



L'evoluzione "politica" dei poteri di vigilanza tecnica della Commissione europea

DI ORESTE PALLOTTA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La funzionalizzazione dell'*enforcement antitrust* al raggiungimento di obiettivi generali. – 3. Segue: l'attività di vigilanza come strumento di politica ambientale a seguito del *Green Deal*. – 4. I poteri della Commissione europea nel caso delle piattaforme digitali: la tutela della "democrazia europea". – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa.

La portata storica degli accadimenti geopolitici degli ultimi anni, tra cui l'aggressione armata subita dall'Ucraina da parte della Federazione Russa, e la minaccia, tuttora attuale, alla tenuta politico-democratica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, derivante da molteplici fattori di destabilizzazione (guerra ibrida, uso propagandistico dei *social media*, affermazione di nuove forme di oligarchie tecnocratiche apertamente ostili alla regolamentazione europea, etc.)¹, non potevano che suscitare una reazione significativa da parte della stessa Unione a tutela dei propri valori.

* Professore Associato di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo.

¹ In una sua recente risoluzione il Parlamento europeo ha avuto modo di dichiarare senza mezzi termini che «sotto il presidente Putin, la Russia ha identificato la democrazia, i diritti umani e lo stile di vita europeo come una minaccia per il suo governo dittatoriale e che pertanto da anni persegue una strategia volta a cercare sistematicamente di indebolire e, in ultima analisi, distruggere le democrazie sia nell'UE che nei paesi candidati [...]»; v. la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 aprile 2024 sulle nuove accuse di ingerenze russe al

Tale reazione si è innestata su un contesto già segnato da una sequenza di crisi di natura diversa ma tra loro interconnesse: quella finanziaria e del debito sovrano, che ha inciso profondamente sulla coesione economica e sociale dell'Unione; la crisi migratoria esplosa a partire dal 2015; la pandemia da Covid-19, che ha imposto l'adozione di strumenti eccezionali di coordinamento economico e sanitario; la successiva crisi energetica, aggravata dal conflitto russo-ucraino; e, infine, l'emergenza climatica e tecnologica, che impone nuove forme di *governance* sovranazionale.

Il susseguirsi di tali eventi ha progressivamente trasformato la fisionomia politico-istituzionale dell'Unione, rafforzandone la dimensione esecutiva e consolidando il ruolo della Commissione quale motore di risposta alle crisi e garante della continuità dell'integrazione europea.

Ciò, peraltro, si è realizzato a “trattati invariati”, vale a dire senza che vi sia stato alcun intervento modificativo sui testi vigenti. L'ampliamento del ruolo “politico” della Commissione si è infatti concretizzato – come si tenterà di approfondire nel prosieguo – attraverso l'estensione dei poteri di vigilanza ad essa attribuiti dalle più recenti discipline settoriali. Ancor più significativamente, tale estensione si manifesta nella crescente funzionalizzazione dell'*enforcement* delle regole di controllo dei mercati al perseguimento di finalità di interesse generale ben più ampie rispetto a quelle proprie della mera regolamentazione dei singoli settori economici. D'altro canto, occorre anche considerare come un tale ampliamento – mediante funzionalizzazione – dei poteri di vigilanza non appaia distonico rispetto all'effetto utile dell'art. 17 TUE, in base al quale *inter alia* «la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine»².

In sostanza, il processo di rafforzamento dei poteri dell'esecutivo europeo non è ascrivibile ad un disegno riformatore organico e strutturato, bensì alla progressiva sedimentazione di una normativa secondaria di carattere emergenziale, o comunque adottata per far fronte alle nuove e crescenti sfide di natura economica, sanitaria, climatica e tecnologica.

Tale ampliamento delle funzioni in concreto esercitate – probabilmente non ancora oggetto di un'analisi e di una riflessione pienamente adeguate – concerne soprattutto il compito di vigilanza “tecnica” della Commissione europea, ossia quell'insieme di poteri che le sono stati progressivamente attribuiti dalla normativa settoriale dell'Unione. Non si farà qui riferimento alla più generale competenza di vigilanza che la Commissione esercita ai sensi

Parlamento europeo e nelle prossime elezioni europee e l'impatto sull'Unione europea, P9-TA(2024)0380, considerando n. 5. Ancor più recentemente, la Presidente della Commissione ha affermato che «l'Europa è impegnata in una lotta. Una lotta per un continente integro che viva in pace, per un'Europa libera e indipendente. Una lotta per i nostri valori e le nostre democrazie [...]»; cfr. Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025, del 10 settembre 2025, reperibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_25_2053.

Sul punto, si rinvia a C. NOTA, Il futuro della PESC tra autonomia strategica e sovranità nazionale, in Quaderni AISDUE, 2024, p. 1 ss.

² Sui poteri della Commissione europea in generale si vedano *ex multis* R. ADAM, *Commento all'art. 17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 171 ss.; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea – L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, p. 39 ss.; V. DI BUCCI, B. MARTENCZUK, *Commento all'art. 17 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli 2012, p. 200 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea – Parte istituzionale*, Torino, 2023, p. 143 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2023, p. 115 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, p. 211 ss.

dell'art. 258 TFUE nell'ambito delle procedure d'infrazione, poiché tale disposizione attiene alla tutela dell'osservanza dei Trattati in senso stretto e non riflette, se non indirettamente, la recente evoluzione del ruolo politico-amministrativo della Commissione nell'attuazione del diritto derivato.

È piuttosto nell'esercizio dei nuovi poteri di natura tecnica, delineati dalla più recente regolamentazione europea, come il *Digital Services Act*³ e il *Digital Markets Act*⁴, che si coglie il tratto innovativo di questa trasformazione. Infatti, tali poteri risultano espressamente funzionalizzati alla salvaguardia, e in prospettiva alla progressiva realizzazione, di principi di carattere costituente per l'Unione, il cui perseguimento implica scelte dal marcato contenuto politico, ben oltre la mera discrezionalità tecnica, per quanto ampia.

In più, l'incremento del ruolo (e dei poteri) della Commissione europea è facilitato dal crescente utilizzo – spesso all'interno di normative solo apparentemente tecniche o settoriali – di nozioni giuridiche a contenuto indeterminato, tra le quali spicca, per rilevanza e portata sistemica, quella di “*democrazia europea*”. Si tratta, con tutta evidenza, di una nozione tanto fondamentale quanto incerta, che, come correttamente osservato in dottrina «non impone un modello definito e uniforme di democrazia, ma indica un nucleo minimo di valori fondamentali, che consente il persistere di differenze tra gli Stati membri, come richiesto dal principio dell'identità nazionale»⁵.

Un'ulteriore nozione giuridica di recente elaborazione nell'ambito dell'Unione europea, destinata a costituire un volano significativo per l'ampliamento *de facto* delle funzioni della Commissione, specialmente nel campo della politica economica, è quella di “*autonomia strategica*” dell'Unione. La valenza e la portata di tale concetto emergono con chiarezza da una serie di atti di *soft law* di adozione recente⁶, nei quali esso viene progressivamente delineato

³ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 *relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, in G.U.U.E. L 277 del 27 ottobre 2022, 1 ss.

⁴ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 *relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali)*, in G.U.U.E. L 265 del 12 ottobre 2022, p. 1 ss. In commento, *ex multis*, cfr. G. CARATOZZOLO, *The Digital Markets Act in action: analysis of the early practice of the Commission*, in *Eurojus*, 2024, p. 141 ss.; B. NASCIBENE, *Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea?*, in *Eurojus*, 2025, p. 105 ss.; M. PASSARETTA, *Governare il metaverso: tra costituzione economica digitale e sfide regolatorie*, in *federalismi.it*, del 2 luglio 2025, p. 146 ss.

⁵ Così M. PEDRAZZI, *Commento all'art. 2 TUE*, in: F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 7. Si confronti anche P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

⁶ Si veda esemplificativamente la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*, COM(2021) 32 final, del 19.1.2021, dove vengono in particolare individuati, come obiettivi il ruolo internazionale, dell'euro e il rafforzamento delle infrastrutture dei mercati finanziari dell'UE.

Ulteriori priorità sono rintracciate nella promozione della competitività, nella protezione dei rischi per la sicurezza economica, nella realizzazione di partenariati con paesi che condividono le medesime preoccupazioni e i medesimi interessi dell'UE; cfr. Comunicazione della Commissione europea congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla “*Strategia europea per la sicurezza economica*”, JOIN(2023) 20 final del 20.6.2023.

In proposito, si rimanda a P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa ... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*,

quale principio guida dell'azione europea in materia economica, industriale e di sicurezza. A tal proposito, occorre infatti evidenziare come, ad avviso del Consiglio dell'Unione europea, «l'UE deve continuare a puntare a un adeguato equilibrio tra questi due obiettivi [autonomia strategica e economia aperta; ndr], adoperandosi per conseguire la propria autonomia economica e finanziaria, mantenendo nel contempo la propria apertura, la cooperazione a livello mondiale con i partner che condividono gli stessi principi e la propria competitività, e trarne i potenziali benefici. Realizzare tali obiettivi è importante per salvaguardare i legittimi interessi economici dell'UE, oltre alla stabilità economica e finanziaria dell'UE e oltre»⁷.

L'impressione, dunque, è che, con il trascorrere del tempo, la Commissione europea stia progressivamente ridefinendo il proprio ruolo e le proprie funzioni complessive, assumendo sempre più i tratti di un autentico esecutivo di governo⁸.

2. La funzionalizzazione dell'*enforcement antitrust* al raggiungimento di obiettivi generali.

Uno degli aspetti maggiormente evidenti dell'attuale produzione normativa di fonte UE, in tema di poteri di vigilanza esercitabili dalla Commissione europea, è la crescente e soprattutto maggiormente dichiarata funzionalizzazione dell'*enforcement antitrust* al raggiungimento di obiettivi di chiaro indirizzo politico, specie in materia di politica sociale⁹. Vero che ontologicamente, per il tipo di analisi e di decisioni che essa comporta, l'applicazione delle regole UE *antitrust* determina frequentemente scelte di politica economica, o quantomeno conseguenze in questo ambito. In altri termini, senza potersi qui dilungare, la regola – pure contenuta all'art. 119, primo paragrafo TFUE – secondo cui la politica economica spetta in prima battuta agli Stati membri ha sempre trovato nel campo *antitrust* una decisa eccezione *de facto*.¹⁰

2023, in particolare p. V., secondo i quali «l'autonomia non si contrappone all'indipendenza e neppure all'autarchia, ma costituisce il prerequisito della sovranità».

⁷ Conclusioni del Consiglio sul conseguimento dell'autonomia strategica dell'UE nei settori economico e finanziario, a un anno dalla comunicazione della Commissione, del 29 marzo 2022, 6301/22, punto 4.

⁸ Secondo ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 109, «sempre più il suo programma di lavoro d'inizio mandato si prospetta, infatti, come un programma di governo dell'Unione e sempre di più la sua azione nel corso del successivo quinquennio si atteggia complessivamente come un'azione di governo. Questa tendenza è uscita del resto ulteriormente rafforzata in questi ultimi anni a seguito, da un lato, del verificarsi di alcuni eventi drammatici ... come la pandemia da COVID-19 e la guerra scoppiata con l'aggressione della Russia all'Ucraina; e, dall'altro, dall'imporsi, nella consapevolezza collettiva, di alcune tematiche complesse e trasversali, quali il cambiamento climatico, la crisi energetica, la rivoluzione digitale». In tema si veda altresì F. FERRARO, *Le elezioni del Parlamento europeo: tanto tuonò che non piovve?*, in *DPCE Online*, 2024, p. I. Inoltre, M. PATRIN, *Spitzenkandidaten ed equilibri istituzionali: profili innovativi di una prassi in continua evoluzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 ss.

⁹ In proposito, sia consentito rinviare a O. PALLOTTA, *Le funzioni dell'antitrust (alla prova di resistenza dell'Unione europea)*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 327 ss. Si consulti altresì M. C. IACOVIDES, K. STYLIANOU, *The new goals of EU competition law: sustainability, labour rights and privacy*, in *European Law Open*, 2024, p. 587 ss. Per la dottrina statunitense, si vedano esemplificativamente R. D. BLAIR, D. SOKOL, *The Rule of Reason and the Goals of Antitrust: an Economic Approach*, in *Antitrust Law Journal*, 2012, p. 471 ss.; H. HOVENKAMP, *The Slogans and Goals of Antitrust Law*, in *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 2023, p. 705 ss.; A. MIAZAD, *Prosocial Antitrust*, in *Hastings Law Journal*, 2022, p. 1637 ss.; B. ORBACH, *How Antitrust Lost Its Goal*, in *Fordham Law Review*, 2013, p. 2253 ss.

¹⁰ In base al quale «[a]i fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata

A titolo meramente esemplificativo, basti osservare come la centralizzazione che, nelle politiche di concorrenza più recenti, assume il ruolo della tutela dei consumatori assegna indubbiamente all'*enforcement antitrust* una funzione che va ben al di là della salvaguardia del loro benessere collettivo, giungendo a divenire uno strumento di politica sociale. E questo è tanto più vero grazie al riferimento – di cui si dirà tra breve – all'economia sociale di mercato.

Sempre sulla scorta dell'obiettivo di valutare il crescente ruolo delle politiche di concorrenza sul piano economico-industriale¹¹, occorre altresì considerare l'impatto che assume la competenza della Commissione europea sui *merger*, specialmente mediante la possibilità ad essa riconosciuta di imporre correttivi nelle operazioni di concentrazione di dimensione europea. Uno dei casi più emblematici degli ultimi anni, che ben testimonia l'intrinseca vocazione del controllo sulle concentrazioni tra imprese, è rappresentato dalla vigilanza esercitata sulla fusione *Ita–Lufthansa*. In tale circostanza, la Commissione europea è intervenuta con decisione sulla titolarità degli *slot*¹² e su questioni dall'alto valore strategico.

Non vi è dubbio che, all'esito dell'esame dell'operazione di *merger*, ne sia scaturita una nuova regolamentazione delle rotte nazionali e internazionali, con significative implicazioni in termini di politica industriale. Analogo ragionamento può essere esteso alla disciplina sugli aiuti di Stato e alla competenza esclusiva della Commissione europea in materia¹³, della quale si prospetta un impiego sempre più orientato al perseguimento di obiettivi di interesse generale, *in primis* di politica sociale¹⁴.

Ciò detto, un significativo cambio di passo si è avuto con il riferimento espresso, ad opera del Trattato di Lisbona, all'economia sociale di mercato, scelta che oggi – in tempi di “policrisi” – non può che dirsi lungimirante. Difatti, in base all'art. 3, terzo paragrafo, TUE, l'Unione

sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». A tale riguardo, pur nella piena valorizzazione della crescente valenza che la tutela dei diritti sociali ha assunto nei Trattati dopo la revisione di Lisbona, si è osservato come «il tenore degli articoli 119, par. 1, e 120 TFUE è rimasto quasi eguale, tanto da ritenere che l'elaborazione della politica economica degli Stati membri, e dell'intera Unione, debba assolutamente rispettare i principi comuni e, soprattutto, assicurare un mercato concorrenziale»; P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 265 ss.

Più in generale, in commento al succitato articolo, v. M. ORLANDI, *Commento all'art. 119 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1287-1296; C. ZILIOLI, *Commento all'art. 119 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 922 ss.

¹¹ Sui diversi profili problematici relativi alla realizzazione di una politica industriale comune, si veda specialmente M. MARESCA, *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss. Secondo l'Autore «la politica industriale non può realizzarsi con politiche isolate, magari ripartite fra diversi centri di potere, tanto più fra Paesi in competizione, ma impone un governo centrale responsabile per tutte le fasi ed un “interesse comune” che affronti obiettivi condivisi»; cfr. in particolare p. 8.

¹² Le informazioni sulle condizioni imposte dalla Commissione all'operazione sono reperibili su https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-autorizza-il-progetto-di-acquisizione-di-una-partecipazione-ita-airways-da-parte-di-2024-07-03_it.

¹³ In proposito, ad esempio, si veda il parere motivato della Commissione europea rivolto alla Repubblica italiana e alla Repubblica d'Austria a norma dell'art. 259 TFUE nella controversia interstatale avente ad oggetto i divieti e le limitazioni imposti dal Land del Tirolo (Austria) volti a limitare il transito sull'asse del Brennero per i veicoli pesanti, del 14.5.2024, INFR(2024)6000, C(2024)3219 final.

¹⁴ Ad esempio, sempre nel suo discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente della Commissione europea ha espressamente affermato che «dobbiamo rivedere le norme sugli aiuti di Stato per consentire misure di sostegno agli alloggi»; cit.

Europea «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»¹⁵.

Tale disposizione riflette chiaramente l'influenza delle teorie ordoliberali, cui l'Unione si è ispirata nel delineare il proprio modello economico. Esse mirano infatti a innestare sull'impianto puramente liberistico dell'economia di mercato – in ideale continuità con il tradizionale liberalismo solidale – l'esigenza di salvaguardare i diritti sociali, anche all'interno di un contesto improntato al perseguimento delle libertà economiche e imprenditoriali¹⁶. Il libero mercato rimane, nondimeno, secondo questa prospettiva, la principale via per il conseguimento di un adeguato livello di benessere collettivo.

Non vi è quindi dubbio che l'aver previsto, tra gli obiettivi di cui all'art. 3, terzo paragrafo, TUE¹⁷ il richiamo all'economia sociale di mercato rappresenti oggi la più solida base giuridica primaria (invero non ancora al giusto valorizzata)¹⁸ per un diverso approccio del legislatore europeo nei diversi settori economici. Tale prospettiva consente di contemperare la piena realizzazione delle libertà del mercato unico con l'esigenza di garantire un più elevato livello di benessere sociale, soprattutto nei momenti in cui occorra fronteggiare crisi geopolitiche capaci di incidere in modo significativo sulle fasce più vulnerabili della cittadinanza europea e sui soggetti che risiedono stabilmente nel suo territorio¹⁹.

A questo riguardo, appare utile richiamare quanto osservato dall'Avvocato generale Emiliou in un caso in materia di fiscalità, secondo il quale, «l'uguaglianza dei cittadini e la solidarietà sono due dei valori fondanti dell'Unione europea» in guisa da doversi ritenere vietate dal diritto primario tutte quelle politiche che vanno ritenute «fondamentalmente incompatibili con il modello socioeconomico di «economia sociale di mercato» dell'Unione europea e con il perseguimento di alcuni dei suoi obiettivi principali, come, in particolare, «la promozione della giustizia sociale e del benessere dei suoi popoli e il contributo al progresso sociale»²⁰. In questo senso, sebbene l'utilizzo dell'economia sociale di mercato – quale parametro di riponderazione degli interessi giuridici primari di volta in volta contrapposti – sia scarsamente rinvenibile nella giurisprudenza di Lussemburgo, non mancano nondimeno sporadici riferimenti espressi ad essa, soprattutto nel settore del diritto della concorrenza, intesi a riadattare in ottica sociale le regole comunitarie del libero mercato.

¹⁵ Per il ruolo cruciale che tale disposizione riveste ai fini di una diversa (e maggiore) rilevanza dei diritti sociali nei Trattati, si rinvia a P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, op. cit., in particolare p. 268, secondo cui l'inserimento di tale previsione «rappresenta [...] un cambiamento di rotta degli indirizzi prefissati a livello europeo».

¹⁶ Secondo W. RÖPKE, *Democrazia ed economia – L'umanesimo liberale nella civitas humana*, Bologna, 2004, p. 92, «l'economia di mercato però è sostenibile soltanto con una corrispondente politica sociale».

¹⁷ Tra la vasta bibliografia in merito si confrontino L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano 2014, p. 11 ss.; M. PEDRAZZI, op. cit., p. 8 ss.

¹⁸ Sul tema si veda G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 554 ss.

¹⁹ Dal momento che la tutela dei consumatori altro non è che un corollario dell'economia sociale di mercato, dato il tema che qui ci occupa, si veda V. RUBINO, *Il ruolo del consumatore nella strategia verde dell'Unione europea: considerazioni sulle proposte normative in materia di informazioni ambientali*, in *Eurojus*, 2023, p. 210 ss.

²⁰ Conclusioni presentate il 29 febbraio 2024 nella Causa C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers e a.*, ECLI:EU:C:2024:189, punto 143.

Ad esempio, nel caso *Corsica Ferries* in materia di aiuti di Stato, il Tribunale UE ha utilizzato il principio in parola per rivedere il perimetro e la portata del cd. *test* dell'investitore privato. Infatti, secondo i giudici di Lussemburgo, «all'interno di un'economia sociale di mercato, un investitore privato accorto non può prescindere, da un lato, dalla sua responsabilità nei confronti di tutti i soggetti interessati dell'impresa e, dall'altra, dall'evoluzione del contesto sociale, economico e ambientale all'interno del quale ne promuove lo sviluppo»²¹.

In un altro caso, invece, il richiamo all'economia sociale di mercato ha consentito di porre in discussione addirittura un principio dogmatico, quale la libertà di fissazione del prezzo qualora applicata in determinati settori/mercati di particolare rilevanza sociale²². Come evidenziato dall'allora Avvocato generale Pitruzzella in tema di prezzi eccessivi, il modello liberistico puro e l'idea della necessaria capacità auto-regolatoria dei liberi mercati può talora determinare «un attacco ad alcuni valori di fondo delle nostre società, come l'eguaglianza dei cittadini per cui le differenze nel godimento di determinati beni ritenuti fondamentali non può dipendere, oltre un certo limite, dalla capacità di reddito senza minare la coesione della società [...] ciò avviene soprattutto in periodi di crisi economica o in cui esiste una maggiore sensibilità sociale nei confronti delle diseguaglianze»²³.

In definitiva, l'ampliamento, in senso progressivamente sempre più "politico", delle funzioni di vigilanza *antitrust* trova un proprio radicamento "costituzionale" nel riferimento all'economia sociale di mercato. In tale ottica, anche la libertà di concorrenza – tradizionalmente considerata come la quinta libertà fondamentale dei Trattati dell'Unione – assume i tratti di un'azione funzionalmente orientata al conseguimento di obiettivi più ampi di politica sociale, che travalicano la mera dimensione economica della realizzazione del mercato interno e della tutela della libera competizione tra imprese²⁴.

3. Segue: l'attività di vigilanza come strumento di politica ambientale a seguito del *Green Deal*.

Coerentemente con tale impostazione, il *Green Deal* europeo²⁵ appare attualmente una delle espressioni più significative di questa visione. Pur non richiamando espressamente l'economia sociale di mercato, esso ne incarna i principi ispiratori. D'altronde, l'intera strategia delineata dalla Commissione europea sembra orientata a perseguire un modello economico che coniughi crescita, sostenibilità e coesione sociale. Come difatti la Commissione europea

²¹ Trib., 11 settembre 2012, causa T-565/08, *Corsica Ferries France SAS c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2012:415, punto 82.

²² Nel caso di specie si trattava della gestione collettiva dei diritti d'autore.

²³ Conclusioni presentate il 16 luglio 2020, nella causa Causa C-372/19, *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) c. Weareone World BVBA e a.*, ECLI:EU:C:2020:598, punto 26.

²⁴ In tal senso, si veda di recente G. STAZI, *Pluralismo e libertà nell'era dei tecnoligarchi: il ruolo dell'antitrust*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, Napoli, 2025, p. 15 ss.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, 11.12.2019 COM(2019) 640 final; per commenti v. A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *Eurojus*, 2024, p. 117-ss.; A. M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

evidenzia nella propria comunicazione, l'Unione mira «a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini [...] Allo stesso tempo, tale transizione deve essere giusta e inclusiva».

La rilevanza del *Green Deal* ai fini dell'analisi qui condotta – vale a dire l'esame del crescente ruolo politico della Commissione europea nell'esercizio di funzioni di vigilanza di natura tecnica – risiede nell'aver rappresentato un punto di svolta paradigmatico, potenzialmente destinato a replicarsi in relazione ad altre esigenze primarie dell'Unione. In altri termini, la centralità assunta dalle politiche ambientali ed energetiche nell'attuale quadro giuridico europeo ha indotto le istituzioni dell'Unione, in particolare attraverso strumenti di *soft law*, a orientare le diverse attività tecniche di vigilanza della Commissione verso il perseguimento dell'obiettivo primario della tutela ambientale²⁶. Pure sotto tale profilo emerge, dunque, un rafforzamento del ruolo politico della Commissione europea nell'ambito del proprio enforcement tecnico.

A titolo esemplificativo, si può osservare che, nella recente Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante, la Commissione osserva apertamente che «la politica di concorrenza può quindi contribuire a prevenire l'eccessiva dipendenza e ad aumentare la resilienza dell'economia dell'Unione consentendo catene di approvvigionamento solide e diversificate e può integrare il quadro normativo dell'Unione in materia di sostenibilità ambientale, tenendo conto dei fattori di sostenibilità in misura pertinente per l'analisi della concorrenza, anche nell'ambito della definizione del mercato»²⁷.

La possibilità di un crescente uso strumentale delle norme di concorrenza per finalità di carattere generale²⁸ è, per giunta, presente nelle diverse relazioni della Commissione europea, laddove è ormai dichiarato in termini del tutto manifesti questo processo di strumentalizzazione delle regole di concorrenza sia agli obiettivi di transizione ecologica, che a quelli più ampi di incipiente politica industriale comune. Ad esempio, già a partire dalla Relazione sulla politica di concorrenza 2022, l'esecutivo europeo ha smesso di celare il suo crescente ruolo politico attraverso l'*enforcement antitrust*, dando conto *expressis verbis* – al di là della specifica materia ambientale – di come in termini ben più generali «sotto la guida della presidente von der Leyen, la Commissione ha utilizzato gli strumenti politici a sua disposizione per creare e attuare una combinazione di politiche volta a mitigare gli effetti negativi della guerra della Russia contro l'Ucraina sull'economia generale dell'UE, sulle sue imprese e sulla sua popolazione, e allo stesso tempo ha eliminato gradualmente le misure di emergenza dell'UE attuate per far fronte alla pandemia di COVID-19»²⁹.

²⁶ Sul rapporto tra tutela della concorrenza e politica ambientale, v. M. MESSINA, *Il ruolo della politica della concorrenza nel perseguimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel Diritto dell'Unione e nel diritto internazionale - Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Napoli, 2024, p. 13 ss. Si consulti anche A. DI MARCO, *Autonomia strategica verde: diadi ineluttabile e capacità ordinamentali incerte*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

²⁷ Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza; C/2024/16459, GUUE C del 22.2.2024, p. 35 ss., § 3.

²⁸ In generale, sull'ampio ruolo della politica di concorrenza, si vedano A. SCHETTINO, A. MASSOLO, *Concorrenza e democrazia: quale legame, quale interazione e quale contaminazione?*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

²⁹ Relazione del 4.4.2023, COM(2023)184 final, reperibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0184>. Peraltro, in essa ancora si legge che «l'Europa sta

Ritornando ai profili ambientali, il processo di funzionalizzazione della politica di concorrenza a interessi primari differenti e, in taluni casi, prevalenti, emerge con particolare evidenza nell'introduzione, all'interno delle Linee guida sugli accordi orizzontali³⁰, dei c.d. accordi di sostenibilità³¹. In sostanza, tali intese tra imprese – pur suscettibili di generare effetti potenzialmente anticoncorrenziali – possono essere ritenute esentabili, e dunque lecite, qualora sia dimostrata la loro idoneità a produrre benefici di natura ambientale.

Rispetto a tale tipologia di accordi occorre osservare, diversamente dalle ordinarie regole di applicazione dell'art. 101 TFUE, come: la deroga prescinde dalle soglie di fatturato; l'interesse protetto è la tutela dell'ambiente, quindi non il mercato in sé considerato; si mira a salvaguardare gli interessi dei cittadini *tout court* e non dei consumatori, come nel caso esempio dell'aria/pulita³². Ne risulta conseguentemente modificata la nozione di mercato rilevante, non più coincidente coi soli consumatori del bene/servizio prodotto, ma con la più ampia platea dei cittadini³³. Anche in questo si può scorgere un maggiore spazio “politico” delle funzioni di vigilanza della Commissione europea.

Nello stesso solco paradigmaticamente tracciato del *Green Deal* – volto alla funzionalizzazione delle regole di concorrenza e, conseguentemente, dei poteri attribuiti alla Commissione europea ad ulteriori interessi pubblici primari – si collocano la *Bussola sulla*

attraversando un'epoca di destabilizzazione e imprevedibilità. All'inizio del 2022 la pandemia di COVID-19 era in fase di attenuazione e l'UE si stava avviando verso la ripresa economica. I piani per la ripresa e la resilienza (“PRR”) della maggior parte dei paesi dell'Unione erano diventati operativi e l'erogazione dei primi fondi agli Stati membri aveva dato impulso alla ripresa dell'UE mediante investimenti mirati. A seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina l'economia dell'UE ha subito gravi e immediate perturbazioni e si è resa necessaria un'azione coordinata per garantire un approvvigionamento energetico adeguato e a prezzi accessibili, salvaguardare la stabilità economico-finanziaria e la sicurezza alimentare così come proteggere le famiglie e le imprese più vulnerabili. Oltre alla necessità di affrontare questi problemi, rimaneva l'obbligo di realizzare le transizioni verde e digitale».

³⁰ Comunicazione della Commissione — Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, 2023/C 259/01, in G.U. U. E. C 259 del 21 luglio 2023, p. 1 ss.

³¹Definiti come «accordi tra concorrenti che perseguono obiettivi di sostenibilità»; *ibidem*, § 515. Tra i tanti, si vedano L. CALZOLARI, *Antitrust e ambiente: dall'approccio economico a quello ecologico*, in P. MANZINI (a cura di), *I confini dell'antitrust – Diseguaglianze sociali, diritti individuali, concorrenza*, Torino, 2023, p. 41 ss.; B. LUPACCHINI, *Sostenibilità vs. Concorrenza? L'antitrust europea di fronte agli imperativi ambientali*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.; M. COLANGELO, *Le Linee direttrici della Commissione europea sugli accordi di cooperazione orizzontale e l'applicazione dell'art. 101 TFUE agli accordi di sostenibilità*, in F. C. G. GHEZZI (a cura di), *Il diritto antitrust in crisi? La tutela della concorrenza tra nuovi obiettivi, modalità di enforcement, regole procedurali*, Milano, 2025, p. 107 ss.

A tal proposito, si veda la lettera di orientamento della Commissione europea, Case AT.40976 – APM Terminals, del 9 luglio 2025, C(2025) 4523 final, con commento di L. BRANDOLI, *Orientamenti informali della Commissione europea: le prime guidance letters dall'aggiornamento del 2022*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.; nonché E. FAZIO, *The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

³² Indicativo, infatti, l'esempio della Commissione europea, secondo la quale «i conducenti che acquistano combustibili meno inquinanti sono anche cittadini che trarrebbero vantaggio da un'aria più pulita se si utilizzasse combustibile meno inquinante. Nella misura in cui è possibile stabilire una sostanziale sovrapposizione tra i consumatori (i conducenti in questo esempio) e i beneficiari più ampi (cittadini), i benefici in termini di sostenibilità derivanti dall'aria più pulita possono essere presi in considerazione a condizione che compensino i consumatori nel mercato rilevante per il danno subito». Si tratta, quindi, di una ipotesi rappresentativa dell'utilizzazione in chiave di politica ambientale delle regole di concorrenza; Linee direttrici, cit., § 585.

³³Si veda § 582 ss. delle Linee direttrici cit.

*Competitività*³⁴ e il *Clean Industrial Deal*³⁵. Quest'ultimo atto di *soft law*, in particolare, subordina in modo esplicito tanto la disciplina degli aiuti di Stato³⁶ quanto il regime delle concentrazioni³⁷ alla realizzazione di obiettivi primari differenti dal mero mantenimento del libero gioco della concorrenza.

4. I poteri della Commissione europea nel caso delle piattaforme digitali: la tutela della “democrazia europea”.

Ai fini del presente lavoro, un approfondimento specifico – coerente con l'impostazione qui adottata – merita la disciplina delle piattaforme *online*, alla luce delle indiscutibili ripercussioni che tali tecnologie esercitano sulle dinamiche democratiche³⁸.

Invero, la costante evoluzione tecnologica e commerciale ha reso necessaria una continua opera di aggiornamento e riscrittura delle normative europee, in risposta alle sfide sempre più complesse che la dimensione digitale pone alle istituzioni dell'Unione, in particolar modo per il pluralismo democratico. Ad esempio, si è rivelata non del tutto sufficiente l'imponente riscrittura del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche³⁹ (di seguito, il “Codice”), che pure concede – per quanto qui di rilievo – amplissimi poteri alle autorità nazionali di regolamentazione (“ANR”) in materia di imposizione di rimedi *ex ante* nei mercati a monte relativi all'accesso alle reti e alle infrastrutture.

³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Bussola per la competitività dell'UE, Bruxelles, 29.1.2025 COM(2025) 30 final. In tale atto espressamente la Commissione europea afferma che «più in generale il nuovo approccio alla politica di concorrenza dell'UE richiede un'attuazione che non sia solo più semplice e rapida, ma rafforzata e meglio mirata. Sarà un approccio coerente che aiuterà a raggiungere gli obiettivi generali dell'UE, in particolare colmare il deficit di innovazione, rispondere alle esigenze di efficienza ove necessario, e sostenere la decarbonizzazione dell'industria dell'UE»; p. 8. Al riguardo si veda M. MARESCA, *Il “Competitiveness Compass” della Commissione europea*, 2025, p. 1 ss.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, Bruxelles, 26.2.2025, COM(2025) 85 final. In proposito V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita” (?) Orientamenti politici dell'Unione tra competitività. Semplificazione ambientale e deregolazione*, in *federalismi.it*, del 7 maggio 2025, p. 67 ss.

³⁶ Stando a tale atto «la nuova disciplina degli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita consentirà aiuti di Stato necessari e proporzionati che attirino investimenti privati. Per farlo offrirà agli Stati membri un orizzonte di programmazione più lungo, di cinque anni, e alle imprese maggiore prevedibilità degli investimenti per i progetti che contribuiscono agli obiettivi del patto per l'industria pulita. Il nuovo quadro apporterà un contributo fondamentale alla semplificazione delle norme in materia di aiuti di Stato per promuovere gli obiettivi del patto per l'industria pulita, preservando nel contempo la parità di condizioni e la coesione europea»; par. 4.3. Secondo F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2025, p. 2 ss., «il fuoco della disciplina sugli aiuti è passato dall'analisi del loro potenziale impatto distorsivo della concorrenza alla loro valutazione in termini di strumenti per promuovere obiettivi strategici»; in particolare p. 7 ss.

³⁷ Secondo la Comunicazione «gli orientamenti per la valutazione delle concentrazioni saranno rivisti per garantire che l'analisi della concorrenza tenga meglio conto dell'impatto delle concentrazioni sull'accessibilità economica dei prodotti sostenibili e sull'innovazione pulita o sulla creazione di efficienze che apportano benefici sostenibili, ma anche sull'innovazione, sulla resilienza e sull'intensità di investimento della concorrenza in determinati settori strategici»; par. 4.3.

³⁸ In tema si veda particolarmente G. PITRUZZELLA, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 183 ss.

³⁹ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, in G.U.U.E. L321 del 17 dicembre 2018, 36 ss.

Il Codice, infatti, affida alle ANR poteri di natura regolamentare mediante i quali è possibile ordinare pesantissime limitazioni alla libertà di impresa e di concorrenza nel settore strategico delle comunicazioni elettroniche, poteri subordinati unicamente a talune pre-condizioni cumulative ad ampia discrezionalità tecnica (il cd. test dei tre criteri). Ciò ha reso le ANR dei veri e propri legislatori di secondo livello, per i quali il potere di incidere sul libero gioco della concorrenza è reso particolarmente ampio dalla sostanziale natura “in bianco” dei loro poteri (o, quantomeno, del loro esercizio concreto), indirizzata dalle *guidelines* fornite dalla Commissione europea, in questo ancora una volta dotata di un ampio potere di indirizzo.

Nondimeno, si sono resi necessari due ulteriori e rilevanti interventi legislativi a livello europeo, rappresentati dal *Digital Services Act* (“DSA”) e dal *Digital Markets Act* (“DMA”), dai quali scaturiscono istituti giuridici del tutto innovativi, quali le nozioni di piattaforma di grandi dimensioni e di *gatekeeper*⁴⁰.

Il DSA dedica amplissimo spazio ai temi del pluralismo ricollegandolo al corretto funzionamento dei sistemi democratici; il secondo – pur non intervenendo in via diretta su questi temi – indubbiamente ne favorisce la salvaguardia rendendo più competitivi i mercati digitali.

Quantunque non sia questa la sede per una trattazione dettagliata dei due *corpus* normativi, è comunque interessante evidenziarne alcuni aspetti per quanto qui di interesse, e in particolare: *a)* l’ambito dei beni tutelati; *b)* l’introduzione di nuove fattispecie definitorie (come quella di *gatekeeper*)⁴¹ e, soprattutto, il tipo di elementi sintomatici presi in considerazione per l’individuazione di una posizione potenzialmente pregiudizievole per il pluralismo; *c)* l’utilizzo massiccio di presunzioni di lesività; *d)* la portata dei poteri della Commissione europea.

Sotto il primo profilo, dalle due novelle emerge un ampliamento dell’oggetto di tutela, che viene espressamente indicato nel mantenimento dell’assetto democratico nell’UE, rispetto al quale la salvaguardia del pluralismo dell’informazione diviene a sua volta una mera politica strumentale. A tale riguardo, il DSA individua ben quattro «rischi sistemici» derivanti dallo sviluppo delle piattaforme di grandi dimensioni⁴² o dai motori di ricerca di dimensioni molto

⁴⁰ Per un approfondimento si vedano L. ARIA, *L’evoluzione dei servizi di media e le esigenze di regolazione*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell’era digitale*, op. cit., p. 23 ss.; P. ARNESE, *IA, gatekeepers e mercato: equilibri tra innovazione e regolamentazione nell’UE*, in Quaderni AISDUE, 2025, p. 1 ss.; O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali tra libertà di impresa e libertà di espressione e di informazione*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell’Unione europea – Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli 2022, p. 105 ss.; C. SCHEPISI, *Brevi riflessioni sul pluralismo dell’informazione, aiuti di stato e digitalizzazione dei new media*, *ibidem*, p. 129 ss.

⁴¹ Il *Digital Markets Act* qualifica come *gatekeeper* «un’impresa che fornisce servizi di piattaforma di base», designata come tale dalla Commissione europea in ragione del suo impatto sul mercato interno; art. 2, n. 1.

⁴² Quanto alle nuove fattispecie introdotte, il *Digital Services Act* qualifica come «piattaforma online» come «un servizio di memorizzazione di informazioni che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde informazioni al pubblico, tranne qualora tale attività sia una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio o funzionalità minore del servizio principale e, per ragioni oggettive e tecniche, non possa essere utilizzata senza tale altro servizio e a condizione che l’integrazione di tale funzione o funzionalità nell’altro servizio non sia un mezzo per eludere l’applicabilità del presente regolamento»; art. 3., lett. i. Viene invece definito «motore di ricerca online» «un servizio intermediario che consente all’utente di formulare domande al fine di effettuare ricerche, in linea di principio, su tutti i siti web, o su tutti i siti web in una lingua particolare, sulla base di un’interrogazione su qualsiasi tema sotto forma di parola chiave, richiesta vocale, frase o di altro input, e che restituisce i risultati in qualsiasi formato in cui possono essere trovate le informazioni relative al contenuto richiesto»; art. 3, lett. j.

grandi: *i*) diffusione sul larga scala di contenuti illegali; *ii*) pregiudizio all'esercizio dei diritti fondamentali previsti dalla Carta UE, ivi inclusi «la dignità umana, la libertà di espressione e di informazione, compresi la libertà e il pluralismo dei media, il diritto alla vita privata, la protezione dei dati, il diritto alla non discriminazione, i diritti del minore e la tutela dei consumatori»; *iii*) potenziali effetti negativi «sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica»; *iv*) rischi sulla salute pubblica e dei minori, nonché per la violenza di genere⁴³.

Analogamente, sebbene in termini meno eloquenti, anche il DMA pone questioni di tutela del pluralismo democratico nella misura in cui fissa come obiettivo il mantenimento del diritto di scelta degli utenti finali e il loro diritto di accedere a servizi e contenuti *online*⁴⁴.

Le presunzioni legali in merito alla potenziale lesività per il pluralismo (e la democrazia) di tali imprese sono invece legate alle soglie dimensionali: difatti, secondo il DSA sono considerate piattaforme *online* e motori di ricerca *online* di grandi dimensioni le imprese che abbiano un numero medio mensile di utenti pari o superiore a 45 milioni e che siano designate come tali dalla Commissione europea⁴⁵. In base al DMA, invece, si presume che un'impresa sia un *gatekeeper* se raggiunge un fatturato annuo di 7,5 miliardi di euro e se annovera 45 milioni di utenti finali attivi mensilmente⁴⁶.

Il raggiungimento di tali soglie dimensionali – facendo operare la presunzione di lesività di cui sopra – determina l'applicazione di una serie di obblighi e divieti che incidono fortemente sulla libertà d'impresa e sulle sue capacità competitive⁴⁷, dall'obbligo di valutazione del rischio già in fase di progettazione dei servizi e sistemi⁴⁸ ad una serie di obblighi in materia di trattamento e profilazione dei dati personali dei clienti⁴⁹.

Pertanto, alla Commissione europea spettano amplissimi poteri di vigilanza⁵⁰ fino alla possibilità di adottare misure a carattere rimediabile nei confronti di tali imprese nei casi di inosservanza sistematica degli obblighi su di esse incombenti⁵¹. E ciò, ancora una volta, induce ad una riflessione sui poteri dell'esecutivo europeo e sul suo ruolo. In effetti, nella misura in cui l'indice sintomatico di una posizione potenzialmente lesiva del pluralismo è rappresentato dal numero di cittadini coinvolti, e il bene giuridico tutelato non è più soltanto il pluralismo dell'informazione, ma, più profondamente, l'assetto democratico degli Stati membri, anche in questo ambito l'esecutivo europeo vede progressivamente trasformarsi la propria funzione

⁴³ V. considerando n. 80 e successivi.

⁴⁴ V. considerando nn. 53 e 54.

⁴⁵ In base all'art. 33, co. 4, del regolamento «[l]a Commissione [...] adotta una decisione che designa come piattaforma online di dimensioni molto grandi o motore di ricerca online di dimensioni molto grandi ai fini del presente regolamento la piattaforma online o il motore di ricerca online con un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio pari o superiore al numero di cui al paragrafo 1 del presente articolo». Per il primo elenco di imprese designate, cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413.

⁴⁶ Ulteriori criteri dimensionali sono dettati dall'art. 3, co. 2, del regolamento.

⁴⁷ Il potere della Commissione di designare un'impresa come *gatekeeper* appare essere comunque l'esercizio di un potere vincolato di mero accertamento.

⁴⁸ V. art. 34 del *Digital Services Act*.

⁴⁹ Si veda art. 5 del *Digital Markets Act*.

⁵⁰ R. SABIA, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *MediaLaws*, 2023, p. 88 ss.

⁵¹ Cfr. esemplificativamente artt. 64 ss. del *Digital Services Act* e art. 18 del *Digital Markets Act*.

tecnica⁵² in un ruolo sempre più politico: da garante dei diritti dei consumatori a tutore della cittadinanza europea; da “guardiana dei Trattati” a presidio della democrazia in Europa⁵³.

5. Riflessioni conclusive.

Da quanto detto risulta evidente che dalla mole di produzione normativa realizzata negli ultimi tempi dall’ordinamento UE, soprattutto di quella intesa, da un lato, a fronteggiare le emergenze, e dall’altro, a rincorrere i diversi rischi sistemici che l’accelerazione tecnologica produce (rendendo desueti i più recenti quadri normativi di riferimento) può scorgersi con chiara evidenza un accrescimento dei poteri di vigilanza della Commissione europea non solo da un punto di vista (per così dire) quantitativo, ma vieppiù qualitativo, nel senso di una loro più ampia portata simile a quella di veri e propri atti di governo. E questo per diversi ordini di ragione.

In primo luogo, occorre considerare le esigenze di celerità che si impongono dinanzi a sfide improvvise e di portata eccezionale, quali la pandemia da Covid-19, le crisi energetiche, l’uso distorto delle nuove tecnologie a fini antidemocratici o l’aggressione russa all’Ucraina.

Pur nel rispetto del principio di attribuzione delle competenze, che connota l’intero ordinamento dell’Unione, e dell’esigenza di ancorare i nuovi strumenti di diritto derivato alle basi giuridiche esistenti, non v’è dubbio che la soluzione più efficace, sotto il profilo della tecnica normativa, consista nell’affidare le nuove competenze di vigilanza alla “guardiana” dei Trattati, ossia alla Commissione europea, le cui strutture dispongono di un patrimonio di competenze tecniche difficilmente replicabile.

D’altro canto, poiché la produzione normativa dell’Unione tende sempre più a concretizzarsi in regolamenti e direttive dal contenuto tecnico particolarmente articolato, risulta quantomeno controintuitivo che l’*enforcement* di tali disposizioni venga prevalentemente attribuito proprio alla Commissione europea, la quale, peraltro, è la principale artefice di quei testi e di quelle scelte normative, in virtù del suo (quasi) monopolio dell’iniziativa legislativa.

In secondo luogo, l’accrescimento dei poteri della Commissione avviene grazie al sempre maggiore riferimento normativo – in chiave teleologica – a concetti giuridici altamente indeterminati, quali esemplificativamente sono quelli di “autonomia strategica”, di “democrazia europea”, di “rischio sistemico”. Il richiamo crescente a tali nozioni nella normativa europea secondaria appare interessante e degno di attenzione almeno per un triplice ordine di ragioni. Innanzitutto, l’utilizzo di tali categorie in chiave teleologica, nella determinazione dei poteri di vigilanza che spettano all’esecutivo europeo, sembra assegnare alla Commissione europea un ruolo sempre più politico, non solo nella difesa dei valori dell’Unione, ma proprio nella determinazione degli interessi primari che essa si prefigge, ruolo

⁵² Per una analisi del principio democratico e, più in generale, sullo stato di diritto nell’UE, si veda A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto dell’Unione Europea – Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli 2023.

⁵³ E in fondo – pur tenendo debitamente conto dell’indeterminatezza di tale nozione – tale progressiva evoluzione non sarebbe nemmeno così innaturale, dato comunque il rapporto sempre esistito tra vigilanza *antitrust* e mantenimento della democrazia. Come osserva P. MANZINI, *Diritto antitrust dell’Unione europea*, Torino, 2022, p. 23, in merito alla genesi del diritto *antitrust* in USA, «la legislazione statunitense contro i monopoli fu adottata, non tanto come conseguenza di una valutazione dei vantaggi economici derivanti da un mercato concorrenziale, quanto piuttosto alla luce dell’idea che l’eccessiva aggregazione del potere economico nelle mani di poche imprese potesse incidere negativamente sul processo decisionale delle istituzioni [...]».

che certo non può dirsi unicamente riconducibile a quello di una vigilanza fondata sull'esercizio di una mera discrezionalità tecnica (per quanto elevata).

In terzo luogo, il riferimento a tali nozioni – in chiave teleologica rispetto ai poteri della Commissione europea – avviene non già nel quadro di una revisione ordinamentale dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, quanto piuttosto nel contesto di una moltitudine di atti di diritto secondario dell'Unione formalmente destinati a disciplinare aspetti tecnologici o comunque tecnici (le piattaforme digitali, l'intelligenza artificiale, etc.), ma in realtà strutturalmente deputati a difendere l'assetto democratico europeo dalle plurime forme di insidie ibride che i tempi moderni conoscono.

Infine, dal tessuto normativo dell'Unione più recente appare evidente come la tecnica, accanto alla sua ontologica funzione di progresso, celi significativi rischi per le democrazie occidentali e, in definitiva, per quelle europea, sicché – ancora una volta – allo stato attuale le (apparenti) competenze di vigilanza regolatoria tendono ad assumere una connessa funzione politica.

Naturalmente, nel contesto di una Comunità di diritto – qual è l'Unione europea – anche gli atti di natura politica della Commissione sono soggetti a scrutinio di legalità da parte della Corte di giustizia, ma non può al contempo negarsi come il perimetro della sindacabilità della Corte di Lussemburgo sia inversamente proporzionale al tasso di politicità dell'atto stesso: quanto più ci si allontana dalla sfera della discrezionalità tecnica, per quanto elevata, e ci si dirige nel quadro delle decisioni politiche, tanto più si restringe la possibilità di controllo giurisdizionale effettivo, riconducibile ai soli casi di macroscopica contrarietà al sistema giuridico europeo.

In definitiva, il processo di potenziamento e di progressiva politicizzazione dei poteri di vigilanza della Commissione europea – pur nel complessivo rispetto del principio delle competenze di attribuzione – rappresenta il naturale approdo di un'evoluzione già insita nel ruolo che, sin dall'origine, i Trattati le hanno attribuito. Un ruolo volto non soltanto alla preservazione dell'ordinamento dell'Unione – tradizionalmente garantita attraverso i poteri connessi alla procedura d'infrazione – ma altresì all'esercizio di una funzione più propriamente “politica”, orientata al perseguimento proattivo degli obiettivi dell'Unione e alla salvaguardia dei suoi valori fondamentali.

Tale vocazione trova un chiaro fondamento nell'art. 17, paragrafo 1, TUE, che affida alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione, e risulta ulteriormente rafforzata dalle più recenti modifiche dei Trattati istitutivi, che ne hanno consolidato il profilo di vero e proprio esecutivo europeo, democraticamente legittimato dal Parlamento: non a caso, il Presidente della Commissione è designato «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo»⁵⁴.

Oggi tale evoluzione si manifesta in modo ancora più evidente nella difesa dei tratti democratici dell'Unione e del suo funzionamento di fronte ai rischi sistemici contemporanei. Nondimeno, nelle prossime tappe del processo d'integrazione, sarà necessario interrogarsi più a fondo su quale modello di “democrazia europea” si intenda realmente perseguire, traendo da

⁵⁴ V. art. 17, § 7, in base al quale «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione».

tale riflessione le opportune considerazioni sull'assetto istituzionale dell'Unione e sulla sua natura ancora in divenire.