024:658.

⁸⁴ Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, causa C-318/24, *Breian*, cit., su cui M. KAPPÉ, *Op-Ed: “Operationalising mutual Trust in the Face of Doubts about judicial Independence and Detention Conditions in Romania (PPU Breian (C-318/24))”*, in *Eu Law Live*, 9 september 2024.

una personale verifica circa l'esistenza di un giustificato motivo di rifiuto, pur potendo tenere in debita considerazione gli elementi su cui si è basata la precedente decisione di non esecuzione.

Nell'elaborazione più recente della Corte, che ha trovato una compiuta consacrazione nella sentenza *YM v Openbaar Ministerie* del 15 gennaio 2026, il principio di fiducia reciproca in materia penale ha peraltro dimostrato di non dispiegarsi unicamente lungo una direttrice spaziale e interstatuale, presentando altresì una spiccata dimensione temporale e procedimentale interna al medesimo Stato membro⁸⁵. Secondo la Corte, lo Stato membro agisce come un soggetto unitario dinanzi al diritto dell'Unione e non è possibile che un potere dello stesso disconosca ciò che un altro ha concesso nell'esecuzione di un MAE⁸⁶. La fiducia reciproca si qualifica così come un postulato di stabilità degli impegni transfrontalieri assunti dallo Stato medesimo, la cui affidabilità discende dalla sua coerenza interna.

Il definitivo superamento del carattere monolitico della fiducia reciproca si è infine consumato con la sentenza resa dalla Grande Sezione il 4 giugno 2026 nella causa *Rugu*⁸⁷. Chiamata a pronunciarsi sui ricorsi formali della *Cour de cassation* belga relativi a due soggetti (AR e HL) nei cui confronti era stata legittimamente negata la consegna – rispettivamente verso la Romania e la Grecia – per il rischio reale di trattamenti

⁸⁵ Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 2026, causa C-641/23, *YM v Openbaar Ministerie*, ECLI:EU:C:2026:3.

⁸⁶ Il caso scaturisce dall'esecuzione da parte del Tribunale di Amsterdam di un MAE emesso dalle autorità polacche nei confronti di *YM*, cittadino polacco radicato stabilmente in territorio olandese da oltre dodici anni. Il mandato d'arresto, finalizzato all'esercizio dell'azione penale, verteva su un reato specifico – il mancato adempimento degli obblighi di mantenimento alimentare – caratterizzato da una duplice peculiarità: l'assenza di doppia incriminabilità (il fatto non costituisce reato per il diritto penale olandese) e la scelta del giudice dell'esecuzione di non azionare il motivo di rifiuto facoltativo. L'autorità olandese concedeva la consegna subordinandola, tuttavia, alla precisa garanzia di rinvio per espiare la pena detentiva. L'elemento di rottura del sistema risiedeva nel fatto che la normativa olandese di recepimento della Decisione quadro 2008/909 sul trasferimento dei condannati imponeva l'obbligo di rifiutare il riconoscimento della sentenza penale straniera in assenza di doppia incriminabilità. Si profilava, in tal modo, un paradosso sistemico: lo Stato membro, attraverso la sua autorità giudiziaria, concedeva la consegna sul presupposto del successivo rientro del condannato, ma un'altra autorità interna sarebbe stata normativamente costretta a negare il trasferimento per il medesimo e identico motivo originario. La garanzia di rinvio rischiava di risolversi in una promessa vuota, foriera di impunità e paralisi cooperativa. Recependo quasi integralmente le conclusioni dell'Avvocato Generale de la Tour, la Corte di giustizia ha risolto l'*impasse* estendendo l'efficacia soggettiva del *mutual trust* in chiave interna, postulando che lo Stato membro agisce come un soggetto unitario dinanzi al diritto dell'Unione. Sul piano logico-cronologico, il bilanciamento tra l'interesse al reinserimento sociale del residente e la mancanza di doppia incriminabilità viene effettuato una volta per tutte dall'autorità giudiziaria nella fase di consegna. Di conseguenza, tale valutazione non può essere ridiscussa o ribaltata *ex post* da un'autorità amministrativa o giudiziaria nella successiva fase di esecuzione della pena. La fiducia reciproca si qualifica, in questa pronuncia, come un postulato di stabilità degli impegni transfrontalieri. La Corte introduce tuttavia un'attenuazione a tale rigidità procedurale, legandola alla natura intrinseca della Decisione quadro 2008/909, il cui fine primario resta la risocializzazione del condannato. Viene così teorizzata un'eccezione basata sulla clausola *rebus sic stantibus*: il motivo di rifiuto legato alla doppia incriminabilità potrà essere eccezionalmente rispolverato in fase di esecuzione solo qualora si verifichi un oggettivo e sopravvenuto mutamento delle circostanze di fatto o di diritto – intervenuto successivamente alla consegna – che dimostri come il rinvio del soggetto nel territorio dello Stato di esecuzione abbia ormai irrimediabilmente perso la propria funzione risocializzante.

⁸⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 giugno 2026, cause riunite C-722/23 e C-91/24, *Rugu*, ECLI:EU:C:2026:441.

degradanti ex articolo 4 della Carta legato alle condizioni detentive, la Corte ha dovuto vagliare la legittimità della prassi dei giudici d'appello belgi, i quali avevano disposto, in via complementare e contestuale al rifiuto, l'esecuzione della pena in Belgio applicando il motivo di non esecuzione facoltativa basato sulla residenza.

In questo contesto, la Grande Sezione ha fissato tre pilastri dogmatici destinati a ridefinire lo spazio giudiziario penale. Il primo è che il motivo di rifiuto ancorato alla tutela dei diritti fondamentali e l'eccezione facoltativa volta a favorire il reinserimento sociale del residente rispondono a nature e finalità diverse. Il primo ha carattere obbligatorio e pone definitivamente termine alla procedura del MAE, precludendo logicamente e giuridicamente la possibilità di applicare il secondo in via complementare. Inoltre, la fine della procedura del MAE determinata da carenze sistemiche dello Stato emittente non può risolversi in una paralisi dell'ordinamento che consenta al ricercato di sottrarsi alla giustizia. Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia impone allo Stato dell'esecuzione un dovere dinamico, in forza del quale esso è «tenuto ad adoperarsi attivamente» per scongiurare vuoti di punibilità. Infine, poiché il rifiuto della consegna si fonda esclusivamente sulle condizioni materiali di detenzione e non inficia in alcun modo la validità intrinseca della sentenza di condanna originaria, lo Stato dell'esecuzione ha l'obbligo di attivarsi autonomamente e di propria iniziativa, richiedendo allo Stato di emissione la trasmissione della sentenza e del relativo certificato al fine di dare esecuzione alla pena sul proprio territorio.

Ne consegue che la fiducia reciproca non “crolla” in blocco. Il riscontro di un *deficit* sistemico nello Stato emittente incidente sulle concrete modalità di consegna e di detenzione della persona non pregiudica l'applicazione del principio della fiducia reciproca e del reciproco riconoscimento nei confronti del procedimento giudiziario che ha condotto alla condanna.

Si fa strada, in tal modo, la teorizzazione di una fiducia scomposta “per segmenti” o “parcellizzata”, che impone all'interprete di distinguere accuratamente tra una *sfiducia materiale* (legata alle strutture di contenimento penitenziario) e una *fiducia procedimentale* o *giuridica* (relativa alla qualità dell'apparato processuale e all'affidabilità dell'accertamento dei fatti). Il *mutual trust*, lungi dall'essere un dogma statico e monolitico, si riscopre così come uno strumento duttile e flessibile, capace di preservare la tenuta complessiva dell'ordinamento europeo attraverso un equilibrio ponderato tra la salvaguardia dei diritti inderogabili dell'individuo e la lotta all'impunità.

5. L'accertamento della violazione sistemica dell'art. 2 TUE mediante ricorso per infrazione nel caso *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*: quale impatto sulla tenuta della fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale?

Come si è tentato di evidenziare, nell'arco di un decennio di complessa prassi applicativa, la dottrina delle “circostanze eccezionali” e il relativo test bifasico hanno dimostrato non soltanto una notevole tenuta strutturale, ma anche una spiccata attitudine a “espandersi” oltre i confini originari. Il modello di scrutinio inaugurato dal caso

Aranyosi è stato, infatti, progressivamente sia esteso a fattispecie non espressamente contemplate in origine – quali quelle poc’anzi descritte –, sia posto a presidio di ulteriori diritti – come il rispetto della vita privata e familiare e la tutela dell’interesse superiore del minore⁸⁸ – adattandosi pure a strumenti di cooperazione diversi dal mandato d’arresto europeo, come la decisione quadro 2008/909/GAI sul trasferimento dei detenuti⁸⁹.

Giunti a questo stadio evolutivo, si intende allora verificare la tenuta del test dinanzi a un caso giurisprudenziale recentissimo, destinato a iscriversi tra i *landmark judgments* del diritto dell’Unione europea: la storica sentenza emessa il 21 aprile 2026 nella causa *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l’Union)* dalla Corte di giustizia riunita in Adunanza Plenaria⁹⁰.

La pronuncia si presenta straordinariamente densa e complessa (621 punti) e riflette un peso costituzionale senza precedenti, reso manifesto dall’intervento *ad adiuvandum* di un numero record di attori istituzionali: il Parlamento europeo e ben sedici Stati membri.

Al cuore della controversia si collocano le disposizioni della legge ungherese n. LXXIX del 2021 la quale, sotto lo schermo della protezione dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori, introduce divieti assoluti di rappresentazione, promozione e accesso a contenuti riguardanti l’omosessualità, il cambiamento di sesso o la divergenza dall’identità di nascita.

Le censure della Commissione spaziano dalle norme materiali del mercato interno e del diritto derivato (art. 56 TFUE, Direttiva sul commercio elettronico, Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, Direttiva sui servizi di media audiovisivi e RGPD) sino ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta, inclusi il divieto di discriminazione fondata sul sesso o sull’orientamento sessuale ex art. 21, paragrafo 1; il rispetto della vita privata e familiare ex art. 7; la libertà di espressione ai sensi dell’art. 11; la dignità umana ex art. 1; la protezione dei dati personali di cui all’art. 8, paragrafo 2; nonché la violazione dei valori fondanti di cui all’art. 2 TUE, nello specifico la dignità umana, l’uguaglianza e il rispetto dei diritti umani.

Seguendo l’ordine delle censure, la Corte affronta preliminarmente le violazioni legate al mercato interno e ai diritti fondamentali, per poi passare alla violazione dei valori comuni, punto in cui la sentenza assume la sua portata più rivoluzionaria⁹¹. Con la

⁸⁸ Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2023, causa C-261/22, *GN (Motif de refus fondé sur l’intérêt supérieur de l’enfant)*, ECLI:EU:C:2023:1017. In tema, A. ROSANÒ, *La tutela dell’interesse superiore del minore nell’ambito dell’esecuzione dei MAE: considerazioni alla luce della sentenza GN*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2024, n. 1, p. 201 ss.

⁸⁹ Sul punto, cfr. A. ROSANÒ, *Staatsanwaltschaft Aachen, ovvero la tutela dei diritti fondamentali sulla base del test LM nelle procedure di trasferimento interstatale di detenuti*, in *European Papers*, 2023, n. 3, pp. 1105-1120. Più ampiamente sul trasferimento dei detenuti v. ID., *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell’Unione europea*, Bari, 2022.

⁹⁰ Cfr. il fascicolo speciale pubblicato su *EU Law Live* intitolato “Enforcing Article 2 TEU: The CJEU’s Judgment in *Commission v. Hungary (C-769/22)* e pubblicato nel giugno 2026. Nella dottrina italiana, v. commenti di P. DE PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l’Union)*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, n. 2, pp. 1-21; P. MORI, *La giustiziabilità dell’art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l’Union)*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, p. 1 ss.

⁹¹ P. MORI, *La giustiziabilità dell’art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l’Union)*, cit., p. 7.

solennità del linguaggio che si addice a una Seduta Plenaria, i giudici di Lussemburgo, nei punti da 520 a 543, risolvono la complessa questione della giustiziabilità dei valori dell'Unione, accertando per la prima volta in assoluto nell'ambito di un ricorso per inadempimento una violazione autonoma dell'articolo 2 TUE.

È su questo aspetto che occorre soffermarsi, non solo perché in esso risiede la principale novità del caso, ma soprattutto in considerazione del legame inscindibile – già in precedenza evidenziato – tra fiducia reciproca e valori fondanti. L'analisi si propone, pertanto, di verificare il potenziale impatto di tale dirompente pronuncia sulla tenuta della fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale con l'Ungheria.

Il punto di partenza nel ragionamento della Corte è costituito dalla qualificazione dell'Unione come ordinamento giuridico autonomo i cui valori fondanti sono iscritti nell'art. 2 TUE. Attingendo alla dottrina forgiata nelle sentenze gemelle sul regime di condizionalità in bilancio⁹², nonché nei casi *Getin Noble Bank*⁹³ e *Repubblika*⁹⁴, il giudice dell'Unione conferma che tale disposizione si inserisce a pieno titolo nel quadro costituzionale dell'UE: il suo rispetto si configura non solo come una condizione di appartenenza all'Organizzazione, ma costituisce altresì il fondamento stesso della fiducia reciproca. L'articolo 2 TUE non contempla, pertanto, una mera enunciazione di intenti di natura politica, ma racchiude valori dotati di una stringente valenza precettiva, la cui osservanza, da un lato, preclude qualsiasi regressione ordinamentale e, dall'altro, fonda obblighi giuridicamente sanzionabili.

In questo contesto, la Corte introduce una rigorosa soglia di attivazione del parametro di controllo. Ai sensi del punto 551 della sentenza, infatti, «solo violazioni manifeste e particolarmente gravi» di una o più disposizioni che esprimono i valori comuni agli Stati membri possono costituire una violazione dell'articolo 2 TUE, in quanto «incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune di una società caratterizzata dal pluralismo». Nel caso ungherese, tale soglia critica risulta ampiamente superata, dal momento che la legge nazionale stigmatizza, discrimina e presenta le persone LGBTIQ+ come dannose per i minori, rafforzando i pregiudizi e alimentando l'ostilità nei loro confronti.

Il giudice di Lussemburgo traccia così un confine netto oltre il quale uno Stato membro non si colloca più in una dimensione di mero inadempimento settoriale del diritto dell'UE, bensì in aperto contrasto con le condizioni stesse della *membership* europea. La tolleranza nei confronti del pluralismo costituzionale non può, infatti, a giudizio della Corte, spingersi sino a consentire la negazione dei medesimi assiomi assiologici che ne presidiano l'esistenza.

Un ulteriore e decisivo passaggio interpretativo – che si è già avuto modo di anticipare nella trattazione sull'identità nazionale e la fiducia reciproca – riguarda il rigido perimetro imposto dall'Adunanza Plenaria all'uso della clausola di salvaguardia *ex art. 4*,

⁹² Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., e sentenza 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit.

⁹³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 29 marzo 2022, *BN e a. contro Getin Noble Bank S.A.*, ECLI:EU:C:2022:235.

⁹⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311

par. 2, TUE. È precisamente in questo storico arresto, infatti, che la Corte di giustizia, neutralizzando radicalmente la linea difensiva ungherese, statuisce esplicitamente, per la prima volta in assoluto, che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE protegge soltanto una concezione delle identità nazionali che risulti conforme ai valori sanciti dall'articolo 2 TUE (punto 562).

Nell'interpretazione della Corte, gli Stati membri accettano volontariamente l'art. 2 TUE quale limite alle proprie prerogative interne nel momento in cui fanno ingresso nell'Unione, sottoscrivendone il patrimonio di valori condivisi. Di conseguenza, nessuna istanza legata all'identità nazionale può essere addotta quale giustificazione per violazioni manifeste e gravi di quel nucleo assiologico comune, la cui contestazione unilaterale si risolverebbe nell'inevitabile rottura del patto fondativo dell'Unione europea.

È interessante osservare come la Corte abbia raggiunto tali conclusioni anche sulla base del principio della fiducia reciproca⁹⁵, la quale, per i giudici di Lussemburgo, include la presunzione che nessuno Stato membro agisca in contrasto con i valori che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Su questi presupposti, infatti, la Corte dichiara che la stigmatizzazione e la marginalizzazione delle persone non cisgender o non eterosessuali attuate dalla legislazione del 2021, «che equivale a stabilire, mantenere o rafforzare l'“invisibilità” sociale di una parte dei membri della società», risultano contrarie ai valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, ed esprimono una violazione strutturale, come tale intollerabile.

Se, come efficacemente evidenziato dall'Avvocata generale Ćapeta nelle sue Conclusioni, la deviazione dai valori non esaurisce i propri effetti all'interno di un singolo Stato membro, ma incide direttamente sul funzionamento e sulla tenuta dell'intero ordinamento giuridico dell'Unione⁹⁶, a fronte della constatazione per via giudiziale di una violazione dell'articolo 2 TUE, appare legittimo interrogarsi sugli scenari che possono profilarsi per la cooperazione giudiziaria in materia penale con l'Ungheria, alla luce del nesso ineludibile che lega i principi di fiducia reciproca e mutuo riconoscimento al rispetto dei valori fondanti. L'Adunanza Plenaria non offre precisazioni esplicite al riguardo, lasciando l'interrogativo aperto: l'accertamento, da parte del giudice europeo nella sua composizione più autorevole, di una violazione strutturale dell'art. 2 TUE rispetto a uno Stato membro autorizza gli altri a erigere barriere difensive, rimodulando l'intensità del vincolo fiduciario?

Il dubbio sorge in particolare con riguardo alle sorti dell'istituto del mandato d'arresto europeo, atteso che il Preambolo della decisione quadro MAE, al considerando 10 (come accennato *supra* al par. 4), prevede che l'attuazione del meccanismo possa essere sospesa in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei valori fondanti constatata *ex art. 7 TUE*. L'inedito riscontro di una siffatta lesione per via giurisdizionale

⁹⁵ Così, R. UITZ, K. A. POLOMARKAKIS, *Values at the heart of the European Constitutional Acquis – And Beyond the Rule of Law Crisis? Commission v. Hungary (C-769/22)*, in *Eu Law Live*, 4.05.2026.

⁹⁶ Conclusioni dell'Avvocata generale Ćapeta presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione europea contro Ungheria*, ECLI:EU:C:2025:408, punto 242. In tema, G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *Eurojus*, 2025, n. 2, pp. 347-359.

spinge, quindi, a domandarsi se gli effetti della sentenza della Corte possano considerarsi equiparabili a quelli della procedura politica, sì da fondare la sospensione del meccanismo cooperativo o giustificare un superamento ovvero un'evoluzione del test *Aranyosi*, in specie a fronte di un provvedimento emesso dalle autorità giudiziarie ungheresi, laddove il ricercato di cui si chiede la consegna appartenga al gruppo sociale stigmatizzato dalla legislazione nazionale dichiarata in contrasto con l'art. 2 TUE.

Un'interpretazione strettamente letterale della decisione quadro sul MAE parrebbe deporre nel senso che, al di fuori della formale constatazione politica *ex art. 7 TUE*, resti preclusa la possibilità di decretare una sospensione delle consegne. Tuttavia, la Corte ha qui aperto in via inedita alla giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE, affermando la piena complementarità e coesistenza tra il binario giurisdizionale e quello politico nell'opera di salvaguardia dei valori fondanti. La riserva di competenza delineata dall'articolo 7 TUE, in altri termini, non comprime né esautora la funzione nomofilattica generale attribuita alla Corte dall'art. 19 TUE, quale supremo custode dell'ordinamento dell'Unione. Pertanto, il riscontro della violazione dell'art. 2 TUE può oggi rivestire tanto le forme di una sentenza di infrazione, quanto quelle di una delibera del Consiglio europeo.

Occorre quindi verificare se gli effetti di tali atti possano, in qualche misura, ritenersi equivalenti ai fini dell'attivazione di una misura eccezionale quale la già citata sospensione del meccanismo cooperativo.

In questa prospettiva, si può argomentare, da un lato, che all'epoca dell'adozione della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo il richiamo esclusivo all'articolo 7 TUE riflettesse la centralità di quello che era allora configurato quale unico rimedio azionabile a fronte di una lesione dei valori comuni (la giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE rappresentava un'ipotesi ermeneutica del tutto inesplorata⁹⁷), sicché, ricusare oggi qualsiasi assimilazione tra l'esito del vaglio giurisprudenziale e la delibera politica potrebbe risultare finanche "antistorico", perché sordo alla progressiva evoluzione dell'ordinamento dell'Unione. Dall'altro lato, tuttavia, non può sottacersi come l'art. 7 TUE e la procedura di infrazione, ancorché configurabili quali strumenti di tutela paralleli, rimangano profondamente disomogenei per natura, perimetro applicativo e legittimazione istituzionale.

È noto che nell'ordinamento dell'Unione, la Corte di giustizia occupi il ruolo di garante della tutela giurisdizionale effettiva in forza dell'art. 19, paragrafo 1, TUE e che il ricorso per inadempimento sia lo strumento procedurale privilegiato per permetterle di accertare, nell'ambito delle competenze dell'Unione, l'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi derivanti dall'applicazione dei Trattati. La sentenza di infrazione con cui il giudizio si conclude si configura quale atto giurisdizionale, la cui natura è eminentemente dichiarativa (o di mero accertamento) e, solo in via eccezionale e successiva – ai sensi dell'art. 260 TFUE – sanzionatoria.

La procedura *ex art. 7 TUE*, che verte specificamente sull'insieme dei valori contenuti nell'art. 2 TUE, delinea invece un meccanismo di matrice squisitamente politico-sanzionatoria. Tale dispositivo è volto a consentire al Consiglio europeo l'accertamento

⁹⁷ Tra i promotori della tesi, L.S. ROSSI, *Le valeur juridique des valeurs: L'article 2 TEU*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639.

di una violazione grave e persistente dei menzionati valori e, al Consiglio, l'irrogazione di sanzioni nei confronti dello Stato membro interessato, al fine di indurlo a far cessare le condotte lesive poste in essere anche al di là del perimetro delle competenze attribuite all'Unione. Essa, a differenza della procedura di infrazione, può esprimere anche un'efficacia preventiva ai sensi dell'art. 7, paragrafo 1, così come modificato a partire dal Trattato di Nizza.

I due rimedi si differenziano, inoltre, sul piano delle rispettive condizioni di attivazione. Con riferimento al meccanismo di preallarme regolato dall'art. 7, paragrafo 1, TUE, la procedura può essere avviata su iniziativa di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, qualora si ravvisi un evidente rischio di violazione grave dei valori fondanti. Viene, invece, attivata da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione europea, previa approvazione del Parlamento europeo, ai fini della constatazione della violazione grave e persistente di cui al paragrafo 2 della stessa norma. La procedura di infrazione, per contro, vede ordinariamente nella Commissione il proprio attore principale. Essa si articola in una fase precontenziosa, preordinata a instaurare un dialogo formale con lo Stato membro interessato, e in una fase contenziosa, del tutto eventuale, che può svolgersi dinanzi alla Corte di giustizia anche su iniziativa di uno Stato membro, in ogni caso tenuto al previo deferimento della questione al cd. esecutivo dell'UE. In questo quadro procedurale, nessun potere è attribuito al Parlamento europeo, a dispetto del suo ruolo di organo democratico per eccellenza nell'architettura istituzionale complessiva dell'Unione.

Divergenti si palesano, altresì, i rispettivi risvolti afflittivi. Mentre le misure attivabili sul fondamento dell'art. 7, paragrafo 3, TUE consistono nella sospensione di «alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei Trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio» e possono riguardare qualsiasi diritto derivante allo Stato membro dalla *membership*, la sentenza di infrazione comporta, per lo Stato violatore, un mero obbligo giuridico di conformazione; solo in via successiva ed eccezionale, può prevedere la comminazioni di sanzioni, la cui portata rimane rigorosamente circoscritta alla sfera pecuniaria.

Già solo quest'ultimo profilo potrebbe deporre nel senso di escludere che l'accertamento giurisdizionale della violazione dell'articolo 2 TUE possa produrre effetti equiparabili a quelli discendenti dalla procedura *ex* articolo 7 TUE. Vi è, però, almeno un ulteriore argomento che potrebbe ostare a considerare la sentenza di infrazione quale idoneo fondamento giuridico per la sospensione della cooperazione penale con lo Stato membro inadempiente. Fermo restando che la sede d'elezione per dirimere siffatti nodi ermeneutici rimane la via del rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE, occorre in questo contesto evidenziare come lo scarto fondamentale tra il ricorso per inadempimento e il meccanismo politico-sanzionatorio risieda nella natura stessa della loro legittimazione istituzionale.

L'articolo 7 TUE, pur con tutti i suoi noti limiti applicativi, è stato disegnato dagli estensori dei Trattati come una norma assistita da una peculiare legittimazione democratica. La constatazione di una violazione grave e persistente dei valori comuni, richiedendo l'unanimità in seno al Consiglio europeo, riflette infatti la scelta di ancorare

alla volontà degli Stati – veicolata dai rispettivi vertici esecutivi – le decisioni di sospensione dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione. Le elevatissime soglie deliberative che la norma prevede sottendono l'esigenza che le affermazioni sui fondamenti comuni siano condivise politicamente da tutti i rappresentanti apicali dei governi degli Stati membri – investiti di diretta responsabilità democratica rispetto ai rispettivi corpi elettorali –, al fine di legittimare l'adozione di una misura drastica quale la sospensione dei diritti legati alla *membership*. La procedura di infrazione, per contro, pur configurandosi quale fondamentale strumento di garanzia rimesso a un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, risponde a una logica di legalità tecnica, costituzionalmente priva di una siffatta investitura rappresentativa⁹⁸.

Sarà certamente di estremo interesse verificare quali saranno i futuri approdi interpretativi della Corte di giustizia sul punto, anche se non può dimenticarsi come, già in passato⁹⁹, la Corte abbia statuito che solo la formale attivazione della procedura politica *ex art. 7 TUE* consente una sospensione integrale e generalizzata della cooperazione con uno Stato membro. Al di fuori di tale eccezione, nei pronunciamenti della Corte, la fiducia reciproca va ricompresa caso per caso e “per segmenti”, potendo essere parcellizzata e parzialmente disapplicata a seconda delle fattispecie coinvolte.

Sebbene l'orientamento tradizionale della Corte suggerisca, quindi, una certa cautela nello spingersi oltre i canali politici formali, ad avviso di chi scrive, non si deve ritenere che la pronuncia in esame sia destinata a rimanere priva di ricadute concrete rispetto al tema oggetto di indagine. Al contrario, essa si rivela idonea a produrre effetti immediati e rilevanti proprio sotto il profilo del rifiuto su base individuale della cooperazione giudiziaria penale.

In particolare, si ritiene che la sentenza – proprio in virtù della massima autorevolezza istituzionale derivante dalla sua adozione in Seduta Plenaria – possa consentire di risolvere la prima fase dello scrutinio bifasico del test *Aranyosi*. Il pronunciamento del 2026 fornisce, infatti, proprio quel substrato probatorio strutturale che la giurisprudenza richiede per contestare l'esistenza di carenze sistemiche o generalizzate.

Se questa lettura fosse confermata, il giudice dell'esecuzione sarebbe per lo meno sollevato dall'onere di ricostruire autonomamente la condizione di deficit nello Stato ungherese, trovandosi di fronte a un dato già codificato. Chiaramente, trattandosi di una sentenza incentrata sulla violazione della dignità umana, della non discriminazione e dei diritti della comunità non cisgender o non eterosessuale è rispetto a quel gruppo sociale che potrà essere presa in considerazione.

Risolta la prima tappa del percorso accertativo, l'automatismo giurisprudenziale incontrerebbe tuttavia un limite invalicabile nella seconda fase del test. Il giudice dell'esecuzione non potrebbe disporre un rifiuto automatico della consegna, ma dovrebbe rigorosamente valutare se, alla luce delle circostanze specifiche del caso concreto – quali la natura del reato contestato, il tipo di procedimento penale e le condizioni strettamente

⁹⁸ Ritorna, così, il tema fondamentale della dialettica tra la dimensione intergovernativa e la dimensione sovranazionale che coesistono nel quadro dei Trattati. In tema, cfr. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, p. 29 ss.

⁹⁹ Si veda la richiamata causa *L e P*.

personali del destinatario della misura –, sussista un rischio individuale, reale e attuale che i diritti fondamentali della persona subiscano una lesione irreparabile a causa della consegna alle autorità dello Stato richiedente.

6. Alcune considerazioni conclusive

La fiducia reciproca tra Stati membri rappresenta uno degli assi portanti – se non il pilastro cardine – dell’architettura costituzionale dell’Unione europea, elemento consustanziale all’appartenenza stessa all’ordinamento sovranazionale. Essa assurge a precondizione ontologica dell’ordinamento comune dalla natura intrinsecamente circolare: essa non si riduce a una mera premessa logico-giuridica, ma si rivela il traguardo più elevato e complesso da alimentare e preservare. Il fondamento assiologico della fiducia reciproca – radicalmente ancorato alla condivisione dei valori di cui all’articolo 2 TUE – ne costituisce, per così dire, l’alfa e l’omega ermeneutico: esso, al contempo, «implica» e «giustifica» l’operatività del mutuo affidamento, consentendo la cooperazione e l’integrazione a livello europeo.

Laddove, tuttavia, tale presupposto si incrina – ossia quando le deviazioni ordinamentali e istituzionali eccedano i confini dell’isolata infrazione per assumere i tratti di un deficit generalizzato e sistemico –, l’affidamento dei cittadini sulla tenuta dei propri diritti e la fiducia degli Stati nei rispettivi sistemi giudiziari ne risultano ineludibilmente erosi, minando alle fondamenta la stessa costituzione materiale dell’Unione.

Sotto questo profilo, il decennale della storica sentenza *Aranyosi e Căldăraru* ha offerto l’occasione per tracciare un bilancio complessivo sulla tenuta della fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale e sull’attualità del test bifasico che essa ha inaugurato.

Come si è tentato di provare, a dieci anni di distanza da quella pronuncia, il modello forgiato dalla Corte di giustizia ha dimostrato una straordinaria resilienza strutturale. Il test in due fasi – dapprima oggettivo e sistemico, poi concreto e individualizzato – si è rivelato uno strumento duttile, capace di presidiare lo spazio penale europeo senza sacrificarne l’efficienza operativa¹⁰⁰.

I dati statistici consolidati sembrano confermare la bontà di questa ricostruzione: i rifiuti di esecuzione fondati su ragioni di tutela dei diritti fondamentali continuano a rappresentare un’eccezione numericamente circoscritta, attestandosi costantemente al di sotto dell’1% delle procedure di consegna avviate annualmente¹⁰¹. La fiducia reciproca, pertanto, lungi dall’essere stata scardinata o soppiantata dal test che ne disciplina le deroghe, continua a operare come la regola quasi assoluta del sistema cooperativo penale.

La prassi del decennio trascorso ha inoltre testimoniato una profonda espansione applicativa del test *Aranyosi*, spintosi ben oltre i confini originari del sistema carcerario:

¹⁰⁰ Immagina una possibile revisione del test, cfr. A. ROSANÒ, *Prospettive di revisione del test Aranyosi e Căldăraru (o test LM) a partire dalla giurisprudenza della Corte EDU*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1, 2024, pp. 1-42.

¹⁰¹ Si vedano in proposito gli annuali Commission Staff Working Document, *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant*.

dal divieto di trattamenti inumani e degradanti (*ex art. 4 della Carta*), lo scrutinio ha progressivamente lambito, tra l'altro, le garanzie istituzionali dell'art. 47, elevandosi a presidio del diritto a un giudice indipendente (*LM e L e P*), del diritto a un tribunale precostituito per legge (*X e Y*) e del diritto a non essere giudicato da un organo manifestamente incompetente (*Puig Gordi*). L'evoluzione giurisprudenziale più recente ha arricchito ulteriormente tale quadro concettuale, proiettando la logica della fiducia in una dimensione temporale e procedimentale interna al medesimo Stato membro, e operando una "scomposizione" del *mutual trust* attraverso una rigorosa parcellizzazione degli obblighi di cooperazione di volta in volta coinvolti.

In questo articolato percorso evolutivo, il banco di prova più impegnativo per la tenuta del sistema è apparso oggi il pronunciamento reso il 21 aprile 2026 nella causa *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*. Accertando per la prima volta in assoluto, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, una violazione autonoma e diretta dell'articolo 2 TUE, la Corte ha compiuto un passo in avanti di portata epocale. La svolta operata dall'Adunanza Plenaria ridisegna i rapporti con la via politica dell'articolo 7 TUE, sancendo che i due rimedi coesistono in parallelo senza escludersi.

A dispetto di letture che paventano un totale scardinamento dei meccanismi di consegna, l'analisi condotta in questa sede induce a concludere, al contrario, che, quantunque la portata di tale pronuncia sia eccezionale, essa non sia destinata a scardinare l'architettura del doppio test forgiato per il mantenimento della cooperazione giudiziaria penale. Al contrario, l'arresto della Plenaria potrà forse a sua volta ribadirne la maturità sistemica.

Si ritiene infatti che, se, da un lato, la condanna per infrazione possa offrire ai giudici nazionali un tassello probatorio rilevante per la "prima fase" del test, essa non possa elidere la necessità del vaglio individualizzato nella "seconda fase". Rinunciare a questa seconda linea di difesa, fondata sulla verifica del rischio reale e attuale in capo al singolo ricercato, significherebbe cedere a un automatismo di segno opposto non contemplato nei Trattati, laddove la preservazione del dialogo tra giurisdizioni nazionali per calibrare opportunamente la fiducia reciproca si è confermata finora quale unico rimedio in grado di salvaguardare la tenuta assiologica del sistema e l'efficacia operativa dello spazio penale europeo.

La parola definitiva su questo delicato equilibrio spetterà, in ogni caso, alla Corte di giustizia, sollecitata tramite l'irrinunciabile strumento del rinvio pregiudiziale. È, infatti, grazie a questo ordito cooperativo, diffuso e quotidiano, tra i giudici nazionali e il giudice europeo, che possono perimetrarsi di volta in volta i confini dell'ordinamento comune e della fiducia che ne è alla base.

Resta, però, fin da ora certo un punto. In un contesto internazionale drammaticamente frammentato, segnato da spinte centrifughe e dall'indebolimento dei tradizionali canali multilaterali, la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione europea costituisce un'innegabile avanguardia strutturale: una risorsa preziosa che, lungi dall'esaurirsi in una garanzia di tenuta interna, può offrirsi oggi quale paradigma di riferimento per la faticosa ricostruzione delle relazioni globali.

ABSTRACT: Il principio di fiducia reciproca rappresenta uno dei cardini sui quali si fonda lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, assumendo un ruolo particolarmente significativo nel settore della cooperazione penale. Esso postula che gli Stati membri si riconoscano reciprocamente un livello equivalente di tutela dei diritti fondamentali, consentendo così l'esecuzione automatica o semiautomatica delle decisioni giudiziarie adottate in altri ordinamenti nazionali. Il presente contributo esamina i fondamenti normativi e giurisprudenziali del principio a dieci anni dalla nota sentenza *Aranyosi e Căldăraru*, che ha segnato una svolta decisiva nel riconoscimento della possibilità di derogare alla fiducia reciproca in presenza di rischi sistemici di violazione dei diritti fondamentali. Indaga inoltre i possibili effetti dell'accertamento diretto della violazione dell'art. 2 TUE nei confronti dell'Ungheria sul "doppio test" *Aranyosi*.

KEYWORDS: principio di fiducia reciproca – cooperazione giudiziaria penale – *Aranyosi e Căldăraru* – *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)* – test *Aranyosi*.

THE PRINCIPLE OF MUTUAL TRUST IN JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS TEN YEARS AFTER *ARANYOSI*. SOME REFLECTIONS ON THE RESILIENCE OF THE "TWO-STEP TEST" IN LIGHT OF THE *COMMISSION V. HUNGARY (VALEURS DE L'UNION)* JUDGMENT

ABSTRACT: The principle of mutual trust constitutes one of the cornerstones of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, playing a particularly significant role in the field of judicial cooperation in criminal matters. It presupposes that Member States mutually recognize an equivalent level of fundamental rights protection, thereby enabling the automatic or semi-automatic enforcement of judicial decisions issued by other national jurisdictions. This paper examines the statutory and jurisprudential foundations of the principle a decade after the landmark *Aranyosi and Căldăraru* judgment, which marked a decisive watershed in recognizing the possibility of derogating from mutual trust in the presence of systemic risks of fundamental rights violations. Furthermore, it explores the potential impact on the *Aranyosi* "two-step test" resulting from the direct finding of a violation of Article 2 TEU by Hungary.

KEYWORDS: Principle of mutual trust – Judicial cooperation in criminal matters – *Aranyosi and Căldăraru* – *Commission v. Hungary (Valeurs de l'Union)* – *Aranyosi* test.