

BlogDUE

L'art. 122, par. 1, TFUE tra discrezionalità del Consiglio e competenze dell'Unione: il regolamento 2025/2600 sul congelamento degli *asset* russi

Samuele Barbieri (RTT di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Ferrara) – 18 marzo 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il regolamento 2025/2600 sul congelamento degli *asset* russi: genesi e contenuto. – 3. L'art. 122, par. 1, TFUE tra discrezionalità del Consiglio e competenza dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche. – 4. *È il coordinamento delle politiche economiche, bellezza!*

1. Appena 10 giorni dopo la [proposta della Commissione](#), il 12 dicembre 2025 il Consiglio ha adottato il [regolamento 2025/2600](#) diretto a congelare a tempo “indefinito” gli *asset* russi. Una mossa necessitata dal peggioramento della situazione finanziaria dell'Ucraina e dalle circostanze politiche interne all'Unione, giacché il congelamento degli *asset* già disposto come misura restrittiva necessitava di una conferma ogni sei mesi, vincolata al voto all'unanimità in sede di Consiglio sempre più impraticabile per il veto di taluni Stati membri.

Entrambe le necessità si sono sposate perfettamente ai requisiti previsti dalla base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE, il quale richiede il “solo” voto a maggioranza qualificata del Consiglio e delinea un percorso rapido senza il coinvolgimento del Parlamento europeo.

La misura solleva già di per sé diverse criticità nella sostanza (v. P. VAN ELSUWEGE, *Walking a Tightrope On the Legal Stakes of the EU's Proposed Reparations Loan for Ukraine*, in [verfassungsblog.de](#), 8 December 2025). Tuttavia, il regolamento in parola merita ancor più attenzione proprio in virtù dell'utilizzo dell'art. 122, par. 1, TFUE, in quanto disvela l'ampiezza del potere di cui gode il Consiglio ai sensi di tale base giuridica, capace di travalicare i confini della politica economica e monetaria, nel cui Titolo VIII del TFUE formalmente si colloca, per imporsi trasversalmente in ogni materia

dove sia “*necessaria e urgente*” l’azione dell’Unione (v. B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 3 ss. e M. DOUGAN, *EU Competences in an Age of Complexity and Crisis: Challenges and Tensions in the System of Attributed Powers*, *ivi*, 2024, p. 93 ss.).

Dunque, dopo aver ricostruito la genesi e il contenuto del regolamento 2025/2600 (par. 2), in questa sede si analizzeranno i due “nodi” problematici dell’utilizzo dell’art. 122, par. 1, TFUE ben messi in evidenza nel caso di specie: da una parte, i limiti alla discrezionalità del Consiglio; dall’altra parte, il perimetro del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, competenza al cui interno – come detto – la base giuridica si iscrive (par. 3).

Prima di affrontare questi due profili, sin da subito si avverte che non è possibile leggere l’art. 122, par. 1, TFUE a prescindere dalla sua origine, essendo vieppiù ancora oggi la sua applicazione legata alla risalente interpretazione della Corte di giustizia formatasi sul suo antesignano, l’art. 103 TCEE. Del resto, anche il Tribunale ha di recente affermato che le due disposizioni “sono sostanzialmente equivalenti” (sentenze del Tribunale del 12 novembre 2025, cause T-534/23, *Föreningen Svenskt Landskapsskydd e a. c. Consiglio*, punto 73 e T-535/23, *CEE Bankwatch Network e Ökobüro c. Consiglio*, punto 65).

2. Sin dall’inizio del conflitto nel febbraio 2022, in armonia con quanto deciso insieme agli altri partner del G7, l’Unione europea aveva immobilizzato gli *asset* russi in occasione del terzo pacchetto di misure restrittive, vietando ogni operazione relativa alla gestione di riserve e attività della Banca centrale di Russia o di altra entità ad essa ricollegabile (art. 5 *bis* del [regolamento 883/2014](#), introdotto dal [regolamento 2022/334](#)). Si tratta per la maggior parte di titoli governativi russi, fruttiferi e molti dei quali divenuti nel frattempo liquidi, generando così un’ingente massa di liquidità in gestione agli istituti finanziari coinvolti come la belga Euroclear o la lussemburghese Clearstream.

A porre il tema dell’utilizzo delle maggiori entrate generate dagli *asset* “congelati” per sostenere l’Ucraina è stata la riunione dei G7 tenutasi il 25 ottobre 2024 in Puglia. Qui i leader occidentali hanno concluso l’[accordo](#), già [definito dai ministri delle finanze](#), istitutivo del *Extraordinary Revenue Acceleration* (ERA). Una complessa operazione di ingegneria giuridica tramite la quale sono stati garantiti per il 2025 all’Ucraina 50 miliardi di dollari, erogati dai membri del G7 per via di accordi bilaterali e rimborsati mediante l’utilizzo delle maggiori entrate generate dagli *asset*.

Tuttavia, l’incrudirsi della guerra e le difficoltà finanziarie ucraine in previsione del 2026 hanno imposto il possibile utilizzo degli *asset* russi al centro dell’agenda del Consiglio europeo del 25 ottobre 2025, all’esito del quale è stato rilasciato un [documento](#) (sottoscritto da 26 Capi di Stato o di governo, con l’eccezione dell’Ungheria) che ha conferito alla Commissione il mandato di studiare le soluzioni più idonee per garantire una linea di sostegno finanziario all’Ucraina.

Sulla scorta di tale impulso politico, il [3 dicembre 2025](#) la Commissione ha prefigurato due scenari molto diversi, presentando un pacchetto di iniziative per garantire all'Ucraina 90 miliardi di euro nel 2026-2027. In sostanza, la prima opzione era l'adozione di un regolamento fondato sull'art. 212 TFUE – il quale consente al Parlamento e al Consiglio tramite una procedura legislativa ordinaria di istituire una forma di assistenza finanziaria a favore di uno Stato terzo – al fine di costruire un *prestito per le riparazioni all'Ucraina*, che avrebbe consentito alla Commissione di rilasciare titoli di debito nei confronti dei depositari finanziari, equivalenti alle maggiori risorse generate dagli *asset* (v. [la proposta della Commissione](#)). La seconda opzione era quella più “semplice” di raccogliere capitali sul mercato, da offrire successivamente in prestito all'Ucraina.

Ebbene, quest'ultima è stata la soluzione preferita dal Consiglio europeo del 18-19 dicembre scorso; una strada quasi obbligata per diverse ragioni – non affrontabili in queste righe – tra le quali il rischio di ritorsioni finanziarie contro l'Unione e di perdita di credibilità del sistema finanziario europeo (preoccupazioni, invero, ventilate anche dalla [BCE](#)).

Dunque, a seguito delle [conclusioni](#) del Consiglio europeo, la Commissione ha presentato una nuova proposta basata sull'art. 212 TFUE con l'obiettivo di istituire un prestito a favore dell'Ucraina sostenuto dai capitali raccolti sui mercati finanziari e garantito dal c.d. *headroom* del bilancio dell'Unione (v. [il “pacchetto” presentato dalla Commissione](#) all'interno del quale figura la proposta principale insieme alle modifiche *ad hoc* del regolamento finanziario e del c.d. *Ukraine Facility*).

Il prestito in discorso dovrà fornire 90 miliardi all'Ucraina, di cui 60 devoluti alle spese militari, mentre i restanti 30 dedicati al supporto finanziario di ordine generale. Inoltre, stante la netta contrarietà di Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia, è il Consiglio europeo stesso ad aver previsto che l'approvazione del regolamento avvenga sulla base dell'art. 20 TUE, aprendo dunque la strada ad un'ipotesi di cooperazione rafforzata che, benché possibile secondo la lettera dei trattati, testimonia la difficoltà di mantenere l'unità tra gli Stati membri in questa fase, forse la più delicata, della guerra in Ucraina (v. [decisione UE 2026/258 del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di un prestito per l'Ucraina](#); sul punto, v. R. FAMÀ, *The Legal and Financial Implications of the New Ukraine Loan Scheme*, [IEP@BU](#), 9 January 2026).

Peraltro, si deve ricordare un ultimo tassello del complesso quadro all'interno del quale ci si muove, ovverosia che il Consiglio europeo del dicembre 2025 non ha formalmente desistito dall'esplorare la possibilità di un prestito per le riparazioni basato sugli *asset* russi “congelati”: il punto 8 delle conclusioni, infatti, invita Parlamento e Consiglio a continuare le discussioni sulla proposta. E tuttavia, il clima politico all'interno dell'Unione e il più generale contesto globale – con gli Stati Uniti che nella prima bozza di “piano di pace” pretendono di avere anch'essi un ruolo nella gestione degli *asset* – condizionano oltre ogni ottimismo la concretizzazione di una siffatta soluzione.

Tanto premesso, nel disegno della Commissione il regolamento fondato sull'art. 122, par. 1, TFUE era (ed è) fondamentale per qualsiasi architettura giuridica prescelta, oltre che per dare stabilità nel tempo agli effetti della misura restrittiva del congelamento degli *asset* della Banca centrale di Russia e delle entità collegate. Per questa ragione, con grande rapidità il Consiglio ha adottato il regolamento 2025/2600, del quale conviene ricordare: a) il contenuto e b) la giustificazione della *base giuridica dell'art. 122, par. 1, TFUE*.

Rispetto al primo punto, come risulta dall'art. 1 l'atto costituisce una misura emergenziale per rispondere alle gravi conseguenze economiche determinate dall'invasione russa dell'Ucraina. In particolare, le misure "eccezionali e temporanee" si sostanziano nel divieto di trasferimento in capo ai detentori (definiti dall'art. 3) di *asset* riconducibili alla Banca centrale russa o ad entità collegate a quest'ultima come il Fondo sovrano russo.

Il regolamento si completa con l'esplicitazione della natura temporanea delle misure, applicandosi queste ultime sino a che non si sia verificata una delle condizioni elencate all'art. 6: a) "la Russia cessa la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina"; b) "la Russia fornisce all'Ucraina riparazioni nella misura necessaria a consentire la ricostruzione senza conseguenze economiche e finanziarie negative per l'Unione"; c) "le azioni della Russia nel contesto della sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina hanno oggettivamente cessato di comportare un forte rischio di gravi difficoltà per l'economia dell'Unione e dei suoi Stati membri".

Rispetto al secondo profilo, il Consiglio giustifica l'utilizzo dell'art. 122, par. 1, TFUE sulla base di due argomenti portanti.

Difatti, sebbene ognuno dei 31 *considerando* dell'atto contribuisca alla definizione di un quadro emergenziale che sorregge l'intervento del Consiglio, sono i *considerando* 15 e 18 ad indicare i due "motivi principali" (così il *considerando* 14) che creano le gravi difficoltà all'economia europea che legittimerebbero l'utilizzo dell'art. 122, par. 1, TFUE. In primo luogo, la disponibilità degli *asset* in capo alla Federazione russa consentirebbe a quest'ultima di perpetuare, ancor di più, una serie di attacchi ibridi agli Stati membri che producono un effetto destabilizzante delle economie europee. In secondo luogo, se la Russia fosse in pieno possesso degli *asset*, ciò le consentirebbe di rafforzarsi finanziariamente, così dando slancio alla guerra in Ucraina, principale responsabile dell'attuale compressione dell'economia del continente.

3. Venendo ora alla base giuridica del regolamento in discorso, l'art. 122, par. 1, TFUE consente al Consiglio, "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri", di adottare le "misure adeguate alla situazione economica", in particolare quando sorgano difficoltà nell'approvvigionamento con specifico (ma non esclusivo) riferimento al settore dell'energia (sentenza della Corte del 6 settembre 2012, causa C-490/12, *Parlamento c. Consiglio*, punto 67). A questa prima base giuridica si associa poi il paragrafo 2, introdotto dal Trattato di Maastricht, che consente al Consiglio di garantire assistenza finanziaria allo

Stato membro che “si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo” (v. F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1310 ss.; M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, 2023, disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)753307](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)753307); D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *EU Emergency - Call 122? On the Possibilities and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis*, in *Columbia Journal of European Law*, 2024, p. 520 ss.; M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 1501 ss.; P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union's Emergency Powers*, in *EU Law Live*, 25 January 2024).

Per capire le ragioni del ricorso all'art. 122, par. 1, TFUE nel caso del regolamento 2025/2600 occorre partire dalla sua collocazione nel sistema dei trattati, non rinunciando ad una, seppure sommaria, ricostruzione storica della disposizione, la quale consente di comprendere il ruolo che ad essa le affida il Consiglio (e “a monte” la Commissione).

Allora, va ricordato che l'art. 122, par. 1, TFUE rappresenta la *summa* dei parr. 2 e 4 dell'art. 103 TCEE, i quali conferivano al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, misure di politica congiunturale (par. 2), anche nel caso di difficoltà nell'approvvigionamento (par. 4). Su che cosa sia la *politica congiunturale* – dilemma antico, ma al medesimo tempo attuale – si sono interrogati i primi commentatori che la riconducevano alla politica anticiclica, ovverosia all'insieme di iniziative necessarie a contrastare le fasi avverse del ciclo economico (G. GAUDENZI, *Art. 103 TCEE*, in R. QUADRI, R. MONACO, R. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, Milano, 1965, p. 816 ss., pp. 816-819 e M. WAELBROECK, *La politique économique*, in W.J. GANSHOFF VAN DER MEERSCH (sous la direction de), *Les nouvelles, Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, 1969, p. 902 ss.). L'idea era in sostanza – ed emerge con chiarezza dal tessuto del Trattato di Roma dove l'art. 103 apriva il Titolo II sulla “*Politica economica*” – che non vi potesse essere mercato comune quale fondamento della Comunità senza il presidio irrinunciabile di una clausola di emergenza che consentisse di coordinare le politiche economiche degli Stati membri (v. WAELBROECK, *op. cit.*, p. 903). E, del resto, la prassi diede ragione dell'utilità della disposizione che venne impiegata in fasi critiche come nel caso di scarsità di prodotti agricoli, di crisi energetiche e a seguito della fluttuazione delle valute determinata dal superamento del sistema di *Bretton Woods* (v. M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., pp. 14-18 e D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, pp. 532-541).

Dunque, l'art. 122, par. 1, TFUE è stato interpretato (e applicato) sin dai suoi natali come viatico per il coordinamento tra gli Stati membri dinanzi ad uno scenario di crisi economica (o *congiuntura*). Ed è esattamente su questo profilo che fa leva il Consiglio nel regolamento 2025/2600. Non può non

notarsi, infatti, che dalla trama dei menzionati *considerando* emerge la necessità di opporre una risposta emergenziale dinanzi a fibrillazioni economiche all'interno degli Stati membri che richiedono “misure adeguate” da parte del Consiglio.

Ebbene, la giustificazione avanzata dal Consiglio nel caso del regolamento in discorso invita a considerare la discrezionalità dell'istituzione nell'utilizzo dell'art. 122, par. 1, TFUE, la quale rappresenta il vero e proprio “nervo” lasciato scoperto da un precedente risalente della Corte che ancora oggi direziona l'applicazione della disposizione, al punto che il Servizio giuridico del Consiglio lo ha richiamato nel [parere sul *NextGenerationEU*](#) (in quanto il [regolamento 2020/2094](#) c.d. *EURI* era basato sull'intero art. 122 TFUE). Il riferimento è al caso *Balkan-Import-Export* (sentenza della Corte del 24 ottobre 1973, causa 5/73), laddove i giudici di Lussemburgo riconobbero l'ampio margine di manovra di cui godeva il Consiglio nella cornice dell'allora art. 103 TCEE (*ivi*, punto 15; già sentenza della Corte del 13 giugno 1972, cause riunite 9 e 11-71, *CIE d'approvisionnement c. Commissione*, punto 33; successivamente, sentenza della Corte del 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, punto 15).

Il tema della discrezionalità del Consiglio chiama in causa – come anticipato – due “nodi” problematici sottesi alla disposizione dei trattati quali: a) i limiti della sua applicazione; b) la natura della competenza dell'Unione.

Per quanto attiene al primo profilo, l'art. 122, par. 1, TFUE afferma che il Consiglio può adottare le misure necessarie alla situazione ma “[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati”. L'interpretazione di tale inciso sposata dalla Corte in *Balkan-Import-Export* è tributaria delle conclusioni dell'avvocato generale Roemer che, aderendo alle difese della Commissione e del Consiglio, sostenne come tali parole (non identiche nella versione allora vigente) riflettessero non un principio di sussidiarietà, per cui l'intervento del Consiglio poteva esplicarsi solo in assenza di altre basi giuridiche, ma di “cumulatività”: “l'art. 103 può essere applicato indipendentemente da altre norme procedurali e in concorrenza con le stesse, in base al semplice presupposto dell'esistenza di uno scopo di politica congiunturale” (conclusioni dell'avvocato generale Roemer, del 26 giugno 1973, causa 5/73, *Balkan-Import-Export*, p. 1124; sul punto, M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., p. 22 e ID., *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, cit., p. 1518).

Dunque, proprio per non depotenziare l'allora art. 103 TCEE, la Corte di giustizia ne ha consentito al Consiglio l'utilizzo quando presente “lo scopo di politica congiunturale” (conclusioni dell'avvocato generale Roemer, *Balkan-Import-Export*, cit., p. 1124), anche qualora ciò comporti il sacrificio di altre basi giuridiche e procedure previste dai trattati. Tuttavia, allo stesso tempo i giudici del Kirchberg hanno perimetrato tale discrezionalità sancendo che la deviazione dalle altre basi giuridiche “ordinarie” (in quel caso a venire in luce erano gli artt. 40 e 43 TCEE relativi alla politica agricola comune) è ammissibile in virtù dell'emergenza da fronteggiare ma pur sempre in via eccezionale e limitata nel tempo (*Balkan-Import-Export*, cit., punto 15; fa

propria questa interpretazione anche il Servizio giuridico del Consiglio a p. 49 del parere *supra* richiamato; sulla temporaneità delle misure adottate sulla base dell'art. 122, par. 1, TFUE, v. in particolare D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, p. 553).

Del resto, la risalente giurisprudenza si congiunge all'interpretazione che la Corte di giustizia ha sposato più di recente con riguardo alla diversa base giuridica dell'art. 122, par. 2, TFEU (secondo alcuni Autori invero vi è una mutua ibridazione tra i due paragrafi come attesterebbe il parere richiamato del Servizio giuridico del Consiglio; in merito, v. D. CALLEJA, T.M. RUSCHE, T. SHIPLEY, *op. cit.*, p. 532). Infatti, va ricordato che in *Pringle* (sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12) tale norma dei trattati è stata ritenuta insufficiente per l'introduzione di un meccanismo di assistenza permanente a favore degli Stati membri, essendo la sua *ratio* intrinsecamente legata ad una situazione straordinaria che richiede un'iniziativa eccezionale e temporanea del Consiglio (*ivi*, punto 65; v. anche sentenza della Corte del 12 settembre 2012, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione* e relative conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 7 marzo 2017, par. 41-44).

Non è un caso, dunque, che il regolamento 2025/2600 più volte richiami la natura temporanea delle misure, nascondendo solo fittiziamente quello che è un congelamento "indefinito" degli *asset* russi. Infatti, come visto, le misure sono in essere fino a che non cesseranno le ostilità belliche e la Federazione russa non si sarà impegnata a riparare le conseguenze del proprio agire. Un dato normativo così poco aderente alla realtà che trasforma quella temporaneità (in principio richiesta dall'interpretazione che della norma ha dato la Corte) in un perimetro indefinito e di per sé incerto.

Per quanto concerne il secondo "nodo" della natura della competenza dell'Unione, non si può che partire dalla già ricordata premessa per cui l'art. 122 TFUE si colloca all'interno del Capo 1 sulla *Politica economica* del Titolo VIII. Il che induce a chiedersi quale sia il (reale) spazio di manovra per l'Unione nell'ambito di tale competenza estremamente peculiare, al punto da fuggire dalla classificazione offerta dal Trattato di Lisbona (v. R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 86 ss.; in generale, v. L.S. ROSSI, *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, (a cura di), *The EU After Lisbon*, Oxford, 2012 p. 85 ss.). Infatti, il coordinamento delle politiche economiche gode di una sua autonoma collocazione all'interno del sistema delle competenze (artt. 2, par. 3 e 5, par. 1, TFUE), conservando tratti di specificità che lo rendono un *unicum*.

Sulla base di questa premessa, il congelamento di *asset* finanziari appartenenti ad uno Stato terzo può dirsi rientrare nelle attribuzioni dell'Unione in merito al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri?

Dinanzi a tale domanda, il regolamento 2025/2600 dimostra che la locuzione "misure adeguate alla situazione economica" che perimetra

l'ambito di applicazione dell'art. 122, par. 1, TFUE rappresenta un oggetto normativo non agilmente misurabile e dilatabile in base all'intenzione dell'autore dell'atto. Ciò anche laddove l'iniziativa del Consiglio arrivi a concretizzarsi – come mostra il caso di specie – in misure che possono ben essere adottate (e sino ad oggi, in effetti, lo sono state) sulla base delle disposizioni del Titolo V del TUE (v. T. LEICHSENRING, J. POPP, *From Security to Economics: Freezing Russian Assets under Article 122(1) TFEU Violates the Treaties*, in verfassungsblog.de, 23 December 2025).

In sostanza, il regolamento 2025/2600 mostra come il ricorso all'art. 122, par. 1, TFUE abbia portato ad ampliare la nozione di *coordinamento delle politiche economiche* che si può realizzare in virtù di tale disposizione, anche grazie a quell'esegesi della Corte del Kirchberg che ha consentito la deviazione (per quanto temporanea) da altre basi giuridiche. Del resto, la prassi offre ormai diversi esempi. Si pensi all'art. 173 TFUE sulla politica industriale, norma circumnavigata secondo il ricorso del Parlamento europeo dall'adozione del [regolamento 2025/1106](#) c.d. *SAFE* (basato sull'art. 122 TFUE; la causa è C-560/25, sulla quale v. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *Eurojus*, 1° settembre 2025). O all'art. 115 TFUE, disposizione invocata in diversi rinvii pregiudiziali e ricorsi di annullamento aventi ad oggetto il [regolamento 2022/1854](#) sugli “extraprofitti” (si consenta il rinvio a S. BARBIERI, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2025, p. 16). Ancora, l'art. 194 TFUE è stato ritenuto aggirato a vantaggio dell'art. 122, par. 1, TUE nel caso dei diversi regolamenti in materia di energia adottati a ragione dell'invasione russa dell'Ucraina, come emerge dal ricorso polacco sul [regolamento 2022/1369](#) relativo alla riduzione della domanda di gas (C-675/22, cancellata dal ruolo a seguito della rinuncia del ricorso).

4. Queste prime riflessioni non esauriscono lo scibile delle criticità che il regolamento 2025/2600 solleva. Per tacere, poi, riflessioni di più ampia portata sulla declinazione di disposizioni dei trattati come l'art. 122 TFUE nel senso di consentire all'Unione di assumere iniziative per essa vitali, altrimenti difficili (se non impossibili) da raggiungere dinanzi alla frammentazione dell'unità tra Stati membri che si traduce nella paralisi delle procedure esistenti (e sulla necessaria flessibilità richiesta dal momento, raggiungibile grazie a nuove tecniche legislative, v. P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, p. 1 ss.).

Eppure, un dato sembra certo.

Nonostante il tentativo di ricostruire l'art. 122, par. 1, TFUE in termini di competenza non emergenziale dell'Unione (M. CHAMON, *The Non-emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, cit., pp.

1510-1516) è evidente che il Consiglio e la Commissione le affidino il ruolo esattamente contrario, appellandosi alla *ratio* della disposizione di “valvola di salvaguardia” davanti alle congiunture economiche che gli Stati membri devono affrontare, di cui già era partecipe il suo antesignano (l’art. 103 TCEE).

Tuttavia, non va dimenticato che alla sempre maggiore frequenza nell’uso dell’art. 122 TFUE come risposta dell’Unione alle “polycrisis” ([secondo l’espressione dell’ex presidente della Commissione Juncker](#)) è corrisposto un aumento del contenzioso che riflette le critiche sul suo impiego e vuole condurre i giudici di Lussemburgo a rimeditare quella risalente giurisprudenza formatasi sull’allora art. 103 TCEE che ancora oggi ne influenza l’esegesi e l’applicazione. Allora, le future risposte della Corte saranno preziose anche per attenuare (o viceversa esacerbare?) le criticità sottese al regolamento 2025/2600 (al momento in cui si scrive “sfidato” dalla stessa Banca centrale di Russia mediante azione di annullamento depositata presso il Tribunale; v. il relativo [comunicato stampa](#) della ricorrente), soprattutto chiarendo il *limite intrinseco* della disposizione riassumibile in un interrogativo: quale è la natura (e l’estensione) della competenza, affatto facile da fotografare, dell’Unione in materia di coordinamento di politiche economiche?

Una domanda a cui non basta rispondere: *è il coordinamento delle politiche economiche, bellezza!*

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza il regolamento 2025/2600 sul “congelamento indefinito” degli *asset* russi, concentrandosi in particolare sull'utilizzo della base giuridica per la sua adozione. Infatti, l'art. 122, par. 1, TFUE ancora una volta si dimostra la vera e propria “clausola di emergenza” del diritto dell'Unione europea; una clausola che risente ancora oggi della risalente interpretazione della Corte di giustizia sul suo antesignano, l'art. 103 TCEE sulla politica congiunturale. Sulla base di questa premessa, il contributo affronta il tema della discrezionalità del Consiglio nell'utilizzo dell'art. 122 TFUE e del perimetro materiale della disposizione dei trattati, iscritta nel Titolo VIII del TFUE dedicato al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. E proprio quest'ultimo è il profilo che si ritiene più problematico, il quale emerge proprio dal caso del regolamento 2025/2600: quale è il confine del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri?

ABSTRACT (ENG)

This *blog* analyses Regulation 2025/2600 on the “indefinite freezing” of Russian assets, focusing on the use of the legal basis deployed for its adoption. Indeed, Article 122(1) TFEU proves to be the real “emergency clause” within EU law, which even today is deeply influenced by the ancient interpretation of its precursor (Art. 103 TEEC on *conjunctural policy*) by the Court of Justice. Against this backdrop, this *blog* addresses the questions of the Council's discretion in Article 122(1) TFEU and of the material scope of the provision, carved in Title VIII of TFEU devoted to the coordination of Member States' economic policies. This latter issue is the most puzzling as the case of Regulation 2025/2600 demonstrates: what is the perimeter of Member States' coordination of economic policies?