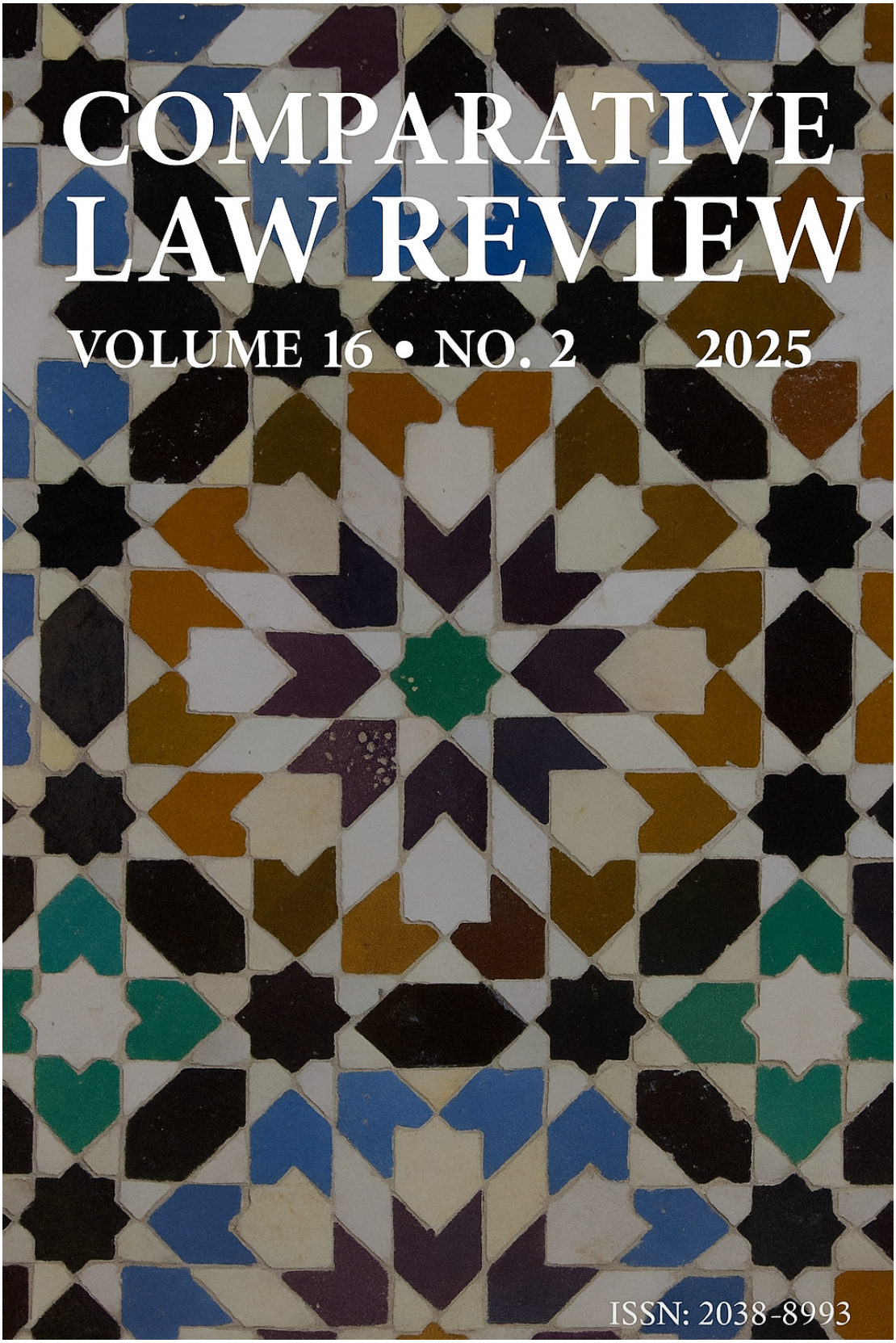
COMPARATIVE LAW REVIEW

VOLUME 16 • NO. 2 2025



ISSN: 2038-8993

COMPARATIVE LAW REVIEW
The Comparative Law Review is a biannual journal published by the
I. A. C. L. under the auspices and the hosting of the University of Perugia Department of Law.

Office address and contact details:
Email: complawreview@gmail.com

EDITORS
Giuseppe Franco Ferrari
Tommaso Edoardo Frosini
Pier Giuseppe Monateri
Giovanni Marini
Salvatore Sica
Alessandro Somma
Massimiliano Granieri

EDITORIAL STAFF
Fausto Caggia
Giacomo Capuzzo
Cristina Costantini
Virgilio D'Antonio
Sonja Haberl
Edmondo Mostacci
Alessandra Pera
Giacomo Rojas Elgueta
Tommaso Amico di Meane
Lorenzo Serafinelli

REFEREES
Salvatore Andò
Elvira Autorino
Ermanno Calzolaio
Diego Corapi
Giuseppe De Vergottini
Tommaso Edoardo Frosini
Fulco Lanchester
Maria Rosaria Marella
Antonello Miranda
Elisabetta Palici di Suni
Giovanni Pascuzzi
Maria Donata Panforti
Roberto Pardolesi
Giulio Ponzanelli
Andrea Zoppini
Mauro Grondona

SCIENTIFIC ADVISORY BOARD
Christian von Bar (Osnabrück)
Thomas Duve (Frankfurt am Main)
Erik Jayme (Heidelberg)
Duncan Kennedy (Harvard)
Christoph Paulus (Berlin)
Carlos Petit (Huelva)
Thomas Wilhelmsson (Helsinki)

Comparative Law Review is registered at the Courthouse of Monza (Italy) - Nr. 1988 - May, 10th 2010.

COMPARATIVE
LAW
REVIEW
VOL. 16/2 - 2025

4
PAOLO GUARDA
When Caring is Forgetting: Comparative and Critical Notes on the Italian Right to Oncological Oblivion

23
ANDREA STAZI & RICCARDO JOVINE
A Comparative Analysis of Regulatory Sandboxes: Models, Evolution and Strategic Implications in EU, USA and China

68
ROBERTA PELEGGI
La globalizzazione nell'era delle crisi e della conflittualità geopolitica

87
FAUSTO CAGGIA
L'albero genealogico del *proprietary estoppel*

101
CATERINA BERGOMI
Autonomia concettuale e diritto dell'Unione europea: tra norme, interpretazione e diritto comparato

WHEN CARING IS FORGETTING: COMPARATIVE AND CRITICAL NOTES ON THE ITALIAN RIGHT TO ONCOLOGICAL OBLIVION

Paolo Guarda

TABLE OF CONTENTS:

I. TO FORGET, TO BE FORGOTTEN AND THE CASE FOR CANCER OBLIVION; II. THE RIGHT TO BE FORGOTTEN IN THE PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION LEGAL FRAMEWORK; III. EUROPEAN UNION: EXAMPLES FROM NATIONAL EXPERIENCES FOR A RIGHT TO CANCER OBLIVION; IV. THE ITALIAN CASE; V. 5. CRITICAL ISSUES AND FUTURE CHALLENGES; VI. FINAL REMARKS

The approval on December 7, 2023, of Law No. 193 on the so-called right to oncological oblivion represents an important step forward, aligning the Italian legal system with other European countries that have already legislated on this matter (most notably France and the Netherlands). The legislation applies to various contexts: the provision of banking, insurance, and credit services, health investigations of adoption applicants, competitive and selective procedures, employment. It aims to eliminate any form of discrimination against people who have recovered from cancer. More specifically, Law 193/2023 prohibits requests for information regarding the health status of the contracting individual regarding previous oncological diseases for which an active treatment has been concluded, absent recurrences, after ten years (also, five years if the disease began before the age of twenty-one). Oncological oblivion seeks to restore dignity to people who have overcome cancer and have the right to return to a full life. Several challenges remain for the near future: as the new Italian regulation becomes applied in the practice, its key tenets need to get interpreted by sector operators and possibly in the context of judgments. The comparative analysis helps to identify differences and similarities among various European approaches and shows that the right to oncological oblivion represents a common issue in which the European Union legislator can play a decisive role. Furthermore, it can provide useful insights into the fundamental question of whether this new right fits within the traditional right to be forgotten or rather represents a specific prohibition regarding the use of that specific personal health information.

L'approvazione, il 7 dicembre 2023, della legge n. 193 sul c.d. diritto all'oblio oncologico rappresenta un importante passo avanti che allinea l'ordinamento italiano agli altri Paesi europei che già avevano legiferato a riguardo (tra tutti si ricordino Francia e l'Olanda). La disposizione normativa si applica a vari contesti: quello dei servizi bancari, assicurativi e creditizi, delle indagini riguardanti la salute dei richiedenti l'adozione, delle procedure concorsuali e selettive, del lavoro. Essa mira ad eliminare qualsiasi forma di discriminazione nei confronti di persone guarite da una patologia oncologica, riconoscendo loro la pretesa di essere considerate alla stregua di persone sane. Più nel dettaglio, la legge 193/2023 vieta la richiesta di informazioni relative allo stato di salute della persona fisica contraente concernenti patologie oncologiche pregresse, per le quali il trattamento attivo si sia concluso, senza episodi di recidiva, da più di dieci anni (o da cinque nel caso la malattia sia insorta prima del ventunesimo anno d'età). L'oblio oncologico cerca di restituire dignità a persone che hanno superato la patologia oncologica e hanno tutto il diritto di tornare ad una vita piena. L'approccio comparatistico serve per individuare differenze e similitudini tra i vari approcci europei ma evidenzia anche come il diritto all'oblio oncologico rappresenti una questione comune per la quale il legislatore dell'Unione europea può svolgere un ruolo decisivo. Inoltre, può fornire utili indicazioni circa la domanda di fondo se questo nuovo diritto si possa inserire nell'ambito del tradizionale diritto all'oblio o rappresenti piuttosto una disciplina speciale di dettaglio collegata al divieto di utilizzo di specifiche informazioni personali relative alla salute.

Keywords: Cancer survivor; right to be forgotten; oncological oblivion; banking, financial, investment and insurance services; adoption; GDPR; European Union

I. TO FORGET, TO BE FORGOTTEN AND THE CASE FOR CANCER OBLIVION

In an episode of the well-known television series "Black Mirror" called "The entire history of you" each person possesses a system installed behind their ear, to store all the images recorded through their gaze. A different device, then, allows these memories to be reproduced before the owner's eyes, or on a screen. At the beginning of the episode, this technology is presented as apparently harmless and almost useful: the main character sees and reviews the salient moments of the job interview he had in the morning. But this later becomes an infernal tool, as it stirs up the protagonist's jealousy as he looks for proof of his wife's infidelity, leading him to revive moments and images that his memory would otherwise have naturally clouded, or even forgotten. In addition to the right to be forgotten, the episode presents us with the idea of the right to forget, that allows each of us to leave behind experiences that we have internalized, and that we do not want to live again or that we do not want as part of our daily life.

The questions stirred by this episode seem a good and provocative starting point to reflect on the case for a legal right to cancer oblivion, which is about 'forgetting' a previous cancer pathology. This concerns the so-called 'cancer survivors': the use of such term is itself debated and it has sometimes been proposed to replace it with "person who has had cancer", but in principle it refers to the person who has been diagnosed with cancer and is still alive after completing initial treatment[1]. Surviving cancer is a process considered to begin with a diagnosis but that continues throughout life, including periods of remission, relapses, and palliative care.

In Italy, statistics shows that about 6 out of 10 people are alive 5 years after a cancer diagnosis. These are average values that refer to all types of cancer[2]. As reported by the Italian Association of Medical Oncology (AIOM), today "in most European countries, those patients who are still alive 3 or 5 years after diagnosis or the end of treatment and who are in a state of complete disease remission are considered cancer 'survivors'"[3].

In general, this data shows an increase in the possibility of recovery from the disease. At the beginning of the 1990s, long-term survivors exceeded half of all patients at European level[4]. In 2006, there were approximately 2.3 million people alive after a tumor, but in 2010 the figure rose to 2.6 million, of which over 35% had been cured for over ten years[5]. In 2010, 2.6 million Italians were alive after a cancer diagnosis. The number of survivors after a diagnosis is constantly growing and has reached about 3.5 million in 2020, 3.7 million in 2025, and will reach 4 million in 2030, almost 7% of the Italian population. Interestingly, in 2010, the number of people alive more than 10 years after a diagnosis was about half

[1] See the American Cancer Society available at https://www.cancer.org/cancer/survivorship.html.

[2] See https://www.airc.it/cancro/informazioni-tumori/lo-sai-che/lo-sai-che-ci-sono-milioni-di-persone-guarite-dal-cancro-nel-mondo. [Translation from Italian to English by the author].

[3] See "Long-term Living Guidelines", published in 2021, available at https://www.newmicro.it/eblm/buona/Lungoviventi.pdf.

[4] See M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico ed il diritto all'oblio nel regolamento privacy dell'UE: assonanze e dissonanze*, in *NLCC*, 2024, v. 5, 1168-1169.

[5] See Communication From The Commission To The European Parliament, *Europe's Beating Cancer* Plan, 3 february 2021, COM(2021) 44 final.

(939,000) of those who had been diagnosed less than 10 years earlier (1.7 million), while in 2030, this number is expected to be over 2 million, more than those who had been diagnosed less than 10 years earlier[6].

This general improvement is probably due to several factors, such as a greater diffusion of screening, improved efficacy of the therapies and more efficiently organized models of care and assistance[7].Within this context, oncological oblivion allows the right to be medically forgotten and to adapt personal data to the current medical identity, thereby guaranteeing each person to leave behind the oncological pathology from which he/she has definitively recovered. People who do not wish to do so, should no longer have to communicate and remember aspects linked to their past relating to the oncological disease, which has a great impact on their psychophysical balance. It is also recognized as fundamental aspect of the healing process - which encompasses a physical but also a psychological dimension. Oncological oblivion seeks to offer such possibility to people, and it is primarily relevant in the context of their interactions with credit and insurance services, as people that have recovered from cancer may often lose contractual advantages or protection. Without a law protecting the survivors, many people could also experience discrimination and be denied the chance of becoming adoptive parents.

Law no. 193 of 7th of December 2023[8] marks an important step, aligning the Italian legal system to other countries in the European Union. The law seeks to eliminate any form of discrimination towards people who have healed after an oncological pathology and recognizes them the inviolable claim not to be considered sick.

The approval of the law immediately sparked a debate around the rationale of this intervention, its peculiarities and potential critical issues. The most relevant and pressing question from a dogmatic standpoint regards the terminological choice of a "right to be forgotten", which in turn is linked to a significant conceptual issue: could the "cancer survivors' right to be forgotten" be understood within the broader and well-known category of the "right to be forgotten"?

This paper concerns the implementation of the Italian right to cancer oblivion, locating this case within the broader scenario of European Union countries. It is organized as follows: after a brief introduction, section two is dedicated to describing the general legal framework that characterizes the right to be forgotten. The third section provides a comparative overview of other experiences from European Union countries that have addressed the issue, to clarify rationales and operational choices that served as a model for the Italian legislator. Section four is devoted to the description of the recent Italian legislation on oncological oblivion, underlining its strengths and weaknesses. The final part (sec. 5) addresses some critical issues and outline challenges for the future.

---

[6] See L. Dal Maso, S. Guzzinati, *16. Quante persone vivono nel 2025 dopo una diagnosi di tumore? E quante saranno nel 2030?*, in Osservatorio sulla condizione assistenziale dei malati oncologici, *17° Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici*, 2025, available at https://osservatorio.favo.it/diciassettesimo-rapporto/parte-prima/quante-persone-2025-diagnosi-tumore/.

[7] See M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico*…, cit., p. 1169.

[8] Law 7 December 2023, n. 193 "Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone che sono state affette da malattie oncologiche".

II. THE RIGHT TO BE FORGOTTEN IN THE PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION LEGAL FRAMEWORK

To flesh out a potential understanding of the right to cancer oblivion – also, 'the right to be medically forgotten' - in connection to the privacy and data protection discipline, basic information regarding the broader framework of the 'right to be forgotten' is needed.
The narrative of the origins of the right to be forgotten conventionally starts in the United States, with the sad story of William James Sidis, born in New York in 1898. Sidis was a child prodigy with extraordinary mathematical and linguistic gifts: first famous for his precociousness, he later became criticized for his eccentricity and discretion. Towards the end of his life, he abandoned mathematics and wrote essays on other subjects, often using pseudonyms. But in 1937, a column of *The New Yorker* dedicated to people once famous but now disappeared from the limelight – titled "*Where are They Now?*" – came out, to chronicle Sidis' new life as a loner, in a squalid neighborhood in Boston's South End. Sidis resented the article and argued that it contained false information and invaded his privacy. When Sidis started a lawsuit, the court ruled that he was a public figure and did not have the right to contest the publication of such information about him. On appeal, Judge Charles Edward Clark - while expressing his sympathy – also confirmed that it was not possible to "afford to all of the intimate details of private life an absolute immunity from the prying of the press". Sidis would then settle the case with the newspaper, shortly before his death[9].
Today, the right to be forgotten points to a category encompassing different occurrences and situations. In the context of the European Union and the Italian legal system, case-law has played a key role in the application of the right to evolving social and technological contexts. The right applies in both real and purely online contexts: printed paper, online newspapers, Internet, blogs, social networks, etc. The underlying theme, however, remains the traditional one: the relationship between memory and remembrance, and therefore the relationship between past and future. The right has been implemented with three main different formulations.
The first formulation is a "right to be forgotten" shaped by doctrine and case law as the right not to see news, legitimately published in the past, republished and disseminated[10]. This implies intervening in the relationship between the protection of personality and the

[9] Sidis v. F-R Publishing Corporation, 113 F.2d 806 (2d Cir. 1940), cert. denied, 311 U.S. 711, 61 S.Ct. 393, 85 L.Ed. 462 (1941). For further information, see *S. Bates, The Prodigy and the Press: William James Sidis, Anti-Intellectualism, and Standards of Success, in J&MC Quarterly, vol. 88, n. 2, 2011, 374–397;* R. Pardolesi, *L'ombra del tempo e (il diritto al)l'oblio)*, in *Questione Giustizia*, 2017, available at: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-ombra-del-tempo-e_il-diritto-all-oblio_418.php; R. Caso, *La società della mercificazione e della sorveglianza: dalla persona ai dati. Casi e problemi di diritto civile*, Milano, Ledizioni, 2021, Chapter 14.
[10] For a brief excursus of the most relevant (Italian) jurisprudence on the topic, see G. Bincoletto, *Il diritto all'oblio: tra diritto ad essere dimenticati e diritto alla cancellazione dei dati* [Capitolo 8], in P. Guarda, G. Bincoletto, *Diritto comparato della privacy e della protezione dei dati personali*, Ledizioni, 2023, 172-179; G. Finocchiaro, *Commento art. 17 Diritto alla cancellazione (Diritto all'oblio")*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (eds.), *Codice della privacy e data protection*, Milano, 2021, p. 325, 328-329.

freedom of the press, information and thought. What law protects is confidentiality, dignity and therefore ultimately personal identity. This is also known as the "right to be let alone", defined by American law[11]. The most frequent cases are in the context of news press and reporting, and the most relevant concept is the "current nature of the news", which sets the threshold to determine whether it is possible "to be forgotten".

The second formulation can be called a "right to delisting"[12]. This is where data, news and search engines come into play. This is also referred as the "right not to be found online", and it is a specific articulation of personal data protection rights: in certain circumstances, data could be removed from general access through search engines. This right was born in the wake of the provision of the art. 12, letter b) of Directive 95/46/EC, which allowed the deletion of personal data in certain circumstances. The issue was raised in a preliminary question referred to the CJEU in *Mario Costeja González v. Google Spain and Google Inc.* (C-131/12). Mr. Costeja had filed a complaint with the Spanish *Agencia de Proteccion de Datos* (AEPD) against Google and the newspaper *la Vanguardia*, reporting that when he typed his name into the Google search engine, he would found links to the newspaper online archive and news from 1988 announcing an auction of properties, as the result of a forced collection of social security income which had involved him. Among other things, the EU Court of Justice ruled that such a processing of personal data was no longer allowed, because the data was no longer necessary in relation to the purpose. A duty to delisting was therefore imposed on the search engine, but the news remained in the newspaper's archive[13]. As a paradoxical conclusion, Costeja, who fought to be forgotten (as Sidis before him), will be long remembered in literature as a paradigmatic case about the right to be forgotten!

Finally, the Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation - GDPR), establishes at Art. 17 a "right to cancellation (right to be forgotten)"[14]. This allows a party to obtain the deletion of personal data by the data controller in the cases listed in the first paragraph: data that are no longer necessary for the purpose; revocation of consent; opposition to treatment; data that are processed illicitly, etc. There are also many exceptions to the right to cancellation, detailed in the third paragraph, which include public interests and the protection of freedom of expression and information[15].

---

[11] See S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The right to privacy*, 5 *Harv. L. Rev.* 193-220 (1890).

[12] See F. Giovanella, *From the "right to delisting" to the "right to relisting"*, in *Media Laws*, 2022, n. 2, 1-22.

[13] See G. Resta, V. Zeno-Zencovich (eds.), *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, Roma, RomaTrE Press, 2015, available at: https://romatrepress.uniroma3.it/libro/il-diritto-alloblio-su-internet-dopo-la-sentenza-google-spain-2/. See also G. Finocchiaro, *Commento art. 17 Diritto alla cancellazione (Diritto all'oblio")*, cit., 330-332; S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss, 2019, 64-70.

[14] See H. Kranenborg, *Article 17. Right to erasure ('right to be forgotten')*, in C. Kuner, L.A. Bygrave, C. Docksey, L. Drechsler (eds.), *The EU General Data Protection Regulation: a Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 475-484; G. Finocchiaro, *Commento art. 17 Diritto alla cancellazione (Diritto all'oblio")*, cit., 332-334.

[15] The right to cancellation is not currently recognized in US law. See R. Pfenninger, *The Right to be Forgotten has Not Found its Home in United States Law: A Comparison of Law between the European Union and the United States*,

Building on such brief historical excursus of the right to be forgotten, this paper analyses its potential application in the sensitive context in which a person has experienced and overcome an oncological pathology. "Oncological oblivion"[16] seeks to restore the dignity of people who have overcome the oncological pathology and wish to return to a full life without the perennial "stigma" that accompanies oncological patients. The aim of oncological oblivion is therefore to update and adapt the personal data to the patient's current medical identity, which might be called a "right to be medically forgotten".

III. European Union: examples from national experiences for a right to cancer oblivion

On the 3rd of February 2021, the EU Commission adopted the Communication *Europe's Beating Cancer Plan*[17], which represents a political commitment to reverse the trend regarding oncological diseases, towards a strong European Health Union. The legal basis for the actions envisaged in the Communication is Article 168 TFEU, which states that competences of the Union on health are complementary to national policies, and aim to "*improving public health, preventing physical and mental illness and diseases, and obviating sources of danger to physical and mental health"*. In addition, EU action *"shall cover the fight against the major health scourges, by promoting research into their causes, their transmission and their prevention, as well as health information and education, and monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health"*.

To address the entire course of the disease, this plan is structured around four key areas of intervention, supported by ten flagship initiatives and multiple support actions: prevention, early detection, diagnosis and treatment, quality of life. The implementation rests on the Commission's financing instruments, with a total allocation of 4 billion euros, coming, among other sources, from the EU4Health programme, Horizon Europe and the Digital Europe programme[18].

In February 2022, it was the turn of the European Parliament to pass a Resolution called *Strengthening Europe in the fight against cancer - Towards a global and coordinated strategy*. This explicitly addressed the issue of oncological oblivion. Starting from the European Commission's collaboration with insurance companies and banks in order to no longer consider the medical history of people affected by cancer, the Resolution urges Member

28 *Willamette Journal of International Law & Dispute Resolution* 291-314 (2021). See D. Solove, P.M. Schwartz, *ALI Data Privacy: Overview and Black Letter Text*, 68 *UCLA Law Review* 1278 (2022) quoting American Law Institute: "*this interest is highly controversial on this side of the Atlantic, and has only begun to find its way into U.S. law. The leading example here is the CCPA, which contains a highly qualified right to deletion. All and all, we did not think that the timing was right to propose an American "right to be forgotten". The ALI advises that Principles "should be written in the voice of the ALI." In our view, there was not yet enough agreement among the ALI membership on this topic for us to speak for this organization on it*".

[16] Throughout this paper, the two expressions "right to be forgotten for cancer survivors" and "oncological oblivion" will be used synonymously.

[17] For an in-depth analysis of the European intervention in the fight against cancer and the Italian National oncology plan see M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico*…, cit., 1169-1180.

[18] See https://www.osservatorionazionalescreening.it/content/piano-europeo-di-lotta-contro-il-cancro.

States to intervene. The Resolution (pt. 125) "*considers that insurers and banks should not take into account the medical history of people who have been affected by cancer*". In addition, it *"calls for national legislation to ensure that cancer survivors are not discriminated against compared to other consumers*", and furthermore "*calls embedding the right to be forgotten for cancer survivors into relevant EU legislation to prevent discrimination and improve cancer survivors' access to financial services*".
After expressing support for the legislative reforms advanced by, for example, France, Belgium, Luxembourg and the Netherlands, where cancer survivors enjoy the "right to be forgotten", the Resolution "*requests that by 2025, at the latest, all Member States should guarantee the right to be forgotten to all European patients 10 years after the end of their treatment, and up to five years after the end of treatment for patients whose diagnosis was made before the age of 18*". Finally, the Resolution "*calls for the introduction of common standards for the right to be forgotten under the relevant provisions on consumer protection policy of the Treaty on the Functioning of the European Union, in order to remedy the fragmented national practices in the area of creditworthiness assessment and ensure equal access to credit for cancer survivors*".
As mentioned in the Resolution, some EU countries have already recognized the right to be forgotten in oncology over the years[19].
The first to do so was France, with Law no. 2016-41 on the modernization of the health system (amending Law no. 2022-270 on a fairer, simple and transparent access to the loan insurance market). The law has introduced art. 1141-5 into the *Code de la santé publiqué*, which states that insurance provider cannot collect medical information relating to cancer and viral hepatitis C if more than five years have passed from the end of the therapeutic protocol. The methods and timing are updated on the basis of therapeutic progress and scientific data.
The law provides that a national agreement between the State and various stakeholders regulates other types of cases (AERAS – *S'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé*). Namely, the agreement establishes conditions and terms for the collection of medical information, and aims to facilitate access to insurance and loans for people with an aggravated risk due to their state of health or handicap. It also ensures that credit institutions and finance companies take full account of alternative guarantees to insurance, setting procedures for informing applicants, investigating their files and mediating. The list of pathologies covered is based on a grid defined by the agreement, and it allows to establish terms and conditions for each disease. The enforcement of the agreement is guaranteed by a mediation commission that citizens can appeal to in case of violations[20].

---

[19] See M. Fasan, *Dalla vulnerabilità medica all'inclusione sociale. La disciplina del diritto all'oblio oncologico in prospettiva comparata*, in *Studium Iuris*, 2024, vol. 3, 285-287; M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023: la via italiana alla tutela giuridica dei* cancer survivors, in *Biolaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2024, 78-81; G. Scocca, F. Meunier, *Towards an EU legislation on the right to be forgotten to access to financial services for cancer survivors,* in *European Journal of Cancer,* 2022, 113 ff.; M. Mezzanotte, *Brevi note in tema di diritto ad essere "medicalmente" dimenticato: il caso del diritto all'oblio oncologico*, in *Consulta online*, 2023, fasc. II, 488-491. For a more general overview see European Cancer Patient Coalition, *Factsheet on the Right to be forgotten for cancer survivors in the EU National Legislations*, 2021, available at https://ecpc.org/wp-content/uploads/2021/11/Factsheet-RTBF-5MS-112021.pdf and Ending discrimination against cancer survivors, *Overview of the legislation at the national level,* available at https://endingdiscrimination-cancersurvivors.eu/national-level/.
[20] See J. Picot, *Droit à l'oubli pour les malades de cancers : un risque relatif pour les assurances* in *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 2017, 84 (3-4), 153 ff.

A legislation inspired by the French model is the Belgian one[21]. Law C-2019/30.839 amended Law C-2014/11239 of 4 April 2014 (*AII relative aux assurances*). The right to be forgotten is provided by article 61/2, which prohibits insurance companies from considering the cancerous condition after ten years (only five years after a reform of 2025) from the end of successful treatment, absent repercussions. Article 61/3 provides that it is possible to determine a different term for some types of cancer detailed in reference grids, which are defined in a Royal Decree of 26 May 2019. If objectively justified in terms of medical and insurance technology, and supported by scientific data, this period can be modified based on the age categories and/or the type of cancer. In any case, the maximum limit is eight years (which become five if the person was less than twenty-one years old at the time of diagnosis). The provisions are applicable to insurance contracts concerning mortgage and professional loans. On February 8, 2021, Assuralia - the Belgian association of insurers - adopted a code of conduct extending the application of the right to oncological oblivion also to guarantee income insurance for people cured of cancer, making Belgium first EU country to adopt such a code. Since January 2025, this legislation also applies to travel insurance (in addition to outstanding balance insurance), where survivors are no longer obliged to disclose their cancer history after five years have passed from the end of active treatment.

In Luxembourg, this issue has been regulated in 2020 by an agreement adopted by the Ministry of Health and the Association of Insurance and Restoration Companies. The agreement introduces a right to oblivion as part of the residual balance insurance, in favor of those who have been suffering from cancerous diseases and, under certain conditions, patients with a viral hepatitis C infection, or HIV. The interested party must not declare the pathology if the related therapeutic protocol has been concluded ten years before (five, if the tumor has been diagnosed before the age of eighteen), with no recurrence. The application is guaranteed by a monitoring and review committee, composed by experts with the power to examine individual complaints by rejected applicants, and ensure the enforcement of the provisions[22].

The Netherlands recognized the right to oncological oblivion in November 2020, approving a law on insurance examinations for former cancer patients, that forbids insurers to ask about a person's illness history after a certain period someone has become cancer-free[23]. The processing of data relating to a diagnosis of cancer which has been overcome is reputed to constitute a disproportionate invasion of private life when the healthcare operator who took care of the patient has considered that there is a complete remission, and ten years have passed from the date of healing without recurrence (and this becomes a shorter time of five years if at the time of diagnosis the patient was less than

[21] See P. Jonckheer, A. Van Ginckel, S. Stordeur, *Historique de la législation sur le droit à l'oubli en Belgique*, 2022, available at https://kce.fgov.be/sites/default/files/2022-04/KCE_351B_Droit_a_oubli_Cancer_du_Sein_Synthese_2nd_print.pdfsul.

[22] For more information see the following study published on the government website: *Introduction au Luxembourg d'un droit à l'oubli pour personnes guéries d'un cancer*, 2019, available at https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2019/10-octobre/29-schneider-droit-oubli.html.

[23] In *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2020, 453.

twenty-one years old). The rule applies to life insurance policies for applicants below the age of seventy-one, and to funeral insurance policies that are concluded before the person covered by life insurance relates reaches the age of sixty-one.

Another EU country that has enacted a specific discipline for the right to oncological oblivion is Portugal: Law no. 75 of 18 November 2021 aims at fostering access to credit and insurance contracts for people who have passed or attenuated situations of grave health risk, by prohibiting discriminatory practices against them. The law has modified Law no. 46/2006 relating to the insurance contract regime, requiring that no health information be collected if ten years have elapsed from the end of the therapeutic treatment (five if the pathology occurred before the age of twenty-one). Violation of these rules constitutes a discriminatory act punishable as a criminal offence, involving the application of pecuniary sanctions. The Portuguese Insurance Supervisory Authority (*Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões* - ASF) has the task to monitor the practices and methods of evaluation, selection and acceptance of the risks of the insurer. Particular attention is paid to the information to be given to users in relation to their right to oblivion, which follows a model defined by the National Council of Financial Vigilances.

Romania introduced a right to be forgotten with Law no. 200/2022, which integrates the Law on patient rights no. 46/2003, and is in force from 8 September 2022. If an insurance provider asks for information and documents from cancer survivors in order to assess their insurance risk, the persons can choose not to provide documents concerning their cancer treatment when seven years have passed since completing treatment (five if the diagnosis was made before they were eighteen years old). The law also establishes an obligation to inform people about their right to cancer oblivion and prohibits medical staff from providing information regarding previous tumors. In addition, for particular kinds of pathologies, reduced terms can be established in relation to age, conditions of the cancer survivors, and based on scientific data concerning the whole therapeutic trend.

Spain also adopted a similar law: the *Real Decreto-ley* of 28 June 2023, n. 5, states that a party to a life insurance policy is not required to declare that he/she has suffered from cancer if five years have passed since the end of the treatment without negative effects. The aim to avoid discrimination for those who have suffered from cancer has also led to add a new provision in the text of the *Ley General Para La Defenscendo de los consumidores y Usuarios* of 2007. This defines as null every clause, condition or agreement that excludes if he/she has suffered cancer prior to the signing of the contract, if five years have passed since the end of the treatment without relapse[24].

While at European Union law level there is no regulation similar to the national ones, it is possible to find instances of protection in consumer law provisions. First of all, Articles 114.3 and 169 of the TFUE establish an obligation to protect EU consumers, through measures based on scientific data and on the economic interests of the interested parties[25].

[24] Other EU countries, such as Cyprus, Denmark, Greece, Irland, Slovenia, have similar legislation or self-regulatory practices too. See: https://endingdiscrimination-cancersurvivors.eu/national-level/.

[25] F. Meunnier, *The right to be forgotten for cancer survivors,* in *BECA public hearing*, 2021, available at https://ecpc.org/wp-content/uploads/2021/01/Dr-Meunier-speech-at-BECA-Commitee-meeting-11-Jan-1.pdf.

Art. 9 GDPR also explicitly prohibits the processing of health data outside the cases provided for by the law[26]. Concerning credit practice, Directive 2014/17/EU, in particular articles 18 and 20, require Member States to ensure that the procedures for evaluating the creditworthiness are documented and updated. Furthermore, Member States should ensure that such activities are carried out only on the basis of income information and consumer expenses and other information on the necessary, sufficient and proportionate to economic and financial situation[27]. In addition, Directive (EU) 2023/2225 on credit agreements for consumers, point 48, expressly states that "*Member States should require that the insurance policies are not based on personal data concerning consumers' diagnosis of oncological diseases after a relevant period of time following the end of the medical treatment of those consumers. Such period of time determined by the Member States should not exceed 15 years starting from the end of the medical treatment of the consumer*".

In the conclusions we will further explore comparative aspects, but we can already highlight a very consistent picture with regard to the protected interests and time standards across the different national experiences, while the scope of application of rules on the right to oncological oblivion may vary across Member States.

IV. THE ITALIAN CASE

As already mentioned in the introduction, on 7th of December 2023 Law no. 193 on the so-called "right to oncological oblivion"[28] was approved in Italy, with the aim to eliminate any form of discrimination towards people who have healed after an oncological pathology.

Art. 1, para. 2, defines the right to oncological oblivion as "*the right of people healed by an oncological pathology not to provide information or undergo investigations regarding their previous pathological condition, in the cases referred to in this law*".

Specifically, the law prohibits the request of information concerning oncological pathologies that have affected the person in the past, and whose active treatment has ended, without relapses, for more than ten years (five if the disease has arisen before the

[26]For further information on art. 9 GDPR, see first A. Thiene, *Art. 9 Trattamento di categorie particolari di dati personali – I Profili generali*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (eds.), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, Milano, 2021, 240-249; L. Georgieva, C. Kuner, *Article 9. Processing of special categories of personal data*, in C. Kuner, L.A. Bygrave, C. Docksey (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2020, 365-384.

[27] See M. Mezzanotte, *Brevi note in tema di diritto ad essere "medicalmente" dimenticato*…, cit., 490-491.

[28] A detailed description of the new Italian discipline can be found in M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., 81-90, which is the reference paper for this paragraph. For further information see B. Perego, *Dati sanitari e profili discriminatori: il caso dei "cancer survivors" alla luce della legge n. 193/2023 in materia di oblio oncologico*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, vol. 2, 67-89; A. Candido, *Il diritto all'oblio oncologico nel prisma dei diritti della personalità*, in *Nuove leggi civili commentate,* 2024, n. 4, 1146-1166; G. D'Antonio, G. Bolino, et al., *The Right to Oncological Oblivion: A Legislative Response to Cancer Survivor Discrimination in Italy.*, in *Healthcare,* 2024, 12, p. 1665; M. Paladini, *Il diritto all'oblio oncologico: obblighi e divieti contrattuali*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2023, n. 5, 1063-1084; M. Fasan, *Dalla vulnerabilità medica all'inclusione sociale*, cit., 281-284; C. Ciardo, *L'oblio oncologico: una prima analisi della l. n. 193/2023*, in *Consulta online*, 2024, available at https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/ciardo.pdf.

age of twenty-first year). This ban extends to the acquisition of information through other means or the use of information already available to the operator or the intermediary. Based on Art. 5, para 2, a subsequent decree of the Minister of Health, to be adopted within three months of the entry into force of the law, must determine oncological pathologies subject to a lower term for oblivion.

The prohibition concerns different areas: banking, financial and insurance services; investigations regarding the health of applicants for adoption and job-seeking.

In the first case, the prohibition regards the direct acquisition of information or the acquisition from other sources, but also the use of already available information (art. 2). The interested party must be adequately informed of these rights in the pre-contractual phase, as well as when renewing the contract. The discipline extends to banks, credit institutions, insurance companies and banking and insurance intermediaries. If the person has already provided information, this cannot be used in the assessment of the risk of the operation or solvency after the maturation of the right to oncological oblivion, and this information must be deleted. Moreover, the same category of providers cannot request the person to carry out medical and health checks for the purpose of stipulating a contract. Finally, the provision prohibits the application to cancer survivors' of limits, costs and additional charges, or any different treatment compared to other clients.

Violations imply the (partial) nullity of the agreement[29], but do not result in the total nullity of the contract: this essentially grants to the contracting party who has survived the pathology the power to challenge the nullity of individual clauses, whose unfavorable content is the result of discrimination against him/her. The structure of the nullity is that of the so-called "relative nullity of protection", which recognizes only to the weaker contracting party the power to challenge the clause. Moreover, in order to enhance the protection of the injured contracting party, this can be declared *ex officio* by the judge. The nullity concerns those clauses whose conditions and terms are affected by the information regarding the oncological pathology. The prerequisite for the contracting party to be able to invoke the nullity of one or more contractual clauses in the contract is proof that, to determine the content of the clause, the counterparty has acted in a discriminatory manner, due to information that he/she unduly had or acquired. Such nullity only affects the clauses that violate the provisions protecting the right to oncological oblivion, while the rest of the contract remains in place.

Next to the protection offered by art. 1, art. 2 states that this extends to "*the stipulation of any other type of contract, also exclusively between private individuals, when, at the time of the stipulation of the contract or subsequently, the [aforementioned] information is susceptible to influence conditions and terms*".

The second scenario covered by the law is characterized by the need to protect the person healed from cancer against the risk of unjustified discrimination in the procedure of adopting minors, regulated by Law May 4, 1983, n. 184 (art. 3 Law 193/2023). The pre-adoptive assignment, as per art. 22 paragraphs 3 and 4 of the law on adoption, is decided

[29] For further information on the nullity of protection of discriminatory clauses in the matter of oncological oblivion, see M. Paladini, *Il diritto all'oblio oncologico: obblighi e divieti contrattuali*, cit., 1077-1084; X. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., 85-88.

by a Juvenile Court, which carries out investigations regarding, among other things, the health conditions of the applicants, making use of the social and welfare services of local authorities, as well as by professionals of local hospital and healthcare companies. This inquiry is functional to the assessment of the emotional suitability and the ability of the couple to educate and support the adopted child, as requested by art. 6, paragraph 2, of the law[30]. In this context, it may happen that a previous oncological disease leads the judicial authority to exclude the couple from adoption, for fear of recurrence of the pathology and/or a premature death. Art. 3 of Law 193/2023 modifies art. 22, paragraph 4, of the law on adoption, adding that if the conditions for the right to oncological oblivion exist, "*the investigations referred to in the first period concerning the health of applicants cannot report information relating to previous cancer pathologies*". Consistent with this change, this rule is applied in art. 29-bis of Law n. 184/1983 on the adoption of foreign minors, as well as in art. 57 of the law, on the adoption in particular cases. Finally, the Decree of the Ministry of Health, in conjunction with the Ministry of Justice, of August 9, 2024, implemented Law 193/2023 regarding the certificate of oncological oblivion in relation to adoptions, establishing that individuals applying for the certificate that have been cancer patients and for whom the deadline set out in art. 22 has expired, must provide to the Local Healthcare Authority responsible for the investigations mandated by the court following the adoption application, with the so-called certificate of oncological oblivion[31].

The last area of application of the right to be forgotten regards the access to competitive and selective procedures, work and professional training. Art. 4 of Law no. 193/2023 prohibits the request of information concerning oncological pathologies for the purposes of access to competitive and selective procedures, public and private, where an assessment of psycho-physical requirements or of the state of health of the candidates is necessary (par. 1). A decree of the Minister of Labour and Social Policies, to be adopted in agreement with the Minister of Health, promotes specific active policies ensuring equal opportunities to access and retain work opportunities, the use of services and the requalification of career and salary paths, to every person who has been affected by an oncological pathology (par. 2)[32].

Art. 5, para. 4, states that the competent authority monitoring the application of the law is the Italian national Data Protection Authority (Garante per la protezione dei dati personali).

Finally, on the 22nd of March 2024, a Decree of the Ministry of Health was published with the list of oncological pathologies for which shorter terms apply, compared to those provided for by art. 2 paragraph 1, 3, paragraph 1, letter a), and 4, paragraph 1 of Law no. 193/2023[33]. It has significantly reduced the default term, lowering it to only one year for

[30] See A. Renda, *Il diritto all'oblio oncologico e l'adozione*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2024, n. 5, 1085-1124; M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., 85-86.

[31] This request for documents could constitute a violation of privacy and be contrary to the spirit of the law.

[32] See M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., p. 89.

[33] See M. Paladini, *Il diritto all'oblio oncologico: obblighi e divieti contrattuali*, cit., 1075-1077.

some types of cancer, especially if treated in the initial stages of the disease[34]. For example, for breast cancer (stage I-II, at any age), testicular cancer and stage I colon-rectal cancer, one year is sufficient to mature the right to be forgotten, while for leukemia (even acute froms) the deadline is set at five years. This legislative choice seems fair, in relation to the improvement of health treatments, as well as the diversification in relation to the different types of pathologies.

The law has delegated the Minister of Health to streamline the procedures for claiming the right, by regulating "*the methods and forms, without costs for the patient, for the certification of the existence of the requirements necessary for the purposes of applying the provisions of this law*" (art. 5, para. 1). A Ministerial Decree was issued on the 5th of July 2024[35], according to which the oncological patient can ask for the certificate attesting the oncological oblivion using a model form in an Annex to the decree, together with the relevant medical documentation. The request can be submitted to a public or private accredited health facility, a doctor employed by the National Health Service in the field of oncological pathology, or a general practitioner or pediatrician. The facility or the physician will verify the existence of the relevant prerequisites (i.e., conclusion of active treatment of the disease, absence of relapse and expiry of the term established by law or by the ministerial decree for that specific pathology), and within thirty days must issue the "certificate of oncological oblivion". In addition, the Decree also implemented art. 2, par. 5: when the oncological pathology is already known by the banking institution or the financial or insurance provider, the interested party can transmit the oncological oblivion certificate and, within thirty days, the services must delete the information in their possession[36].

V. CRITICAL ISSUES AND FUTURE CHALLENGES

The law on the right to be forgotten for cancer survivors enacted in Italy represents an important step and a solid, although perfectible, compromise balancing the different needs and interests at stake. On the one hand, related to the right of former patients not to be discriminated against, with reference to the Charter of fundamental rights of the European Union, we may recall article 1 on human dignity, article 3 on the right to the integrity of the person, art. 7 on the respect for private and family life and art. 8 on the protection of personal data, and finally article 15 on the freedom to choose an occupation and right to engage in work. On the other hand, there are commercial providers operating in this area, particularly in the credit sector, where art. 16 of the Charter on freedom to conduct a business, and the social function that such business performs, applies.

[34] The decree, in Annex I, indicates for which pathologies a shorter term is provided for the maturation of oncological oblivion than the limit of ten years (or five if diagnosis prior to the 21st birthday) from the end of treatment or the last surgical intervention. Annex I is updated, where necessary, by 31 December of each year.

[35] Decree of the Ministery of Health of 5 July 2024 on "Disciplina delle modalità e delle forme per la certificazione della sussistenza dei requisiti necessari ai fini della normativa sull'oblio oncologico".

[36] See also the Italian Data Protection Authority, *FAQ August 8, 2024: Handbook on the right to be forgotten in cancer*, 2024, available at https://www.gpdp.it/web/guest/temi/sanita-e-ricerca-scientifica/oblio-oncologico.

Although the law is effective as of January 2, 2024, its full implementation is still pending. The provisions that must be issued, after consulting the Italian Data Protection Authority, by the Insurance Supervisory Institute (*Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni* - IVASS) to enforce the oncology oblivion in the insurance sector, and by the Interministerial Committee for Credit and Savings (*Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio* - CICR) regarding banking services, are still pending (art. 2, para. 7, Law 193/2023). Furthermore, the fourth implementing decree, which must be issued by the Minister of Labor and Social Policies, in consultation with the Minister of Health, to implement the "*promotion of active policies to ensure that every person affected by an oncological disease has equal opportunities in entering and remaining in the workforce, in accessing related services, and in improving career and salary development*", is still missing (art. 4, co. 2)[37].

Several challenges remain in the near future: as the new Italian regulation is applied in the practice, its key tenets need to get interpreted by sector operators and in judicial proceedings[38].

The definition of the so-called "cancer survivor" is not an easy task: establishing relevant classifications is a complex operation that implies various aspects, including the different types of diseases, the duration of treatments, and the continuous change linked to the rapid development of scientific knowledge. The choice of the Italian legislator to delegate the definition of these elements to a decree of the Ministry of Health, which can be updated annually, appears necessary to ensure their update in relation to the development of medical science and general awareness, and also for their correct and timely application.

A few aspects of the new law, however, may be considered problematic. For instance, part of legal doctrine has emphasized the presence of terminological dissonances and imprecisions in the formulation of the law that could have been avoided by using greater attention in the drafting phase. Above all, in the description of the prerequisites of the right to be forgotten in oncology, the rules refer to two different expressions to indicate the same circumstance: the absence of relapses in the context of contracts, bankruptcy and employment procedures, and the absence of "relapses or recurrences" in the context of the adoption of minors[39].

Further doubts concern the terminological choice of a "right to be forgotten", which in turn raises a conceptual issue. It can be asked whether the "cancer survivors' right to be forgotten" could be linked to the core of the broader category of the "right to be forgotten", to verify any limits in the transposition of the general discipline to this particular case[40]. From a general point of view, it is undisputable that the right to be forgotten in oncology shares with the right to be forgotten *tout court* the need for non-visibility of an event or circumstance that belongs to the past and that, for any reason, the

[37] Translation from Italian to English by the author.

[38] See also E. Iannelli, M. Di Maio, T.P. Latiano, *18. Oblio oncologico: a che punto siamo con l'attuazione della legge e quali le implicazioni nella comunicazione tra oncologo e paziente?*, in Osservatorio sulla condizione assistenziale dei malati oncologici, *17° Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici*, 2025, available at https://osservatorio.favo.it/diciassettesimo-rapporto/parte-prima/oblio-oncologico-a-che-punto-siamo/.

[39] See M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., p. 91.

[40] See A. Renda, *Il diritto all'oblio oncologico e l'adozione*, cit., 1103-1107; M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico ed il diritto all'oblio nel regolamento privacy dell'UE*…, cit., 1167 ff.

person does not wish to relive. Indeed, those who invoke oblivion seek to recover the honor that may have been compromised or altered by a dishonorable fact; the person cured of cancer aspires to have his/her clinical past not exposed indefinitely over time.
However, there are some profound differences that do not allow an easy connection between the first and the second case. While the right to be forgotten presupposes a fact that was originally known because it was disclosed to third parties and protects the interest of the data subject in preventing its further dissemination, the cancer survivor's right to be forgotten is substantially different. It is the right "*not to provide information or undergo investigations regarding one's previous pathological condition*" (art. 1, para. 2, law no. 193/2023), so it presupposes that the previous pathological state is unknown. Another critical issue relates to the fact that while the right to be forgotten can be asserted *erga omnes*, the cancer survivor's right to be forgotten can be asserted exclusively against subjects belonging to certain categories who are counterparties to a contract[41]. While the right to be forgotten protects from a new unwanted notoriety, the oncological right to be forgotten considers the confidentiality of the fact as a means of protection in regulating a certain contractual relationship, acquiring the parental status through adoption or a new job position, without suffering any prejudice deriving from knowledge of the fact. From this perspective, a cancer survivor's right to be forgotten protects equality of subjects before the law.
This seems to validate the position of those scholars who maintain that what is at stake here is a legal prohibition to processing a particular category of data[42] - that of the past oncological pathology - by certain public and private entities. Alongside the general prohibition stated in art. 9, par. 1, GDPR, the right for cancer oblivion may constitute a new special prohibition: the prohibition of collecting - either through a request to the data subject, or through an investigation of third parties - and of processing such data for the purposes of assessing the conditions and terms of a given legal relationship[43].
In particular, Orlando's position on this topic appears especially convincing. The Author argues that the right for cancer oblivion sets out a further requirement of "lawfulness" in order to consider the data subject's consent as valid. The specific purpose of processing personal data for which privacy consent is given must be legitimate, and the data processing must not be otherwise prohibited by mandatory provisions of EU law or national law. Among the various examples of "unlawful" privacy consent, the Author includes the cases listed by Law 193/2023. Such lawfulness test requires evaluating the legitimacy of the purposes of the processing and considering whether the processing is otherwise prohibited, and is not limited to the Regulation, but must be conducted in accordance with all other mandatory provisions of EU law and national law, thus opening a "window with a view outside the GDPR"[44].
Furthermore, the choice to define the Personal Data Protection Authority as the responsible body for supervising the correct application of the new discipline has been

[41] In A. Renda, *Il diritto all'oblio oncologico e l'adozione*, cit., 1104.
[42] Art. 9, par. 1 GDPR and with greater precision a "data concerning health" pursuant to art. 4, pt. 15, GDPR.
[43] See A. Renda, *Il diritto all'oblio oncologico e l'adozione*, cit., 1105-1106.
[44] See S. Orlando, *Consenso al trattamento e liceità*, in *Persona e Mercato*, 2024, vol. 2, 333-364, in part. 350 and 353. [Translation from Italian to English by the author of this paper].

debated and criticicized. It has been argued that this is the result of a linguistic and cultural misunderstanding that considers oncological right to be forgotten as a sub-species of privacy-rights as genus[45]. Different solutions were on the table; for instance, Faccioli recalls that several bills made a more ambitious choice than the one adopted in the final text of the provision, including the establishment of a specific body in the Ministry of Health, having a consultative task and promoting knowledge of the new rules among all stakeholders[46]. The supervision and control would have also been better placed with the supervisory authorities operating in the specific areas of application of the discipline (the sectors in which those recovered from cancer experience greater discrimination). An alternative option was to establish an ad hoc authority composed of representatives from those authorities, which could have arguably ensured on the one hand, to attune to the specificity of the condition of cancer survivors and the inequalities they experience, and, on the other, to have the practical and specific knowledge necessary to prevent discrimination[47]. The decision to turn to the *Garante* strengthens the impression that the right to be forgotten in oncology is similar with the protection of personal data, and confuses the extent to which the right is about controlling the circulation of one's personal data. Instead, it would have been more consistent with the purposes and substance of this law to entrust the evaluation – in terms of equality – of a banking contract, an insurance policy, the outcome of a job selection, to the authorities monitoring the specific sectors where the new provisions will apply.

Finally, the EU may intervene in the future standardizing time limits and sanctions, as there is currently no uniform regulation of these aspects.

Looking at the Italian example from a comparative perspective, another crucial issue that remains open concerns the material scope of the law. A peculiar and positive aspect of the Italian legislative approach is that, compared to the other national laws examined, the Italian discipline is not only limited to banking and insurance services, but has been extended to negotiations with subjects without professional or entrepreneurial qualifications, as in the the procedures for the adoption of minors, as well as in the professional and workplace context. At the same time, the Italian example is limited to cancer pathologies, in line with the "European Plan to Fight Cancer" and the Parliament Resolution of 16 February 2022, which aim to reach common standards on the issue of cancer pathologies. However, the decision to focus attention only on cancer survivors may give rise to objections of unconstitutionality for violation of the principle of equality and, more specifically, of the prohibition of unreasonable disparate treatment [48]. And indeed, at present some legal systems expand the right to be medically forgotten to other groups

[45] See M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico ed il diritto all'oblio nel regolamento privacy dell'UE*…, cit., 1183-1186.

[46] In M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., p. 90.

[47] For a detailed description of the different legislative proposals prior to the publication of the law, with reference to the functions of supervisory and control authorities, see M. Campagna, *Il diritto all'oblio oncologico ed il diritto all'oblio nel regolamento privacy dell'UE*…, cit., 1184-85.

[48] See M. Faccioli, *Il diritto all'oblio oncologico nella l.n. 193/2023*…, cit., p. 91; M. Mezzanotte, *Brevi note in tema di diritto ad essere "medicalmente" dimenticato,* cit.; European Cancer Patient Colation, *Factsheet on the Right to be forgotten for cancer survivors in the EU National Legislations*, cit.

of subjects who can "invoke silence": France extends similar conditions to other duly identified chronic diseases to which measures of protection for the insured are granted; Luxembourg guarantees, under certain conditions, the protection to those who have been subject to a viral infection from hepatitis C or an HIV infection; Portugal recognizes the right to people who have overcome or alleviated situations of aggravated risk to health or disability.

V. FINAL REMARKS

To conclude, the Italian law on the right oncological oblivion, the last instance of a series of regulatory interventions promoted across a small number of European countries, marks an important step forward for people who have experienced cancer. The recognition of this right allows recovered people to avoid the label of being forever ill, touching on important economic, social and emotional aspects of their lives.

The European Union could play an important role in establishing common standards for the definition of cancer survivor and for all diseases deemed worthy of this protection, but also, even more importantly, of harmonized time limits. In addition, the debate on the legal classification of this new right within privacy and data protection, shows that important doubts remain. Terminology resonances seem to have led to specific policy decisions; most notably, in the Italian context, the identification of the Data Protection Authority as the body responsible for monitoring and overseeing the application of the rules. This paper argues that oncological oblivion should be better understood as a prohibition to process of certain types of health-related data, rather than a subset of the more evocative right to be forgotten.

Regardless of the technical and legal assessment discussed here, the growing recognition of this right in the EU is to be welcomed for granting to an ever-growing number of people a "right to forget". Oncological oblivion has been recognized as essential for the healing process of people who have experienced cancer and wish not to provide this information, marking a crucial improvement in their quality of life. Understanding this may open to more careful consideration of the different life experiences of each of us, and our well-being in different and novel contexts. Indeed, this has an important historical precedent: as Cicero tells us, Themistocles, when Simonide promised to teach him the art of memory, replied: "*oblivionis mallem. Nam memini etiam quae nolo, oblivisci non possum quae volo*"[49].

[49] The complete passage is taken from Cicero, De Finibus 2 104-5: "Themistocles quidem, cum ei Simonides an quis alius artem memoriae polliceretur, "oblivionis", inquit "mallem. Nam memini etiam quae nolo, oblivisci non possum quae volo", which translated into English means: "Themistocles, it is said, when Simonides promised to teach him the art of memory, responded, "I'd prefer learning to forget. For I remember things I wish I didn't and I can't forget the things I want to" (translation extracted by https://sententiaeantiquae.com/2020/10/17/we-need-an-art-of-forgetting/).

A COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATORY SANDBOXES: MODELS, EVOLUTION AND STRATEGIC IMPLICATIONS IN EU, USA AND CHINA*

Andrea Stazi[Ψ] – *Riccardo Jovine*[γ]

TABLE OF CONTENTS:

I. INTRODUCTION: RESEARCH OBJECTIVE AND SCOPE – II. REGULATORY SANDBOX IN THE EUROPEAN UNION – III. REGULATORY SANDBOX IN THE UNITED STATES – IV. REGULATORY SANDBOX IN CHINA – V. SANDBOX APPROACHES AND FUTURE PERSPECTIVES: A COMPARATIVE FRAMEWORK.

The article compares the design, evolution, and strategic uses of regulatory sandboxes across the European Union, the United States, and the People's Republic of China. Using a comparative lens to conduct an analysis of law and politics, the authors demonstrate that sandboxes are not neutral test beds but rather jurisdiction-specific governance instruments that strike a balance between innovation, legality, risk, and market structure. The European Union trajectory shifts from soft-law facilitators to hard-law experimentation, most visibly evident in the DLT Pilot Regime and the AI Act's mandatory sandboxes, which embed proportionality, rights, and supervisory convergence while exposing the "sandbox paradox" of potential competitive distortions. The United States landscape is presented as decentralized, with dynamic state programs coexisting with cautious federal soft law, yielding agility but weak interoperability and uneven consumer protection. The People's Republic of China model is analyzed as centrally steered, soft-law heavy, and incumbent-oriented, aligning pilots with industrial policy, financial stability and technological sovereignty, yet marked by opacity and limited open access. Sandboxes thus appear as transitional constitutional technologies: effective when disciplined by legality, accountability and competitive neutrality, and when used to inform, not replace, enduring regulatory reform.

Keywords: Regulatory Sandbox – Artificial Intelligence – Blockchain – Comparative Law

I. INTRODUCTION: RESEARCH OBJECTIVE AND SCOPE

Since the latter half of the twentieth century, legal scholarship has been increasingly confronted with the profound implications of technological advancement. Traditional jurisprudence, long occupied with the dialectic between natural law and legal positivism, was disrupted by emerging questions about how law can and should respond to scientific innovation. The conceptual foundations of law began to undergo a more structural transformation prompted by rapid developments in digital technologies and computational systems.[1]

---

* The paper expresses the joint effort and common reasoning of the authors. However, paragraphs 1 and 5 are attributable to A. Stazi, paragraphs 2, 3 and 4 to R. Jovine.

Ψ Full Professor of Comparative Law, San Raffaele University of Rome; Visiting Professor in Intellectual Property Law and Academic Fellow of the Centre for Technology, Robotics, Artificial Intelligence and the Law (TRAIL), National University of Singapore. Email: andrea.stazi@uniroma5.it.

γ Adjunct Professor of Comparative Law, San Raffaele University of Rome. Also known as: Riccardo Iovine. ORCID iD: 0009-0009-1302-4873. Email: riccardo.jovine@uniroma5.it.

[1] See: J. M. Balkin, *The Three Laws of Robotics in the Age of Big Data*, in *Ohio State Law Journal*, Vol. 78, No. 5, 2017, 1217–1241, in which the author examines how the legal system struggles to keep pace with rapid

Rather than being a gradual evolution, this transformation presented itself as a rupture, demanding a new legal grammar. In seminal contributions, scholars such as Lawrence Lessig and Joel Reidenberg urged the legal community to recognize that traditional normative categories, rights, obligations, and authority were being redefined by code, protocols, and algorithmic governance.[2] Legal regulation, they argued, no longer operated solely through statutes or case law, but increasingly through technical architectures that "regulate by design".[3]

In the early stages of this shift, a pioneering voice was that of Lee Loevinger, who clearly diagnosed the growing disconnection between legal complexity and democratic intelligibility. In a prescient essay, he warned that the law was evolving into an esoteric cult, unintelligible to the very citizens it was meant to guide: "It is one of the greatest anomalies of modern times that the law, which exists as a public guide to conduct, has become such a recondite mystery that it is incomprehensible to the public and scarcely intelligible to its own votaries. [...] Daily, the law becomes more complex, citizens become more confused, and society becomes less cohesive."[4]

This concern resonates deeply today, as regulatory complexity continues to expand alongside the growth of technological ecosystems. The contemporary legal order appears to be perpetually playing catch-up with technical innovation, reacting rather than anticipating. As Mireille Hildebrandt argues, law risks becoming too slow for the speed of code, where the pace of legal change is chronically outstripped by that of machine learning, data infrastructures, and automated decision-making systems.[5]

Yet, contrary to a purely deterministic view of technological disruption, many scholars advocate a renewed emphasis on human interpretation, discretion, and normative reasoning in the legal domain. Frank Pasquale, for instance, emphasizes the importance of preserving legal hermeneutics and due process in the face of "black-box" algorithms and

technological change, particularly in the fields of artificial intelligence and big data, framing these as "disruptive technologies" that outstrip traditional forms of governance.

[2] L. Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999, argues that "code is law", meaning that technological architectures can regulate behavior as effectively as legal rules. His framework suggests that law is no longer the exclusive domain of textual normativity, but increasingly competes with—or becomes embedded within—technical systems; and J. R. Reidenberg, *Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology*, in *Texas Law Review*, 1997, Vol. 76, No. 3, 553–593, develops the notion of *Lex Informatica*, emphasizing that the architecture of networks and the technical standards embedded in information systems function as a distinct and autonomous source of normative regulation, shaping rights and obligations beyond the reach of traditional state-based law.

[3] R. Brownsword, *Rights, Regulation and the Technological Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 2008, highlights the tension between legal formalism and the need for adaptive regulatory mechanisms in response to technology. He supports the call for a regulatory model that can incorporate principles of flexibility and innovation, echoing the need for legal adaptation.

[4] See: L. Loevinger, *Jurimetrics: The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, 1949, Vol. 33, No. 5, 455–493, critiquing the excessive complexity and inaccessibility of modern law, likening it to a "priestly cult" removed from democratic understanding.

[5] M. Hildebrandt, *Smart Technologies and the End(s) of Law: Novel Entanglements of Law and Technology*, Edward Elgar, 2016, discusses how the temporal lag of law vis-à-vis technology challenges its regulatory effectiveness. She warns that legal systems may become obsolete unless they can anticipate and internalize technological change, supporting the idea that law today is often too slow for the speed of code.

opaque regulatory logics.[6] The call is not for rejecting technology, but for integrating it responsibly within a constitutional and ethical framework.

The emergence of "regulatory sandboxes", experimental legal frameworks for new and emerging technologies, can be seen as a practical manifestation of this broader intellectual transition.

These environments challenge traditional dichotomies such as rule vs. discretion, or legality vs. innovation, by allowing temporary regulatory relaxation under controlled conditions. They thus embody a shift from static to adaptive governance, a movement from normativity grounded in textual rules to normativity mediated through institutional and technological iteration.[7]

In this context, regulatory sandboxes emerge not merely as technical devices for easing compliance but as emblematic sites where law and technology negotiate their boundaries. They even offer a vantage point from which to observe how different jurisdictions reconcile the competing demands of innovation, legal certainty, consumer protection, and market integrity.[8] The following paragraphs trace this evolution across three distinct regulatory frameworks.

The European Union exemplifies a gradual transition from soft-law experimentation to codified, supranational frameworks, embedding innovation within constitutional principles and the principle of proportionality.

The United States, by contrast, reveals a fragmented and competitive laboratory of state-level initiatives, tempered by cautious and largely non-binding federal engagement.

The People's Republic of China presents yet another model, where sandbox experimentation is subsumed within a state-led strategy of financial stability, technological sovereignty, and developmental governance.

---

[6] F. Pasquale, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, Cambridge, 2015, defends the importance of legal interpretation and transparency in an age dominated by opaque algorithmic systems. He emphasizes the risks posed by unaccountable decision-making technologies, reinforcing the text's argument for the indispensable role of human judgment in law.

[7] See: A. Stazi, *Smart Contracts and Comparative Law: A Western Perspective*, Springer Nature, Switzerland, 2021, shows how smart contracts and "techno-regulation" embody a new form of normativity, where rules are no longer exclusively textual but technologically embedded. This highlights the inherent tension between rigid legal categories and adaptive, code-based regulation; A. Stazi, R. Jovine, *GMOs, Food Traceability and RegTech: Genetically Modified Food, Traceability Systems and Blockchain as a Regulatory Technology*, Springer, Switzerland, 2024, 131 ff., underline that regulatory technology and blockchain-based sandboxes enable a dynamic form of compliance, where regulation evolves through iterative experimentation under controlled conditions, thereby shifting governance from static normativity to adaptive institutional and technological processes; and K. Yeung, *Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation*, in *Regulation & Governance*, 2017, Vol. 12, No. 6, that conceptualizes algorithmic regulation as a new paradigm of governance that utilizes continuous data collection, real-time monitoring, and automated decision-making to steer human behavior toward pre-specified goals. She emphasizes that such systems differ fundamentally from traditional rule-based legal frameworks by embedding regulatory logic directly into technical infrastructures and software processes, thereby raising serious concerns about legitimacy, accountability, and due process.

[8] T. Buocz, *Regulatory sandboxes in the AI Act: reconciling innovation and fundamental rights*, in *Law, Innovation and Technology*, 2023, Vol. 15, No. 2, 357-389, showing how EU sandboxes highlight the difficulties of balancing innovation with fundamental rights and legal certainty.

By comparing these trajectories, the analysis highlights not only the diversity of institutional responses but also the strategic implications of adopting different models of anticipatory regulation.
Thus, the interface between law and technology is not merely a matter of regulation, but also a matter of legal epistemology in the digital age, and into the broader struggle to align technological change with constitutional values, institutional capacity, and societal needs.
The evolution of legal systems in response to technological change through regulatory sandboxes is not only a question of how to regulate, but also a question of how law itself is constituted and comprehended in the digital age.
This analysis is focused on regulatory sandboxes in the financial and digital technology sectors, leaving space to research in other sectoral experimentation frameworks (e.g., in energy or environmental regulation).
In particular, the central objective of this research is to investigate how three major regulatory orders, the European Union, the United States, and the People's Republic of China, have conceptualized, institutionalized, and operationalized regulatory sandboxes as instruments of adaptive governance.
The aim is not only to describe institutional practices but to critically assess how each jurisdiction reconciles the dual imperatives of fostering technological innovation and safeguarding public interest objectives such as financial stability, consumer protection, and systemic integrity.
The selection of these three systems is driven by both substantive and methodological considerations. Substantively, the European Union, the United States, and the People's Republic of China represent the three principal poles of global regulatory influence. Their respective approaches to sandbox experimentation generate ripple effects well beyond their own borders, shaping transnational regulatory competition and cooperation.
Methodologically, their juxtaposition enables a functional comparative analysis: the European Union as a supranational legal order rooted in civil law traditions and constitutionalized proportionality; the United States as a common law jurisdiction with a federalist, polycentric regulatory architecture; and the People's Republic of China as a socialist system where sandbox experimentation is embedded within state-led strategies of technological sovereignty and economic planning.[9]

[9] See: A. Bradford, *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023. As Bradford argues, the global regulatory landscape is increasingly shaped by the rivalry among three "digital empires." The European Union advances a rights-driven and values-oriented regulatory paradigm, rooted in civil law traditions and constitutional proportionality, which seeks to discipline markets through the primacy of fundamental rights, consumer protection, and democratic accountability. The United States, by contrast, projects a market-driven model grounded in common law pragmatism and federalist fragmentation, privileging innovation, entrepreneurial freedom, and economic dynamism, while often responding only reactively to risks of consumer harm or market concentration. The People's Republic of China represents a state-driven model in which regulatory experimentation, including sandbox initiatives, is subsumed within broader strategies of technological sovereignty, economic planning, and social control, aligning the governance of digital technologies with national security and industrial policy goals. Bradford emphasizes that these models do not merely apply domestically; they project outward, generating powerful ripple effects of transnational regulatory competition and convergence. In her words, the contest among the three digital empires will "shape the ethos of digital society" for decades to come. Framing sandbox experimentation

The comparative scope is therefore deliberately designed to capture three distinct governance paradigms: the European Union, where sandbox experimentation is progressively moving from soft-law, national-level pilots towards harmonized frameworks; the United States, where fragmented yet dynamic state-level sandboxes coexist with a cautious and often reactive federal stance, reflecting the tension between innovation-driven competition and concerns for consumer protection; the People's Republic of China, where sandbox initiatives are closely intertwined with macro-level state objectives, particularly financial stability and the pursuit of technological self-reliance in strategic sectors such as AI and blockchain.[10]

This tripartite comparison enables us to examine how different legal traditions, institutional capacities, and political economies influence the design and operation of sandboxes. The study employs a functional and systemic comparative method, situating each regulatory model within its broader context. By doing so, it seeks to identify both convergences and divergences.

In addition to institutional design, a key variable shaping the emergence and function of regulatory sandboxes is the nature of national innovation systems. Jurisdictions differ significantly in innovation intensity, patent production, research and development investments, and technological capacity.

These structural differences influence whether and how sandboxes are deployed. For instance, the United States and China have leveraged sandboxes as strategic instruments to sustain high levels of digital innovation, while the European Union has approached them more cautiously, emphasizing proportionality, rights compliance, and public interest goals.

Moreover, this article does not assess the "success" of sandbox regimes in empirical terms regarding their long-term innovation outcomes. The focus here is comparative and conceptual, not evaluative.

Ultimately, the research aims to contribute to the scholarly debate on comparative innovation governance by offering a critical appraisal of sandbox frameworks as legal-institutional laboratories.

The findings will analyze not only the possible strengths and limitations of each model but also the potential for cross-jurisdictional learning, norm circulation, and the emergence of a shared *lex digitalis* capable of mediating between innovation and public interest in the digital age.

against this backdrop thus allows one to situate it within the broader dynamics of global regulatory rivalry, where each jurisdiction's approach both reflects its internal legal culture and radiates influence beyond its borders.

[10] See: A. Al-Maamari, *Between innovation and oversight: A cross-regional study of AI risk management frameworks in the EU, U.S., UK, and China*, in *arXiv*, 2025, that demonstrate that the EU has progressively moved toward harmonized frameworks grounded in proportionality, the U.S. maintains a fragmented, state-led architecture with limited federal engagement, and China embeds regulatory experimentation into state-directed strategies of financial stability and technological sovereignty.

II. Regulatory Sandbox in the European Union

The development of regulatory sandboxes within the European Union can be traced back to the broader movement of financial innovation regulation that gained momentum after the 2008 global financial crisis. As the fintech sector burgeoned, policymakers recognized the need to strike a delicate balance between fostering innovation and ensuring consumer protection and financial stability.

The orientation of European regulatory policy towards fostering financial innovation was particularly significant in the European Commission's launch of the "FinTech Action Plan" in March 2018.[11]

Framed within the broader strategic context of the Capital Markets Union, the Action Plan outlined nineteen specific initiatives aimed at fostering a more competitive and innovative financial sector across the European Union, while safeguarding financial stability, enhancing cybersecurity, and ensuring robust consumer protection.

The European Commission acknowledged that the rapid evolution of financial technologies necessitated a rethinking of the regulatory framework, which could accommodate innovation without compromising regulatory oversight.[12]

The European Union's initial approach toward regulatory sandboxes also reflects its moderate innovation performance. Compared to the United States and China, the European Union invests less in research and development and files fewer patents in frontier technologies such as artificial intelligence and blockchain.

As a result, sandboxes have often been framed as instruments to support small and medium-sized enterprise participation and compliance rather than to scale innovation globally. This aligns with the European Union's values-based model of innovation governance, where fundamental rights and harmonization goals take precedence over competitive acceleration.[13]

---

[11] *Cf.* European Commission, FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector, March 8, 2018, outlining the EU's strategic approach to FinTech, aiming to enable innovation and competition in financial services through consistent licensing, common standards, support for blockchain and cloud technologies, regulatory sandboxes, and improved cybersecurity. It emphasizes maintaining financial stability and consumer protection while fostering a digital single market.

[12] *Ibidem*. From the creation of standardized APIs to support open banking, to the promotion of regulatory sandboxes and the adoption of blockchain infrastructure, the plan reflects a commitment to future-proofing the EU's financial sector. It also recognizes the increasing importance of coordinated responses to emerging risks, particularly in the areas of cybersecurity and data governance. As the financial industry continues to evolve rapidly, the Action Plan underscores the EU's ambition to lead globally in digital finance by creating a harmonized environment where innovation can flourish responsibly.

[13] See: European Commission, *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2024: A competitive Europe for a sustainable future*, 2024 and Digitaleurope, *The EU's critical tech gap*, 2024, these publications demonstrate that the European Union continues to invest less in research and development than both the United States and China, and that it produces comparatively fewer patents in frontier technologies such as artificial intelligence and blockchain. The European Commission's 2024 report identifies persistent structural weaknesses in private research investment and technology commercialization. The DIGITALEUROPE report further underlines the Union's technological dependency in critical and strategic sectors. Taken together, these analyses help explain why regulatory sandboxes in the European Union are primarily designed to facilitate compliance and participation of small and medium-sized enterprises rather than to

Among the most salient innovations promoted by the Action Plan is the institutionalization of regulatory sandboxes, structured environments in which firms can test novel financial products, services, and business models under the close and real-time supervision of competent authorities, yet without being subject to the full set of applicable regulatory requirements from the outset.[14]

These frameworks serve a dual function: they provide innovators with a degree of legal certainty and regulatory engagement, while simultaneously enabling supervisory authorities to better understand emerging technological risks and business models at an early stage.

Alongside regulatory sandboxes, the Commission emphasized the role of innovation hubs as other facilitators of technological innovation, establishing formalized channels of communication between innovators and regulators to navigate the complexity of an ever-changing regulatory landscape.[15]

The European Commission explicitly linked these mechanisms to the broader imperative of digital transformation, characterizing the financial sector as the principal user of digital technologies and a critical driver of economic and societal modernization.

In its Communications, the Commission emphasized the need for a proportionate and risk-sensitive approach to regulation, underscoring the flexibility afforded to national supervisory authorities in interpreting and applying EU norms, particularly within fintech experimentation spaces.[16]

The principle of proportionality, thus, emerges not only as a cornerstone of European regulatory thought, but also as a functional tool in calibrating oversight to the realities of technological disruption.

While the United Kingdom's Financial Conduct Authority pioneered the regulatory sandbox model in 2016,[17] its success catalyzed similar initiatives across multiple EU

---

promote rapid global scaling, in line with the Union's values-based model of innovation governance that prioritizes fundamental rights and harmonization over competitive acceleration.

[14] See European Banking Authority, *Discussion Paper: on the EBA's approach to financial technology (FinTech)*, 2017/02, p. 7. Regulatory "sandboxes" provide financial institutions and non-financial firms with a controlled space in which they can test innovative FinTech solutions with the support of an authority for a limited period of time, allowing them to validate and test their business model in a safe environment.

[15] *Ibidem*, p. 7. "Innovation hub" means an institutional arrangement where regulated or unregulated entities (i.e. unauthorised firms) engage with the competent authority to discuss FinTech-related issues (share information and views, etc.) and seek clarification on the conformity of business models with the regulatory framework or on regulatory/licensing requirements (i.e. individual guidance to a firm on the interpretation of applicable rules).

[16] *Cf.* European Commission, Communication on a Digital Finance Strategy for the EU, COM(2020) 591 final, 24 September 2020; and European Commission, FinTech Action Plan: For a more competitive and innovative European financial sector, COM(2018) 109 final, 8 March 2018.

[17] *Cf.* Financial Conduct Authority (FCA), *Regulatory Sandbox*, 2015, 1-22, available at: https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf, providing the foundational framework for the UK's regulatory sandbox initiative. It outlines the rationale, implementation strategies, and potential benefits of establishing a "safe space" where businesses can test innovative financial products, services, and business models without immediately incurring the full weight of regulatory requirements. The document highlights how regulatory sandboxes can promote fintech innovation by reducing time-to-market and costs for startups, facilitating access to funding, and enabling financial regulators to work closely with innovators to embed consumer protection mechanisms early in product development. It also discusses various implementation strategies, including tailored authorization processes, no-action letters, and individual regulatory guidance, all aimed at fostering responsible experimentation within financial markets.

Member States, with at least thirteen jurisdictions instituting frameworks inspired by or aligned with this model. This diffusion reflected both regulatory emulation and a shared recognition of the utility of controlled experimentation in mitigating the risks of financial innovation.[18]

The Commission, through its exhortative yet strategic use of soft law instruments such as Communications, further invited national authorities and European Supervisory Authorities to adopt best practices, enhance cooperation, and develop a common understanding of innovation-related risks and regulatory responses.

This culminated in the drafting of the European Supervisory Authorities' Joint Report on FinTech Regulatory sandboxes and innovation hubs, intended to consolidate the state of play and identify optimal supervisory practices, thereby advancing the harmonization of fintech regulation within the Union.[19]

The report identified key best practices for the design and operation of sandboxes, including clear eligibility criteria, defined testing parameters, transparency in selection and exit processes, and mechanisms for data collection and feedback. Importantly, it also underscored the diversity of national approaches and the need for enhanced coordination to prevent regulatory fragmentation or arbitrage.

The European Supervisory Authorities concluded that while innovation facilitators were valuable tools, their effectiveness depended on the institutional capacity of regulators and the legal clarity provided to firms.

During this period, the European Banking Authority also launched its own FinTech Roadmap, which included monitoring innovation facilitators and supporting supervisory convergence. The roadmap emphasized the importance of cooperation among authorities

---

Furthermore, the report explores industry-led initiatives such as virtual sandboxes and sandbox umbrella companies, which could further enhance the fintech ecosystem by offering collaborative testing environments and structured oversight mechanisms. The Financial Conduct Authority's recommendations also consider potential legislative changes that could provide greater regulatory flexibility to sandbox participants. The report underscores the Financial Conduct Authority's commitment to balancing financial innovation with consumer protection, ensuring that regulatory frameworks evolve alongside technological advancements.

[18] The EU's approach has always been somewhat decentralized: instead of a single supranational sandbox, Member States like the United Kingdom (prior to Brexit), Lithuania, the Netherlands, and Denmark pioneered national-level sandboxes with their own regulatory frameworks and supervisory styles, under the broader encouragement of EU initiatives. In the fintech domain, the EU has used regulatory sandboxes to facilitate the deployment of innovative payment services, crowdfunding platforms, and digital banking solutions. Lithuania, for instance, became a European leader by establishing its sandbox under the Bank of Lithuania's supervision, rapidly attracting fintech companies due to its supportive regulatory environment. Meanwhile, the Netherlands' "InnovationHub" and Denmark's "FT Lab" demonstrated alternative models of sandbox-like cooperation spaces between innovators and regulators without full market deployment, showing the diversity of the European regulatory experimentation strategy.

[19] European Supervisory Authorities (European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority), *Joint Report: Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs*, JC 2018 74, 2018, 1-46, providing a comprehensive analysis of innovation hubs and regulatory sandboxes established across EU Member States. It synthesizes best practices and operational models, based on national supervisory authority experiences, to promote regulatory convergence, legal clarity, and innovation scalability. The report also outlines future policy directions for harmonizing innovation facilitation across the EU.

and encouraged the use of knowledge-sharing platforms to harmonize practices across the EU.[20]

The typical lifecycle of a regulatory sandbox within the EU follows a structured sequence of procedural stages, albeit with national variations.

First, firms must submit a formal application detailing their proposed innovation, including its technological characteristics, intended market deployment, potential legal uncertainties, and expected benefits.

Competent authorities assess applications based on pre-established eligibility criteria, which commonly include the novelty of the solution, its benefit to consumers or financial markets, the presence of genuine regulatory ambiguity, and the applicant's readiness to test in a controlled environment.

Once admitted, the firm and the authority jointly define a bespoke testing plan, including parameters for supervision, duration, data reporting obligations, and risk mitigation strategies.

The testing phase is closely monitored by the supervisory authority, which may issue interim guidance or adapt the plan in response to emerging risks.

Upon conclusion, participants exit the sandbox, typically through one of three outcomes: (a) successful completion, with a path to licensing or market authorization; (b) redirection, if regulatory barriers remain; or (c) termination, if risks or deficiencies are identified.

Some jurisdictions require a formal exit report prepared by the competent authority, summarizing the results, compliance trajectory, and regulatory implications.[21]

Notwithstanding the advantages associated with sandbox participation, critical concerns remain regarding their potential to distort competitive dynamics.

A central critique is encapsulated in the notion of the "sandbox paradox": to be effective and attractive, sandboxes must confer a tangible advantage to participating firms, such as lighter regulatory requirements, faster authorization, or direct supervisory access.

However, these advantages, if not calibrated transparently and proportionately, risk creating an uneven playing field by favoring early adopters over market incumbents or non-selected applicants.

This may undermine competition and create de facto regulatory privilege, particularly if the sandbox selection criteria are not clearly disclosed or if institutional capacity for oversight is limited.[22]

---

[20] European Banking Authority (EBA), *The EBA's FinTech Roadmap: Conclusions from the Consultation on the EBA's Approach to Financial Technology (FinTech)*, 2018, 1-33, articulating the EBA's strategic framework for addressing financial innovation in the EU, detailing policy priorities such as regulatory sandboxes, authorisation regimes, cybersecurity, and AML/CFT compliance. It synthesizes consultation feedback from industry stakeholders and establishes the groundwork for supervisory convergence, technological neutrality, and a coherent EU-wide response to the FinTech transformation of financial markets.

[21] The lifecycle model is increasingly referenced in EU-level guidance and is partially codified in the AI Act, which standardizes key procedural features such as documentation, transparency, data protection, and supervisory discretion.

[22] See: B. R. Knight, T. E. Mitchell, *The Sandbox Paradox: Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege*, in *South Carolina Law Review South Carolina Law Review*, Vol. 72, No. 2, 2020, 446-475, stressing the structural risk that sandbox benefits, if not properly constrained, may translate into regulatory privilege for selected innovators.

Further risks include the possibility of fictitious competition, where sandbox participants appear to compete under experimental conditions that do not reflect real market pressures. Moreover, barriers to entry may paradoxically be reinforced, as firms within the sandbox can redirect saved resources toward marketing and research and development, while competitors outside bear full compliance costs.

Regulatory discretion in access, lack of procedural transparency, and information asymmetries may therefore generate competitive distortions, especially in sectors characterized by fast-moving innovation and high sunk costs.[23]

These concerns prompted a growing body of literature to call for clear, published access criteria, independent oversight of selection processes, and ex-post impact assessments on market structure and consumer welfare.[24]

While regulatory sandboxes can facilitate pro-competitive innovation, their design must avoid entrenching advantages that are not linked to merit, functionality, or long-term market efficiency.[25]

The onset of the COVID-19 pandemic accelerated the digitization of financial services, reinforcing the need for regulatory frameworks that could accommodate rapid technological change.

In 2020, the European Commission introduced the Digital Finance Package, a comprehensive set of legislative proposals aimed at fostering digital innovation while preserving market integrity and financial stability. Key components of this package included: the Digital Operational Resilience Act (DORA)[26], the Regulation on Markets in

[23] H. J. Allen, *Sandbox Boundaries*, in *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, Vol. 22, No. 2, 2020, 300-321, emphasizes the potential deregulatory drift and transnational regulatory arbitrage associated with sandbox diffusion.

[24] *Cf.* CGAP - World Bank, Regulatory Sandbox Global Survey (2019), available at: https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/2020/surevy_results_ppt_cgap_wbg_final_20190722_final.pdf, highlighting that nearly a quarter of sandbox applications are rejected due to insufficient innovation, underlining the need for rigorous eligibility protocols.

[25] See: C. Poncibò, L. Zoboli, *The Methodology of Regulatory Sandboxes in the EU: A Preliminary Assessment from A Competition Law Perspective*, in *Stanford-Vienna European Union Law Working Papers*, No. 61, 2022, 15 ff., calling for greater transparency and consistency in sandbox access rules to avoid de facto market distortions.

[26] Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011, focusing on strengthening the digital resilience of financial institutions and service providers in the EU. This way, companies can test their operational resilience strategies in regulatory sandboxes - especially cybersecurity measures - under controlled conditions. This allows firms to comply with DORA's requirements for ICT risk management, incident reporting, and third-party risk management while identifying vulnerabilities in a safe environment.

Crypto-Assets (MiCA)[27], the Retail Payments Strategy[28], and a renewed Digital Finance Strategy[29].

Although these instruments did not directly legislate on sandboxes, they established the broader digital regulatory framework within which sandboxes would operate. Particularly, the Digital Finance Strategy reiterated the importance of innovation facilitators and encouraged continued use of sandboxes to support testing of blockchain-based and AI-enabled services.

A pivotal development in the maturation of the regulatory sandbox ecosystem was the adoption of Regulation (EU) 2022/858, which established a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology, also known as the DLT Pilot Regime.[30]

This Regulation marked the first time the EU established a legally codified pan-European sandbox-like environment specifically for blockchain-based financial innovations. It represented a shift from experimental supervisory tools rooted in soft law to a harmonized legal framework that offers explicit regulatory pathways for technological testing.

Under this regime, eligible firms are permitted to operate market infrastructures using DLT for the issuance, trading, and settlement of tokenized financial instruments. Crucially, the Regulation grants targeted exemptions from certain requirements under core EU legislation, including MiFID II[31] and CSDR[32]. These exemptions are strictly delineated and subject to time limits, risk mitigation safeguards, and ongoing regulatory monitoring.[33]

---

[27] Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937, providing a harmonized legal framework for crypto-assets across the EU. This way, sandboxes allow firms to test crypto innovations such as blockchain solutions, stablecoins, and tokenized assets, while ensuring compliance with MiCA's requirements.

[28] European Commission, Communication on a Retail Payments Strategy for the EU, COM(2020) 592 final, 24 September 2020. The Communication outlined the European Commission's strategy to enhance the EU's retail payments ecosystem. It emphasized the development of instant payment solutions, the promotion of pan-European payment systems, and the integration of innovative technologies such as distributed ledger technology (DLT). The strategy also addressed the emergence of crypto-assets and the potential issuance of a Central Bank Digital Currency (CBDC), aiming to ensure that digital payment solutions are secure, efficient, and accessible to all EU citizens.

[29] European Commission, Communication on a Digital Finance Strategy for the EU, COM(2020) 591 final, 24 September 2020. The Communication outlined the European Commission's strategy to foster a digital financial ecosystem within the EU. It emphasized the removal of fragmentation in the digital single market, adaptation of EU financial services regulations to the digital age, promotion of data-driven innovation, and enhancement of operational resilience. The strategy ensures that digital finance benefits consumers and businesses while maintaining financial stability and consumer protection.

[30] Regulation (EU) 2022/858 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology, and amending Regulations (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014 and Directive 2014/65/EU.

[31] Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU.

[32] Regulation (EU) No 909/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on improving securities settlement in the European Union and on central securities depositories and amending Directives 98/26/EC and 2014/65/EU and Regulation (EU) No 236/2012

[33] These exemptions include relief from certain MiFID II requirements, such as those related to pre- and post-trade transparency, transaction reporting, and record-keeping, which are adapted to account for the characteristics of DLT. Under CSDR, exemptions cover obligations related to settlement discipline and some of the authorization requirements for central securities depositories. In the case of integrated DLT trading and settlement systems, a combination of both sets of exemptions may apply. These flexibilities are

The DLT Pilot Regime effectively acts as a sandbox for blockchain applications in capital markets, enabling a safe environment for testing new infrastructures and processes while ensuring investor protection and financial stability.
Its implementation also stimulated a broader dialogue within the EU institutions regarding the scalability and replicability of similar frameworks across other technological domains. Thus, the DLT Pilot Regime is not only a milestone in blockchain regulation but a template for sector-specific sandboxes.
This progression from soft-law experimentation to codified regulatory regimes signals a broader shift in EU governance, whereby innovation facilitation mechanisms evolve into enforceable legal instruments. It reflects the Union's effort to reconcile regulatory flexibility with legal certainty, ensuring that anticipatory regulation is progressively embedded within the formal sources of EU law.
In response to persistent regulatory divergence across Member States and increasing market demand for uniform innovation frameworks, the European Supervisory Authorities updated their Joint Report on innovation facilitators in 2023.
This document introduced refined best practices aimed at achieving supervisory convergence across national sandbox regimes and enhancing cross-border coordination. Emphasis was placed on clear access criteria, transparency in decision-making, and data-sharing mechanisms among supervisory authorities.[34]
According to the report, by October 2023, 41 innovation hubs were operating across all 30 European Economic Area countries, and 14 regulatory sandboxes were established in 12 of them.
These sandboxes, though fewer in number than innovation hubs, represent a more advanced regulatory tool, offering a structured framework for testing innovative financial products and services in real market conditions under the supervision of national competent authorities. The European landscape of regulatory sandboxes demonstrates both convergence and divergence in design, scope, and institutional anchoring. Several patterns emerge when national frameworks are grouped by their defining characteristics.

granted on a case-by-case basis and are strictly conditional on compliance with the thresholds and safeguards set out in the Regulation.

[34] European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA, ESMA), *Update on the functioning of innovation facilitators – innovation hubs and regulatory sandboxes*, Joint Committee Report ESA 2023 27, 11 December 2023, providing an updated, data-driven overview of innovation hubs and regulatory sandboxes across the European Economic Area. It offers critical insights into their evolution, operational challenges, and the shifting landscape of regulatory experimentation. New elements include emerging formats such as virtual sandboxes and cross-sector initiatives like the European Blockchain Sandbox and AI regulatory testing. The document consolidates national feedback and formulates targeted recommendations to improve supervisory alignment, institutional cooperation, and the practical implementation of innovation facilitators.

Latvia[35] (2017), Denmark[36] (2018), and Lithuania[37] (2018) stand out as among the earliest to operationalize testing environments. Their frameworks provided broadly accessible platforms for experimentation across banking, insurance, and securities, with Lithuania in particular becoming a regional hub for both foreign and domestic innovators. Latvia's approach, by contrast, has been more modest, focusing on regulatory guidance rather than experimentation. Denmark's FT Lab occupies a middle ground, offering a mature, cross-sectoral environment but without the same international prominence as Lithuania.
Austria[38] (2020), Hungary[39] (MNB Innovation Hub), and Italy[40] (2021) established broad-based frameworks intended to support innovation across multiple financial subsectors. Austria's sandbox operates under the Financial Market Authority and is linked to EU-level licensing regimes, though full regulatory recognition often requires external verification.[41] Hungary combines sandboxing with a wider innovation agenda, including temporary relief measures. Italy's distinctive threefold model, coordinated by the Ministry of Economy and Finance, reflects one of the most institutionalized approaches in Europe, with each supervisory authority hosting its own sandbox but under a common umbrella.
Estonia[42] (2023) and Slovakia[43] (2022) represent more recent efforts. Although Estonia had not admitted participants by the reporting cut-off date, its creation with European Bank for Reconstruction and Development support illustrates a forward-looking policy strategy. Slovakia, while newer, is explicitly positioning its sandbox to align innovative financial services with domestic regulatory expectations.

---

[35] See: Latvijas Banka, *Regulatory Sandbox*, available at: https://www.bank.lv/en/operational-areas/supervision/support-for-fintech-and-innovations/regulatory-sandbox, and Financial and Capital Market Commission, *Annual Public Report 2021*, available at: https://datnes.latvijasbanka.lv/gada/FKTK/GP-2021-FKTK.pdf.
[36] Available at: https://www.dfsa.dk/financial-themes/fintech/ft-lab.
[37] Available at: https://www.lb.lt/en/regulatory-sandbox.
[38] Regulation (EU) 2020/1503 of the European Parliament and of the Council of 7 October 2020 on European crowdfunding service providers for business, and amending Regulation (EU) 2017/1129 and Directive (EU) 2019/1937.
[39] Available at: https://www.mnb.hu/en/innovation-hub/regulatory-sandbox
[40] *Cf.* Decree April 30, 2021, No. 100 - Regulation implementing Article 36, paragraphs 2-bis and following, of Decree-Law April 30, 2019, No. 34, converted, with amendments, by Law June 28, 2019, No. 58, concerning the regulation of the Committee and FinTech experimentation.
[41] Federal Ministry of Finance (Austria), *Financial Market Authority Act* (FMABG), as amended by BGBl. I Nr. 112/2024, Article 23a, establishing a formal regulatory sandbox regime under the Austrian Financial Market Authority. It allows firms developing ICT-based financial innovations to test their business models under supervisory oversight, without immediately fulfilling all standard licensing or regulatory requirements. Entry into the sandbox is subject to detailed eligibility criteria, including a plausible need for regulatory evaluation, absence of exclusive ECB/ESAs competence, a demonstrable economic interest in promoting innovation, and readiness for market testing. Notably, the sandbox process involves an advisory board and may include the granting of restricted authorizations. It also provides a framework for defining testing conditions, monitoring outcomes, and ensuring consumer protection and financial stability throughout the experimentation phase.
[42] Available at: https://www.fi.ee/en/news/finantsinspektsioon-offering-chance-testing-innovations
[43] Available at: https://nbs.sk/en/financial-market-supervision1/fintech/regulatory-sandbox/.

Norway[44] (2019) and Malta[45] (2020) emphasize risk-sensitive innovation. Norway's sandbox explicitly integrates data protection, anti-money laundering, and AI oversight into its design. Malta similarly frames its sandbox as a time-bound environment that balances innovation with market integrity and consumer protection.

Greece[46] (2021) illustrates a more sectorial anchored sandbox, where the Bank of Greece focuses primarily on banking and insurance and on fostering early regulatory engagement with fintechs. Spain's "Espacio Controlado de Pruebas" (2020) combines sectoral involvement with broad supervisory cooperation, making it one of the more structured and multi-agency frameworks.[47]

Viewed collectively, European sandboxes are moving beyond isolated national experiments toward a set of complementary practices. Best practices include multi-agency coordination, integration of responsible innovation principles, and openness to international participants.

While variation persists, especially between early movers and recent entrants, these frameworks together foster an increasingly coherent European environment that balances innovation with regulatory safeguards.[48]

A pivotal transformation in the governance of technological innovation within the European Union has been marked by the adoption of Regulation (EU) 2024/1689 of 13 June 2024, known as the Artificial Intelligence Act (AI Act).

For the first time, the Union's legal framework formally mandates the establishment of AI regulatory sandboxes as binding mechanisms of supervised experimentation. These sandboxes are regulated in detail under Articles 57 to 63 of the AI Act, providing a comprehensive structure for innovation facilitation under public oversight.[49]

---

[44] Available at: https://www.finanstilsynet.no/en/topics/fintech-and-regulatory-sandbox/finanstilsynets-regulatory-sandbox/.

[45] See: Malta Financial Services Authority, *The MFSA FinTech Regulatory Sandbox*, 2023, the document states that the MFSA FinTech Regulatory Sandbox, established in July 2020 and updated in 2023 under "Sandbox 2.0", provides a controlled environment for testing innovative, technology-enabled financial solutions in Malta. It is open to regulated and unregulated FinTech service providers, as well as technology providers, including RegTech solutions. The sandbox facilitates testing through a structured lifecycle comprising Proposal, Application, Testing, and Exit stages, with strict eligibility criteria and regulatory oversight aimed at ensuring consumer protection and financial stability.

[46] The legal foundation for the Sandbox is set out in Executive Committee Act 189/1/14.05.2021, which outlines its operational structure, eligibility criteria, and procedural guidelines. Key Objectives of the BoG Regulatory Sandbox: support financial innovation while upholding the stability of the financial system; improve legal clarity for emerging technologies and business models; foster knowledge sharing and enhance regulatory understanding of new market developments.

[47] The financial sandbox allows for the testing of technological innovations applicable to the financial system in a controlled environment overseen by supervisory authorities. *Cf.* Law 7/2020, of November 13, on the digital transformation of the financial system.

[48] European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA, ESMA), *Joint Report: Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs*, cit., 1-57

[49] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828.

According to Article 57, each Member State must ensure the operationalization of at least one AI regulatory sandbox at the national level by August 2, 2026, with the possibility of creating additional regional or cross-border sandboxes.
These sandboxes are conceived as controlled environments for the development, training, testing, and validation of innovative AI systems, including real-world testing under supervision.
Their purpose is not only to foster innovation but also to ensure alignment with Union law, particularly regarding fundamental rights, health and safety, and data protection.
The sandbox regime is grounded in a public-interest logic: it provides legal certainty, encourages regulatory learning, supports SMEs and start-ups, and facilitates safe market access.
Competent authorities are required to provide guidance and supervision, including written documentation - exit reports - that can support subsequent conformity assessments.
No administrative fines can be imposed for infringements during sandbox participation, provided that participants act in good faith and comply with the sandbox plan and regulatory guidance.[50]
Article 58 mandates the Commission to adopt implementing acts defining the detailed functioning of the sandboxes, including eligibility criteria, participation conditions, transparency requirements, and legal effects of participation. Importantly, the regulation ensures free access for SMEs and encourages the inclusion of broader ecosystem actors such as research centers, notified bodies, and innovation hubs.
A special regime for the processing of personal data in the sandbox context is provided by article 59. Under strict safeguards and only when anonymized or synthetic data are insufficient, personal data may be lawfully reused for developing AI systems serving public interest functions (e.g., healthcare, environmental protection, transport safety).
Such processing must take place within protected environments, without affecting data subjects' rights or producing decisions impacting them.[51]
Beyond sandbox-specific rules, article 60 allows for testing of high-risk AI systems in real-world conditions outside sandboxes, subject to separate procedural safeguards (e.g., national authority authorization, informed consent, registration, and mitigation protocols). While outside the sandbox regime, this provision reinforces the EU's commitment to a graduated approach to experimentation, distinguishing between controlled and less-controlled test phases.[52]

[50] Regulation (EU) 2024/1689, Article 57, paragraph 12: "Providers and prospective providers participating in the AI regulatory sandbox shall remain liable under applicable Union and national liability law for any damage inflicted on third parties as a result of the experimentation taking place in the sandbox. However, provided that the prospective providers observe the specific plan and the terms and conditions for their participation and follow in good faith the guidance given by the national competent authority, no administrative fines shall be imposed by the authorities for infringements of this Regulation. Where other competent authorities responsible for other Union and national law were actively involved in the supervision of the AI system in the sandbox and provided guidance for compliance, no administrative fines shall be imposed regarding that law."
[51] As highlighted in Recital 38, such environments are designed to "promote innovation and facilitate the development and testing of innovative AI systems under strict regulatory oversight".
[52] While AI regulatory sandboxes are intended to be open to all sectors, the AI Act specifically identifies certain application areas as high-risk, which are more likely to require supervised experimentation. According

The sandbox framework is complemented by provisions of articles 61-63, which ensure informed consent for real-world testing, dedicated support for SMEs and start-ups, including priority access and reduced compliance burdens, and simplified quality management for microenterprises under specific conditions.

Collectively, such provisions instantiate a multi-level regulatory infrastructure for AI experimentation in the EU, combining national implementation with Union-wide coordination. In this way the AI regulatory sandbox is no longer a policy aspiration or soft-law instrument. It is a legally entrenched instrument of anticipatory regulation. Such a model reflects the European Union's broader digital constitutionalism, promoting innovation under the rule of law, with mechanisms to ensure proportionality, accountability, and rights compliance throughout the AI lifecycle.[53]

Still, some scholars caution that the AI Act's sandbox regime may not fully deliver on its promise of a genuinely risk-based approach. As Ebers has noted, the regulation risks introducing rigidities and legal uncertainty if proportionality and contextual differentiation are not carefully implemented.[54]

A further and equally significant development in the European regulatory landscape, alongside the AI Act, is the Interoperable Europe Act Regulation (EU) 2024/903 and its Implementing Regulation (EU) 2025/1420 of 17 July 2025, which introduced a novel institutional framework for interoperability regulatory sandboxes.[55]

These instruments are designed to provide structured environments in which public administrations from at least three Member States, or in combination with European Union institutions, can jointly test innovative digital solutions under real-world conditions.[56]

By institutionalizing experimentation within a supervised yet flexible setting, the European Union aims to accelerate cross-border digital innovation while ensuring compliance with the legal and organizational requirements of the internal market.

---

to Annex III of Regulation (EU) 2024/1689, these include domains such as biometric identification, critical infrastructure, education, employment, access to essential services, law enforcement, migration and border control, and the administration of justice. AI systems operating in these areas fall under the definition of high-risk pursuant to Article 6(2) and are thus prioritised for testing in regulatory sandboxes or under real-world testing protocols.

[53] In these terms, see: O. Pollicino, F. Paolucci, *Digital Constitutionalism*, in L. Floridi, M. Ziosi and M. Taddeo (eds.), *Companion to Digital Ethics*, Oxford University Press, 2025, emphasize precisely the transition from digital liberalism to digital constitutionalism, where EU law becomes a central tool to rebalance power relations between public and private actors in the context of AI.

[54] M. Ebers, *Truly Risk-Based Regulation of Artificial Intelligence: How to Implement the EU's AI Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 16 , No. 2, 2025, 684-703.

[55] *Cf.* Commission Implementing Regulation (EU) 2025/1420 of 17 July 2025 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2024/903 of the European Parliament and of the Council, as regards the establishment and the operation of the interoperability regulatory sandboxes.

[56] *Cf.* Regulation (EU) 2025/1420, Article 2, stating that: "An interoperability regulatory sandbox shall be established through a specific agreement between at least three Union entities or public sector bodies. Legal entities forming a consortium may establish an interoperability regulatory sandbox, provided that the consortium involves at least three Union entities or public sector bodies and complies with the conditions set out in this Regulation."

The core rationale of interoperability sandboxes lies in their capacity to simultaneously address the legal, organizational, semantic, and technical barriers that often hinder seamless digital cooperation across Europe.

For administrations, particularly in smaller or less digitally mature Member States, the sandbox format offers a structured mechanism to identify regulatory bottlenecks, engage relevant stakeholders on equal footing, and develop solutions with tangible potential for deployment.

Unlike funding instruments or rigid pilot programs, interoperability sandboxes are deliberately designed as agile and adaptive tools: they can be initiated without fixed application windows, are not bound by prescriptive templates, and rely instead on a light governance framework centered on clearly defined legal questions and innovative interoperability objectives.

Transparency and knowledge-sharing represent a cornerstone of this mechanism. Each sandbox must produce interim and final reports, which are published on the Interoperable Europe Portal and discussed within the Interoperable Europe Board.

In this way, the regulatory learning generated by each experimental project can inform not only the participants but also the broader European community of practice, thereby creating a cumulative process of innovation diffusion and legal adaptation. The Portal itself is envisaged as a growing digital hub, progressively hosting sandbox results, a GovTech wiki, and collaborative platforms for future initiatives.

Complementary initiatives, such as the Public Sector Tech Watch, provide systematic monitoring and dissemination of lessons learned from these sandbox experiences, reinforcing the Union's commitment to a governance model that couples experimentation, transparency, and systemic integration.

As of today, the European Union's approach to regulatory sandboxes exhibits a twofold consolidation. On the one hand, the transition from fragmented national initiatives to more structured and harmonized frameworks, particularly in financial services. On the other hand, the institutionalization of innovation facilitators within binding legislative instruments, most notably the AI Act.

This trajectory confirms the EU's commitment to embedding innovation governance within a broader normative framework that prioritizes legality, proportionality, and compliance with rights.

Nonetheless, significant challenges remain. Despite the recent institutionalization of regulatory sandboxes under the AI Act and the Interoperable Europe Act, questions persist regarding their effective cross-border operationalization, the asymmetries in supervisory capacities among national authorities, and the absence of fully harmonized legal effects across Member States.[57]

[57] H. Burden, S. Stenberg, *EU Regulatory Sandboxes: An Opportunity for Coordinating AI Innovation*, *RISE Report*, 2025, Vol. 81 and T. Buocz, *Regulatory sandboxes in the AI Act: reconciling innovation and fundamental rights*, cit., 357-389, emphasize that, despite the EU-level recognition of regulatory sandboxes, their actual implementation remains primarily national and is not yet fully capable of supporting cross-border projects. Regarding the legal effects, see: H. Burden, *An Intermediate Governance Model for EU Regulatory Sandboxes*, *RISE Report*, 2025, pointing out that while sandboxes offer experimental flexibility, they produce limited and fragmented legal effects, which often result in a lack of harmonization across Member States.

The European Union model thus presents a distinctive paradigm of anticipatory regulation under constitutional constraints, increasingly characterized by a public interest rationale and multi-level coordination.[58]

From a comparative perspective, the European Union's model now presents a compelling counterpoint to the more market-driven and permissive sandbox architectures developed in the United States and the People's Republic of China, distinguished by its embeddedness in supranational legal constraints and its increasingly coordinated, public-interest orientation.

III. REGULATORY SANDBOX IN THE UNITED STATES

The United States sandbox landscape must be understood in light of its vibrant innovation ecosystem. With leading patent activity, high research and development intensity, and dominant global tech firms, the United States possesses an innovation system that often drives policy experimentation.

Regulatory sandboxes have emerged not only to promote domestic entrepreneurship, but also to ensure strategic leadership in fintech and artificial intelligence development amid increasing competition from China and the EU. One key example is represented by the July 2025 "America's AI Action Plan", which identifies regulatory sandboxes as key tools to foster responsible innovation and maintain the United States technological leadership.[59]

Nevertheless, the evolution of regulatory sandboxes in the United States must also be understood within the broader architecture of American federalism and its historically entrenched sector-based regulatory model.

Unlike the European Union, which has increasingly consolidated its innovation facilitation mechanisms within supranational legal frameworks, the United States operates a fragmented system in which jurisdiction over financial services and technological innovation is diffused across multiple federal and state entities.

This structural decentralization generates a complex and often inconsistent regulatory landscape, where states compete to attract fintech experimentation while federal agencies remain circumspect in their engagement with sandbox mechanisms.[60]

---

[58] D. Ahern, *The New Anticipatory Governance Culture for Innovation: Regulatory Foresight, Regulatory Experimentation and Regulatory Learning*, in *European Business Organization Law Review*, 2025, Vol. 26, 241-283, frames EU regulatory sandboxes as part of a broader anticipatory governance culture, emphasizing their proactive orientation.

[59] Executive Office of the President of the United States, America's AI Action Plan, July 2025, available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf.

[60] See: F. Arena, N. Dean, J. Wood, *Regulatory Sandboxes: Encouraging Compliance While Supporting Innovation*, in *ResearchGate*, 2025, available at: https://www.researchgate.net/publication/391657885_Regulatory_Sandboxes_Encouraging_Compliance_While_Supporting_Innovation, emphasize how the decentralized nature of United States financial regulation fosters regulatory experimentation at the state level, particularly in Arizona, Utah, and Wyoming, but also creates friction and inconsistency due to the lack of harmonization with federal initiatives. They note that federal agencies such as the Consumer Financial Protection Bureau and Commodity Futures Trading Commission have established innovation offices but have generally refrained from implementing full sandbox models, citing concerns about legal authority and market stability; and G. Frazier, N. Walter,

The American legal tradition, shaped by a constitutional division of powers, has not produced a unified regulatory authority analogous to the European Supervisory Authorities.

Instead, oversight responsibilities are distributed among agencies such as the Securities and Exchange Commission (SEC), the Commodity Futures Trading Commission (CFTC), the Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), and the Office of the Comptroller of the Currency (OCC), each with functionally distinct competencies.

This institutional pluralism, while potentially fostering regulatory innovation through jurisdictional experimentation, also exacerbates coordination deficits and creates barriers to legal certainty for firms operating across multiple jurisdictions.[61]

This context helps explain why the United States has not adopted a federal regulatory sandbox akin to those implemented in other common law jurisdictions such as the United Kingdom or Singapore.[62] Instead, the first American sandbox was launched not at the federal level, but by a single state, Arizona.

Arizona's 2018 regulatory sandbox, codified through House Bill 2434 and administered by the Office of the Attorney General, represented the first formally established sandbox regime in the United States. The initiative was explicitly conceived as a deregulatory measure aimed at attracting FinTech and RegTech companies to the State by offering a supervised, time-limited environment for testing financial products without the full burden of initial licensing or registration requirements.[63]

Under the statutory framework,[64] eligible participants may test innovative financial services for up to 24 months, with the possibility of extension, and may serve up to 10,000 consumers, extendable to 17,500 upon additional approval).

Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority, in *The Dartmouth Law Journal*, Vol. XVIII, No. 2, 2021, 62 ff., further underscore the constitutional and policy implications of this fragmented model, framing state-level sandboxes as expressions of "cooperative federalism." They argue that, to unlock the full potential of such initiatives, federal agencies must actively use their statutory "exemptive authority" to align federal and state regulatory environments, especially in high-innovation sectors like FinTech and RegTech.

[61] See: D. A. Zetzsche et al., *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*, in *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, Vol. 23, No. 1, 2017, 31–103, offering a comparative framework that contextualizes the United States model within broader international trends, highlighting how the lack of centralized coordination in the United States contrasts with more coherent approaches adopted by jurisdictions like the UK and Singapore. Their analysis supports the view that fragmentation in the American regulatory system limits scalability and cross-jurisdictional learning.

[62] C. C. Chen, *Regulatory Sandboxes in the UK and Singapore: A Preliminary Survey*, in *SSRN*, 2020, available at: https://ssrn.com/abstract=3448901 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3448901, underscoring how Singapore's sandbox model is governed by a single regulatory authority, the Monetary Authority of Singapore, which adopts an experimentalist governance philosophy rooted in standardization, regulatory agility, and iterative adaptation. This centralized and proactive model, described as monocentric, contrasts with decentralized systems like the United States, where regulatory authority is fragmented across multiple state and federal actors, complicating the adoption of a unified sandbox framework.

[63] *Cf.* House Bill 2434 (2018), an act amending section 41-1491.10, Arizona Revised Statutes; amending title 41, Arizona Revised Statutes, by adding chapter 55; amending section 44-1531.01, Arizona Revised Statutes; relating to financial products and services. The Attorney General's Office, under the current leadership of AG Kris Mayes, continues to oversee the program within its broader consumer protection and innovation mandate, as reflected in the FY2024 Annual Report, which highlights the ongoing role in fostering secure market experimentation and safeguarding consumer rights across financial services and emerging technologies.

[64] *Cf.* A.R.S. §§ 41-5601 to 41-5612

The regime grants exemptions from specific state-level requirements, while preserving the applicability of general consumer protection laws such as the Arizona Consumer Fraud Act.[65]

Participants are subject to continuous supervision, record-keeping obligations, and mandatory exit procedures, including wind-down plans and transition to full regulatory compliance where applicable.[66]

The Arizona sandbox has served as both a policy laboratory and a regulatory statement. On one hand, it enabled controlled experimentation with emerging technologies such as blockchain, AI-enabled credit scoring, and alternative lending models. On the other hand, it manifested a form of competitive federalism, in a sort of race to regulate, whereby states actively craft legal infrastructures to attract entrepreneurial capital and position themselves as innovation hubs. The legislation's emphasis on cross-border cooperation with other domestic and foreign regulators reinforces this strategic ambition.[67]

Nevertheless, the Arizona model is not without its critics. Scholars have expressed concern over its deregulatory orientation and the potential erosion of consumer safeguards, particularly when firms operate under reduced oversight in a context of limited institutional capacity.

More broadly, the absence of federal alignment or harmonized criteria for inter-jurisdictional recognition undermines the scalability of the sandbox model and poses challenges for firms seeking multistate operations.[68]

Despite these limitations, empirical analyses indicate that Arizona's sandbox has in its way accelerated market entry and attracted early-stage venture capital investment for participating firms.[69] As such, the Arizona sandbox illustrates both the potential and the

---

[65] *Cf.* A.R.S. § 44-1521 et seq.

[66] G. Frazier, N. Walter, *Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority*, cit., 47 ff., detailing how the Arizona sandbox, administered by the state's Attorney General, was deliberately framed as a deregulatory instrument to encourage market entry by innovative financial service providers. They note that while the statutory framework offers exemptions from licensing and registration, it preserves the enforceability of core consumer protection statutes, particularly the Arizona Consumer Fraud Act. The authors also emphasize the program's built-in supervisory and exit mechanisms, designed to balance innovation facilitation with ongoing oversight and structured transition to full regulatory compliance.

[67] *Cf.* A.R.S. § 41-5611

[68] See: H. J. Allen, *Regulatory Sandboxes: One Decade On*, in *SSRN*, 2025, available at: https://ssrn.com/abstract=5365057 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5365057, cautioning that regulatory sandboxes often entail a rollback of consumer protection rules without sufficient evidence of offsetting public benefits, particularly in jurisdictions with limited regulatory capacity. She further stresses that the absence of consistent federal or inter-jurisdictional frameworks undermines the replicability and scalability of state-level sandbox initiatives, leaving firms to navigate a patchwork of requirements that complicates multi-state expansion.

[69] P. Watkins, E. Daniels, S. Slayton, *First in the Nation: Arizona's Regulatory Sandbox*, in *Stanford Law & Policy Review*, 2018, stress how the Arizona sandbox was strategically designed to lower entry barriers for innovative financial service providers by offering time-limited, supervised testing with streamlined licensing requirements. While deregulatory in orientation, the framework preserves key consumer protection statutes, such as the Arizona Consumer Fraud Act, and subjects' participants to ongoing oversight, recordkeeping duties, and structured exit plans to ensure an orderly transition to full compliance.

structural limitations of a decentralized, state-driven approach to regulatory experimentation in the United States context.

Among the states that followed Arizona's lead in adopting regulatory sandboxes, Wyoming represents a paradigmatic case in the American regulatory sandbox landscape, not merely for establishing a sandbox per se, but for embedding it within a broader, strategic legal architecture designed to attract blockchain-based financial innovation.

The Wyoming Financial Technology Sandbox Act, enacted in 2019 and operationalized the same year, established a dedicated regime for testing novel financial products and services that may not fit neatly within existing statutory definitions.[70]

The sandbox does not operate in isolation; it is part of a coherent legislative suite that includes the Wyoming Utility Token Act,[71] the Digital Asset Custody Framework,[72] and the Special Purpose Depository Institution regime, [73] all designed to create a comprehensive legal ecosystem for digital assets, smart contracts, and blockchain-based financial services.

Under the sandbox program, participants may apply for targeted relief from specific statutory and regulatory requirements, provided they demonstrate that the innovation is in the public interest, that the firm has a credible business plan, and that adequate consumer safeguards are in place.[74]

Testing periods can last up to 24 months, with a maximum customer exposure of 10,000 individuals, subject to extension and case-by-case discretion by the state's Commissioner of Financial Institutions.

Wyoming is distinctive in its willingness to reshape substantive financial law in parallel with procedural sandbox exemptions. Statutory reforms define three categories of digital assets: i) digital consumer assets, ii) digital securities, and iii) virtual currencies and grant custodial authority to eligible institutions.[75]

This framework has attracted firms to obtain the Special Purpose Depository Institution charter.[76] The sandbox operates as a complementary mechanism; firms that do not yet qualify for full SPDI status can pilot their business models under sandbox protections, enabling incremental compliance and iterative regulatory learning.

Despite these innovations, Wyoming's approach has faced criticism. The lack of integration with federal frameworks, especially regarding the SEC's treatment of digital securities and the unsettled regulatory status of certain crypto-assets, creates legal uncertainty and the potential for regulatory arbitrage.

---

[70] *Cf.* Bill No. HB0057, Enrolled Act No. 34, House of Representatives, Sixty-Fifth Legislature of the State of Wyoming, 2019 General Session, codified at Wyo. Stat. §§ 40-29-101 to 40-29-109.

[71] *Cf.* Wyo. Stat. §§ 34-29-101 et seq.

[72] *Ibidem.*

[73] *Cf.* Wyo. Stat. §§ 13-12-101 et seq.

[74] *Cf.* Wyo. Stat. §§ 40-29-104.

[75] *Cf.* Wyo. Stat. §§ 13-12-101 et seq.

[76] SPDIs are state-chartered depository banks that, unlike traditional commercial banks, are prohibited from lending and must maintain 100 % reserves against deposits. This model is designed to provide blockchain and crypto-asset firms with secure custodial and payment solutions while navigating around certain federal banking barriers, such as FDIC insurance requirements.

In addition, although the state has embedded consumer protection measures within its sandbox design, oversight capacity remains limited, raising questions about the adequacy of real-time supervision for high-risk deployments.[77]

Utah's regulatory sandbox regime was created by H.B. 378, Regulatory Sandbox, signed on March 25, 2019, establishing the nation's third sandbox program for innovative financial products after Arizona and Wyoming.[78]

The 2019 law authorized the Utah Department of Commerce, in consultation with the Department of Financial Institutions, to allow participants to temporarily test innovative financial products or services on a limited basis without otherwise being licensed or authorized to act under the laws of the state.

In 2021, the legislature repealed the sector-specific scheme and created the Utah Office of Regulatory Relief within the Governor's Office of Economic Opportunity (formerly the Governor's Office of Economic Development), consolidating authority over the new General Regulatory Sandbox Program.[79]

This reform broadened the sandbox beyond fintech to encompass any "offering" with a regulatory nexus, including financial services, insurance, health care, and, via a separate judiciary-run initiative, the Legal Services Innovation Sandbox administered by the Utah Supreme Court, extended through August 2027.[80]

The statutory framework permits eligible firms to demonstrate innovative offerings for 12 months, extendable for an additional 12 months.[81] Applicants must establish a physical or virtual location in Utah,[82] a departure from the 2019 law's physical-only requirement, and submit a detailed application including: the laws or regulations they seek to have waived, the consumer benefits, risk assessments, a demonstration plan, and an exit strategy.[83]

The Office consults with all "applicable agencies" regulating the applicant's business, and each agency must identify any non-waivable laws or significant consumer protection concerns.[84]

Consumer protection obligations include pre-transaction disclosures (name/contact, sandbox authorization, unlicensed status if applicable, testing risks, lack of state endorsement, expected end date, complaint process) and acknowledgment of receipt for online transactions.[85] Participants must keep business records and submit quarterly

[77] See: G. Frazier, N. Walter, *Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority*, cit., 62 ff.

[78] *Cf.* H.B. 378, 2019 Gen. Sess., codified at former Utah Code Ann. §§ 13-55-101 et seq.

[79] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-101 et seq.

[80] Utah Office of Legal Services Innovation, Legal Services Innovation Sandbox, Utah Supreme Court, available at: https://utahinnovationoffice.org, the Utah Supreme Court's sandbox represents a judiciary-administered regulatory experiment allowing nontraditional legal service providers, including entities with nonlawyer ownership or investment, to deliver legal services under monitored conditions. The program's extension to August 2027 reflects a commitment to ongoing data collection and evaluation of its impact on access to justice and consumer protection.

[81] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-205.

[82] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-201(4)(b),

[83] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-201(9),(13).

[84] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-103.

[85] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-203.

reports, which are shared with applicable agencies to inform potential statutory or regulatory reform.[86]

The Utah sandbox provides for multi-agency licensing exemptions during the demonstration, subject to federal law compliance, but allows agencies to reinstate rules if consumer protections are deemed inadequate.

Reciprocity agreements with other state or federal regulators are authorized, though as of 2025, no formal interstate recognition is in force.[87]

In 2023, Utah supplemented the sandbox ecosystem with a Noncustodial Blockchain Registry for blockchain companies that do not hold users' private keys, reinforcing the state's openness to blockchain-based innovation alongside sandbox operations.[88]

As of the 2025 General Session, the Utah Office of Regulatory Relief also conducts proactive regulatory reviews and submits annual reports with recommendations for permanent legal reforms, integrating sandbox lessons into broader deregulatory strategies.[89]

Florida's adoption of a regulatory sandbox reflects a statute-based, legislature-driven model, in which regulatory discretion is carefully circumscribed by detailed legislative parameters.

The program was established in 2020 through the Financial Technology Sandbox Act, codified in Chapter 559, Florida Statutes,[90] which empowers the Office of Financial Regulation to grant temporary, conditional exemptions from specific provisions of the Florida Money Transmitters' Code[91] and the Consumer Finance Act.[92]

Unlike Arizona or Wyoming, Florida's regime rests on a formal legislative enactment. The statute specifies in detail the eligibility criteria, the range of permissible exemptions, consumer protection obligations, and the procedures governing duration, extension, and termination.

Participating firms may test innovative financial products or services for 24 months, with a possible 12-month extension.[93] An initial limit of 15,000 consumers applies during the first phase, but, following submission of the first semi-annual report, this cap may be increased automatically to 25,000 consumers if the Office of Financial Regulation determines that adequate risk controls and operational capacity are in place.[94]

The Florida sandbox's substantive scope covers activities in money transmission, payments, lending, and other digital financial services, while exemptions may only be granted from provisions explicitly enumerated in the statute.

This effectively excludes domains such as securities and insurance, which remain under the authority of separate state regulators. The design thus concentrates the Office of Financial Regulation's oversight on well-defined areas but narrows the sandbox's reach at

[86] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-206(3).
[87] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-103(4)(a).
[88] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-401 to 403, Enacted by Chapter 77, 2023 General Session.
[89] *Cf.* Utah Code Ann. §§ 63N-16-302, Amended by Chapter 512, 2025 General Session
[90] *Cf.* Florida Statutes, Chapter 559.952 – Financial Technology Sandbox
[91] *Cf.* Chapter 560, Fla. Stat.
[92] *Cf.* Chapter 516, Fla. Stat.
[93] *Cf.* Florida Statutes, Chapter 559.952(7)
[94] *Cf.* Florida Statutes, Chapter 559.952(4)(5)

a time when convergence between financial, insurance, and digital identity services is accelerating.

Florida's model is distinguished by the centrality of the regulator's individualized assessment.[95] The statutory discipline reflects Florida's administrative law tradition, in which agencies operate under precise legislative mandates to avoid unconstitutional delegation.[96]

Consumer protection provisions are stringent. Participants must file a consumer protection plan, make the mandatory pre-transaction disclosures, maintain records accessible to the Office of Financial Regulation, and submit semi-annual reports detailing financial data, consumer counts, and any identified risks.

Consumers must be clearly informed that the product or service is operating under temporary authorization, may be modified or discontinued, and is not endorsed by the State of Florida.[97]

According to the Office of Financial Regulation's 2024 Biennial Report, nine businesses have applied for a sandbox license since the program's inception, but none have completed the process. Applicants have either withdrawn to pursue a standard money services business license under Chapter 560, Florida Statutes, or abandoned the licensure process altogether.

The report attributes this outcome to a cumbersome and restrictive application process, including requirements to demonstrate a physical presence in Florida, maintain minimum net worth and bonding thresholds, and limit activities to those covered under Chapters 516 and 560.[98]

An additional consideration concerns the confidentiality provision in § 559.952(5)(h), which shields specified application materials from Florida's public records regime pursuant to the Open Government Sunset Review Act. The potential lapse of confidentiality could materially reduce the sandbox's attractiveness to firms whose competitive advantage depends on proprietary business models, particularly in sectors such as algorithmic lending and blockchain-based identity solutions.

In the wake of Arizona's pioneering initiative and subsequent other expansions, several other US states have introduced their versions of regulatory sandboxes. While these

[95] Under § 559.952(5)(c), in deciding whether to approve or deny an application, the Office of Financial Regulation must consider a comprehensive set of factors, including: (1) the nature and technical details of the proposed innovative financial product or service; (2) potential consumer risks and proposed protection and complaint-resolution methods; (3) the applicant's business plan, market analysis, and financial viability; (4) the adequacy of personnel and technical expertise to test, monitor, and assess the product or service; (5) whether any control person has certain disqualifying criminal or regulatory histories; (6) the disclosures to be provided to consumers; (7) the financial responsibility history of the applicant and control persons; and (8) any other factor the Office deems relevant.

[96] In literature, see: J. E. Fennelly, *Non-Delegation Doctrine and the Florida Supreme Court: What You See Is Not What You Get*, in *St. Thomas Law Review*, Vol. 7, 1995, observing how Florida's adherence to the strict non-delegation doctrine historically required the legislature to articulate clear and definite standards delimiting agency discretion, both to prevent arbitrary or corrupt exercises of power and to preserve the separation of powers mandated by Article II, section 3 of the Florida Constitution.

[97] *Cf.* Florida Statutes, Chapter 559.952(6)(b) and (8)

[98] State of Florida Office of Financial Regulation, Biennial Report December 2024, 9 ff.

initiatives often follow the same basic model, temporary regulatory relief, agency supervision, and consumer protection, they differ significantly in scope, ambition, and institutional design.

Among these jurisdictions, Kentucky, Nevada, and Hawaii have established sandbox regimes through legislative enactments, though with varied degrees of implementation and impact. Collectively, they reflect the experimental heterogeneity that characterizes the American state-level approach to regulatory innovation.

Kentucky's contemporary approach to regulatory experimentation began with the creation of the General Regulatory Sandbox Program in March 2024, established within the Office of Regulatory Relief pursuant to Ky. Rev. Stat. § 15.268.

The statute provides a structured mechanism for authorizing the temporary suspension or waiver of specific administrative regulations to facilitate the testing of innovative products, services, or business models that would otherwise be subject to licensing or other legal requirements.[99]

Access to the program is conditioned on the applicant's jurisdictional nexus with Kentucky, demonstrated through a physical or virtual presence in the state, and on the maintenance of all relevant records and data within its territory.

Applications must include a detailed description of the innovation, an identification of the regulatory barriers encountered, an assessment of consumer benefits and risks, a defined demonstration plan with specified commencement and completion dates, and a commitment to comply with the full regulatory framework at the conclusion of the testing period.

The Office is empowered to conduct pre-application consultations to determine whether the general sandbox or a sector-specific program offers the most appropriate environment for the proposed demonstration.

In March 2025, the Kentucky legislature enacted House Bill 184, significantly extending and enhancing the insurance regulatory sandbox.[100] This reform prolonged the program's operation until 31 December 2030, expanding its scope to allow both Insurtech firms and established insurers to trial novel insurance products under tailored regulatory relief, including the issuance of no-action letters. In parallel, the law introduced strengthened protections for financial contracts in cases of insurer insolvency, thereby reinforcing consumer confidence and market stability.

The coexistence of the General Regulatory Sandbox Program with an enlarged insurance-specific sandbox reflects Kentucky's strategic decision to adopt a dual-track model: a broadly applicable experimental regime capable of accommodating cross-sectoral innovation, alongside targeted sectoral frameworks designed to address the distinctive risk profiles and regulatory challenges of particular industries.

---

[99] *Cf.* General Regulatory Sandbox Program, Ky. Rev. Stat. § 15.268.

[100] *Cf.* House Bill 184, Amends KRS 304.3-705 to extend the insurance regulatory sandbox program until December 31, 2030; amends KRS 304.3-735 to extend the commissioner's reporting requirement; creates a new section of Subtitle 33 of KRS Chapter 304 to define terms; establishes rights and requirements relating to netting agreements and qualified financial contracts in a delinquency proceeding against an insurer; and amends KRS 304.33-050, 304.33-170, 304.33-240, 304.33-260, 304.33-290, 304.33-300, 304.33-310, and 304.33-330 to conform.

This layered approach situates Kentucky among the United States jurisdictions experimenting with sandbox structures that balance market liberalization with sustained consumer protection.

Nevada's regulatory sandbox was established in 2019 through Senate Bill 161 and is codified under the Nevada Revised Statutes (NRS) §§ 657A.100–657A.620 under the name of Regulatory Experimentation Program for Product Innovation.

Administered by the Nevada Department of Business and Industry, the program authorizes eligible firms to test innovative products or services within the financial services sector, such as those related to banking, lending, mortgage brokering, and money transmission, under temporary exemptions from certain state licensing and regulatory requirements.

The statutory scheme reflects an intention to position Nevada as a jurisdiction supportive of fintech experimentation, granting participants up to two years of testing under defined supervisory conditions.

Access to the program is conditioned on the submission of a detailed application, including a description of the innovation, an explanation of the statutory or regulatory provisions from which relief is sought, and a plan addressing consumer protection, risk management, and complaint resolution.[101]

Despite the breadth of the statutory authorization, the sandbox has experienced limited uptake. Official reports from the Department indicate that only a small number of applications have been received since inception.[102] Experts have attributed this underutilization to factors such as the narrow sectoral scope, the absence of explicit cross-sector coordination mechanisms, and potential uncertainty among applicants regarding post-sandbox regulatory pathways.[103]

Nevertheless, the legislative framework remains one of the more detailed among United States state-level sandboxes, providing a foundation that could support more robust experimentation should policy priorities or market conditions shift.

Hawaii's experimentation with regulatory sandbox concepts has taken a pilot-based, rather than legislative, form through the Digital Currency Innovation Lab. Launched in March 2020 as a collaborative initiative between the Division of Financial Institutions within the

[101] The Department retains discretion to impose limits on the number of clients served, transaction values, or other operational parameters during the test period, and participants are required to maintain certain financial safeguards.

[102] *Cf.* Nevada Department of Business and Industry, Annual Report on the Regulatory Experimentation Program for Product Innovation, 2022, available at: https://www.leg.state.nv.us/Division/Research/Documents/RTTL_NRS657A.530_2022.pdf. As of the most recent reporting year, only one firm had completed its participation in the program.

[103] C. Belt, *State Permissions vs. Market Possibilities: Regulatory Sandboxes in Nevada*, in Nevada Policy, 2023, the report underscores how Nevada's sandbox has remained largely dormant due to structural limitations. In particular, the narrow fintech scope, the lack of institutional mechanisms for inter-agency cooperation, and uncertainty regarding regulatory treatment after the sandbox period are identified as critical deterrents. This highlights that underutilization is not merely a matter of weak entrepreneurial demand but a reflection of design flaws that restrict the sandbox's capacity to function as an effective bridge between innovation and regulation.

Department of Commerce and Consumer Affairs and the Hawaii Technology Development Corporation.[104]

The Digital Currency Innovation Lab initially admitted twelve companies (including notable names such as Gemini, Robinhood Crypto, and several startups) in its first cohort, followed by an additional four in 2021.[105]

Participating firms could conduct digital currency transactions in Hawaii without a money transmitter license, under "no action" assurances issued by the Division of Financial Institutions. Within the pilot period, companies were required to submit detailed operational metrics, consumer disclosures, and support consumer protection oversight.

Originally set to conclude in mid-2022, the Digital Currency Innovation Lab was extended through June 30, 2024, in light of significant transaction volumes and consumer engagement, over 134,000 consumers and more than $800 million in transactions by the end of 2021.[106]

However, by its conclusion in June 2024, the program's findings led the Division of Financial Institutions and Hawaii Technology Development Corporation to recommend that digital asset firms no longer require money transmitter licenses under Hawaii law, allowing them to continue operations without state-level authorization, though they remain subject to applicable federal regulations administered by bodies such as FinCEN and the SEC.[107]

Several other United States states, including North Carolina[108], Alabama, and South Carolina[109], have introduced sandbox-enabling bills or feasibility studies, though none have yet operationalized a fully functioning sandbox regime. These initiatives often cite the success of Arizona and Wyoming as reference models, but face political, fiscal, or administrative obstacles to implementation.

---

[104] The program leveraged regulatory discretionary authority under HRS Chapters 412 and 489D to exempt selected firms from Hawaii's money transmitter licensing obligations for the purpose of testing digital currency services, a field otherwise highly constrained under state law.

[105] *Cf.* Digital Currency Innovation Lab Report December 2022, by Hawaii Division of Financial Institutions.

[106] Hawaii Department of Commerce and Consumer Affairs, Digital Currency Innovation Lab Extended Two Years, News Release, June 2022.

[107] Annual Compliance Resolution Fund Report, Department of Commerce and Consumer Affairs, State of Hawaii, December 2024. Analyst observations and official reports highlight key challenges and limitations: the lab lacked a statutory basis, relied on the exercise of regulatory discretion rather than legislative authority, and generated enduring legal uncertainty. This structural fragility inhibited prospects for permanence, despite the DCIL's value in informing policy and regulatory capacity-building. In this regard, see: Digital Currency Innovation Lab Report December 2022, by Hawaii Division of Financial Institutions.

[108] *Cf.* North Carolina General Statutes, Chapter 169, "North Carolina Regulatory Sandbox Act of 2021," § 169-1 et seq. In literature, see: J. W. Harris, *NC Regulatory Sandbox Act: Encouraging Innovation Despite Missing Some Opportunities*, in *North Carolina Banking Institute*, Vol. 26, No. 1, 2022, 301 ff., explaining that the North Carolina Regulatory Sandbox Act, positions the state among a growing number of United States jurisdictions adopting such frameworks to foster innovation in financial, insurance, and blockchain sectors. While recognizing its potential to attract innovators, he underscores that the Act omits lessons from earlier sandbox implementations elsewhere, suggesting that future refinements, either through the Innovation Council's discretionary adjustments or legislative amendments, will be essential to maximize its effectiveness.

[109] *Cf.* S.C. Bill 4351, 123rd Gen. Assemb., Reg. Sess. (2019) ("South Carolina Financial Technology Sandbox Act"), codified at S.C. Code Ann. §§ 34-49-10 et seq.

The analysis of Arizona, Wyoming, Utah, Florida, Kentucky, Nevada, and Hawaii reveals the heterogeneity of state-level sandbox frameworks in the United States, both in terms of regulatory design and strategic orientation.

From a structural perspective, these jurisdictions may be grouped along two principal axes. The first concerns the scope of applicability. Arizona, Florida, and Nevada have opted for sector-specific sandboxes largely confined to financial services, though with notable distinctions: Arizona's broad fintech remit is counterbalanced by Nevada's narrower banking-lending focus and Florida's strict statutory limits on permissible exemptions. Conversely, Utah and Kentucky have shifted towards general regulatory sandbox models, capable of accommodating innovation across multiple sectors - financial, insurance, health, and legal services - reflecting a legislative intention to embed sandbox mechanisms into wider deregulatory strategies.

The second axis pertains to the integration with broader legislative ecosystems. Wyoming represents the paradigmatic case of a sandbox embedded within a comprehensive digital-asset regulatory infrastructure, including substantive redefinitions of property and custody rules. Kentucky's dual-track model, combining a general sandbox with an expanded insurance-specific framework, illustrates a layered strategy to reconcile cross-sectoral flexibility with targeted risk management. In contrast, Hawaii's approach was experimental and pilot-based, confined to digital currencies, and ultimately led to permanent deregulatory outcomes outside a formal sandbox statute.

In terms of regulatory discretion and procedural formalism, Florida and Nevada exemplify highly codified legislative frameworks with detailed statutory eligibility criteria and constrained agency discretion, consistent with their respective administrative law traditions. By contrast, Arizona and Utah afford regulators broader operational latitude, facilitating adaptive oversight but potentially creating variability in the application of consumer-protection standards.

The efficacy and market uptake of these sandboxes diverge markedly. Arizona and Wyoming have attracted measurable entrepreneurial activity, leveraging their competitive federalism strategies. Utah and Kentucky are still in an early consolidation phase but show potential for multi-sector engagement. Florida and Nevada, despite formal enactments, have seen limited uptake, suggesting that procedural burdens and narrow sectoral confines can outweigh the appeal of regulatory relief. Hawaii's Digital Currency Innovation Lab stands out for significant transactional volumes, though its deregulatory legacy has effectively transcended the sandbox framework itself.

Overall, the diffusion of sandbox legislation across the United States has thus occurred in a non-uniform, jurisdictionally contingent manner. This regulatory pluralism reflects the broader constitutional architecture of the United States, but also raises critical questions about access, fairness, and systemic efficiency.[110]

[110] See: F. Arena, N. Dean, J. Wood, *Regulatory Sandboxes: Encouraging Compliance While Supporting Innovation*, cit.; and G. Frazier, N. Walter, *Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority*, cit., 62 ff.

Firms that succeed in one sandbox may find themselves unable to scale operations across state lines without reapplying under divergent criteria, while consumers receive uneven levels of protection and oversight depending on jurisdiction.

While the majority of regulatory sandbox activity in the United States has emerged at the state level, federal agencies have, since the late 2010s, developed a parallel infrastructure of innovation facilitators, often termed innovation offices, no-action letters, or compliance assistance programs.

Unlike the binding sandbox regimes adopted by states such as Arizona or Florida, these federal instruments operate on the basis of soft law, informal guidance, and discretionary exemptions, reflecting both the limits of federal authority and a historically cautious approach toward experimental regulation in financial services.[111]

The Consumer Financial Protection Bureau has been at the forefront of this cautious innovation. In 2019, the Bureau launched its Compliance Assistance Sandbox and revised its No-Action Letter Policy, with the explicit goal of providing firms with regulatory certainty during the development and early deployment of innovative consumer financial products. These tools allow the Consumer Financial Protection Bureau to signal its intent not to initiate enforcement actions for specific conduct, provided that applicants comply with pre-approved terms and monitoring obligations.[112]

Other federal agencies have pursued similar soft-facilitator models. The Office of the Comptroller of the Currency established its Office of Innovation in 2016, providing a platform for engagement with fintech companies, but has not launched a formal sandbox.[113] The Securities and Exchange Commission maintains its Strategic Hub for Innovation and Financial Technology - FinHub - which engages with startups and offers informal guidance, particularly in the context of blockchain and tokenized assets.[114]

---

[111] H. J. Allen, E*xperimental Strategies for Regulating Fintech*, in *Journal of Law & Innovation*, Vol. 3, 2020, 19 ff, highlights that federal facilitators generally take the form of guidance and individualized forbearance (e.g., innovation offices and no-action mechanisms), whereas state sandboxes like Arizona's rest on explicit statutory authorizations and confer time-bound, binding permissions to test in-market.

[112] *Cf.* Consumer Financial Protection Bureau. (2019, September 13). Policy on the Compliance Assistance Sandbox. Federal Register, 84, 48246. The policy formalizes the Bureau's capacity to issue binding approvals and safe-harbor assurances for specified conduct, contingent on adherence to predefined conditions and reporting requirements, thereby reducing legal uncertainty for innovators without altering underlying statutory mandates. It positions the Compliance Assistance Sandbox alongside the No-Action Letter framework as part of a broader strategy to balance market experimentation with statutory consumer-protection goals. In this regard, see: H. J. Allen, E*xperimental Strategies for Regulating Fintech*, cit., 21 ff., situating the Compliance Assistance Sandbox within a spectrum of innovator-supporting regulatory tools that rely on agency discretion and interpretive guidance, underscoring both their flexibility and their limited ability to resolve structural compliance burdens in the absence of legislative change.

[113] Recommendations and Decisions for Implementing a Responsible Innovation Framework (OCC, October 2016), The Office of the Comptroller of the Currency framed the Office of Innovation as a coordination, outreach, and technical assistance hub rather than a venue for regulatory experimentation. While the report acknowledged industry calls for "sandbox" style pilots, the agency opted for a facilitative, non-binding model grounded in dialogue, guidance, and interagency collaboration, preserving existing supervisory decision-making channels.

[114] In this regard, see: A. R. McClean, M. L. Bouton, *SEC Releases Framework for Analysis of whether Digital Assets are Regulated as Securities and Issues a No-Action Letter applying the Framework*, in *LEGALcurrents* (Harter Secrest & Emery LLP), 2019, stressing that FinHub's activities exemplify the SEC's preference for providing interpretive tools and fact-specific no-action relief rather than creating formal sandbox programs. In the digital asset context, this includes issuing guidance to help market participants evaluate whether token

Similarly, the Commodity Futures Trading Commission operated LabCFTC, a dedicated innovation office that facilitates dialogue with market participants and published several white papers outlining regulatory approaches to AI, digital identity, and DeFi.[115]
These initiatives, while valuable in terms of regulatory learning and industry engagement, do not offer the testing relief or experimental immunity typically associated with sandbox regimes.
Rather, they reflect a legal landscape in which federal preemption is politically constrained and administrative agencies are cautious about granting blanket exemptions without explicit congressional authorization. As such, the federal response to fintech innovation has remained fragmented, sector-specific, and advisory in nature, rather than legally experimental.[116]
A notable, though still limited, attempt at federal coordination has been the establishment of the Federal Financial Institutions Examination Council Fintech Subcommittee, which began meeting in 2022 to explore shared principles for innovation facilitation.
According to the Federal Financial Institutions Examination Council Annual Report 2024, the Council's current interagency technology work has evolved into targeted working groups focusing on supervisory technology, digitalization of banking and credit union services, data collection, and appraisal bias mitigation. However, these efforts remain advisory in nature and have not produced binding interagency protocols or a harmonized federal sandbox framework.[117]
As of today, no United States agency has committed to a multilateral sandbox arrangement with enforceable legal effect, and federal engagement remains exploratory.
From a comparative perspective, the US federal posture could be described as one of proceduralized non-engagement: regulators acknowledge the strategic importance of

offerings constitute securities under the Howey test, and offering non-enforcement assurances conditioned on strict limitations to ensure consumptive use rather than speculative investment.

[115] Commodity Futures Trading Commission Release No. 8613-22 (October 20, 2022), confirms that LabCFTC has evolved into the Office of Technology Innovation to strengthen its policy impact and integration within the Commission's operations. This office continues LabCFTC's mandate to facilitate dialogue with innovators, conduct outreach, and produce thematic white papers, such as on AI in derivatives markets, digital identity frameworks, and the regulatory considerations of decentralized finance, framing them as tools to inform Commodity Futures Trading Commission oversight and market integrity.

[116] See: H. J. Allen, E*xperimental Strategies for Regulating Fintech*, in *Journal of Law & Innovation*, cit., emphasizing that United States federal innovation programs function primarily as platforms for engagement and interpretive guidance rather than as mechanisms conferring time-bound regulatory immunity; M. M. Piri, *The Changing Landscapes of FinTech and RegTech: Why the United States Should Create a Federal Regulatory Sandbox*, in *Business & Finance Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2019, noting that without explicit statutory authorization, agencies cannot replicate the binding relief offered in state sandbox models; and G. Frazier, N. Walter, *Regulatory Sandboxes: How Federal Agencies Can Take Part in Cooperative Federalism and Catalyze Innovation and Economic Growth through Exercise of Their Exemptive Authority*, cit., 64 ff., adding that the absence of broad exemptive powers, combined with the political sensitivity of federal preemption, has entrenched a fragmented, sector-specific approach to fintech oversight.

[117] *Cf.* Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC) Annual Report 2024, underscores that while the Fintech Subcommittee has fostered structured dialogue and thematic collaboration across federal financial regulators, its remit is limited to non-binding coordination. Current working groups primarily serve as forums for knowledge exchange, rather than as vehicles for implementing harmonized innovation testing frameworks or binding supervisory standards.

innovation, establish engagement platforms, and issue guidance, but stop short of embedding formal experimental regimes into law.

This stands in contrast to the European Union's progressive codification of sandbox mechanisms and to the People's Republic of China's top-down, centrally mandated pilot programs implemented at the provincial level with substantial state support.

Scholarly analysis attributes this restraint to deep structural constraints, observing that United States federal regulators face both statutory limitations and political risks in adopting experimental governance tools. The risk of post-crisis backlash, reputational harm, or judicial invalidation discourages departures from conventional rulemaking.

Moreover, the absence of a general administrative exemption clause, akin to the EU's "pilot regime" model, means that regulatory relief must be grounded in narrow statutory authority, often tied to consumer-protection or systemic-risk mandates.[118]

Nonetheless, federal innovation offices have contributed meaningfully to regulatory capacity-building.

In 2024, the Commodity Futures Trading Commission's Technology Advisory Committee issued a report on responsible AI in derivatives markets, proposing supervisory models for controlled testing, calibrated data-access protocols, and algorithmic accountability measures.[119]

In January 2025, the Consumer Financial Protection Bureau reinstated its Compliance Assistance Sandbox and No-Action Letter policies, restoring mechanisms originally launched during the first Trump Administration but rescinded under the Biden Administration.

The revised framework provides statutory safe harbors for approved activities to the fullest extent permitted under the relevant provisions, subject to a two-year term (extendable upon application). Eligibility requires that the proposed innovation address an unmet consumer need without undermining competition; minor product modifications do not qualify.

The Consumer Financial Protection Bureau will not grant exclusive approvals to a single firm and will actively invite competitors to apply on the same topic. Applications are posted on a public docket for a 60-day comment period, and recipients must accept the Bureau's supervisory authority.

Additional safeguards include: a ban on advertising program participation; ineligibility for firms prosecuted for consumer financial law violations within the preceding five years; and a prohibition on representation by former Consumer Financial Protection Bureau attorneys. Approvals may be revoked if the product or service materially changes, and

---

[118] See again: H. J. Allen, E*xperimental Strategies for Regulating Fintech*, in *Journal of Law & Innovation*, cit., analyzing why United States federal agencies have been reluctant to adopt experimental governance tools, pointing to the absence of broad statutory exemption authority, the risk of political and judicial pushback, and the sectoral fragmentation of regulatory mandates.

[119] *Cf.* U.S. Commodity Futures Trading Commission, Technology Advisory Committee, Minutes of the May 2, 2024 Meeting of the Technology Advisory Committee, 2024. The Subcommittee Report outlines a structured approach to AI oversight in derivatives markets, combining scenario-based testing environments with proportionate data-access governance and embedding fairness, robustness, and explainability into supervisory expectations. While advisory in nature, these proposals are intended to inform future Commodity Futures Trading Commission policy development and interagency coordination.

knowingly submitting false or misleading applications may trigger legal action, a feature some commentators warn could deter participation.
However the programs' future is uncertain: given that they were adopted without formal rulemaking, the Trump Administration could readily revise or terminate them.[120]
This uncertainty is intrinsic to soft law initiatives, which the Administration has actively targeted in other domains, revoking or suspending various guidance documents and executive orders from the prior administration. Simultaneously, the Administration has demonstrated strong conceptual support for regulatory sandboxes, endorsing proposals such as the SANDBOX Act (S.2750) for Artificial Intelligence that aims to establish similar experimental regimes across other federal sectors to accelerate innovation and deregulation.[121]
In sum, the federal layer of the United States sandbox ecosystem is transitioning from a cautious, structurally reactive posture to one of politically driven, pro-innovation enablement. While the system remains fragmented with plural initiatives, reliance on soft-law instruments and discretionary guidance, though fostering low-risk engagement, still deprives innovators of the legal certainty and operational scope offered by structured sandbox regimes abroad.
Without a finalized, interoperable federal framework or congressional enabling legislation, such as the proposed SANDBOX Act, the United States will likely continue to rely heavily on its state-level "laboratories of innovation", a model abundant in experimentation but deficient in coordination and effectiveness.

IV. Regulatory Sandbox in China

The People's Republic of China represents a paradigmatic case of regulatory adaptation in the face of rapid financial technological change. The regulatory sandbox model, initially conceptualized in Western jurisdictions such as the United Kingdom, found fertile yet distinctively complex terrain in China, where state-led innovation policy intersects with centralized political authority and asymmetric market liberalization.
The first official acknowledgment of the sandbox approach in China occurred in December 2019, when the People's Bank of China announced the launch of a FinTech

[120] *Cf.* Ballard Spahr LLP, CFPB Re-establishes Regulatory Sandbox and No-Action Letter Programs, Consumer Finance Monitor (Jan. 15, 2025), available at: https://www.consumerfinancemonitor.com/2025/01/15/ cfpb-re-establishes-regulatory-sandbox-no-action-letter-programs/, outlining how the Consumer Financial Protection Bureau's revised framework reinstates its innovation facilitation tools with more stringent eligibility criteria, enhanced transparency measures, and explicit competition safeguards. These include a public application docket, a bar on exclusivity, and restrictions on applicants with recent enforcement histories or ties to former Bureau attorneys. While the policies aim to encourage responsible market entry, their discretionary, non-rulemaking basis leaves them vulnerable to rapid modification or repeal in response to political change.
[121] S. 2750, Strengthening Artificial intelligence Normalization and Diffusion By Oversight and eXperimentation (SANDBOX) Act, 119th Cong. (2025).

innovation supervisory pilot in Beijing, marking the first experimental deployment of sandbox-like regulatory infrastructure on the mainland.[122]

This early Chinese iteration of the sandbox was not a mere replication of the UK's model but rather a policy transplant with significant institutional adaptation, rooted in China's hybrid governance style, combining principles of party-state control with experimental administrative decentralization.[123]

Unlike the Financial Conduct Authority's functional independence and emphasis on market-driven compliance incentives, the Chinese sandbox emerged as a centrally coordinated pilot program, guided by People's Bank of China circulars, multi-stakeholder oversight, and a gradualist rollout across select pilot zones.[124]

The regulatory instruments underpinning China's sandbox initiatives remain, as of today, non-legislative in nature. Unlike the European Union's move toward harmonised and codified sandbox regulation, such as the DLT Pilot Regime or AI Act, the Chinese system continues to rely predominantly on soft law instruments, pilot guidelines, and administrative communications issued by the People's Bank of China and regional financial bureaus.

In particular, four key documents structure the current regime: the Beijing FinTech Development Plan 2018/2022[125] as the first public document to advocate the regulatory sandbox model; the People's Bank of China FinTech Development Plan 2019/2021[126], calling for a shift from ex-post to ex-ante and real-time financial supervision; the

[122] See: Y. Chang, J. Hu, *Research on Fintech, Regtech and Financial Regulation in China: Taking the "Regulatory Sandbox" of Beijing Fintech Pilot as the Starting Point*, in *Open Journal of Business and Management*, Vol. 8, 2020, 370 ff., emphasizing that the decision of the People's Bank of China in December 2019 to initiate the Beijing FinTech innovation supervisory pilot was explicitly framed as the "Chinese version of the regulatory sandbox," designed to balance flexibility with prudential oversight. Their account underlines the political embedding of the initiative within the Fintech Development Plan (2019–2021) and the State Council's broader service-industry opening strategy.

[123] M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, in *International Journal of Law and Society*, Vol. 5, No. 4, 2022, 395 ff., stresses that, despite this pioneering step, the Chinese sandbox lacked a mature legislative framework and operated largely through policy experimentation. The early pilots in Beijing, followed by successive batches in 2020–2022, illustrate both the state's commitment to controlled financial innovation and the persistent ambiguity in entry standards, project review, and consumer protection mechanisms.

[124] M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, in *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 49, No. 2, 2022, 194 ff., underscore that China's sandbox differs fundamentally from the Financial Conduct Authority model, operating as a state-directed pilot embedded in the People's Bank of China's regulatory strategy rather than as an autonomous innovation hub. They highlight how the initiative relies on centrally issued circulars, collaborative supervision among ministries and financial regulators, and a phased rollout across pilot cities, reflecting China's preference for gradualist and coordinated experimentation over market-led self-regulation.

[125] Beijing Municipal Financial Regulatory Bureau, *Plan for Promoting the Development of FinTech in Beijing (2018–2022)*, 2018. The Beijing Plan represented the first official policy document explicitly referring to the regulatory sandbox as a tool to foster controlled financial innovation, signaling local authorities' willingness to experiment with flexible supervisory approaches. Available at: https://english.beijing.gov.cn/investinginbeijing/inv_BeijingFinTech/.

[126] People's Bank of China, *FinTech Development Plan (2019–2021)*, 2019. This plan called for a transition from ex-post to ex-ante and real-time supervision, embedding the sandbox initiative within a broader agenda of smart regulation and regulatory digitalization designed to address asymmetries of information and regulatory lag. Available at: http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4048311/3880801/index.html.

Announcement on the First Batch of FinTech Innovation Supervision Pilot 2020[127]; and the People's Bank of China FinTech Development Plan 2022/2025[128], setting out future strategies for regulatory digitalization and sandbox evolution.

Although these documents constitute a strategic framework, they do not possess binding legislative force, nor do they establish explicit legal rights or obligations for applicants, regulators, or consumers. This lack of codification introduces both regulatory flexibility and institutional opacity, a condition that scholars such as Mi Wang have identified as a critical obstacle to sandbox efficacy and legitimacy.[129]

Moreover, regulatory authority is concentrated in the hands of the People's Bank of China, which oversees sandbox pilots through regional branches and in cooperation with municipal governments. The China Securities Regulatory Commission and other sectoral regulators have also launched sandbox-like mechanisms in their respective domains, though without a unified cross-sectoral framework.[130]

This institutional fragmentation reflects a dualist structure of economic governance: on one hand, centralized supervision of financial stability; on the other, decentralized experimentation with innovation policy.[131]

Between 2019 and 2022, China launched four waves of sandbox pilots, spanning major cities and financial centers including Beijing, Shanghai, Guangzhou, Chengdu, and Hangzhou. By April 2022, over 113 projects had been approved across the various regional sandboxes, with 218 institutions participating in the pilots, including 121 banking

[127] People's Bank of China, *Announcement on FinTech Innovation Supervision Pilot (First Batch in 2020)*, 2020. This Announcement by the People's Bank of China formally launched the first batch of FinTech Innovation Supervision Pilots in early 2020, identifying initial trial projects that would test the regulatory sandbox framework under controlled conditions. It established the procedural and evaluative mechanisms for sandbox participation, thus operationalizing the transition from policy vision to practical experimentation within China's fintech regulatory structure. Available at: http://shanghai.pbc.gov.cn/fzhshanghai/113574/4060114/index.html.

[128] People's Bank of China, *FinTech Development Plan (2022–2025)*, 2022, setting out the forward-looking strategy for China's fintech regulation, stressing digital transformation, risk-based regulatory technologies, and the continued institutionalization and evolution of the sandbox regime within the People's Bank of China's policy toolkit.

[129] In literature, see: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 399 and 403, emphasizing that the existing Chinese framework consists merely of normative policy documents lacking binding legislative force or detailed operating rules. This regulatory vacuum generates flexibility but simultaneously undermines transparency and legitimacy, thereby reinforcing the call for a dedicated "Fintech Sandbox Regulation" to clarify rights, obligations, and procedural safeguards.

[130] *Ibidem*., noting that sandbox pilots in China are predominantly administered by the People's Bank of China through its regional branches in cooperation with municipal authorities, thereby concentrating supervisory power within the central bank. He also documents how the China Securities Regulatory Commission and other agencies have initiated sandbox-style projects in specific sectors, yet in the absence of a unified cross-sectoral architecture, raising concerns about fragmentation and regulatory overlap.

[131] See: M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 197 ff., stressing that the sandbox in China operates as a pilot program, consistent with the country's broader trajectory of market-oriented reform, where central regulators prioritize systemic stability while allowing local authorities to pursue decentralized experimentation. This "gradualist" approach reflects what the authors describe as the coexistence of ongoing regulatory reforms with sharp rises of FinTech activities, managed through carefully staged and territorially confined trials.

and financial institutions, 52 technology companies, and a smaller number of credit scoring and payment service providers.[132]

According to official announcements reported in January 2020, the first batch of sandbox projects selected by the People's Bank of China included a mobile point-of-sale application jointly developed by China UnionPay, Xiaomi, and JD.com, a microloan product piloted by the Agricultural Bank of China, a supply chain financing initiative based on Internet-of-Things technology introduced by the Industrial and Commercial Bank of China, and a smart token solution involving CITIC Bank, China UnionPay, Duxiaoman, and Ctrip.

These initiatives demonstrate that the Chinese sandbox has been driven primarily by collaborations between licensed financial incumbents and large technology platforms, revealing a strong preference for incumbent-led experimentation.[133] In this respect, the Chinese model diverges significantly from that of jurisdictions such as the United Kingdom or Singapore, where regulatory sandboxes are more explicitly designed to empower start-ups and non-bank innovators.[134]

The sandbox model in China is thus marked by a high degree of selectivity, with priority given to projects that: operate under state-affiliated or state-licensed entities; align with macroeconomic policy objectives such as financial inclusion, SME credit access, and digital RMB experimentation; utilize technologies consistent with the People's Bank of China's strategic objectives (e.g., AI, blockchain, cloud-native architectures).

The Chinese sandbox is not a general-purpose innovation accelerator, but a policy tool embedded in the broader logic of financial stability, technological sovereignty, and controlled liberalization.[135]

China's proactive approach to regulatory sandboxes is closely tied to its state-led innovation system. Research and development intensity has rapidly grown, with annual

---

[132] See: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 398, detailing that between 2019 and 2022, China carried out four successive batches of regulatory sandbox pilots, culminating in April 2022 with 113 approved projects and the participation of 218 institutions. He specifies that 55.5 percent of participants were banking financial institutions, 23.9 percent were technology companies, while the remainder consisted primarily of payment and credit investigation providers, underscoring the dominance of traditional financial actors in the Chinese sandbox ecosystem.

[133] *Cf.* Caixin Global, *PBOC Selects Six Pilot Projects Under Fintech Development Plan*, 2020, available at: https://www.caixinglobal.com/2020-01-15/pboc-selects-six-pilot-projects-under-fintech-development-plan-101504207.html. the pilot projects selected in the inaugural batch underscore how the Chinese sandbox was conceived less as a space for start-ups to experiment and more as a platform for established financial institutions and technology conglomerates to align innovation with state-led priorities. This orientation confirms that the sandbox in China functions not only as a regulatory tool but also as an instrument of industrial policy, integrating financial reform with the broader strategy of digital transformation.

[134] The UK's Financial Conduct Authority pioneered the sandbox specifically to empower fintech start-ups and other non-traditional actors, while Singapore's Monetary Authority has progressively expanded participation through initiatives such as Sandbox Express and Sandbox Plus. Both models illustrate a deliberate strategy of opening regulatory experimentation to smaller, innovative firms, thereby contrasting with China's incumbent-led approach.

[135] See: M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 200 ff., underscore that the Chinese sandbox must be understood as a selective and policy-driven mechanism. Rather than functioning as a broad-based accelerator for startups, it channels experimentation toward projects consistent with the central bank's strategic priorities, including SME financing, digital trials, and the deployment of AI and blockchain applications. In this sense, the sandbox consolidates China's approach of combining financial stability with technological sovereignty and gradual, state-managed liberalization.

expenditures increasing at nearly double-digit rates over the past decade, and China now leads the world in patent applications.

Sandboxes are seen not only as regulatory tools but also as policy instruments aligned with national strategic goals such as digital currency and AI development. This top-down model allows the central government to pilot technologies with commercial and geopolitical significance, reinforcing its innovation industrial policy.[136]

The structure and operation of China's regulatory sandbox model is deeply shaped by its entry mechanisms, procedures that determine who may access the sandbox, under what conditions, and subject to which supervisory arrangements. Although the People's Bank of China and relevant regional authorities have issued multiple policy documents framing sandbox access, the absence of a unified, codified legislative framework continues to raise concerns regarding transparency, equal treatment, and regulatory discretion.[137]

At present, entry into the sandbox is formally reserved for licensed financial institutions, as defined by the national banking and securities regulatory frameworks. This includes commercial banks, state policy banks, payment service providers, and other regulated financial entities. Technology companies may participate only as joint applicants or technical partners of licensed institutions. No provision currently exists for non-licensed fintech start-ups or independent tech innovators to apply autonomously. This results in a structural bias that privileges incumbent institutions and restricts the scope of disruptive innovation.[138]

By contrast, as mentioned, comparative experience from jurisdictions such as the United Kingdom and Singapore demonstrates the strategic benefits of open eligibility criteria, including the admission of unlicensed firms, cross-sector consortia, and early-stage start-

[136] National Bureau of Statistics of China (NBS), *China's Expenditure on Research and Experimental Development (R&D) Exceeded 3.6 Trillion Yuan in 2024*, 2025. According to the latest communication, China's total R&D expenditure reached 3.613 trillion RMB in 2024, marking an 8.3% year-on-year increase. The country's R&D intensity, measured as a share of GDP, rose to 2.68%, underscoring the state's continued commitment to high-technology innovation and its alignment with the objectives of the 14th Five-Year Plan. These figures illustrate China's rapid expansion of its national innovation system and sustained double-digit growth trends over the past decade; and World Intellectual Property Organization (WIPO), *World Intellectual Property Indicators 2024*, 2024, in which the WIPO confirms that China remains the world's leading source of patent applications, accounting for the largest share of global filings in 2023. This reflects the maturation of China's innovation ecosystem and the centrality of intellectual property generation within its industrial and technological policy. The report highlights that Chinese applicants, particularly in digital technologies and artificial intelligence, are driving the global increase in patent activity.

[137] See: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 395 ff., stressing that although the People's Bank of China and regional governments have issued several policy documents governing sandbox access, these remain normative rather than legislative in nature. The lack of codified entry rules creates scope for discretionary approvals, risks of power rent-seeking, and limited transparency, ultimately undermining equal treatment of applicants and reducing institutional trust in the sandbox mechanism.

[138] M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 213 ff., notice that access to China's regulatory sandbox is strictly limited to licensed financial institutions, while technology firms may only participate as joint applicants or technical partners; and *Ibidem*, explaining that current regulations do not provide any unambiguous authorization for non-licensed entities to apply independently, thereby prohibiting them from directly offering services within the sandbox. This design produces a structural bias favoring incumbent financial institutions and restricting opportunities for disruptive innovation.

ups with novel technologies. In those systems, the emphasis lies in assessing the public interest value, technological novelty, and regulatory uncertainty of the project, rather than the institutional status of the applicant.

China's exclusion of non-licensed actors, thus, appears out of step with international best practices and risks entrenching market incumbents at the expense of more agile and innovative entrants.

Another critical concern lies in the review and selection process itself. Although official discourse often references innovation, compliance, and consumer protection as guiding principles, in practice, the standards applied to determine entry remain opaque, and the process lacks independent oversight. Applications are reviewed internally by a combination of the People's Bank of China's regional branches and local financial regulators, often in cooperation with provincial government departments.

While this model allows for rapid deployment and vertical integration, it also gives rise to risks of regulatory capture, rent-seeking behavior, and political favoritism, issues highlighted in recent Chinese academic literature.[139]

Indeed, reports from sandbox rounds between 2020 and 2022 suggest that the overwhelming majority of successful applicants were either state-owned banks, large tech-fin conglomerates, or entities with prior cooperative relationships with local governments. Smaller firms, despite demonstrable technological innovation, often lack the institutional access or political capital necessary to pass the entry threshold.

This dynamic challenges the very rationale of the sandbox as a tool to democratize access to financial experimentation, and instead reinforce hierarchical patterns within the Chinese financial ecosystem.[140]

The public supervision mechanism integrated into the sandbox application process has further generated critical commentary. In theory, sandbox applicants must publish summary information about their project before formal admission, allowing the public to submit objections or whistleblowing reports to the supervising authorities. If substantiated, such reports may disqualify a project from entry.

Some scholars highlighted that while this mechanism was designed to enhance transparency and legitimacy, in practice, it functions more as a procedural filter than a substantive accountability device. Public feedback is rarely disclosed, and there is no guarantee that objections are reviewed independently or objectively. Moreover, the absence of clear criteria for disqualification raises the possibility that public input may be

[139] *Ibidem.*, observing that the standards governing the review of sandbox applications remain vague, with approval authorities often unable to evaluate the innovativeness of projects objectively. This opacity, coupled with the lack of independent oversight, generates a high possibility of power rent-seeking and undermines public trust. The author further cautions that China's reliance on a public supervision mechanism introduces additional risks, as non-professional assessments may mistakenly disqualify legitimate innovations or endorse fraudulent ones.

[140] See: M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 214 ff., highlighting that the projects admitted during successive sandbox rounds were overwhelmingly initiated by state-owned banks and major technology-finance conglomerates, often those with established relationships to municipal governments. They note that smaller fintech firms, despite innovative potential, faced significant barriers to entry, resulting in a sandbox practice that consolidated the influence of incumbents rather than broadening access to experimental finance.

disregarded where projects align with broader policy goals or strategic technological interests.[141]

Other scholars have also stressed a lack of transparency regarding sandbox rejection rates, evaluation criteria, and post-entry assessments. Authorities provide only aggregate data on approved projects, without offering detailed justifications for admission or exclusion.

This secrecy stands in contrast to models such as the UK Financial Conduct Authority, which publishes annual sandbox reports, including selection criteria, sectoral trends, case studies, and lessons learned. The absence of such reporting in China undermines the epistemic function of the sandbox, limiting the extent to which regulatory knowledge is diffused among market actors, academics, and policymakers.[142]

From a governance perspective, the Chinese sandbox regime lacks an institutional mechanism for judicial or administrative review of entry decisions. Applicants denied access have no formal appeal rights, nor is there a dedicated oversight body to ensure procedural fairness or monitor regulatory discretion.

This lacuna raises concerns under international best practice standards for good regulatory governance, particularly with regard to non-arbitrariness, proportionality, and transparency in innovation facilitation.[143]

To date, there has been no official attempt to legislate a comprehensive sandbox entry statute, nor to codify clear eligibility criteria applicable across all sectors. Instead, each sandbox round is governed by new administrative notices, tailored to the economic objectives and industrial policy priorities of the local authority involved.

While this allows for context-sensitive experimentation, it also inhibits regulatory consistency, comparability of outcomes, and interregional coordination, all of which are essential for an effective national sandbox strategy.

In light of these shortcomings, several Chinese scholars have called for a formalization of sandbox entry criteria through a unified FinTech Regulatory Sandbox Regulation, which

---

[141] See again: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 400 ff., explaining that China's sandbox entry procedure requires project publicity and a stage of public supervision, during which citizens may complain to regulators about pre-applied projects. While intended to enhance legitimacy, this mechanism introduces potential risks: non-professional assessments may wrongly eliminate genuine innovative projects or, conversely, allow fraudulent initiatives to proceed. In this sense, public supervision functions more as a procedural filter than as a substantive safeguard of accountability.

[142] See: M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 214 ff. who highlight that the Chinese sandbox model suffers from limited publicly available information about the criteria of testing and the internal arrangement. Moreover, due to the lack of essential information, their effects cannot be reliably assessed. Above all, huge efforts are needed from regulators and policymakers to improve transparency and accountability.

[143] OECD, *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, OECD/LEGAL/0464, 2021, available at: https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/06/OECD-LEGAL-0464-en.pdf, stressing that agile governance must rest on institutional arrangements that ensure transparency, proportionality, and fairness in regulatory decision-making. It calls on adherents to establish oversight mechanisms, stakeholder engagement procedures, and quality control reviews so as to avoid arbitrariness and strengthen trust in innovation-related regulation. The absence of such review structures in China's sandbox framework, therefore, falls short of these internationally recognized best practices.

would clarify eligibility requirements, procedural steps, the role of public input, and the oversight obligations of regulatory agencies.[144]

Such a statute could draw upon comparative experiences, including the principle of innovation neutrality, ensuring that sandbox access is determined not by institutional identity, but by the potential of the project to deliver public benefit, regulatory insight, and technological advancement.

Without such reform, the risk remains that China's sandbox regime, despite its scale and institutional backing, may fail to achieve its most transformative goals, specifically, to stimulate decentralized innovation, improve regulatory learning, and enhance the responsiveness of financial supervision to technological change.

The Chinese regulatory sandbox regime is not merely an instrument for facilitating innovation in financial services; it serves as a strategic policy tool embedded in the state's broader goals of technological sovereignty, financial stability, and political-economic governance.

Its functional characteristics, when contrasted with sandbox models in liberal-democratic jurisdictions, reveal a distinct orientation toward state-driven innovation, in which regulatory experimentation is subordinated to national policy agendas and institutional hierarchies.

Whereas in other jurisdictions regulatory sandboxes are often framed as instruments of market liberalization and regulatory learning, the Chinese model places greater emphasis on disciplining innovation within established legal and institutional parameters.

This distinction emerges clearly in the sandbox evaluation metrics adopted by the People's Bank of China and its regional branches. Admission decisions are based not only on the novelty or risk profile of the proposed technology but also on its alignment with industrial policy objectives, its potential to serve real-economy needs, and its compliance with political considerations.[145]

In functional terms, the sandbox serves three primary purposes. First, it acts as a testing ground for regulatory adaptability, enabling supervisory authorities to experiment with new models of risk calibration, data governance, and real-time monitoring. Second, the sandbox enables the validation of policy technologies. Third, and more subtly, the sandbox regime operates as a mechanism for bureaucratic integration and interagency coordination. China's banking regulatory architecture is fragmented across the People's Bank of China, the China Securities Regulatory Commission, the China Banking and Insurance Regulatory

[144] In literature, see: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 404 ff., explicitly calling for the issuance of a dedicated Sandbox Regulation in China, stressing that such legislation should clarify entry standards, expand the diversity of applicants, enhance the transparency of project review, introduce independent expert evaluation, and strengthen consumer protection. This, he argues, would provide greater certainty to applicants and a clearer benchmark for regulatory authorities.

[145] See: N. Lei, *Analysis of China's FinTech Regulatory Sandbox: Development History and Future Prospects*, in *International Journal of Global Economics and Management*, Vol. 3, No. 1, 2024, 390 ff., explaining that China's sandbox is conceived primarily as a regulatory tool to balance fintech innovation with risk management, emphasizing financial stability, consumer protection, and alignment with broader industrial policy objectives. Rather than serving as a liberalization mechanism, the sandbox channels experimentation into a safe and orderly environment consistent with established legal and institutional parameters.

Commission - now merged into the newly established National Financial Regulatory Administration - and municipal fintech offices.

The sandbox format allows for horizontal cooperation among these institutions under the supervision of the central government, while also facilitating vertical communication between national policy goals and local experimentation. It thus represents not only a regulatory tool, but a bureaucratic innovation in itself, one that seeks to reconcile central authority with localized implementation.[146]

Despite these advantages, scholars have noted that the Chinese sandbox model may suffer from functional overload. Unlike leaner sandbox regimes designed narrowly to test specific regulatory hypotheses or technologies, the Chinese approach burdens the sandbox with multiple and sometimes conflicting objectives: fostering innovation, maintaining financial stability, asserting sovereign control over digital infrastructures, and promoting domestic technological development in sectors such as AI and blockchain.

This multiplicity of goals can lead to institutional diffusion, where no single objective is clearly prioritized, and where regulators may struggle to balance prudential concerns with innovation mandates.[147]

Additionally, the sandbox's close alignment with state-favored technology platforms and quasi-public enterprises raises critical concerns regarding competition, neutrality, and regulatory arbitrage. This asymmetry risks turning the sandbox into an extension of industrial policy favoritism, rather than a neutral arena for regulatory experimentation.[148]

The People's Bank of China's FinTech Development Plan 2022/2025 situates fintech development within a broader policy and ideological framework. The Plan explicitly links financial digitalization to the objectives of the 14th Five-Year Plan 2021/2025 and to the long-range national development goals for 2035[149], under the guidance of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era.[150]

In this perspective, financial innovation is not merely a technical or supervisory experiment, but an instrument embedded in a comprehensive developmental strategy that

---

[146] M. Han, D. Xu, *The Sandbox Approach to FinTech Regulation: A Case Study of China*, cit., 214 ff., describe the sandbox not only as a regulatory experiment but also as a bureaucratic innovation embedded in China's gradualist tradition. They emphasize that sandbox pilots enable institutional coordination across central and local levels, facilitating both horizontal cooperation among agencies such as the PBoC, CSRC, and CBIRC (now NFRA), and vertical communication between national policy objectives and local implementation.

[147] *Ibidem*.

[148] *Ibidem*., emphasizing that sandbox pilots have been dominated by state-owned banks and major technology platforms, reflecting a structural preference for incumbent-led projects rather than start-up experimentation.

[149] State Council of the PRC, *The Outline of the 14th Five-Year Plan for Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035*, Beijing, 2021, setting out China's major objectives for the 14th Five-Year Plan period, including accelerated innovation, structural modernization, ecological conservation, and improved wellbeing, while also articulating long-range goals through 2035, when China aims to achieve socialist modernization with significantly enhanced economic, technological, and governance capacities.

[150] Xi Jinping, *Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*, authoritative English translation by CASI, 2023, available at: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2023-10-30%20ITOW%20Xi%20Jinping%20Thought%20on%20Socialism%20with%20Chinese%20Characteristics%20for%20a%20New%20Era.pdf.

combines technological modernization with social and political objectives, including the pursuit of "common prosperity."

The Plan outlines eight key tasks: (i) strengthening FinTech governance and ethics; (ii) enhancing data capacity and secure data sharing; (iii) building digital infrastructures, including green and energy-efficient data centers; (iv) fostering technological transformation and cooperative innovation; (v) developing integrated business-technology-data platforms; (vi) expanding inclusive, green, and human-centered digital financial services; (vii) scaling RegTech and "look-through" supervision capabilities; and (viii) cultivating FinTech talent while refining standards and legal frameworks.[151]

As of today, the Chinese regulatory sandbox should be understood not only as a mechanism of innovation facilitation, but also as an instrument of strategic economic governance. Its functional logic is not liberal-democratic, but technocratic and policy-integrated, with innovation tolerated insofar as it can be rendered legible, manageable, and consistent with the goals of the party-state apparatus. Whether this model can sustain decentralized, competitive innovation in the long term, without undermining pluralism or limiting the ecosystem of actors, remains an open question. One of the central dilemmas facing the future of the Chinese sandbox lies in the tension between formal legal codification and continued reliance on soft law instruments. While this flexibility has allowed regulators to respond swiftly to technological developments and to experiment with supervisory frameworks in a low-risk setting, it also generates legal uncertainty for participating firms, limits judicial review, and weakens predictability in rule application.[152]

This framework prompted calls from Chinese scholars and legal reform advocates for the enactment of a FinTech Innovation Regulation Law, which would formally define the legal status of sandbox programs, codify entry and supervision criteria, and articulate the relationship between sandbox authorizations and other layers of financial and digital regulation.

Such a statute could also embed procedural safeguards, including rights to appeal, disclosure obligations, and post-participation obligations, thereby enhancing the legitimacy, transparency, and accountability of the sandbox regime.[153]

From a theoretical perspective, the evolution of China's sandbox raises important

---

[151] People's Bank of China, FinTech Development Plan (2022–2025), 4 January 2022, available at: http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4437084/4441980/index.html, stressing that fintech development must be guided by Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, and aligned with the 14th Five-Year Plan and the 2035 long-range objectives, thereby embedding technological modernization in a strategy aimed at systemic stability and common prosperity.

[152] The lack of formal legal grounding is not an incidental feature of the Chinese sandbox; rather, it reflects a broader characteristic of China's financial regulatory governance. The preference for experimental, non-binding tools over legislative reform is consistent with the model of "regulation through administrative experimentation", which allows the central state to monitor innovation without committing to irreversible legal change. However, as fintech activities increasingly involve personal data processing, algorithmic decision-making, and cross-border services, the limitations of this discretionary approach become more apparent.

[153] See: M. Wang, *Regulation Paths of Regulatory Sandbox Entry Mechanism in China*, cit., 404 ff., explicitly calls for the issuance of a dedicated Sandbox Regulation in China, stressing that such legislation should clarify entry standards, expand the diversity of applicants, enhance the transparency of project review, introduce independent expert evaluation, and strengthen consumer protection. This, he argues, would provide greater certainty to applicants and a clearer benchmark for regulatory authorities.

questions regarding the future of experimental governance in authoritarian and developmental states.

Can sandbox models serve as vehicles for regulatory pluralism, or will they remain embedded within state-directed industrial policy logics? Can the Chinese model sustain meaningful innovation and experimentation without judicial guarantees, competitive neutrality, or open eligibility? Will the sandbox act as a bridge toward more adaptive regulatory frameworks, or simply reproduce the asymmetries and controls of the existing financial regime?

The coming years will likely determine whether the Chinese sandbox will evolve into a fully institutionalized mechanism, capable of supporting not only compliance flexibility but also regulatory learning, technological plurality, and participatory governance. Alternatively, it may remain a targeted, elite-centred policy tool, reserved for strategically important firms and technologies deemed vital to national economic security and digital sovereignty.

In sum, the Chinese regulatory sandbox represents an ambitious, state-led model of innovation governance, characterized by scale, institutional integration, and alignment with national development goals. Its future depends not only on its capacity to manage technological risk, but also on its willingness to open up to greater legal codification, normative transparency, and international engagement.

V. Sandbox Approaches and Future Perspectives: A Comparative Framework

The comparative analysis of regulatory sandboxes across the European Union, the United States, and the People's Republic of China reveals a fundamental divergence in regulatory architectures, institutional motivations, and legal modalities. Each system, in fact, reflects the broader structural features of its legal and political order.

In the European Union, the sandbox is gradually moving from a constellation of national-level pilots toward a harmonized regulatory instrument, embedded in formal law through instruments such as the EU Regulation 2022/858 and, more significantly, the EU Regulation 2024/1689.

This shift reflects the Union's effort to align innovation facilitation with constitutional principles such as proportionality, legal certainty, and rights protection, and to ensure that sandbox experimentation does not erode the foundational safeguards of the internal market or the Charter of Fundamental Rights. The European Union's model is thus increasingly normatively constrained, institutionally integrated, and supranationally coordinated.

By contrast, the United States exhibits a federal, pluralistic, and largely decentralized approach, in which state-level initiatives serve as primary laboratories of experimentation. While states such as Arizona, Utah, Florida, and Wyoming have developed functionally sandbox regimes, the absence of federal coordination, uniform eligibility standards, and interoperable compliance pathways limits the model's effectiveness at scale.

The United States' federal agencies, such as the Consumer Financial Protection Bureau, the Securities and Exchange Commission, and the Office of the Comptroller of the Currency, have relied on soft law mechanisms without institutionalizing sandbox regimes within their formal administrative processes.
The result is a fragmented ecosystem, rich in diversity but weak in cross-jurisdictional legal predictability.
The Chinese model, finally, is characterized by a high degree of central coordination, legal flexibility, and alignment with strategic state objectives. The sandbox is not a market-oriented mechanism, but a state-integrated policy tool embedded in the broader vision of technological sovereignty, financial stability, and regulatory control. Innovation is permitted to the extent that it advances national priorities, is operationalized through state-favored institutions, and remains transparent to the party-state apparatus. Legal codification is limited; administrative experimentation dominates.
These structural differences have profound implications for the legitimacy, scalability, and normative content of sandbox-based regulation in each jurisdiction.
This tripartite comparison shows that divergences in sandbox design stem from both institutional architecture and the maturity of national innovation ecosystems. While institutional traditions shape regulatory styles - supranational in the European Union, federal in the United States, and centralized in China - innovation systems condition the strategic use of sandboxes. Jurisdictions with strong technological capacity and capital markets tend to view sandboxes as competitive accelerators, whereas others adopt them more cautiously to balance innovation with constitutional safeguards.
Each sandbox regime brings with it a set of distinctive benefits and systemic limitations. In the EU, the major advantage lies in its ability to institutionalize sandbox experimentation within the formal legal framework, thereby ensuring legal certainty, judicial reviewability, and compliance with fundamental rights.
The integration of sandbox mechanisms within binding legislation demonstrates a commitment to embedding innovation governance within democratic accountability structures.
Yet, this model may suffer from bureaucratic inertia, delayed implementation, and the risk of over-formalization, which can reduce the agility necessary for timely experimentation, particularly in fast-moving sectors like artificial intelligence.
The United States state-level model, conversely, offers regulatory agility, jurisdictional competition, and low entry thresholds, particularly for early-stage firms and technological outsiders. Sandboxes in states like Utah and Wyoming have pioneered innovative models of experimental relief, sectoral focus, and agency discretion.
However, the absence of harmonized criteria, the lack of post-sandbox continuity, and concerns over regulatory capture and competitive distortion undermine long-term legal predictability and systemic fairness. Moreover, the failure of federal regulators to articulate a unified approach fragments the legal space and exposes firms to multi-state compliance risk.
China's sandbox regime offers a distinct form of state-centric scalability, combining political prioritization, bureaucratic integration, and technological deployment at the

national scale. It enables controlled trials of strategic innovations while minimizing institutional resistance.

On the other side, the Chinese model remains exposed to risks of institutional opacity, entry asymmetry, and non-neutral access, privileging state-favored firms and technologies over more disruptive or pluralistic alternatives. Its reliance on soft law and administrative discretion limits transparency, judicial redress, and horizontal knowledge diffusion, reducing its value as a general tool for regulatory learning.

Despite these divergences, convergence pressures are emerging across all three systems. Increasing cross-border fintech activity, demands for regulatory interoperability, and growing recognition of sandbox limitations are driving efforts toward cross-jurisdictional dialogue and normative convergence.

In particular, within the European Union, a networked framework of regulatory sandboxes is being implemented, building on existing initiatives that aim to facilitate cross-border testing and the mutual recognition of outcomes. This perspective reflects a distinctive European approach to regulatory experimentation.

The comparative analysis permits the articulation of a typology of sandbox models along two dimensions: the legal degree of formalization (soft law vs. hard law) and the institutional logic of control (market-driven vs. state-driven).

Along these axes, the European Union model represents a high-formalization, rights-oriented approach; the United States model a low-formalization, market-competitive approach; and the Chinese model a low-formalization, state-coordinated approach.

These models are not converging toward a single standard; rather, they reflect endogenous responses to regulatory, political, and economic constraints.

This framework provides a useful lens for evaluating potential regulatory transplants, legal harmonization efforts, and the risks of conceptual misappropriation.

Looking forward, several normative priorities and regulatory reforms emerge as essential for a sandbox governance across systems:

I) Procedural transparency in sandbox admission, supervision, and evaluation. This includes publication of selection criteria, public reporting on outcomes, and independent oversight mechanisms.

II) The integration of data protection, algorithmic accountability, and fundamental rights safeguards must become a core condition of sandbox testing, especially for high-risk AI systems and digital identity platforms.

III) Regulators should develop post-sandbox transition frameworks, including streamlined pathways to licensure and mechanisms for continuity of consumer protection after experimentation ends.

IV) At the international level, the systems would benefit from a mutual recognition standard, sandbox-to-sandbox coordination protocols, and common taxonomies of innovation-related risk.

Such mechanisms could facilitate regulatory learning across borders and reduce the risk of jurisdictional arbitrage.

In a context where empirical evaluations are still limited, some early findings suggest that sandbox participation can enhance firms' access to investment. For instance, the Bank for International Settlements reported that firms admitted to the UK's Financial Conduct Authority sandbox raised, on average, 15 percent more funding than comparable firms outside the program. Likewise, the World Bank noted that sandboxes are often perceived as credibility-enhancing mechanisms by both investors and regulators.[154]

Policymakers should recognize that sandboxes are not substitutes for regulatory reform, but rather instruments of transition, serving as tools that allow institutions to test new rules, technologies, and supervisory practices before they are formalized.

As such, their legitimacy depends not only on their progressive effectiveness but also on their integration within a broader rule of law framework, one that is responsive to evolving markets and accountable to public values.

[154] See: Cornelli et al., *Regulatory sandboxes and fintech funding: evidence from the UK*, in *Bank for International Settlements (BIS)*, 2020, No. 901. Their analysis shows how sandbox participation correlates with higher funding volumes and a greater likelihood of attracting new and foreign investors, particularly among younger and smaller firms. These findings suggest that sandbox regimes can mitigate information asymmetries and regulatory uncertainty, thereby enhancing early-stage firms' credibility in capital markets.

LA GLOBALIZZAZIONE NELL'ERA DELLE CRISI E DELLA CONFLITTUALITÀ GEOPOLITICA *

Roberta Peleggi

SOMMARIO:
I. INTRODUZIONE. – II. I TRATTI DISTINTIVI E LE PRINCIPALI TENDENZE DELLA NUOVA FASE DELLA GLOBALIZZAZIONE. – III. LA COMPETIZIONE GLOBALE PER L'ACCESSO ALLE MATERIE PRIME «CRITICHE». – IV. LA RICONFIGURAZIONE GEOGRAFICA E STRATEGICA DELLE CATENE GLOBALI DEL VALORE. – V. (*SEGUE*): QUALI CONSEGUENZE PER LA TUTELA DEL LAVORO? – VI. BREVI NOTE CONCLUSIVE.

Although globalization likely remains the dominant paradigm of our time, it is currently undergoing a significant transformation, accompanied by a gradual reconfiguration of the international order that has prevailed for decades. This transformation is characterized, among other factors, by an increased level of state intervention in the economic sphere, aimed at safeguarding national security and promoting self-sufficiency. The purpose of this paper is to critically reflect on two specific aspects within this context — the race for natural strategic resources and the geographical reconfiguration of global value chains — highlighting the political and economic tensions that arise from these dynamics, as well as their repercussions, in particular, for the protection of the most vulnerable workers.

Keywords: Globalizzazione economica – Sicurezza nazionale – Accesso alle risorse naturali – Riconfigurazione catene globali del valore – Tutela dei lavoratori

I. INTRODUZIONE

Com'è noto, la globalizzazione è un fenomeno complesso che va ben oltre la dimensione economica[1]. Essa si alimenta di flussi tra culture – anche giuridiche – che mettono in comunicazione e intrecciano la dimensione universale con quella locale[2], generando al proprio interno tensioni contrastanti, orientate tanto a favorire l'integrazione e l'omogeneità quanto a promuovere la frammentazione e i tratti identitari[3].
Peraltro, anche adottando come unico angolo di osservazione quello economico, la globalizzazione appare come un processo che non ha seguìto un'evoluzione lineare né ha conosciuto un andamento uniforme nel tempo, alternando fasi di accelerazione a momenti di arresto in risposta ai mutamenti del contesto storico-politico.
Sono molti gli studiosi che condividono una lettura storicamente orientata di questo fenomeno. Sebbene non vi sia sempre consenso sulle periodizzazioni proposte e

---

* Il presente contributo costituisce una versione riveduta e ampliata della relazione presentata in occasione del XXVIII Colloquio biennale dell'Associazione Italiana di Diritto comparato, tenutosi a Palermo nei giorni 29-31 maggio 2025.

[1] Cfr., *ex multis*, M.B. Steger, *La globalizzazione,* trad. it., Bologna, 2021; U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, trad. it., Roma, 2009; S. Sassen, *Una sociologia della globalizzazione*, trad. it., Torino, 2008.

[2] Cfr., tra altri, V. Roudometof, *Glocalization. A Critical Introduction*, New York, 2016; R. Robertson, *Globalization,* in M. Featherstone - S. Lash - R. Robertson (eds.), *Global Modernities*, London, 1995; con specifico riferimento alla dimensione giuridica M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato*, Roma-Bari, 2006; cfr., altresì, S. Mancuso, *Law and Glocalization*, in V. Roudometof - U. Dessì (ed.), *Handbook of Culture and Glocalization,* Cheltenham 2022, p. 76 ss.

[3] Cfr., tra altri, B. Sousa-Santos, *Globalizations,* in *Theory, Culture & Society*, 2006, p. 393 ss.; I. Clark, *Globalization and Fragmentation*, Oxford, 1997, trad. it., Bologna 2001, p. 7 ss.

sull'individuazione del momento di avvio – elemento che incide, in ultima analisi, sul fatto se poterla concepire come preesistente allo sviluppo del modello capitalistico o, quantomeno, al capitalismo industriale –[4], tale impostazione consente di identificare alcune stagioni passate, o concluse, della globalizzazione e una stagione – o forse, più correttamente, una fase – attuale che si è aperta all'indomani della fine della cd. iper-globalizzazione.

Con quest'ultimo termine intendendosi il momento di massima espansione e intensità sperimentato dalla globalizzazione a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso all'insegna del credo neoliberale, che diversi autori hanno considerato radicalmente nuova rispetto al passato[5] in ragione dell'intensificarsi delle relazioni commerciali indipendenti dai rapporti coloniali e quindi estese a un numero più elevato di Stati rispetto al periodo precedente; della liberalizzazione della circolazione di capitali che ha reso possibile un'integrazione economica profonda tra Paesi[6]; della rivoluzione tecnologica e informatica che ha consentito la formazione di una «economia mondiale funzionante in tempo reale»[7], iper-finanziarizzata e disancorata dalla dimensione territoriale[8], nonché dell'accresciuta rilevanza del settore dei servizi nell'economia globale. Le gravi crisi mondiali sperimentate negli ultimi quindici anni – la crisi finanziaria del 2008 innescata dalla vicenda dei mutui *subprime*[9] e poi quella causata dalla pandemia da Covid-19, le cui conseguenze economiche sono state aggravate dal conflitto ancora in corso tra Russia e Ucraina – che hanno richiesto un intervento massiccio dello Stato nella sfera economica per contrastare le fasi di recessione, hanno fatto decretare la fine della iper-globalizzazione (che aveva peraltro già ampiamente svelato le proprie contraddizioni) e con essa il superamento del paradigma dello Stato minimo, per lungo tempo ritenuto dominante[10].

In un simile contesto, segnato da crescenti tensioni politiche e dalla competizione economica e per le sfere di influenza soprattutto tra Stati Uniti e Cina, la comunità scientifica ha iniziato a riflettere sul destino della globalizzazione, domandandosi se il nuovo tornante da questa imboccato avrebbe portato al suo tramonto, a un suo rallentamento o se si stesse invece verificando una graduale riconfigurazione della sua geometria[11].

---

[4] Vedine una sintesi in D. Olstein, *Le molteplici origini della globalizzazione. Un dibattito storiografico*, in *Contemporanea,* 2006, p. 403 ss.

[5] Cfr., ad esempio, G. Ritzer, *Globalization II: Some Basic Issues, Debates and Controversies,* in G. Ritzer – P. Dean (eds.), *Globalization: A Basic Text,* Sussex, 2010, p. 33 ss.; R. Chase, *The More Things Change... Learning from Other Eras of «Unprecedented» Globalizati*on, in *SAIS Review*, 2000, 2, p. 223 ss.

[6] Cfr., per tutti, N. Acocella, *La globalizzazione e l'equilibrio economico mondiale*, Roma, 2020, p. 15 ss.

[7] L. Gallino, *Globalizzazione e sviluppo della rete*, Atti del Convegno 'Mappe del Novecento' (Rimini, 22-24 novembre 2001), in *Erodoto*, supplemento al numero 43/44, anno XIV, p. 125 ss.

[8] Cfr., per tutti, N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, (n.e.) 2006.

[9] Per la ricostruzione di questa vicenda cfr. E. Mostacci – A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, Torino, 2023, p. 327 ss.

[10] Cfr., tra altri, P. Gerbaudo, *Più Stato, quale* Stato?, in *La Rivista Il Mulino*, 2023, p. 28 ss.; sul tema anche A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati,* 2024, p. 63 ss.

[11] Cfr., tra i contributi più recenti, F. Maronta, *Deglobalizzazione. Se il tramonto dell'America lascia il mondo senza centro*, Milano, 2024; M. Magnani, *Il grande scollamento. Timori e speranze dopo gli eccessi della globalizzazione*, Milano, 2024; S. Cassese, *Stato e globalizzazione: chi vince e chi perde*?, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 2024, p. 531 ss.; A. D'Attorre, *Metamoformosi della globalizzazione – Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Bari-Roma, 2023.

Pur condividendo questa ultima lettura – che conferma i vantaggi del libero scambio e, in ultima analisi, l'insostenibilità dell'isolamento economico nel mondo contemporaneo –, non si può negare che il quadro generale risulti oggi più complicato e incerto a causa delle scelte della nuova amministrazione statunitense a seguito del reinsediamento di Donald Trump alla Casa Bianca. Com'è noto, infatti, fin dalle prime settimane del suo secondo mandato il Presidente Trump si è presentato come *disruptor* sia dell'ordine interno che di quello internazionale[12], rilanciando con rinnovata determinazione l'attuazione del programma *Make America Great Again* e adottando, come una delle principali strategie, l'imposizione di dazi elevati e generalizzati nei confronti di moltissimi Paesi, e in particolare nei confronti della Cina[13]. Lungi dal poter essere considerati uno strumento sostitutivo della politica industriale, i dazi imposti dagli Stati Uniti e le misure di ritorsione da parte dei Paesi colpiti stanno determinando un innalzamento delle barriere commerciali su scala globale, incidendo sulla conformazione dei network produttivi transnazionali e interessando anche le economie emergenti di Asia, America Latina e Africa.
Tuttavia, anche prima degli sviluppi più recenti, cui si è fatto qui appena cenno, sono sembrati emergere alcuni tratti distintivi dell'attuale fase della globalizzazione e alcune dinamiche che ne hanno forzato il corso. Partendo da una breve descrizione di tali caratteristiche, il presente contributo intende soffermarsi su due aspetti specifici legati all'accesso alle risorse naturali e alla riconfigurazione geografica della produzione globale, mettendo in luce le tensioni politiche ed economiche che ne derivano e, in particolare, le possibili ricadute sul piano della tutela dei lavoratori.

II. I TRATTI DISTINTIVI E LE PRINCIPALI TENDENZE DELLA NUOVA FASE DELLA GLOBALIZZAZIONE

Negli anni più recenti – e segnatamente dopo la pandemia da Covid-19 e l'inizio del conflitto russo-ucraino – il processo di globalizzazione sembra essere entrato in una nuova e più incerta fase evolutiva. Alcuni tratti peculiari sono parsi, in effetti, emergere: una struttura multipolare, che segna il superamento dell'ordine fondato sull'egemonia statunitense[14]; una natura tendenzialmente disordinata e frammentata, andando articolandosi attorno a gruppi fluidi e instabili di alleanze tra Paesi non necessariamente legati da un collante valoriale (com'è il caso dei BRICS[15]) e, contestualmente, un carattere più conflittuale e aggressivo.

[12] Cfr. M.R. Ferrarese, *Democrazia tra consenso, diritto e disuguaglianze*, in *La Rivista Il Mulino*, 6 febbraio 2025.
[13] Vale la pena di ricordare che, nel maggio 2025, la *U.S. Court of International Trade* ha dichiarato parzialmente illegittimi i dazi imposti da Trump – e, specificamente, quelli da lui applicati invocando la Sec. 1702 dell'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) –, e che tale decisione è stata confermata alla fine di agosto 2025 dalla *U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit* (*V.O.S. Selections, Inc., et alii v. United States*, 29 agosto 2025). L'amministrazione statunitense ha quindi presentato ricorso alla Corte Suprema federale, la cui decisione è attesa per i primi giorni di novembre 2025.
[14] Cfr., ad esempio, A. D'Attorre, *Metamoformosi della globalizzazione,* cit.
[15] l termine "BRICS" si riferisce a una coalizione composita di Stati originariamente costituita da Cina, Russia, Brasile, India e Sudafrica, alla quale si sono finora aggiunti Iran, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Etiopia e Indonesia. Nel 2024, durante il vertice di Kazan, in Russia, è stata creata la modalità di paese associato, che consente di partecipare alle riunioni in qualità di semplici osservatori. Attualmente, dieci

Sotto questo ultimo profilo, è stato osservato che gli Stati non sembrano più concepire la globalizzazione come uno strumento per rafforzare le proprie economie attraverso una cooperazione estesa che serva (anche) a pacificare i rapporti interstatali; al contrario, tendono sempre più a interpretarla come un gioco a somma zero, in cui le interdipendenze economiche vengono sfruttate a fini strategici e coercitivi[16], minando «il capitale politico di fiducia su cui si fondano le relazioni internazionali»[17].

E, dopo anni in cui è rimasta confinata ai margini (sebbene persistendo come «sfondo immobile» delle dinamiche tra Stati[18]), purtroppo anche la guerra – concreta o minacciata – è tornata di attualità nelle agende politiche dell'Occidente.

Dentro questo quadro generale, cui si accompagna la regressione della democrazia liberale in Europa, si possono individuare alcune dinamiche specifiche che stanno ridefinendo la geometria della globalizzazione – ancorché in una forma ancora variabile e instabile – e che si collegano, in misura più o meno diretta, alla crescente centralità assunta dalla tutela degli interessi nazionali – o meglio, della sicurezza nazionale – divenuta un elemento chiave dell'azione statale, soprattutto all'indomani della crisi causata dalla pandemia di Covid-19.

Tra queste dinamiche, figurano il crescente aumento nelle economie avanzate di interventi di politica industriale – considerata per decenni un'interferenza indebita nel libero mercato[19] – finalizzati a rafforzare nel lungo periodo la competitività in settori strategici (come, *in primis*, quelli dei semiconduttori e dell'intelligenza artificiale)[20], uno screening più selettivo degli investimenti esteri diretti per contrastare speculazioni e acquisizioni di imprese nazionali[21], il riaccendersi del protezionismo e un impiego crescente di sanzioni commerciali unilaterali (dazi, divieti o restrizioni alle esportazioni) [22], favorito dall'indebolimento dell'apparato giurisdizionale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio[23], nonché la competizione per l'approvvigionamento di materie prime cd.

Paesi di diverse regioni del mondo hanno questa qualifica: Bielorussia, Bolivia, Cuba, Kazakistan, Nigeria, Malesia, Thailandia, Uganda, Uzbekistan e Vietnam. Cuba è tra i Paesi con cui sono in corso trattative per una possibile adesione. Tra i vari contributi in materia, si vedano almeno G. Barbieri, *L'allargamento BRICS tra multilateralismo e multicentrismo*, in DPCE online, 2025, 68(4). https://doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2391; L. Scaffardi, *Dal BRICS al BRICS+. Alla ricerca di una diversa e forte modernità*, in DPCE online, 2025, 68(4), https://doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2412; S. Mancuso, *L'allargamento dei BRICS e l'Africa: sfide e prospettive*, in *DPCE online*, 2025, 68(4). https://doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2392.

16 M.R. Ferrarese, *Democrazia tra consenso, diritto e disuguaglianze*, cit.

17 G. Farese, *Oltre i dazi*, in *La Rivista Il Mulino*, 29 luglio 2025.

18 A. Somma, *L'Unione europea nel sistema di guerra: il conflitto russo ucraino e le evoluzioni del capitalismo*, in *Costituzionalismo.it,* 2025, p. 18 ss. (p. 22).

19 P. Gerbaudo, *Più Stato, quale Stato*, cit., p. 35.

20 Sulla 'rinascita' della politica industriale nelle economie avanzate, cfr., tra altri, K. Aiginger - D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2020, p. 189 ss.

21 Tra i molti contributi sul tema, cfr. A. Aresu - M. Negro, *La geopolitica della protezione. Investimenti e sicurezza nazionale: gli Stati Uniti, l'Italia e l'Ue.* Fondazione verso l'Europa, Fondazione per lo studio sui mercati pubblici, Città di Castello, 2019, p. 27 ss.

22 Cfr., tra altri, G. Ottaviano, *Riglobalizzazione – Dall'interdipendenza tra Paesi a nuove coalizioni economiche*, Milano, 2022; p. 2 ss.; G.C. Hufbauer – E. Jung, *What's New in Economic Sanctions*?, in *European Economic Review*, 2020, p. 1 ss.

23 Sulle ragioni che hanno determinato l'indebolimento dell'organo di appello (*Appellate Body)* dell'OMC quale organo deputato a decidere in maniera vincolante le controversie commerciali tra Stati, G. Sacerdoti,

critiche e la riorganizzazione geografica delle catene globali del valore secondo percorsi alternativi che garantiscano minori rischi e una minore dipendenza da Paesi "non graditi". Con l'obiettivo di delinearne un quadro generale – e necessariamente non esaustivo – la nostra attenzione sarà rivolta agli ultimi due aspetti, in quanto particolarmente significativi della fase attuale di competizione e conflittualità della globalizzazione e, al contempo, capaci di far emergere le persistenti criticità e contraddizioni del sistema economico contemporaneo.

III. LA COMPETIZIONE GLOBALE PER L'ACCESSO ALLE MATERIE PRIME «CRITICHE»

Il controllo di risorse naturali scarse e al tempo stesso "strategiche" è oggi un aspetto chiave delle relazioni politiche ed economiche tra Paesi. La vicenda dell'accordo tra Stati Uniti e Ucraina per lo sfruttamento delle terre cd. rare – che fanno parte, insieme ad alcuni metalli e minerali, delle materie prime «critiche» – è più che eloquente a questo riguardo[24]. Presenti in natura in misura limitata, spesso in forma co-associata, e soggette a processi estrattivi, di separazione e di raffinazione molto complessi, le materie prime cd. critiche presentano proprietà chimico-fisiche uniche tali da renderle indispensabili non solo per la transazione energetica, ma anche per settori di importanza nevralgica come quello militare[25].

Sebbene la competizione per l'accesso alle risorse minerarie non sia un fenomeno nuovo – e le pesanti conseguenze sotto il profilo socioeconomico e ambientale del cd. estrattivismo siano state ampiamente indagate[26]–, è evidente che la crescita esponenziale e senza precedenti della domanda di questi materiali prevista nei prossimi decenni conferisce alla questione una rinnovata rilevanza.

La competizione tra Stati Uniti e Cina per il controllo delle materie prime critiche è particolarmente accesa. La Cina può contare su dotazioni straordinarie: basti pensare che

---

Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un global public good da difendere, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 685 ss.; A. Ligustro - M. Buccarella, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC,* in *DPCE online*, 2023, p. 1529 ss.

[24] L'accordo, firmato a fine aprile 2025, prevede la creazione di un fondo gestito congiuntamente da Stati Uniti e Ucraina (lo *United States–Ukraine Reconstruction Investment Fund*), lasciando a quest'ultima la piena sovranità sulle risorse. I proventi saranno destinati a finanziare la ricostruzione e lo sviluppo delle infrastrutture ucraine, senza obblighi di rimborso per gli aiuti militari statunitensi già forniti. Tuttavia, gli Stati Uniti si sono assicurati una larga fetta dei proventi derivanti dallo sfruttamento delle risorse minerarie ucraine per il futuro.

[25] Ad oggi l'elenco delle materie prime critiche non può considerarsi chiuso e immodificabile. Nell'ultimo rapporto della Commissione europea pubblicato nel 2023, si contano trentaquattro elementi, mentre la lista pubblicata nel 2022 dallo *US Geological Survey* si compone di cinquanta. Il nucleo fondamentale può dirsi comunque costituito da minerali come cobalto, grafite, litio, manganese, nichel, rame e titanio, oltre che dalle cd. terre rare ("*Rare Earth Elements*", REE).

[26] Sull'argomento si vedano almeno F. Serratos, *De los orígenes del extractivismo al neoextractivismo en América Latina*, in *Revista de la Universidad de México*, 2023, p. 6 ss.; M. Skakal, *Old and New Dependency Related to Extractivism*, in *Economia e Lavoro*, 2022, p. 53 ss.; M. Svampa, *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina,* Wetzlar, 2019; M. Carducci, «*Estrattivismo» e «nemico» nell'era «fossile» del costituzionalismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 61 ss. T. Aureliani, *Estrattivismo criminale: violazioni dei diritti umani e resistenze dei popoli indigeni in Messico*, DOI: https://doi.org/10.54103/milanoup.93.136.

possiede il più grande giacimento del mondo[27], e che meno di dieci miniere di terre rare si trovano al di fuori dei suoi confini. Inoltre, il Paese ha acquisito miniere e costruito nel corso del tempo rapporti di scambio privilegiati con Stati africani e dell'America Latina ricchi di risorse (come, ad esempio, la Bolivia[28]) nell'ambito della *Road and Belt Initiative*, l'ambiziosa strategia di politica estera lanciata nel 2013 dal Presidente Xi Jinping con l'obiettivo di rafforzare la leadership globale della nazione[29]. Oltre a questo, favorita anche da regolazioni statali in materia ambientale poco stringenti[30], la Cina detiene il monopolio sulle tecniche di estrazione e raffinazione delle materie prime critiche, un vantaggio strategico che la pone in una posizione di supremazia nel mercato globale.
Dunque, nonostante gli Stati Uniti vantino il secondo giacimento più grande del mondo[31] e abbiano puntato molto sull'innovazione tecnologica destinando, a partire dalla presidenza Biden, ingenti somme per il mantenimento in patria delle attività di lavorazione dei minerali strategici[32], concludendo parallelamente accordi bilaterali e progetti di cooperazione con altri Paesi, soprattutto con Canada e Australia, la loro dipendenza dalla Cina durerà ancora a lungo. Non è un caso che, come forma di ritorsione ai dazi imposti dalla nuova amministrazione Trump, a partire dall'aprile 2025 la Cina abbia introdotto restrizioni e divieti all'esportazione di magneti di terre rare di cui detiene circa il 90% della produzione globale, nonché di metalli critici come gallio, germanio e antimonio, la cui raffinazione avviene quasi esclusivamente sul proprio territorio[33].
Parallelamente, il Paese asiatico ha introdotto un nuovo sistema di regolamentazione delle licenze all'esportazione che sta rendendo più difficoltoso per determinate forniture di raggiungere le imprese statunitensi, con ricadute negative anche per l'Unione europea, al cui interno sono state sollevate preoccupazioni pure in ragione della richiesta di avere accesso a informazioni sensibili quale condizione preliminare per autorizzare

[27] Si tratta del Bayan Obo, situato nella zona interna della Mongolia.
[28] Vale la pena di osservare che Paesi dell'America Latina come Bolivia, Messico e Cile hanno avviato negli anni più recenti un percorso volto a riportare lo sfruttamento delle risorse minerarie - e in particolare quella del litio - sotto il controllo statale quale reazione alle politiche estrattiviste adottate dai governi locali a partire dagli anni Duemila che hanno favorito imprese private, in particolare straniere (per la Bolivia, cfr. C. Vegezzi, *L'estrazione mineraria in Bolivia. Un paradosso politico e sociale tra estrattivismo e prove di sostenibilità,* in *Visioni LatinoAmericane*, 2024, p. 106 ss., DOI:10.13137/2035-6633/36131; per il Messico, si veda la riforma della *Ley Minera*, approvata nell'aprile 2022, che ha dichiarato il litio patrimonio della nazione; sulla vicenda cilena, si veda M. Goldoni, *Costituzionalismo e vincoli geoeconomici: il modello estrattivista*, in *Diritto costituzionale*, 2025, p. 107 ss.; R. Leale, *Litio e sovranità: le sfide del Cile nella nazionalizzazione delle risorse*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali* (https://iari.site), 16 ottobre 2024).
[29] Cfr., tra altri, G. Barbieri – A. Miranda, *One Belt One Road: Understanding China's Activism in Contemporary World. Does the Flap of a Butterfly's Wings in China Set Off a Tornado in Europe (UK Included)*?, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2018, xxx, p. 1 ss.; G. B. Andornino, *The Belt and Road Initiative in China's Emerging Grand Strategy of Connective Leadership, in China & World Economy,* 2017, p. 4 ss.; Y. Huang, *Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment,* in *China Economic Review*, 2016, p. 314 ss.; sul tema anche G. Martinico, *Soft law e comparazione giuridica. Il caso della Belt and Road Initiative*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi,* 2022, p. 191 ss.
[30] Cfr. A. Huyue Zhang, *Rare Earths are China's Trump Card*, in *Project Syndicate*, 14 agosto 2025.
[31] Si tratta del Mountain Pass, situato nello Stato della California.
[32] Cfr. J. Fernyhough, *Pentagon Bankrolls Rare Earths Plant as US Plays Catch-Up to China*, in *Financial Times*, 14 giugno 2022.
[33] *China Halts Critical Exports as Trade War Intensifies*, in *The New York Times*, 13 aprile 2025. A giugno 2025, Washington e Pechino hanno tuttavia concordato di farsi reciproche concessioni: la Cina ha revocato il blocco sulle terre rare verso gli USA, mentre questi ultimi hanno allentato i limiti sull'export di semiconduttori verso la Cina.

l'esportazione di terre rare, misura che potrebbe comportare la divulgazione di segreti industriali[34].

D'altra parte, benché l'Unione europea stia puntando – con una strategia formalizzata in un Regolamento approvato nel 2024, il cd. *Critical Raw Materials Act*[35] – a rafforzare la propria autonomia[36], i Paesi membri risultano, nel complesso e con le differenze del caso, ancora largamente dipendenti dall'apporto di Paesi extra UE anche per quanto riguarda i processi a valle della catena. Gli obiettivi fissati dal Regolamento risultano molto ambiziosi e, secondo numerosi esperti, appaiono sostanzialmente impossibili da raggiungere nei tempi previsti, richiedendo lo stanziamento di ingenti capitali, soprattutto privati, e un significativo investimento in ricerca e sviluppo da parte anche dei singoli Stati[37], ambiti nei quali finora si sono registrati scarsi progressi.

Per garantirsi un'adeguata provvista di minerali critici, l'Unione europea ha finora puntato soprattutto sulla conclusione di accordi commerciali bilaterali con vari Paesi (come Kazakistan, Angola, Groenlandia) e accordi di partneriato (con l'Ucraina e la Groenlandia) e, nel dicembre 2024, ha firmato un accordo con i paesi aderenti al Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay) che darà vita – una volta entrato in vigore – ad una delle più vaste aree di libero scambio del mondo.

Si tratta, però, di un accordo molto controverso: sebbene la maggior parte delle resistenze riguardino il futuro ingresso nel mercato unico di prodotti agricoli realizzati con standard ambientali, igienico-sanitari e sociali significativamente inferiori a quelli europei e il grave pregiudizio economico che deriverà agli agricoltori europei da una competizione sleale[38], è tutt'altro che irrealistico prefigurare che il nuovo Trattato favorirà anche pratiche agricole intensive e attività estrattive altamente inquinanti, capaci di ridurre drasticamente le riserve di acqua dolce (come nel caso dell'estrazione del litio in Argentina), di contaminare fiumi, aria e suolo e di danneggiare le popolazioni locali, in particolare le comunità indigene[39].

Inoltre, non può sottacersi che, in modo particolare nei Paesi meno sviluppati dove le tecniche rimangono artigianali e scarsamente meccanizzate, l'industria estrattiva è anche

[34] Si veda la Risoluzione "UE-Cina: affrontare le restrizioni cinesi all'export di terre rare", adottata dal Parlamento europeo il 10 luglio 2025.

[35] Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020 in GUUE, Serie L, 3 maggio 2024.

[36] A tal fine, l'Unione ha previsto un aumento significativo della produzione interna entro il 2030, imponendo che determinate percentuali dei materiali siano estratte da miniere site nel territorio dell'Unione europea o ivi raffinate e lavorate e che siano potenziate le attività di recupero e riciclo in modo tale da ridurre la dipendenza dall'estero, in particolare dalla Cina.

[37] Cfr. R. Perincek - A. Goldthau, *Ensuring Europe's Supply of Critical Minerals*, in *Project Syndicate*, 22 gennaio 2025.

[38] È qui appena il caso di osservare che, al fine di convincere i Paesi più riluttanti nei confronti dell'Accordo, la Commissione europea ha proposto di istituire una riserva finanziaria da un miliardo di euro per il periodo 2028-2034 allo scopo di compensare gli agricoltori europei per il potenziale pregiudizio economico che subiranno dalla progressiva apertura del mercato dei prodotti agricoli. I presupposti di attivazione di questo strumento appaiono, tuttavia, allo stato ancora incerti.

[39] Cfr. *L'accordo Ue-Mercosur spaventa i popoli indigeni brasiliani*, in *Euronews*, 19 maggio 2025.

altamente rischiosa per i lavoratori che vi sono impiegati – non di rado bambini –, oltre a essere spesso gestita in modo illegale[40].

È difficile, dunque, non condividere le preoccupazioni e le critiche che riguardano la rotta di collisione che può determinarsi tra questo accordo e gli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale che l'Unione europea si è data con il *Critical Materials Act* anche relativamente all'approvvigionamento delle materie critiche da parte di Paesi partner[41]. Per non parlare, poi, dello slittamento dell'entrata in vigore delle misure prese con il Regolamento europeo contro la deforestazione[42] che intenderebbe contrastare, attraverso un sistema di *due diligence* imposto alle imprese importatrici, il depauperamento delle foreste e il cambiamento climatico connessi al consumo nel mercato interno di prodotti ottenuti da cacao, caffè, olio di palma, soia, legno, gomma, carbone e carta stampata, nonché dall'allevamento di bovini[43].

Una nota positiva è, invece, rappresentata dalla circostanza che la Commissione europea ha (finora) escluso di intraprendere esplorazioni sottomarine per rafforzare la propria autonomia quanto alla provvista di materie critiche – opportunità che, invece, il Rapporto Draghi non ha affatto escluso[44] –, ritenendo che le tecnologie attuali non siano sufficientemente avanzate per garantire la protezione degli ecosistemi marini, con il rischio di aggravare ulteriormente gli effetti avversi del cambiamento climatico[45]. Aderendo alla

[40] Nell'area latino-americana, un tentativo di contrastare l'attività mineraria illegale favorendo l'emersione delle attività informali ha rappresentato l'istituzione, nel 2017, del *Registro Integral de Formalización Minera del Perù* (cd. Reinfo), nato con gli obiettivi di facilitare il passaggio alla legalità dei minatori artigianali e promuovere pratiche responsabili in materia di ambiente e lavoro. Tuttavia, si tratta di una misura controversa, che secondo taluni avrebbe addirittura favorito attività illegali, non ultimo a causa delle ripetute proroghe del termine concesso ai lavoratori peruviani per regolarizzarsi. Secondo quanto diffuso dalle agenzie di stampa, l'annuncio della scadenza del termine ha dato luogo, nei primi giorni di luglio 2025, a intense proteste da parte di migliaia di lavoratori che hanno bloccato importanti arterie stradali del Paese, ostacolando l'attività delle multinazionali straniere coinvolte nell'estrazione del rame.

[41] Cfr. art. 37 del Regolamento (UE) 2024/1252.

[42] Regolamento (UE) n. 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, in GUUE, serie L, 6 giugno 2023.

[43] Benché l'entrata in vigore del Regolamento fosse stata prevista per il dicembre 2024, le istituzioni europee, sotto la pressione delle imprese, ma anche di alcuni Paesi membri e di Paesi terzi, ha deciso di rimandarla di un anno per consentire agli operatori coinvolti di prepararsi adeguatamente all'attuazione. In base al Regolamento, infatti, le imprese sia grandi sia piccole saranno tenute a inserire in un sistema di informazione europeo una dichiarazione nella quale attestano di aver esercitato la due diligence, e che i prodotti da loro immessi sul mercato sono conformi alle norme europee. Questa dichiarazione dovrà contenere anche informazioni essenziali per il monitoraggio, incluse le coordinate geografiche dei terreni agricoli di coltivazione delle materie prime. Sarà elaborata una classificazione speciale dei Paesi esportatori in base al rischio di deforestazione, da cui dipenderà l'intensità degli oneri a carico delle imprese (per rilievi critici sul tema, tra altri, M. Flick, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG*, in *Rivista giuridica ambiente*, 2023, p. 49 ss.)

[44] Cfr. *The Future of European Competitiveness*, Rapporto per la Commissione Europea, Bruxelles, 2024, disponibile su: https://commission.europa.eup., 57-58.

[45] Le attività di estrazione possono danneggiare irreversibilmente habitat unici, come le montagne sottomarine e i coralli, alterare la biodiversità, disturbare la catena alimentare marina e rilasciare sostanze inquinanti nelle acque oceaniche, con effetti a lungo termine sugli ecosistemi; cfr., ad esempio, F. ALTHAUS *et alii., Impacts of Deep-sea mining on the environment: A Review of impacts and mitigation measures*, in *Environmental Science & Policy*, 2009, p. 989 ss.) Un altro aspetto critico riguarda l'eventualità che le operazioni di *mining* possano compromettere il ciclo biogeochimico degli oceani, influenzando il sequestro di carbonio e quindi incidendo negativamente sugli effetti del cambiamento climatico (cfr., in tal senso, E. RAMIREZ-LLODRA, et

posizione della Commissione, il Portogallo è stato il primo Paese membro a vietare tali attività fino al 2050[46]. Tuttavia, occorre vedere se tali scelte sopravviveranno alle pressioni dell'industria della difesa dovute alle scelte di riarmo, in un contesto generale in cui i leader europei sembrano disposti a sacrificare il futuro climatico del continente rinunciando al ruolo guida che l'Unione europea aveva cercato di assumere[47].

Nelle more del raggiungimento di un (difficile) accordo su norme o linee guida internazionali che regolamentino il *deep-sea mining*, la Cina è invece il Paese che ha finora ottenuto il maggior numero di licenze di esplorazione per attività estrattive sottomarine in acque internazionali da parte della *International Seabed Authority* (ISA), organismo intergovernativo istituito nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare[48] con il compito (tra gli altri) di adottare un *Mining Code* e di cui il gigante asiatico è il principale contributore. Senza contare che la Cina vanta una posizione di vantaggio – *in primis,* rispetto agli Stati Uniti – anche nella difficile impresa della cd. corsa ai corpi celesti che sembrerebbero provvisti di risorse minerarie ben superiori rispetto a quelle terrestri[49]. Gli Stati Uniti – tra i pochi Paesi non firmatari della Convenzione sul diritto del mare[50] – hanno manifestato l'intenzione di sfidare apertamente la Cina: con un *executive order* firmato dal presidente Trump nell'aprile 2025[51], si è deciso di accelerare l'autorizzazione di progetti

al., *Deep-sea mining and a Changing Ocean: A review of the potential impacts*, in *Oceanography and Marine Biology*, 2011, p. 231 ss.).

[46] Si veda la legge n. 36/2025 del 31 marzo 2025 (Diário da República n.º 63/2025, Série I de 2025-03-31). Mentre altri Paesi membri hanno aderito a una moratoria internazionale, nel gennaio 2024 la Norvegia è, invece, diventata il primo Paese a concedere l'autorizzazione per l'estrazione di metalli dai fondali situati all'interno della sua piattaforma continentale, giustificandola come un contributo all'autonomia energetica dell'Unione europea. Tuttavia, a fronte delle pressioni interne e dell'opinione pubblica, il governo norvegese ha annunciato la temporanea sospensione dei piani.

[47] Si vedano, da ultimo, le determinazioni assunte dal Consiglio europeo sulla sicurezza e difesa dell'UE del 26 giugno 2025, con cui sono stati confermati l'obiettivo di potenziare in modo sostanziale la capacità difensiva dell'Unione entro i prossimi cinque anni e l'attivazione delle clausole di deroga del Patto di stabilità per sostenere le spese militari. È stata anche sollecitata una rapida approvazione degli incentivi agli investimenti nel settore difesa all'interno del bilancio UE ed è stata sottolineata l'importanza di mobilitare capitali privati, con l'invito alla Banca Europea per gli Investimenti ad aumentare i fondi disponibili per la difesa. Per una lettura critica del documento, sotto il profilo della logica intergovernativa sottesa alla PESC, cfr. G. Gioia, *Sul Consiglio europeo del 26 giugno 2025, ovvero il dilemma dell'Unione*, in *Diritticomparati.it,* 22 luglio 2025.

[48] L'*International Seabed Authority* è organismo istituito in forza dell'Accordo relativo all'implementazione della Parte XI della Convenzione delle Nazioni Uniti sul diritto del mare, entrato in vigore il 26 luglio 1996 e ratificato attualmente da 153 Paesi (per l'elenco dei Paesi aderenti, si veda all'indirizzo internet https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#Agreement%20relating%20to%20the%20implementation%20of%20Part%20XI%20of%20the%20Convention)

[49] L. Benacchio, *Spazio, corsa agli asteroidi per metalli preziosi e terre rare*, in *Il Sole 24ore*, 17 aprile 2025; sugli aspetti giuridici della "nuova" corsa allo spazio, cfr., tra altri, V. Barela, *The Exploitation of Space Resources. A Prospective on Accords and New Governance*, in S. Zolea (a cura di), *Comparative Visions in Space Law*, RomaTre University Press, Roma, 2024, p. 57 ss.; S. Zolea, *Esplorazione spaziale e nuove forme di appartenenza*, in *The Cardozo Electronic Law Bullettin*, 2020, DOI: https://doi.org/10.13135/1128-322X/6140.

[50] Per l'elenco aggiornato degli Stati firmatari della Convenzione si veda all'indirizzo https://www.un.org/Depts/los/reference_files/StatusTablesEnglish.pdf.

[51] *Fact Sheet: President Donald J. Trump Unleashes America's Offshore Critical Minerals and Resources, The White House*, 24 aprile 2025.

di estrazione mineraria non solo nelle acque territoriali, ma anche al di fuori di esse, alimentando preoccupazioni[52] e tensioni a livello internazionale[53].
Infine, particolarmente attuali rispetto alla questione dello sfruttamento delle risorse minerarie sono le vicende politiche della Groenlandia, un territorio dalla posizione geografica strategica che ha attirato gli appetiti sia della Cina sia degli Stati Uniti, questi ultimi – com'è noto – addirittura non escludendo, come dichiarato dal Presidente Trump nelle prime esternazioni dopo la vittoria elettorale, il ricorso alle armi per acquisirne il controllo[54].

IV. La riconfigurazione geografica e strategica delle catene globali del valore

Il secondo aspetto che intendiamo considerare in questa sede riguarda la riorganizzazione geografica delle catene globali del valore (*global value chains*).
Com'è noto, le catene globali del valore sono reti complesse cui partecipano svariati soggetti economici e che sono tenute insieme da vincoli di tipo societario e/o contrattuale. Attraverso tali reti, che hanno reso possibile la scomposizione della produzione in più fasi su cui poggia l'attuale integrazione profonda tra economie, incidendo significativamente anche nei rapporti tra Nord e Sud del mondo, passa un'elevatissima percentuale del commercio internazionale odierno[55].
È utile ricordare che le catene del valore, la cui conformazione può variare anche molto da settore a settore, non sono strutture fisse, bensì dinamiche, la cui configurazione non dipende solo dalla risposta delle singole imprese alle pressioni del mercato, ma risente anche di altre variabili.

---

[52] Si veda l'intervista rilasciata da Leticia Carvalho, Segretario generale dell'*International Seabed Authority*, apparsa sul *The Economist* il 10 giugno 2025.
[53] Appena assunta, la decisione della presidenza Trump ha innescato l'immediata reazione del Ministro degli Affari esteri cinese che ha invocato la violazione del diritto internazionale (cfr. la notizia apparsa su https://www.bbc.com/news/articles/cx2v37z333lo.) Tensioni sono poi emerse dopo che il governo federale ha concesso la licenza a condurre attività estrattive in acque internazionali alla compagnia canadese *The Metals Company*. Più precisamente, nel giugno scorso, il Parlamento olandese ha invitato il governo a intraprendere e sostenere ogni possibile azione legale nei confronti degli Stati Uniti e della compagnia canadese *The Metals Company*, qualora questi dovessero avviare operazioni estrattive in acque internazionali. Tale richiesta si fonda sul fatto che *The Metals Company* intrattiene stretti rapporti commerciali con Allseas, una società con sede in Svizzera ma per metà di proprietà olandese. Come riferito dal *New York Times* (*Seabed-Mining Firm Faces Legal Questions Over Controversial Trump Policy*, 21 luglio 2025), a tale annuncio l'amministratore delegato della società Allseas ha replicato facendo intendere, tramite un comunicato rilasciato alla stampa olandese, il fatto di non escludere di lasciare i Paesi Bassi.
[54] BBC, *Trump ramps up threats to gain control of Greenland and Panama Canal*, 8 gennaio 2025, https://www.bbc.com/news/articles/c4gzn48jwz2o.
[55] È sicuramente vero che l'espansione delle catene globali del valore ha subìto una flessione dopo la crisi del 2008, ma secondo le stime della Commissione europea (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment/global-trade-outlook-and-resilience-global-value-chains_en) dal 2016 si è registrata una graduale ripresa, con l'Unione europea, il Giappone e gli Stati Uniti che hanno visto aumentare la loro partecipazione alle reti globali. Nel 2022 la partecipazione alle GVC nell'UE era pari al 37,9%, nettamente superiore a quella degli Stati Uniti (35,3%) e della Cina (33,8%) che hanno attuato con più efficacia pratiche di *back shoring* (v. infra).

Detto altrimenti, la loro articolazione geografica (e quindi anche una loro rimodulazione) può dipendere non solo da fattori di natura economica (minor costo del lavoro, maggiori vantaggi fiscali, espansione verso nuovi mercati), ma anche da variabili di natura politica: regolazioni statali che impongano dazi o altro tipo di restrizioni al commercio, conclusione di accordi commerciali bilaterali o regionali, valutazioni di natura strategica (come, ad esempio, la scelta di ridurre le interazioni economiche con Paesi a rischio o ritenuti "ostili"), il verificarsi di conflitti armati[56].

Quel che sta accadendo negli ultimi anni offre una chiara evidenza di ciò. Soprattutto dopo l'interruzione delle forniture dovuta alle misure di contenimento della diffusione del Covid-19 e l'inizio del conflitto russo-ucraino, imprese coinvolte nelle filiere transnazionali hanno deciso di riportare la produzione in tutto o in parte entro i confini nazionali (*reshoring*, *back-shoring*) e/o di dislocarla in Paesi geograficamente vicini (*nearshoring*) o politicamente e culturalmente amici o affini (*friendshoring)*[57]. Tutto ciò al fine di realizzare catene globali del valore meno estese, più robuste e più resilienti.

In diversi contesti nazionali, il ritorno della produzione in patria è stato agevolato da sussidi erogati a vantaggio di determinati settori: negli Stati Uniti, ciò è avvenuto, ad esempio, attraverso il *Chips Act*; in Francia, con il Piano *France 2030* che ha favorito un numero elevato di rientri produttivi grazie a consistenti incentivi alle imprese. Anche in Italia, il *reshoring* è stato incentivato da misure fiscali rivolte alle imprese per spingerle a rilocalizzare le produzioni precedentemente trasferite in Paesi extra-UE.

In altri casi, il rientro in patria è stato incoraggiato da misure di tipo protezionistico: ne è un esempio il *Build America Buy America Act* del 2021 con cui è stato esteso e rafforzato il *Buy American Act* del 1933, legislazione adottata durante la Grande Depressione per porre limiti all'acquisto di prodotti esteri nelle commesse pubbliche con il fine di sostenere l'industria nazionale[58].

Va poi detto che l'attuale riorganizzazione interessa anche il fenomeno dell'*outsourcing*: così, in aggiunta a scelte di diversificazione dei fornitori per ridurre i costi e i rischi dell'interruzione delle provviste, da parte di alcuni Paesi si sono registrate e si registrano strategie, che vanno sotto il nome di *decoupling*, volte a svincolarsi dalla dipendenza nei

---

[56] A proposito dell'impatto del conflitto russo-ucraino sulla struttura delle filiere globali, cfr. T. Korn – H. Stemmler, *Russia's war against Ukraine might persistently shift global supply chains*, in VoxEu, 31 marzo 2022; M. Ruta, *How the war in Ukraine may reshape globalisation*, in VoxEu, 5 maggio 2022.

[57] Cfr., ad esempio, T. Bursi – G. Galli, *Offshoring e Reshoring nelle strategie di internazionalizzazione*, FrancoAngeli, Milano 2020; P. Antràs, *De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-Covid-19 Age*, National Bureau of Economic Research Working Paper n. 28115, 2020; B. Piatanesi - J.M. Arauzo-Carod, *Backshoring and Nearshoring: An Overview*, Growth and Change, 2019, 50 (3), p. 806 ss.; J.V. Gray et alii, *The Reshoring Phenomenon: What Supply Chain Academics Ought to know and Should Do*, in *Journal of Supply Chain Management*, 2013, p. 27 ss.

[58] Com'è noto, per indurre i consumatori a sostenere l'industria nazionale fu anche creato dall'amministrazione Roosevelt l'emblema della *Blue Eagle* da apporre, ad esempio, su indumenti o da esporre in vetrine commerciali e materiale pubblicitario delle imprese che avessero aderito al piano di ripresa economica varato dall'amministrazione in carica, ossia il *National Industrial Recovery Act*: sul tema, ex multis, J.R. Luckey, *The Buy American Act: Requiring Government Procurements to Come from Domestic Sources, Congressional Research Service,* 2009; J. E. Taylor, *Buy Now! Buy Here! The Rise and Fall of the Patriotic Blue Eagle Emblem,* 1933-1935, *Essays in Economic & Business History*, 2007, p. 117 ss.; per un inquadramento della misura nel più ampio contesto dell'evoluzione dell'intervento pubblico a sostegno dell'industria statunitense, cfr. M. R. Di Tommaso – M. Tassinari, *Governo e Industria negli Stati Uniti. Le pratiche del passato e il dibattito sulle politiche del presente*, in *L'Industria,* 2014, p. 369 ss.

confronti di altri Stati in relazione all'approvvigionamento di materie prime o semi-lavorati[59].

Ci limitiamo a fare alcune brevi osservazioni rispetto a quanto sin qui detto.

Per cominciare, la ricollocazione geografica delle sedi operative delle imprese o dei fornitori non è sempre facilmente attuabile. Infatti, ogni cambiamento richiede tempo e implica costi, anche elevati, comportando la riorganizzazione della produzione e il possibile abbandono di network produttivi costruiti e sperimentati con esiti positivi nell'arco di anni. Inoltre, le relazioni altamente specifiche e le dipendenze strutturate tra fornitore e cliente possono rendere complicato cambiare partner. In aggiunta, sebbene il ritorno in patria possa essere vantaggioso sotto il profilo, ad esempio, del miglioramento della qualità dei prodotti, della riduzione dei costi di trasporto e di altri costi logistici, a causa dell'eventuale scarsità di risorse naturali, di manodopera qualificata e/o di competenze potrebbero anche mancare del tutto le condizioni che consentano tale opzione o potrebbero renderla possibile solo parzialmente[60].

Ancora, quanto specificamente al *decoupling,* occorre osservare che le azioni che si mettono in atto per realizzarlo possono produrre risultati concreti inferiori rispetto quelli attesi[61]. Innanzitutto, c'è il rischio che le barriere commerciali – come i divieti e i dazi all'importazione – introdotte per ostacolare l'ingresso di prodotti esteri che abbiano una certa provenienza siano facilmente elusi attraverso il reindirizzamento dei prodotti verso imprese situate in altri Paesi da cui possono entrare in quello che ha imposto le restrizioni[62], o addirittura spostando la produzione in Paesi verso cui queste non si applicano[63].

---

[59] É interessante osservare che, in origine, il termine "*decoupling*" è stato utilizzato nell'ambito della discussione sul disaccoppiamento dei cicli economici tra Paesi avanzati e Paesi emergenti e della crescente resilienza delle economie di questi ultimi rispetto ai primi. Tuttavia, da quando è iniziata la guerra commerciale tra gli Stati Uniti e la Cina, questo concetto ha gradualmente assunto una connotazione sempre più legata al disaccoppiamento delle economie occidentali da quella cinese, focalizzandosi non tanto sul ciclo economico o sulla resilienza agli shock, bensì sugli aspetti legati al commercio, alle catene di approvvigionamento e, in ultima analisi, allo sviluppo tecnologico (cfr., anche per ulteriori riferimenti, C. Petti, *China's Going Global and the Truths and Myths of Decoupling*, in *L'industria*, 2022, p. 123 ss.)

[60] Cfr. M. Chiarvesio, *Il reshoring come nuova opportunità per le catene globali del valore*, in V. De Marchi - M. Bettiol - E. Di Maria, *Passato, presente e futuro delle catene globali del valore*, Padova, 2023, p. 85 ss.

[61] Cfr. S. Mariotti, "*Open strategic autonomy" as an industrial policy compass for the EU competitiveness and growth: The good, the bad, or the ugly*?, in *Journal of Industrial and Business Economics,* 2024, https://doi.org/10.1007/s40812-024-00327-y.

[62] Si pensi, a tale riguardo, all'indagine promossa dallo *U.S. Commerce Department* a carico di cinque imprese cinesi produttrici di panelli solari, accusate di avere eluso i dazi statunitensi attraverso la canalizzazione della propria produzione presso altre società con sede nel sud-est asiatico. L'indagine ha avuto una notevole risonanza mediatica (cfr., tra gli altri, l'articolo *Chinese Solar Makers Evaded U.S. Tariffs, Investigation Finds* apparso sul *New York Times* il 2 dicembre 2022), giacché, nel timore di subire retroattivamente l'imposizione di dazi, le società esportatrici collocate in Vietnam, Cambogia, Tailandia e Malesia, sospendevano la fornitura di pannelli solari verso gli Stati Uniti, rallentando i progressi delle politiche di contrasto al cambiamento climatico decise dall'amministrazione Biden. Per questo motivo, non senza critiche da parte dell'industria nazionale concorrente, Biden decideva di posticipare l'imposizione di dazi supplementari al giugno 2024.

[63] Si pensi all'annuncio della casa automobilistica cinese BYD, diffuso dalle testate giornalistiche nel febbraio 2024, di aprire uno stabilimento in Messico per la produzione di autovetture da esportare negli Stati Uniti (dopo aver fatto lo stesso in Ungheria per evitare i dazi europei), e all'apertura della società cinese *CNGR Advanced Material*, una delle maggiori produttrici al mondo di materiali per batterie, di uno stabilimento in Marocco.

Inoltre, alcune analisi economiche relative alle misure prese dagli Stati Uniti nei confronti della Cina[64] hanno messo in evidenza che le scelte delle imprese statunitensi di concludere accordi con nuovi fornitori ubicati, ad esempio, in Vietnam o in Tailandia, hanno leso solo parzialmente gli interessi economici del gigante asiatico: questo perché le imprese dei Paesi terzi integrate nella catena di produzione statunitense sono state, per effetto di queste scelte, quelle maggiormente legate alle imprese cinesi per ragioni di competenze tecniche o perché da esse abitualmente si riforniscono [65]. E ciò non solo a causa della posizione preminente che la Cina detiene in determinati settori e che la rende difficilmente sostituibile quanto dell'approvvigionamento di prodotti semilavorati e materie prime rare, ma anche in virtù della conclusione, tra la Cina e i Paesi già parti dell'ASEAN[66], del Partenariato Economico Globale Regionale (*Regional Comprehensive Economic Partnership,* RCEP), un accordo che coinvolge anche altri Paesi[67], firmato nel novembre 2020, e che ha realizzato, dopo l'affossamento del *Trans-Pacific Partnership* (TPP) da parte della fuoriuscita degli Stati Uniti sotto la prima presidenza Trump, il blocco commerciale più grande del mondo per dimensione economica[68].
A pagare il prezzo del *decoupling* degli Stati Uniti dalla Cina sembrano essere, piuttosto, i Paesi dell'Africa subsahariana, verso cui si è indirizzata in maniera crescente la produzione in eccesso del gigante asiatico, con ripercussioni negative sulla loro già fragile industria manufatturiera interna[69].

V. (SEGUE): QUALI CONSEGUENZE PER LA TUTELA DEL LAVORO?

A questo punto è utile svolgere qualche ulteriore riflessione in ordine alle possibili conseguenze della ricollocazione della produzione sui lavoratori.
Per prima cosa, si può immaginare che un rimpatrio della produzione in Paesi che hanno mantenuto elevati il costo della manodopera e gli standard di protezione (ivi compresa le libertà di associazione e la contrattazione collettiva) possa apportare benefici al mercato del lavoro sia in termini di maggiori opportunità occupazionali – al netto della crescente automazione del lavoro umano – sia di maggiori tutele per i lavoratori. Viceversa, il

[64] Cfr., ad esempio, J. Zhang - S. Shi, *The US Unanticipated Costs of Decoupling from China*, in *China and World Economy*, 2020, p. 1 ss.
[65] Cfr. S. Paterson, *Is China's overseas direct investment outflanking US trade strategy? Hinrich Foundation Report,* August 2024, https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-and-geopolitics/china-overseas-direct-investment-outflanking-us-trade-strategy; L. Alfaro – D. Chor, *Global Supply Chains – The Looming "Great Reallocation",* Working Paper 31661, http://www.nber.org/papers/w31661. Si può, a tale proposito, citare il caso della società Apple, che ha spostato larga parte della sua produzione in Vietnam, tuttavia almeno all'inizio avendo bisogno di una "stampella cinese": per maggiori dettagli, F. Maronta, *Deglobalizzazione,* cit., p. 133 ss.
[66] L'ASEAN (*Association of Southest Asian Nations*) è una zona di libero scambio di cui fanno parte Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippine, Singapore, Tailandia e Vietnam. Sull'origine del partenariato e sulla filosofia di fondo che lo ispira, cfr. I. Castellucci, *Le grandi tradizioni giuridiche dell'Asia,* Trento, 2008, p. 49 ss.
[67] Si tratta di Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud.
[68] Cfr. L. Flach - HM. Hildenbrand - F. Teti, *The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Its Expected Effects on World Trade,* in *Intereconomics,* 2021, p. 92 ss. (https://doi.org/10.1007/s10272-021-0960-2).
[69] Lo mette in evidenza l'articolo *China's Flood of Cheap Goods Is Angering Its Allies, Too*, apparso sul *Wall Street Journal* il 3 dicembre 2024.

miglioramento delle condizioni dei lavoratori non è affatto scontato quando le imprese scelgono di riallocare la produzione o l'approvvigionamento all'estero. Non di rado, infatti, tali decisioni rispondono all'esigenza di mantenere bassi i costi di produzione o di acquisto di semilavorati e servizi per restare competitivi sul mercato internazionale, orientandosi verso aree del mondo in cui persistono ampi divari salariali e livelli insufficienti di tutela del lavoro.

D'altra parte, la correlazione negativa tra robuste tutele sul lavoro e investimenti esteri diretti è fin troppo nota[70], così com'è nota la debolezza del diritto internazionale del lavoro rispetto ai problemi legati al fenomeno delle delocalizzazioni produttive.

Tuttavia, qualche progresso si registra sul fronte delle clausole sociali che sono presenti sempre più spesso nei trattati commerciali e di investimento bilaterali, così come negli accordi di integrazione economica regionale[71], per finalità che esorbitano dalla logica meramente economicistica[72].

A tale proposito, si può menzionare il caso dello *US-Mexico-Canada Agreement* (USMCA)[73], trattato che dal 2020 ha sostituito, tra i tre Paesi aderenti, il previgente *North American Trade Agreement* (NAFTA).

Sebbene non manchino profili di criticità del nuovo Trattato, tra cui il riconoscimento delle possibilità per gli Stati Uniti di introdurre dazi maggiorati per ragioni di "sicurezza nazionale" di cui Trump ha sin dai primi giorni del nuovo mandato dichiarato di voler fare uso[74], sono stati comunque compiuti alcuni indubbi progressi nella tutela dei diritti sociali fondamentali. In particolare, è stato introdotto l'obbligo per tutti gli Stati membri dell'Accordo di rispettare i *core labor standards* sviluppati dall'OIL, frutto della pressione esercitata durante il negoziato dal Canada anche nei confronti degli Stati Uniti, che non hanno ratificato sei delle otto convenzioni OIL fondamentali in cui gli standard trovano riconoscimento[75].

Il richiamo ai *core labor standards*[76] viene, dunque, a costituire oggi una base comune, cui si sono aggiunti obblighi specifici per il Messico di implementare riforme per il

---

[70] Cfr, ad esempio, G. Dewit - H. Gorg - C. Montagna, *Should I Stay or Should I Go? Foreign Direct Investment, Employment Protection and Domestic Anchorage*, in *Review of World Economics*, 2009, p. 93 ss.

[71] Cfr. G. Grasselli - J. Suda - A.L. Thomas, S*ocial Clauses in Trade Agreements: Implications and Action Points for the Private Sector in Developing Countries*, Graduate Institute of International and Development Studies, Centre for Trade and Economic Integration, Geneva, 20 gennaio 2021, consultabile all'indirizzo https://repository.graduateinstitute.ch/record/298883; F. Pantano - R. Salomone, *Tra free trade e protezionismo: l'importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale,* in *Lavoro e diritto,* 2019, p. 535 ss.; per alcuni dati, cfr. anche *ILO, Labour Provision in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective*, Ginevra, International Labour Office, 2019.

[72] Come osserva A. Perulli, *Giustizia sociale, commercio internazionale ex extraterritorialità "atipica",* cit., «la ratio di una clausola sociale è sempre ambivalente, in quanto coniuga motivazioni di ordine assiologico con finalità di regolazione della concorrenza» (p. 227).

[73] Cfr. Capitolo 23 USMCA.

[74] Il neoeletto Presidente Trump ha minacciato l'introduzione di nuove tariffe del 25% su tutti i prodotti provenienti dal Canada e dal Messico come strumento di pressione politica per affrontare questioni di sicurezza nazionale, in particolare l'immigrazione illegale e il traffico di droga.

[75] Per osservazioni al riguardo, C. Cristofolini, *Il valore e la tutela del lavoro nell'accordo commerciale USMCA: prime note critiche*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2021, p. 121 ss.

[76] I *core labor standards* sono identificabili nella libertà di associazione e nel correlato diritto alla contrattazione collettiva, nell'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato, nell'abolizione del lavoro minorile,

riconoscimento della libertà di contrattazione collettiva, la registrazione delle organizzazioni sindacali, la costituzione di tribunali del lavoro indipendenti quale precondizione per l'adesione al Trattato[77].

Altro aspetto degno di nota riguarda la clausola di non regresso, che vieta agli Stati firmatari, anche all'interno delle zone economiche speciali come le *maquilladoras* messicane, di rinunciare o derogare alle norme a tutela del lavoro per incentivare la concorrenza.

Un altro passo in avanti nella promozione e nell'*enforcement* dei diritti sociali nel commercio internazionale – e che ha fatto salutare l'innovazione dell'USMCA come un evento storico inedito[78] – risiede, poi, nella possibilità di depositare un ricorso direttamente contro un'impresa e di disporre nei suoi confronti, qualora sia ritenuta responsabile di gravi violazioni che riguardino l'impiego di lavoro forzato, minorile o il godimento dei diritti sindacali, la sospensione delle agevolazioni tariffarie o altre sanzioni commerciali fino al divieto dell'importazione dei suoi prodotti[79].

Nell'attesa di vedere quanto dell'attuale versione del Trattato sarà conservata a valle dell'annunciata rinegoziazione nel 2026, si può dire che l'USMCA – e più in generale il diritto statunitense – abbia ispirato il legislatore europeo.

L'Unione europea ha infatti recentemente approvato un Regolamento che vieta agli operatori economici di immettere, far circolare ed esportare prodotti ottenuti con il lavoro forzato[80]. L'iter di elaborazione è proceduto parallelamente a quello della Direttiva sulla Due Diligence[81], ma, diversamente da questa, esso impone specifici obblighi in capo agli Stati.

La lettura del nuovo Regolamento, la cui piena entrata in vigore è prevista per dicembre 2027, salvo eventuali proroghe o "alleggerimenti" – come sta già avvenendo per gli obblighi di *due diligence* societaria – suscita diverse perplessità. Emergono infatti varie criticità, a cominciare dalla complessità delle procedure investigative e dei dispositivi da attuare per garantirne l'implementazione[82] (tra cui è centrale la Banca dati delle zone o dei

nell'eliminazione delle discriminazioni in materia di impiego e occupazione e nel diritto al salario minimo e alla sicurezza sul lavoro.

[77] Cfr. Annex 23-A USMCA. Sul tema, cfr. C. Scherrer, *Novel Labor-related Clauses in a Trade Agreement: from NAFTA to USMCA*, in *Global Labour Journal*, 2020, p. 291 ss.

[78] A. Perulli, *Giustizia sociale, commercio internazionale ex extraterritorialità "atipica",* cit., p. 231.

[79] Cfr. Art. 23.6 USMCA e, con riferimento agli obblighi intercorrenti tra Stati Uniti e Messico, Art. 31.A.10.

[80] Regolamento (UE) 2024/3015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione e che modifica la direttiva e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, GUUE, Serie L, 12.12.2024.

[81] Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, GUUE, Serie L, 5.7.2024.

[82] Il Regolamento prevede la creazione di un database (il Portale Unico del Lavoro forzato), accessibile in tutte le lingue dell'Unione, in cui rendere pubblici – tra altro – l'elenco e i contatti delle autorità competenti, eventuali decisioni di divieto di un prodotto, il risultato di procedure di riesame. In aggiunta, è prevista l'istituzione di una piattaforma virtuale per il coordinamento strutturato tra le autorità investigative e la Commissione europea (cd. Rete dell'Unione sui prodotti del lavoro forzato), composta da rappresentanti di ciascuno Stato membro, da rappresentanti della Commissione e, se del caso, da rappresentanti delle autorità doganali, con il compito – tra gli altri – di facilitare la raccolta e lo scambio di informazioni e di sviluppare buone pratiche uniformi nell'applicazione del Regolamento.

prodotti a rischio di lavoro forzato[83]), che richiederanno inevitabilmente anche un adeguato stanziamento di risorse finanziarie.
Un altro punto critico è rappresentato dalla mancanza di un quadro di riferimento chiaro riguardo ai criteri per identificare i soggetti economici da coinvolgere nelle indagini e per l'assunzione di decisioni da parte delle autorità competenti.
Attesa la complessità nella tracciabilità dei prodotti e la difficoltà nell'accertamento delle condizioni di lavoro in alcune regioni del mondo (a fronte anche del diritto del Paese terzo in cui è previsto che si svolgano le ispezioni di sollevare obiezioni), è legittimo nutrire dubbi quanto alle prospettive di successo di questo strumento. Vi è, infine, il rischio che si trasformi in un mezzo per inasprire le tensioni commerciali tra Paesi, laddove ne venga fatto un uso non generalizzato, bensì selettivo, ossia per colpire il commercio con determinati Paesi.
Sotto questo profilo, l'esperienza statunitense può considerarsi istruttiva. Verosimilmente a causa dell'introduzione, nel 2021, di una presunzione quanto alla sussistenza di pratiche di lavoro forzato per le merci provenienti nella regione autonoma dello Xinjiang (e dalla Corea del Nord)[84], i dati relativi all'applicazione della legge statunitense omologa del Regolamento europeo rivelano che questa è usata essenzialmente per colpire l'importazione di prodotti cinesi[85].

VI. BREVI NOTE CONCLUSIVE

Negli ultimi anni – e in particolare dopo la pandemia da Covid-19 e il conflitto russo-ucraino – la globalizzazione, che per lungo tempo ha favorito relazioni politiche e diplomatiche più cooperative tra Paesi, è entrata in un'epoca che taluno ha definito "del fine spinato" ("*barbed-wire globalization*")[86].
Le scelte di Donald Trump dopo il suo ritorno alla Casa Bianca, ispirate da quella che l'economista Richard Baldwin ha definito la "*grievance doctrine*"[87], stanno imprimendo una particolare accelerazione alla trasformazione in atto.
Benché la globalizzazione sia tutt'altro che conclusa e non vi siano dubbi che sopravviverà in futuro, sostenuta dalla rivoluzione digitale e dall'uso sempre più pervasivo dell'intelligenza artificiale nei settori della produzione di merci e dei servizi, molti

[83] La Banca dati delle zone o dei prodotti a rischio di lavoro forzato è volta a fornire «informazioni indicative, non esaustive, sui rischi del lavoro forzato in zone geografiche specifiche o in relazione a prodotti o gruppi di prodotti specifici, anche per quanto riguarda il lavoro forzato imposto dalle autorità statali», che dovrebbe occuparsi in via prioritaria dell'individuazione dei rischi di lavoro forzato diffusi e gravi, basandosi anche su «informazioni indipendenti e verificabili provenienti da organizzazioni internazionali, in particolare l'OIL e le Nazioni Unite, o da organizzazioni istituzionali, accademiche o di ricerca».
[84] R. Garver, *USA: Uyghur Forced Labor Prevention Act Comes into Force*, in *Business & Human Rights Resource Centre,* 2022 <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/usa-uyghur-forced-labor -prevention-act-comes-into-force/>.
[85] Cfr. i dati relativi all'attività della Cu*stom and Border Protection Authority*, all'indirizzo v. *https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade/uyghur-forced-labor-prevention-act-statistics*
[86] B. Badré, *Globalization Is Dead, but Planetarization Has Yet to Be Born*, all'indirizzo https://www.iris-france.org/.
[87] R. Baldwin, *The Great Trade Hack: How Trump's trade war fails and global trade moves on*, CEPR Press, Paris & London, 2025. https://cepr.org/publications/books-and-reports/great-trade-hack-how-trumps-trade-war-fails-and-global-trade-moves.

osservatori concordano sul fatto che, pur non avendo probabilmente effetti troppo negativi nel breve periodo[88], le politiche della nuova amministrazione statunitense produrranno, nel lungo termine, conseguenze almeno in parte irreversibili. In particolare, si è notato che al libero scambio si va sostituendo un mercantilismo conflittuale, con tensioni continue, accordi bilaterali *ad hoc* anziché regole universali, alleanze fluide e instabili, aumento generale dell'incertezza che frenerà investimenti, occupazione e crescita[89].

Senza contare gli effetti deleteri per i Paesi più poveri le cui economie sono trainate dalle esportazioni quando, nello stesso tempo, l'amministrazione USA ha deciso – in linea con le (rinnovate) scelte di ritirarsi da organizzazioni e accordi internazionali che il Paese ha nel tempo contribuito a costruire – di tagliare in modo drastico il sistema degli aiuti internazionali[90]. Una combinazione drammatica per le aree più vulnerabili del pianeta, che continuerà ad alimentare i già gravi divari con le zone più ricche e che genererà ulteriori forme di sfruttamento delle risorse naturali e dei lavoratori fragili.

Come si è cercato di mettere in evidenza in questo breve scritto, la competizione per l'accesso alle materie prime cd. critiche rappresenta una delle dinamiche che contribuiranno a generare nel prossimo futuro simili criticità. Tuttavia, neanche la riorganizzazione geografica delle catene globali del valore è priva di rischi, atteso che le scelte di riallocazione della produzione da parte delle imprese – nonostante l'accresciuta rilevanza dei fattori ESG e la loro integrazione nelle *policies* aziendali – rimangono non di rado guidate dalla logica della massimizzazione del profitto e che gli strumenti giuridici contro lo sfruttamento del lavoro e dell'ambiente nei Paesi di destinazione sono spesso inefficaci anche sul piano del diritto internazionale.

Solo il tempo dirà quale sarà l'esito di questa fase di transizione: se l'ordine mondiale tenderà a strutturarsi secondo un assetto bipolare attorno a Stati Uniti e Cina, oppure se prevarrà un assetto multipolare, in cui altre potenze regionali grandi e medie acquisteranno maggiore peso e influenza. Inoltre, resta da vedere se al multilateralismo – oggi in profonda crisi come principio cardine delle relazioni internazionali –subentreranno nuove forme di cooperazione – magari più flessibili, selettive e strategiche – tra Stati o gruppi di Stati, in particolare tra economie avanzate ed emergenti, per fare fronte a questioni centrali per il futuro come, ad esempio, la disponibilità delle risorse naturali e la lotta al cambiamento climatico[91].

---

[88] È tuttavia il caso di osservare che, rispetto alle previsioni pubblicate alla fine del 2024, l'Organizzazione mondiale del commercio è stata costretta a rivedere al ribasso già nell'aprile 2025 le proiezioni di crescita relative sia al volume dello scambio di merci che a quello dei servizi (cfr. WTO, *Global Trade Outlook and Statistics*, April 2025).

[89] Cfr. G. Ottaviani, *I paradossi del protezionismo trumpiano*, 1° aprile 2025, lavoce.info; W.R. Rhodes – Stuart P.M. Mackintosh, *Only the US Congress Can End the Economic Uncertainty*, in *Project Syndicate,* 5 marzo 2025.

[90] Con l'ordine esecutivo n. 14169 firmato nel gennaio 2025 dal presidente Trump, la maggior parte dei programmi umanitari è stata sospesa, inclusi quelli relativi a salute, nutrizione e istruzione.

[91] È ciò che auspicano alcuni studiosi, prospettando, tra le altre cose, la conclusione di accordi interstatali in cui le economie sviluppate forniscano finanziamenti per il clima in cambio dell'impegno dei paesi emergenti e in via di sviluppo a raggiungere obiettivi di zero emissioni nette. L'UE, la Cina, il Giappone e la Corea del Sud, ad esempio, potrebbero finanziare gli sforzi di decarbonizzazione dei Paesi emergenti a un costo annuo inferiore allo 0,3% del loro PIL – un investimento modesto rispetto ai danni climatici che tale accordo contribuirebbe a evitare: cfr. in proposito H. Grabbe *et alii* (eds.), *Climate Change Mitigation and the Preservation*

Mentre la globalizzazione è alla ricerca di una nuova forma, permangono dunque pressanti le sfide che il diritto è chiamato ad affrontare e in questo contesto il diritto comparato può svolgere un ruolo cruciale. Grazie alla sua vocazione a spingersi oltre i confini geografici, alla capacità di considerare il diritto come un fenomeno complesso e interconnesso con le dimensioni sociopolitiche e culturali, e all'apertura verso altre discipline[92], esso si è infatti affermato da tempo come un osservatorio privilegiato per lo studio della globalizzazione, fornendo strumenti concettuali e prospettive indispensabili non solo per la comprensione delle sue dinamiche e delle sue distorsioni, ma anche per la costruzione di standard e regole condivisi, ancorché spesso nella forma "morbida" della *soft law*. È indubbio che, anche nei settori oggetto del presente contributo, lo sviluppo e l'implementazione di tali strumenti possano offrire un rilevante apporto ai fini dell'evoluzione verso un ordine economico maggiormente equo e inclusivo.

of Nature: Towards a joined-up Agenda, in J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro and J. Zettelmeyer (eds.) (2025), *Paris Report 3: Global Action Without Global Governance: Building coalitions for climate transition and nature restoration*' CEPR Press, Paris & London. https://cepr.org/publications/books-and-reports/paris-report-3-global-action-without-global-governance-building.). Sulla necessità di una rinnovata forma di cooperazione internazionale in materia sanitaria e ambientale tra Stati non più incentrata sugli Stati Uniti, si v. anche PR. Baldwin, *The Great Trade Hack,* cit., p. 83 ss.; O. Blanchard - Pisani-Ferry, *Maintaining Progress in a Post-American World*, in *Project Syndicate*, 6 marzo 2025.

[92] Sulla vocazione interdisciplinare del diritto comparato sin dalla sua fase formativa, G. Resta, *The 'Comparative Method' at the Roots of Comparative Law* in H. Dedek (ed.), A *Cosmopolitan Jurisprudence. Essays in Memory of H. Patrick Glenn*, Cambridge, 2022, p. 44 ss.; sulle potenzialità ma anche le insidie e i rischi dell'approccio interdisciplinare, J. Husa, *Interdisciplinary Comparative Law. Rubbing Shoulders with the Neighbours or Standing Alone in a Crowd*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, 2022; A. Vedaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione?* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, p. 301 ss.

L'ALBERO GENEALOGICO DEL *PROPRIETARY ESTOPPEL*

Fausto Caggia

SOMMARIO:

1. DALLA TOLLERANZA ALL'ATTO PROPRIO IN AMBITO PROPRIETARIO: SPUNTI DAL *PROPRIETARY ESTOPPEL*. – 2. LA TRADIZIONALE TASSONOMIA DEGLI *ESTOPPEL* E LA SUA LOGICA INTERNA. – 3. DALLE CATEGORIE TRADIZIONALI AI *FORMAL ESTOPPEL*. - 4. IL SUPERAMENTO DELLA PROSPETTIVA FORMALISTA: IL *COMMON LAW ESTOPPEL*. – 5. GLI ANTECEDENTI DEL *PROPRIETARY ESTOPPEL*. - 6. UNA SUGGESTIONE IN VIA DI CONGEDO: L'USO REDISTRIBUTIVO DELL'*EQUITY*.

The aim of the essay is to underline the genealogy of proprietary estoppel within the case law of English courts. Moving from Salvatore Patti's study on tolerance as a legally relevant conduct generating reliance, the analysis traces the development of estoppel from its formal classification in common law to its equitable dimension, where reliance and good faith become decisive. The emergence of proprietary estoppel is read as a turning point in the trajectory of equity, signaling the prevalence of substantive justice over formal requirements in the creation and conveyance of property rights and revealing the redistributive potential of equitable remedies in property relations.

Keywords: Proprietary estoppel; Equitable estoppel Equity; Tolleranza; Affidamento

I. DALLA TOLLERANZA ALL'ATTO PROPRIO IN AMBITO PROPRIETARIO: SPUNTI DAL *PROPRIETARY ESTOPPEL*.

All'interno di un percorso di ricerca ricco di temi di indagine, Salvatore Patti dedica uno studio monografico - accolto nella *Biblioteca* ordinata da Pietro Rescigno - agli atti di tolleranza nel diritto privato nel tentativo di ricostruire il significato del concetto, non arrestandosi davanti alla definizione negativa fornita dall'art. 1144 c.c., secondo cui «gli atti compiuti dal terzo con l'*altrui tolleranza* non possono servire di fondamento all'acquisto del possesso»[1]. L'opinione di Patti insiste in ciò, che l'effetto preclusivo positivizzato dall'art. 1144 c.c. non esaurisce la rilevanza degli atti di tolleranza in quanto non è tanto alla norma positiva che occorre guardare – sebbene, di essa, si comprendano le ragioni nell'escludere il silenzio del titolare del diritto dai modi di acquisto del possesso – ma assumere tale comportamento come socialmente tipizzato e idoneo a costituire una relazione intersoggettiva, dove il soggetto tollerante deve tenere conto dell'affidamento che ha suscitato in capo al terzo. Il titolare del diritto, che tollera l'altrui attività, non può sottrarsi al rispetto dei doveri di buona fede e correttezza che il diritto positivo impone nei rapporti fra privati, così che gli atti successivi in contrasto con la tolleranza sino allora manifestata – che possono, per esempio, tradursi nella scelta di domandare il risarcimento dei pregiudizi subìti a seguito dell'attività invasiva del terzo – non si sottraggono a un giudizio di legittimità della condotta alla luce di quei canoni[2]. Nella costruzione della fattispecie di responsabilità, occorre verificare l'esistenza di una serie di elementi che concorrono a integrare la violazione dei doveri di buona fede e correttezza, come la conoscenza del titolare del diritto circa l'attività invasiva altrui, la cui presenza qualifica l'affidamento del terzo come meritevole di tutela[3].

---

[*] Lo scritto è destinato al *Liber amicorum* Salvatore Patti.

[1] Il riferimento è a S. Patti, *Profili della tolleranza nel diritto privato*, Napoli, 1978.

[2] S. Patti, *Profili della tolleranza nel diritto privato*, cit., 84 ss.

[3] S. Patti, *Profili della tolleranza nel diritto privato*, cit., 98, in part. la n. 48.

L'idea sviluppata nel libro *Profili della tolleranza nel diritto privato* si avvale del raffronto comparatistico con istituti o principii di diritto straniero che, in ragione della loro equivalenza funzionale, servono da utile spunto per argomentare la proposta ricostruttiva. All'interno di questa prospettiva, s'incontra non solo un intenso confronto con le applicazioni pratiche e le ricostruzioni teoriche dell'istituto tedesco della *Verwirkung* ma anche un significativo richiamo all'*estoppel by acquiescence*, che è, invece, un rimedio radicato nell'esperienza di *common law*[4]. Se al cultore e alla cultrice del tema del controllo di buona fede degli atti di esercizio del diritto il confronto con l'istituto della *Verwirkung* è più consueto[5], il richiamo al rimedio dell'*estoppel by acquiescence* può sembrare meno frequente, sebbene non del tutto sconosciuto alla dottrina[6]. Della *Verwirkung* è nota la funzione di superare – tenuto conto delle circostanze del caso - le norme sulla prescrizione per approdare all'estinzione del diritto o, talvolta, a una limitazione nel suo esercizio quando l'inerzia del titolare si sia protratta per un tempo sufficiente a far maturare nel terzo la convinzione di una intervenuta rinuncia ad agire[7]. Dal suo canto, l'*estoppel by acquiescence* impedisce al soggetto di agire per il risarcimento del danno nei confronti del terzo che si è reso responsabile della violazione di un suo diritto, quando quest'attività è stata sopportata dall'attore per un tempo sufficiente a far sorgere in capo al terzo un affidamento tutelabile sulla tollerabilità dell'attività[8]. Destinati ad ambiti applicativi diversi, i due istituti condividono un elemento teleologico finalizzato a mitigare il rigore del diritto formale, trovando giustificazione nel divieto di contraddirsi nella condotta - che sembra informare le esperienze giuridiche appartenenti sia alla tradizione di *civil law* che a quella di *common law*[9] - a tutela dell'affidamento prodotto in capo ad altri.
Il riferimento all'*estoppel by acquiescence* offre lo spunto per allargare la prospettiva di analisi al significato e alle ricadute applicative della dottrina degli *estoppel*[10], mettendone in luce le

[4] Per una verifica S. Patti, *Profili della tolleranza nel diritto privato*, cit., 51 ss. e 101 ss.
[5] Sul tema F. Raineri, *Rinuncia tacita e* Verwirkung. *Tutela dell'affidamento e decadenza da un diritto*, Padova, 1971, *passim*; nella letteratura manualistica, P. Rescigno, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1975, 256; per una recente analisi della giurisprudenza italiana che fa applicazione dell'istituto di origine tedesca, C. Scognamiglio, *La Corte di Cassazione supera (con una* ratio decidendi *concorrente) una "isolata pronuncia" in materia di* Verwirkung, in *Pactum. Rivista di diritto dei contratti*, 2024, fasc. 4, 479 ss.
[6] Un richiamo in F. Raineri, *Rinuncia tacita e* Verwirkung, cit., 72 ss.
[7] Si tratta della definizione consegnata da P. Rescigno nella *Presentazione* a S. Patti, *Profili della tolleranza nel diritto privato*, cit., XXI.
[8] Una prima formulazione della regola in *Archbold* v. *Sculley*, 9 *H. L. Cas.* 360 (1861) a opera di Lord Wensleydale, secondo cui il rimedio è concesso quando «una parte che potrebbe agire (contro l'altra) rimane inerte, e coscientemente permette che l'altra incorra in una spesa nel compiere un atto, nella persuasione che non gli venga intentata azione»; decisione poi seguita da *Thompson v. Palmer*, 49 *C. L. R.* 547; *Trenorden v. Martin*, (1934) *S. A. S. R.* 340; *Greenwood v. Martins Bank*, (1933) *A. C.* 51; per una sistemazione di questi casi, A.L. Pickering, *Estoppel by Conduct*, in *Law Quarterly Review*, 55 (1939), 400 ss., in part. 408; nella dottrina italiana, il precedente *Archbold* v. *Sculley*, cit., è discusso da F. Raineri, *Rinuncia tacita e* Verwirkung, cit., 72, in part. n. 8.
[9] La relazione che lega *Vervirkung*, *estoppel* e divieto di contraddizione è efficacemente chiarita da R. Sacco, *La parte generale del diritto civile*, *1. Il fatto, l'atto, il negozio*, con la collaborazione di P. Cisano, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Torino, 2007, 227 ss., in part. 228 s., che coincide con la scoperta della dottrina dell'*estoppel* nei sistemi di tradizione civilistica a seguito della circolazione dell'opera di E. Riezler, Venire contra factum proprium. *Studien im römischen, englischen und deutschen Civilrecht* (Dunker & Humblot, Lipsia, 1912), il quale costruisce un criterio di sindacato delle azioni incoerenti del soggetto che è sintetizzato nella formula *nemo contra factum proprium venire potest*; secondo la prospettiva tracciata dal giurista tedesco, il divieto rappresenta una specifica espressione del principio *exceptio doli generalis* di origine romanista poi transitato nelle trattazioni dei glossatori e di cui la regola inglese dell'*estoppel* rappresenta un'esemplare applicazione; per un esempio di recezione critica del lavoro di E. Riezler, P. Rescigno, *Incapacità naturale e adempimento*, Napoli, 1950, 181 ss.
[10] Sul significato del concetto di *estoppel* si mostrano attuali le parole che Lord E. Coke usa in *A Commentary on Littleton* (1628-1644), n. 352a, quando segnala la derivazione del termine dal francese *estoupe*, il cui

ragioni della sua affermazione in *common law*, e considerare le figure di rimedi via via declinate dalla giurisprudenza in un intervallo di tempo grosso modo collocato fra i secoli XII e XIX, al fine di verificare se - accanto agli atti di tolleranza menzionati all'art. 1144 c.c. - sia possibile prospettare l'operatività di una casistica di condotte e dichiarazioni verbali aventi a oggetto la costituzione o il trasferimento di un diritto reale che presenti una serie di elementi idonei a dare vita in capo a chi agisce o dichiara un dovere di comportarsi in modo coerente con quanto rappresentato nei confronti di chi ha maturato un affidamento sulla titolarità attuale o futura di quel diritto reale[11]. In questa prospettiva, si rivela di particolare utilità lo studio di una specifica figura sviluppata dalla dottrina degli *estoppel*, oggi nota con la formula di *proprietary estoppel*[12]. Originato all'interno del diritto inglese e diffusosi nelle altre esperienze che appartengono alla tradizione di *common law*, il rimedio è destinato a proteggere l'affidamento che un soggetto ha maturato sulla titolarità di un diritto sulla terra o sul suo futuro acquisto a seguito delle dichiarazioni o dei comportamenti del proprietario – entrambe sovente compendiate nel termine rappresentazioni - nel tentativo di fornire la tutela più efficace in ragione della violazione dell'affidamento[13]. Si tratta di una prospettiva di studio, che - in questa sede[14] - intendiamo

contenuto giuridico è compendiato nella formula *"because a man's owne act or acceptance stoppeth or closeth up his mouth to alleage or plead the truth"*; al chiarimento della formula concorrerà, alcuni secoli dopo, anche l'opinione di *Lord* Denning in *Moorgate Mercantile C. Ltd v. Twitchings*, (1976) 1 QB 225, il quale, attestando la moderna evoluzione dell'istituto, qualifica il rimedio come principio di giustizia ed equità, che entra in azione *"when a man, by his words or conduct, has led another to believe in a particular state of affairs, he will not allowed to go back on it when it would be unjust or inequitable for him to do so"*; il significato poco chiaro del termine alimenta la flessibilità del concetto sul piano tecnico, traducendolo in uno strumento di soluzione del conflitto rimesso alla disponibilità delle corti non di rado inclini a farne un uso disinvolto, su cui, per un riscontro di questa tendenza, il volume dedicato a *Escrow to Estoppel and Waiver*, in *American Jurisprudence*, vol. 28, 2.a edizione, 1966, 599 ss.

[11] Si tratta di un'ipotesi ricostruttiva riconducibile alla costruzione della categoria dell'atto proprio, su cui, per un tentativo di sistemazione delle diverse implicazioni, R. Sacco, *La parte generale del diritto civile*, *1. Il fatto, l'atto, il negozio*, cit., 227 ss.; sulla dottrina degli effetti dell'atto proprio nell'area latino-americana, J.C. Rivera, *La doctrine des actes propres dans le droit argentin*, in *La confiance légitime et l'*estoppel, sotto la direzione di B. Fauvarque-Cosson, Société de législation comparée, 2007, 137 ss.; sulla sequenza di elementi necessari per la vincolatività dell'atto proprio, G. Marini, *Italian Report on Protecting Legittimate Expectations and Estoppel*, in *La confiance légitime et l'*estoppel, sotto la direzione di B. Fauvarque-Cosson, cit. 294 ss.; sul dovere di coerenza quale parametro di controllo sul comportamento dei privati si rinvia ai numerosi contributi monografici offerti dalla dottrina, tra cui F. Astone, Venire contra factum proprium, Napoli, 2006; F. Fiesti, *Il divieto di "venire contro il fatto proprio"*, Milano, 2007; in una prospettiva più ampia, G. Meruzzi, *L'*exceptio doli *dal diritto civile al diritto commerciale*, Padova, 2005; all'interno della casistica prospettata nel testo, trova collocazione anche il problema della vincolatività della promessa, su cui, G. Gorla, *Il contratto. Corso di diritto privato comparato svolto secondo il metodo comparativo e casistico*, voll. I e II, Milano, 1954.

[12] Sull'istituto del *proprietary estoppel* ci limitiamo a richiamare qui i principali lavori, che di recente hanno offerto una trattazione organica del tema, come M. Pawlowski, *The Doctrine of Proprietary Estoppel*, Sweet & Maxwell, London, 1996; M. Spence, *Protecting Reliance: The Emergent Doctrine of Equitable Estoppel*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 1999; E. Cooke, *The Modern Lw of Estoppel*, Oxford University Press, 2000; B. McFarlane, *The Law of Proprietary Estoppel*, Oxford University Press, New York, 2020; nella dottrina italiana, il *proprietary estoppel* trova spazio nello studio di temi a esso connessi, come G. Marini, *Promessa e affidamento nel diritto dei contratti*, Napoli, 1995, 33, in part. la n. 26; F. Astone, Venire contra factum proprium, cit., 113 ss.; P. Pardolesi, Promissory estoppel*: affidamento e vincolatività della promessa*, Bari, 2009, 31, in part. la n. 30; C. Amato, *Affidamento e responsabilità*, Milano, 2012, 49 ss.; invece, per un contributo orientato a verificare l'utilità del rimedio nel diritto italiano, L. Vagni, *Proprietà e tutela dell'affidamento: note a margine di alcune decisioni giurisprudenziali*, in *Liber amicorum Luigi Moccia*, a cura di E. Calzolaio, R. Torino, Ead., Roma, 2021, 487 ss.

[13] Per una nozione del rimedio M. Pawlowski, *The Doctrine of Proprietary Estoppel*, cit., p. 1.

[14] La riflessione è parte di una ricerca che prende spunto dalle suggestioni avute dalla lettura della decisione della *Supreme Court* del Regno Unito nel caso *Guest c. Guest*, [2022] *UKSC* 27, in tema di effetti rimediali della concessione di un *proprietary estoppel*, che ha dato vita a diverse discussioni, non solo nell'ambiente

concentrare sulle tracce genealogiche del *proprietary estoppel* nel tentativo di riuscire a restituire l'idea che l'affermazione del rimedio e i suoi successivi sviluppi non seguono una traiettoria di tendenziale linearità ma sono caratterizzati da accadimenti, fratture e riemersioni[15].

II. LA TRADIZIONALE TASSONOMIA DEGLI *ESTOPPEL* E LA SUA LOGICA INTERNA

Delle numerose difficoltà che s'incontrano nell'approcciare lo studio del *proprietary estoppel*, il complesso funzionamento del sistema giuridico inglese è senz'altro uno dei principali ostacoli in ragione delle ricadute che il dualismo giurisdizionale – risultato della contestuale operatività di corti di *common law* e corti di *equity* fino alla seconda metà del secolo XIX[16] - ha prodotto sullo sviluppo storico della materia degli *estoppel*[17]. La presenza di due sistemi di corti ha determinato una non sempre chiara concorrenza tra rimedi di diritto comune e rimedi di origine equitativa, che con riferimento all'oggetto della nostra riflessione solleva, fra le molte domande, l'interrogativo se il *proprietary estoppel* possa essere considerato un prodotto dell'*equity* o se, come dimostrano i più recenti studi in materia, esso affondi le sue radici in entrambi le giurisdizioni[18]. Da questa complessa architettura istituzionale non è fatale il riprodursi di uno spettro variegato di formule con cui il diritto inglese ha storicamente nominato i singoli *estoppel,* con la conseguenza di trovarci di fronte a un quadro tassonomico non sempre facile da sciogliere rispetto al significato tecnico delle singole denominazioni. A questa problematica, non si sottrae l'azione in *proprietary estoppel* in quanto il principio di diritto, che fonda il rimedio, ha trovato espressione tramite il ricorso a formule diverse sia nelle decisioni dei giudici che nei discorsi ricostruttivi della

anglosassone; a mero titolo di esempio, Lord Sales JSC., *Proprietary Estoppel: Great Expectations and Detrimental Reliance*, in *Modern Studies in Property Law*, a cura di N. Mrockova, A. Nair e L. Rostill, vol. 12, Hart Publishing, Oxford, 2023, 205 ss.; M. Serio, *In materia di* proprietary estoppel *e rimedi equitativi (*Guest v. Guest*)*, in *Trusts*, 2023, n. 5; A. Waghorn, *Promises in Equity and at Law: Proprietary Estoppel after* Guest c. Guest, in *Modern Law Review*, 86 (2023), 1504 ss.; C.-M. Smyth e R. Dunbar, *Clear as mud: Proprietary Estoppel after* Guest v. Guest, in *Trusts & Trustees*, 30 (2024), 229 ss.; G. Virgo, *The Propriety of Proprietary Estoppel: What* Guest v. Guest *Reveals About the State of Equity*, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, n. 18/2024 (disponibile in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4795974).

[15] Sul significato metodologico del concetto di genealogia per i saperi sociali, il rinvio è d'obbligo a M. Foucault, *Nietzsche, la genealogia, la storia*, in Id., *Microfisica del potere. Interventi politici*, a cura di A. Fontana e P. Pasquino, Torino, 1977, 29 ss., in part. 34 ss.

[16] Fino all'intervento riformatore della giustizia realizzato con l'adozione dei *Judicature Acts* del 1873-1875, il diritto inglese ha conosciuto - accanto alle corti di *common law* - la presenza di un parallelo sistema di corti che ha dato vita alla così detta giurisdizione di *equity* - o, anche detta, di cancelleria – costituita, intorno ai secoli XIII e XIV, per rimediare al formalismo procedurale alla base del funzionamento del processo davanti alle corti di diritto comune; su questi eventi, per un primo accesso, L. Moccia, voce *Equity*, in *Digesto disc. priv.*, sez. civ., vol. VII, Torino, 1991, 498 ss.; U. Mattei, *Common law. Il diritto anglo-americano*, in *Trattato di diritto comparato*, diretto da R. Sacco, Torino, 1992, 31 ss., 92 ss.; tuttavia, nonostante l'intervento dei *Judicature Acts* che produce l'abrogazione delle corti di *equity*, i rimedi di origine equitativa continuano a essere oggetto di applicazione, contribuendo allo sviluppo della *common law*, sollevando così l'interrogativo su quale sia oggi la posizione dell'*equity* all'interno di questa tradizione; per due diversi tentativi di risposta, P. Birks, *Equitiy in the Modern Law: An Exercise in Taxonomy*, in *Western Australian Law Review*, 26 (1996), 1 ss. e H. E. Smith, *Equity as Meta-Law*, in *Yale Law Journal*, 130 (2021), 1050 ss.

[17] Su questa criticità, P. Pardolesi, Promissory estoppel*: affidamento e vincolatività della promessa*, cit., 29.

[18] Una ricostruzione problematica di questa vicenda in E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 17 s.; sui legati che il *proprietary estoppel* contrae con la giurisprudenza delle corti di *common law*, J. M. Ngugi, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, in *University of Richmond Law Review*, 41 (2007), 425 ss.

dottrina mentre l'attuale denominazione ha conosciuto una sua affermazione solo in tempi recenti[19]. Da qui, quindi, corre l'obbligo di fare tesoro di un'avvertenza - formulata in ambiti non distanti dalla materia oggetto di questa riflessione[20] - che consiste nell'opportunità di esercitare una comparazione che si concentri sul profilo teleologico del rimedio anziché procedere indugiando sulle formule.

La ricostruzione storica fornisce una chiave di accesso alla comprensione della dottrina degli *estoppel*, tracciando una relazione fra il suo sviluppo e la razionalizzazione del processo nelle diverse fasi del diritto inglese[21]. L'introduzione della giuria, il passaggio dalle forme medievali di acquisizione della prova all'emersione di un moderno diritto delle prove, che colloca gli atti scritti al centro della formazione della decisione, aiutano a comprendere la logica che innerva la tradizionale classificazione degli *estoppel*[22]. Nell'organizzarli in tre distinte categorie, essa non solo tenta di ordinarli ma, al contempo, segnala l'affermazione delle singole figure a fronte dell'evoluzione del regime probatorio e del ruolo della giuria nel processo. Si prenda la categoria collocata al vertice della classificazione, che coincide con gli *estoppel by matter of record*, la quale è una diretta conseguenza dell'introduzione dei meccanismi d'iscrizione dei *plea* in Inghilterra nel secolo XII, così come la concessione degli *estoppel by matter of writing* è da ricondursi alla tendenza - che si afferma nel secolo XIII - di attribuire alle dichiarazioni contenute in un atto formale sottoposto a sigillo (*under seal*) un effetto probatorio molto simile alle dichiarazioni contenute in atti giudiziali (*record*); mentre, nella fase conclusiva dell'età medievale, l'effetto riconosciuto ad alcune azioni, come la *livery of seisin*, *entry on property*, *acceptance of rent*, *partition* o *acceptance of estate* – di cui ci si poteva attendere la conoscenza da parte della giuria (*pais*) - era uguale al peso probatorio riconosciuto alle dichiarazioni

[19] Una ricostruzione del manifestarsi della formula *proprietary estoppel* è formulata da B. McFarlane, *The Law of Proprietary Estoppel*, Oxford University Press, Oxford, 2020, 1 in part. n. 1, secondo cui essa è introdotta, per la prima volta, a un uso generale, dal manuale di R. Megarry e P. Baker (eds.), *Snell's Equity*, 26th ed., Sweet & Maxwell, London, 1966, 629 ss., probabilmente a seguito del riferimento operato da *Lord* Danckwerts all'*equitable estoppel* nel caso *Inwards v. Baker*, (1965) 2 *QB* 29, 38, il quale a sua volta, nel successivo caso *ER Investment Ltd v. High*, (1967) 2 *QB* 379, 399, ricorre alla formula più specifica di *proprietary estoppel*, come usata dallo *Snell's Equity*.

[20] Il riferimento è a F. Ranieri, *Rinuncia tacita e* Verwirkung, cit., 8.

[21] Si tratta della prospettiva di analisi percorsa da W. S. Holdsworth, *History of English Law*, vol. IX, Methuen & Co. Ltd., London, 1926, 130 s. e 144 ss.

[22] Il riferimento è alla classificazione degli *estoppel* che agli inizi del secolo XVII è documentata da Lord E. Coke et al., *A Commentary on Littleton* (1628-1644), cit., che organizza le diverse declinazioni del rimedio intorno a tre distinte categorie: a) gli *estoppel by matter of record*, che consistono nel divieto di contraddire uno stato di fatto o di diritto che è stato oggetto di giudizio, proteggendo così l'interesse pubblico a porre fine alle liti; b) gli *estoppel by matter of writing*, che vietano al soggetto di assumere un comportamento in contraddizione con quanto riconosciuto tramite atto formale, concluso nella forma del *deed*, in passato sottoposto a sigillo (*under seal*), quando la negazione di quanto solennemente riconosciuto produce un danno ad altri; c) gli *estoppel by matter in paiis* - successivamente riformulato in *pais* -, che originariamente vengono concessi a seguito di condotte o dichiarazioni tenute a margine dell'esercizio di *formal action* note alla *common law*, che coincidono con la *livery of seisin*, *entry on property, acceptance of rent*, *partition* e *acceptance of estate* per poi essere successivamente ampliati - a opera delle corti di *equity* - per sanzionare la mera condotta di una parte in contrasto con rappresentazioni che essa stessa aveva generato e su cui un soggetto destinatario aveva maturato un affidamento; questa classificazione è spesso riportata negli studi sulla materia, come nel caso di W. S. Holdsworth, *History of English Law*, cit., in part. 147 ss.; J. M. Ngugi, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, in *University of Richmond Law Review*, 41 (2007), 425 ss.

contenute in un *deed*, dando così vita alla tipologia di rimedi noti con la formula di *estoppel by matter in pais*[23].

III. DALLE CATEGORIE TRADIZIONALI AI *FORMAL ESTOPPEL*.

La classificazione tradizionale degli *estoppel* è insufficiente a fornirci una rappresentazione degli attuali approdi della materia. Un aggiornato quadro della *law of estoppel* è elaborato da uno studio monografico sul tema, dato alle stampe a cavaliere fra il secolo XX e XXI, che dell'antica tripartizione mantiene in piedi le categorie di *estoppel* che rivestono, tutt'ora, una utilità pratica, depurando la materia dalle formule ritenute ormai obsolete[24].
Un primo esito di questa semplificazione è rappresentato dall'esclusione della categoria indicata con la formula *estoppel by record* - poi rinominata con l'espressione *per rem judicatam* - in ragione del fatto che il suo contenuto è debitore di regole e principii che governano la formazione delle prove, così che ancóra oggi essa appare più propria della *law of evidence* anziché una componente della moderna *law of estoppel*[25]. A ciò, si accompagna una decostruzione delle antiche categorie degli *estoppel by writing* e degli *estoppel in pais* che si traduce nella elaborazione di una nuova categoria che assume la denominazione di *formal estoppel*. Per comprendere la portata sistematica di questa operazione ricostruttiva, occorre ricordare che nella tradizione della *common law* ciò che era stato riconosciuto in forma scritta era, invero, contenuto in un atto solenne, che nel diritto inglese assumeva la forma tipica del *deed*. Il riconoscimento di uno stato di fatto o di diritto tramite atto solenne non poteva essere contraddetto in giudizio dalla persona che aveva operato il riconoscimento[26]. Il presupposto richiesto per la concessione dell'*estoppel* - ripetiamo, rappresentato dalla presenza di uno *statement* contenuto in un atto formale - non lascia alcuno spazio a un'indagine circa la presenza di un affidamento tutelabile né tanto meno vi sono margini di discrezionalità nel valutare l'esistenza o meno di un *estoppel*, atteso che la natura formale del presupposto per la concessione dell'azione conduce a un risultato senza che sia necessaria alcuna sintesi giudiziale[27].
Più complessa appare l'evoluzione dell'altra categoria - in passato, indicata con la formula *estoppel in pais* – anch'essa ora collocata nei così detti *formal estoppel*. Anche in questo caso, conviene muovere dalla logica originariamente interna a questa categoria al fine di coglierne le ragioni dei successivi sviluppi. In particolare, occorre fermarsi a considerare l'uso del termine *pais* nella formulazione di questa categoria di *estoppel*, che sta a indicare - secondo la spiegazione scolpita dallo stesso Lord Coke - che il rimedio era concesso non in ragione di un atto formale ma sul presupposto che la lite traeva origine da un'azione

[23] Si tratta della sintesi operata da W. S. Holdsworth, *History of English Law*, cit., 145.
[24] Il riferimento è a E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 6 ss.
[25] Un esito che appare coerente con la tradizionale collocazione degli *estoppel* nel capitolo dedicato alle prove nei trattati di diritto inglese, su cui, W. S. Holdsworth, *History of English Law*, cit., 144 s.
[26] Un tipico esempio di concessione di un *estoppel by deed* è rappresentato da un vecchio caso discusso in *Roberts v. Karr*, (1809) 1 *Taunt.* 495, dove un contratto di locazione, concluso con atto solenne, descriveva una proprietà come confinante a una strada, con la conseguenza che la corte precludeva al proprietario di negare che la terra lungo la proprietà fosse una strada, impedendogli quindi di trattenerla in quanto propria.
[27] In questo senso, E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 8.

conosciuta all'interno della *common law*[28]. Ora, è evidente che, cadute in obsolescenza le antiche azioni, su cui si era radicato lo sviluppo degli *estoppel in pais*, per comprendere lo stato attuale di questa categoria è a tutt'altro tipo di relazioni giuridiche che occorre guardare, sebbene esse non ci portino - come vedremo - in ambiti distanti dalla *law of property*. Infatti, gli *estoppel in pais* che oggi presentano una rilevanza pratica sono concessi a margine di relazioni giuridiche costituite sul riconoscimento (*grant*) di un diritto sulla proprietà, quando questo può essere esercitato tramite scrittura privata o anche dichiarazione verbale per la cui validità è necessario che il concedente si trovi nella condizione di essere titolare di un diritto di natura proprietaria idoneo a trasferire la concessione. La regola di diritto espressa dagli *estoppel in pais* consiste in ciò, che, una volta attribuito il diritto sulla proprietà, nessuna delle parti della relazione può contestare la validità del titolo da cui il diritto trae origine, con la conseguenza che nella prassi l'azione è anche conosciuta con la formula *estoppel as to title*[29]. Accanto a questa prospettiva di declinazione dei *formal estoppel*, occorre tenere conto di una ulteriore variante applicativa, che coincide con l'ipotesi in cui il soggetto concedente è effettivamente privo di titolo per operare tale riconoscimento ma, nonostante ciò, le corti concedono un *estate by estoppel*, che produce gli stessi effetti giuridici che sarebbero prodotti da una locazione o ipoteca concessa da un legittimo proprietario[30].

Questi pochi ragguagli intorno allo sviluppo storico della tradizionale materia collocata nella *law of estoppel* non sono ancóra sufficienti a fornirci indicazioni intorno ai contenuti e gli scopi di tutela del *proprietary estoppel* ma ci dicono molto intorno ai caratteri di questa partizione della *common law*. Ci dicono molto della stretta connessione con l'evoluzione del processo inglese e di come il successo di questo sistema di rimedi - ma anche gli arresti che incontra lungo il suo sviluppo - siano da ascrivere alla centralità sociale e politica della proprietà sulla terra e ai tecnicismi e formalismi che governano la costituzione e il trasferimento dei diritti proprietari. All'interno di questa vicenda, l'idea di giustizia come valore che storicamente una comunità esprime – sublimata, in passato, nell'uso del termine *pais* per indicare la *jury* del processo inglese - sembra mantenere aperta la porta del rimedio alle trasformazioni sociali e materiali che investono i privati e quella comunità.

[28] È utile ricordare che, come sottolinea P. Birks, *Equitiy in the Modern Law: An Exercise in Taxonomy*, cit., in part. 21, il termine *pais* è un francesismo usato in sostituzione del vocabolo inglese *country*, che era poi il modo comune di indicare il *jury* nel processo inglese, a tal punto che un *trial by jury* era, in realtà, un giudizio condotto davanti al paese, così che l'uso della formula *estoppel in pais* sta a indicare l'effetto *evidential* dell'*estoppel* concesso.

[29] E. COOKE, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 8 ss., sottolinea che questa categoria di *estoppel* continua a conoscere margini di operatività nei casi di relazioni giuridiche costituite a seguito di locazione (*lease*) o di concessione d'ipoteca (*mortgage*), quando questi diritti sono trasferiti senza ricorrere alla conclusione di un *deed* ma per mero atto scritto, accordo verbale o condotta delle parti.

[30] Il funzionamento di questo meccanismo rimediale è chiaramente spiegato da E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 11 s., secondo cui l'effetto di una *tenancy by estoppel* - così come quello di una *mortgage by estoppel* - è quello di riprodurre tutti i diritti espressi o impliciti di una relazione formalmente costituita, così come di ricevere la consueta *statutory protection* riconosciuta per questi tipi di relazione.

IV. IL SUPERAMENTO DELLA PROSPETTIVA FORMALISTA: IL *COMMON LAW ESTOPPEL*

Nella giurisprudenza inglese collocata fra la metà del secolo XVII e gli inizi del secolo XVIII, inizia a prendere piede una estensione dell'ambito di applicazione degli *estoppel in pais*. L'azione progressivamente si allontana dall'idea che, ai fini della concessione, fosse necessario che la relazione coincidesse con un'azione formale nota in *common law* per gradualmente riconoscere il valore del coerente adempimento di quanto rappresentato tramite proprie dichiarazioni o condotte, che avessero indotto un soggetto a maturare una fiducia su di esse e ad agire a suo detrimento[31]. La graduale emersione degli elementi strutturali della nuova formulazione del rimedio può essere osservata nel caso *Hunt v. Carew*[32] deciso da una corte di *equity* nel 1642. La decisione muove dal ricorso presentato da un soggetto che lamentava di aver pagato una somma di denaro per la conclusione di un *lease* sulla falsa rappresentazione fornita dal figlio del titolare di un *tenant for life* su un fondo, che aveva fatto credere che il genitore fosse legittimato a concedere il *grant* in quanto titolare di un *fee simple*. Nell'accogliere la domanda del ricorrente, la corte decide nel senso che il comportamento del figlio doveva essere associato al padre al fine di confermare il *lease* sul presupposto che le dichiarazioni fraudolente del primo avevano condotto il ricorrente al pagamento del prezzo per la concessione dell'affitto[33]. Non molto diverso da questo precedente, è il caso discusso ancóra in *equity* nel 1711, noto con il nome *Huning v. Ferrers*[34]. Il giudizio prende piede da una vicenda che origina dal rinnovo di un contratto di affitto che l'affittuario aveva erroneamente richiesto e ottenuto dal *life tenant* del fondo, sull'erronea convinzione che questi avesse la legittimità per concedere la proroga. Pur essendo a conoscenza del rinnovo, il proprietario non si oppone, anzi incoraggia l'affittuario a operare investimenti sui mulini, salvo poi tentare l'evizione alla morte del *life tenant*, rivendicando la carenza di potere di quest'ultimo nel rinnovare l'affitto. Al fine di evitare di subire l'azione in *ejectment*, l'affittuario agisce in giudizio, dove

---

[31] In merito a questo passaggio di evoluzione del rimedio, W. S. Holdsworth, *History of English Law*, cit., 161 ss., sottolinea che in questa fase si afferma un'azione che è derivazione degli *estoppel in pais* ma che, di questa categoria, ne travalica la limitata sfera di applicazione; l'ampiezza dell'applicazione che l'azione assume è testimoniata dalla elaborazione di denominazioni del rimedio, come *estoppel by representation* ed *estoppel by conduct*, che ne indicano il progressivo distaccarsi dal ceppo originario; nell'ambiente di *common law*, si discute se il termine *representation* debba essere riferito solo agli *expressed statement* imputabili alla persona *estopped*, mentre l'uso della formula *estoppel by conduct* sia da destinare alle ipotesi in cui l'incoerenza emerga a fronte di precedenti *action* o, ancóra, se con *representation* s'intenda comprendere anche le mere condotte che vengono così interpretate come *implied representation*; tuttavia, già in passato si sono levate voci nel senso di abbandonare il ricorso alla finzione della rappresentazione, come nel caso di A. L. Pickering, *Estoppel by Conduct*, in *Law Quarterly Review*, 55 (1939), 400 ss., mentre, in tempi più recenti, si sottolinea che, al di là delle formule, l'azione generata dagli *estoppel in pais* era nota, più icasticamente, con il nome di *common law estoppel* nel senso che, sebbene di origine equitativa, la denominazione stava a indicare che essa fosse largamente in uso nelle corti di *common law*, E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 18; ragioni di completezza ci inducono a segnalare che, ancóra di recente, la giurisprudenza inglese appare incline a mantenere la distinzione fra *estoppel by representation* ed *estoppel by conduct*, come accade in *Sledmore v. Dalby*, (1996) 72 *P. & CR* 196 (CA).

[32] 1649 *Nels.* 46.

[33] La *ratio* di diritto su cui è fondata la decisione in *Hunt v. Carew* è estesa, qualche anno più tardi, al caso *Hobbs v. Norton*, (1682) *Vern.* 136, avente a oggetto una dichiarazione meramente negligente sulla validità del titolo di concessione, rispetto cui la corte in *equity* decide nel senso che il dichiarante è *"estopped by a negligent mis-statement as to title"*.

[34] 25 *Eng. Rep.* 59 (Ch. 1711).

la corte decide a suo favore, argomentando sul presupposto dell'illegittimità della condotta del proprietario. Il caso *Huning v. Ferrers* è degno di rilievo anche perché, a protezione del suo interesse in *equity*, l'affittuario rivendica la concessione dell'*estoppel* in veste di attore, non quindi a titolo di eccezione processuale, come era ammesso per le categorie tradizionali di *estoppel*[35].

Nel secolo XVIII, la regola conosce una circolazione in *common law* grazie al prestigio di Lord Mansfield, che nella seconda metà del secolo guiderà, a lungo, le corti di *common law*[36]. Una prova dell'importazione della regola nella giurisdizione di *common law* è rappresentata dal caso *Montefiori v. Montefiori* deciso nel 1762[37]. In questa occasione, davanti alla corte si discute di una vicenda sorta in occasione della redazione di un contratto di matrimonio, quando lo sposo chiede al fratello di fornire una rappresentazione di lui come uomo di successo da far valere agli occhi della famiglia d'origine della moglie. A tale scopo, il fratello consegna allo sposo un assegno di importante valore monetario al fine di fingere che questi vantasse un credito economico nei suoi confronti. Dopo la celebrazione del matrimonio, il fratello chiede la restituzione dell'assegno allo sposo che oppone il suo rifiuto. All'esito del giudizio, Lord Mansfield decide nel senso di ritenere che non sussista un dovere di restituzione in quanto, quando un terzo fornisce una rappresentazione di contenuto materiale, anche se questa è operata colludendo con un altro soggetto, entrambi sono tenuti *"to make good thing in the manner in which they represented it"*. In questo modo, Lord Mansfield approda alla formulazione di una regola che, da un lato, anticipa un principio di diritto che riceverà più chiara espressione nell'applicazione dell'*estoppel* fondato sulla rappresentazione e, dall'altro, risulta essere coerente con le regole degli *estoppel in pais*, che giacevano latenti in *common law*, senza che fossero mai state *overruled*. Al fine di comprendere il contesto all'interno del quale matura la formazione del *common law estoppel,* è forse utile ricordare che ci troviamo in una fase di sviluppo dell'Inghilterra – compresa fra la fine del secolo XVII e gli inizi del secolo XIX – che vede una particolare fioritura dei traffici commerciali, così che, in questi anni, le esigenze degli operatori commerciali di fare affidamento sulla parola data e sulle promesse nell'ambito degli scambi economici così come la centralità che va via via assumendo il diritto dei commerci sono fattori che esercitano una pressione sulle corti affinché fossero riconosciute le regole di origine equitativa, come gli *estoppel* concessi nei rapporti che traggono origine da titoli di credito, che troveranno posto nel *Bill of Exchange Act* del 1882[38].

Occorre attendere la prima metà del secolo XIX per incontrare una formulazione generale del principio di diritto a fondamento dell'azione in *common law estoppel*, quando, nel caso

[35] Si tratta di un precedente significativo, successivamente confermato in *East India Company v. Vincent*, 26 *Eng. Rep.* 451 (Ch. 1740), che anticipa una evoluzione processuale del rimedio equitativo - sintetizzata nella nota formula *from the shield to the sword* - che il *promissory estoppel* conoscerà solo agli inizi del secolo XX con l'adozione della sec. 90 del *Restatement (First) of Contract* del 1932 negli Stati Uniti; la circostanza che già nel secolo XVIII fosse concessa la facoltà di agire direttamente in *equity* a tutela di un affidamento maturato sulla titolarità di un diritto sulla proprietà è ascrivibile, secondo la lettura di J. M. Ngugi, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, cit., 70 ss., alla centralità della proprietà terriera nell'Inghilterra feudale.

[36] Sul contributo di Lord Mansfield alla modernizzazione della *common law*, W.S. Holdsworth,*Lord Mansfield*, in *Law Quarterly Review*, 53 (1937), 221 ss., in part. 225.

[37] I *W. Black* 363

[38] Su questo passaggio, W. S. Holdsworth, *History of English Law*, cit., 162.

Pickard v. Sears[39], Lord Denman affermerà che *"where one by his words or conduct willfully causes another to believe the existence of a certain state of things, and induces him to act on that belief, so as to alter his previous position, the former is concluded from averring against the latter a different state of things as existing at the same time"*[40], cristallizzando così, sul terreno del *case law*, l'esito di una graduale evoluzione degli originari *estoppel in pais*, che ci permette di dire - utilizzando le parole di una giurista inglese[41] - che in Inghilterra sul finire del secolo XIX *"there was no separate form of equitable estoppel; common law estoppel was in use in legal and equitable contexts alike"*. Questo punto di approdo della dottrina degli *estoppel* non è solo una riconferma – verificata oltre l'apparenza delle formule - che la sua formazione e l'uso dei rimedi che essa genera sono il risultato dell'esercizio della giurisdizione sia in *common law* che in *equity* ma ci fornisce anche una interessante prospettiva di osservazione del progressivo affermarsi dei traffici commerciali e dello scambio economico nel nuovo ordine della società moderna.

V. GLI ANTECEDENTI DEL *PROPRIETARY ESTOPPEL*

Che la stagione del diritto inglese collocata nel secolo XIX sia una fase fiorente per lo sviluppo della dottrina degli *estoppel* è un dato dell'esperienza ricavabile non solo dall'analisi del contributo delle corti nella protezione degli affidamenti maturati all'interno del traffico commerciale ma anche riorientando l'asse di osservazione verso la *law of property*. In questa fase, si assiste al manifestarsi di orientamenti della giurisprudenza inglese favorevoli alla concessione o trasferimento di diritti sulla proprietà a tutela di affidamenti indotti da condotte o dichiarazioni del soggetto proprietario, facendo ricorso all'applicazione di dottrine di origine equitativa considerate precorritrici del *proprietary estoppel*[42]. La considerazione di alcuni dei principali casi che esprimono questa tendenza aiuta a comprendere quali sono gli elementi strutturali del rimedio, che in questa fase vengono a emersione, quali le logiche di tutela che vanno via via cristallizzandosi e gli ambiti materiali dove esso conosce una fertile applicazione. In questa prospettiva, utili indicazioni possono trarsi dal ricorso che le corti fanno al principio di diritto - già incontrato nel paragrafo

[39] In 6 *Ad. & El.* 469 e anche in 112 *Eng. Rep.* 179 (K.B. 1837); la decisione prende piede da una vicenda nata da un atto di requisizione da parte dello *sheriff* di macchinari gravati da un'ipoteca, al fine di soddisfare un credito che un soggetto vantava verso il proprietario dei macchinari; pur assistendo alla requisizione, il primo creditore ipotecario non comunica né allo *sheriff* né al secondo creditore l'esistenza del vincolo, con la conseguenza che, quando egli agisce per far valere l'invalidità del titolo di acquisto da parte del secondo creditore, veniva *estopped* dalla corte, la quale accoglieva l'eccezione formulata dal convenuto-creditore. Infatti, il convenuto invocava la propria buona fede per aver maturato una certa convinzione sulla condizione giuridica dei beni, anche in ragione del comportamento tenuto dall'attore al momento dell'alienazione dei macchinari.

[40] *Pickard v. Sears*, cit., in part., 474; sull'importanza di questa decisione, le considerazioni di E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 16 s., e di J. M. Ngugi, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, cit., 452.

[41] Il riferimento è a E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 18 s.

[42] Una ricostruzione di questa casistica in Lord Sales JSC., *Proprietary Estoppel: Great Expectations and Detrimental Reliance*, cit., 216 ss.; questo momento di sviluppo del diritto inglese inciderà in modo decisivo nell'elaborazione giurisprudenziale degli *equitable estoppel* nella seconda metà del secolo XIX, andando così ad arricchire ulteriormente il quadro tassonomico della *law of estoppel*, come testimoniato nella sistemazione presente in C. Marocco Carena, (voce) *Estoppel*, in *Dig. Disc. priv.*, sez. civ., vol. VIII, Torino, 1992, 144 ss., in part. 147 s.

precedente - sintetizzato nella formula *making representations good*, il cui precedente viene fatto risalire alla decisione dell'*House of Lords* in *Hammersley v. De Biel*[43].
La regola è seguita dalle corti di *equity* in *Loffus v. Maw*[44], dove si decide su un caso in cui una giovane vedova presta assistenza allo zio malato e, trovando l'attività di cura particolarmente pesante, manifesta la sua intenzione di abbandonare il lavoro; al fine di trattenerla, lo zio promette che, una volta deceduto, le avrebbe trasferito il godimento delle rendite vitalizie di alcuni appartamenti di sua proprietà, che però al momento dell'apertura della successione, la donna scopre che erano state devolute al figlio. Nel tentativo di tutelare i suoi interessi, la donna ricorre in *equity*, dove ottiene il giudizio favorevole della corte che riconosce la legittimità dell'aspettativa in virtù delle rappresentazioni ricevute dallo zio e dei servizi di assistenza prestati; secondo l'opinione del vicecancelliere, corrisponde a una coerente applicazione di principii di giustizia ed equità – declinati dalla dottrina del *making representation good* - riconoscere alla donna ciò che le era stato promesso[45].
Anticipazioni degli sviluppi della dottrina degli *equitable estoppel* in ambito di diritti proprietari possono essere osservate dall'uso delle corti di un altro principio di diritto noto in *equity* con la denominazione di *limited equitable jurisdiction*. Un'applicazione di questa dottrina di origine equitativa la incontriamo in un precedente che ha ad oggetto un caso di donazione imperfetta in ambito familiare. In particolare, nel caso *Dillwyn v. Llewelyn*[46] un padre che aveva donato una parte di un terreno di sua proprietà al figlio maggiore, invitandolo a costruire l'abitazione dove vivere con la sua famiglia. Sebbene l'atto di donazione della proprietà non presentasse i requisiti formali necessari al corretto trasferimento della proprietà del fondo, la corte di *equity* riconosce l'esistenza di un *estoppel* - indicato anche con la formula di *estoppel by encouragement* - dove l'incoraggiamento si invera nei presupposti della presenza di una scrittura privata che attesta la volontà del padre di donare e gli inviti a edificare sul terreno, con la conseguenza che il donatario è legittimato ad agire in giudizio perché si affermi che l'efficacia sostanziale della donazione o che essa sarebbe stata definitivamente formalizzata[47].

---

[43] 8 *Eng. Rep.* 1312 (1845), dove si discute della richiesta – accolta dalla corte – di un ordine di esecuzione della promessa che il suocero aveva formulato, in favore del ricorrente, di trasferirgli una somma di denaro in via testamentaria se avesse sposato la figlia; nel senso che il caso *Hammersley v. De Biel* è un esempio tipico del ruolo svolto dalle corte di *equity* - durante il secolo XIX - nello sviluppo dei rimedi *reliance-based* a margine di contratti di matrimonio, E. Cooke, *The Modern Law of Estoppel*, cit., 19 ss.; sul peso di questa decisione nella formazione della dottrina del *promissory estoppel*, J. M. NGUGI, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, cit., 468 ss.
[44] 66 *Eng. Rep.* 59 (V. C. 1862).
[45] Oggi, il fenomeno delle promesse di eredità in cambio di assistenza domestica e lavoro di cura si riproduce, di frequente, nelle classi sociali medie e basse, atteso che le classi ad alto reddito si trovano nelle condizioni materiali per accedere agli strumenti legali di pianificazione ereditaria, come ampiamente testimoniano nella ricerca di A. Braun, *Claimed a Promised Inheritance. A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford, 2022; per un caso italiano - oramai risalente - di lavoro prestato a fronte di promessa di adozione, Cass., 10 aprile 1964, n. 835, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1605 ss., su cui, il significativo commento di P. Rescigno *Lavoro prestato contro promessa di adozione*, in *Mass. giur. lav.*, 1965, 409 ss., e ora in Id., *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998, 233 ss.
[46] 45 *ER* 1284 (Ch. 1862).
[47] Secondo J. M. Ngugi, *Promissory Estoppel: the Life History of an Ideal Legal Transplant*, cit., 471 s., questa decisione è indice della vitalità dell'*estoppel reliance-based* in ambito proprietario in una fase in cui appare

Così ancora un caso di promessa informale di futuro trasferimento di un *life estate* su un terreno a fronte dei servizi di attività domestica e assistenza prestati da una donna presso l'abitazione dell'assistito è deciso nel caso *Maddison v. Alderson*[48], dove la corte di *equity* ricorre all'applicazione della dottrina della *part performance*, alla luce della quale i giudici danno ragione degli affidamenti maturati dalla *caregiver*, citata in giudizio dagli eredi del promittente defunto che rivendicano la proprietà dei terreni. La logica giuridica del principio di diritto che trova espressione nella dottrina della *part performance* ci sembra plasticamente esplicitata dalle parole con cui Lord Selborne nega l'accoglimento dell'azione, quando afferma che *"in a suit founded on such performance, the defendant is really 'charged' upon equities resulting from the acts in execution of the contract, and not […] upon the contract itself. If such equities were excluded, injustice of a kind which the statute cannot be thought to have had in contemplation would follow"*[49].

VI. UNA SUGGESTIONE IN VIA DI CONGEDO: L'USO REDISTRIBUTIVO DELL'*EQUITY*.

La giurisprudenza analizzata - sebbene limitata quantitativamente ma, ci pare, assai significativa nelle implicazioni ricostruttive - ha dato modo di osservare le linee di tendenziale di sviluppo che, nella seconda metà del secolo XIX, attraversano la *law of estoppel* e, più ampiamente le dottrine di origine equitativa nell'ambito della tutela degli affidamenti sulla titolarità di diritti proprietari. Da queste linee di tendenza, appare emergere un sostanziale agglutinamento del rimedio intorno ad alcuni elementi strutturali che lo collocano oramai in una linea di discontinuità rispetto alle tradizionali categorie degli *estoppel*. Infatti, esso si struttura progressivamente intorno alla centralità di alcuni fattori che qualificano la sequenza degli effetti rimediali, come la condotta incoerente del proprietario rispetto a precedenti comportamenti o dichiarazioni tenute e il pregiudizio subìto dal destinatario degli effetti reali per aver fatto affidamento su quelle dichiarazioni o comportamenti. Se, però, più attentamente considerati, questi elementi ci rivelano il manifestarsi di alcuni avanzamenti nella giurisprudenza inglese da ultimo considerata, se confrontata con i dati analizzati all'inizio della riflessione. Si osserva che il progressivo riconoscimento del valore vincolante della promessa informale di natura proprietaria prevale sulle forme giuridiche richieste per il trasferimento del diritto reale, segnalando così non solo l'affermarsi di un valore di giustizia sostanziale ma, a ben guardare, l'impegno del giudice di approdare a un esito redistributivo del conflitto ricorrendo all'*equity*, che merita di essere sottolineato soprattutto quando, del rimedio, si fa applicazione in un ambito caratterizzato da informalità degli accordi e degli spostamenti di ricchezza, come la famiglia e la sfera domestica[50].

---

declinare, nell'uso delle corti, il *promissory estoppel*; una discussione del caso *Dillwyn v. Llewelyn* anche in Lord SALES JSC., *Proprietary Estoppel: Great Expectations and Detrimental Reliance*, cit., 217.

[48] 8 *App Cas* 467 (1883).

[49] *Ibidem*, 475.

[50] Un esito di cui può cogliersi la rilevanza, se si considera che, fra i secoli XVIII e XIX, è ancora viva nel diritto inglese una tradizione di pensiero e di diritto positivo che restituiscono una rappresentazione della famiglia come unità produttiva, riflesso di una società ancóra non completamente uscita dall'economia agricola mentre muove i primi passi la nascente società industriale, su cui, W. Muller-Freienfels, *The Emergence of* Droit de la Famille *and* Familienrecht *in Continental Europe and the Introduction of Family Law in England*, in

Journal of Family History, 28 (2003), 31 ss.; su questo passaggio, nell'esperienza italiana, P. Rescigno, *Collaborazione all'impresa e lavoro nella famiglia*, in *Studi sassaresi*, vol. IV. L'impresa familiare, Milano, 1979, 109 ss.

AUTONOMIA CONCETTUALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: TRA NORME, INTERPRETAZIONE E DIRITTO COMPARATO

Caterina Bergomi

SOMMARIO:
I. INTRODUZIONE. – II. UNA CHIAVE DI LETTURA DELLA COMPLESSITÀ CONTEMPORANEA. – III. LA TRADUZIONE DEI CONCETTI GIURIDICI E TESTI NORMATIVI DELL'UE. – IV. INTERPRETAZIONE AUTONOMA, DIRITTO COMPARATO E SPAZIO TERZO. – V. UN CASO STUDIO. – VI. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

The enlargement of the European Union has intensified the interpretative complexity of EU law. In a multilingual context lacking a shared semantic foundation, the Court of Justice of the European Union (CJEU) plays a decisive role in shaping autonomous legal concepts. This article analyses this phenomenon through the theoretical paradigm of hybridity, drawing on comparative law, linguistic theory, and postcolonial studies. Through the doctrine of autonomous interpretation, the CJEU fosters a hybrid conceptual space. By combining elements from different legal traditions and reflecting the pluralism of European legal culture, it creates a "third space" of encounter between the national and the supranational, where new meanings emerge. In this sense, hybridity becomes both a method and a metaphor for the dynamic construction of European Union law.

Keywords: Autonomia concettuale; ibrido; Corte di giustizia dell'Unione europea; diritto comparato; multilinguismo.

I. INTRODUZIONE

L'allargamento dell'Unione europea (UE) ha inciso profondamente non solo sulla sua dimensione geografica, ma anche sull'ambito funzionale del diritto dell'Unione. L'applicazione sempre più decentrata delle norme europee negli ordinamenti nazionali ha sollevato nuove sfide interpretative, con il rischio di compromettere alcuni dei principi fondanti del sistema giuridico europeo, quali l'uniformità, l'effettività e la parità di trattamento[1]. In questo contesto, il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE o Corte) si conferma essenziale, ogni qualvolta è chiamata a chiarire il significato di concetti giuridici europei che, nelle diverse versioni linguistiche, assumono sfumature semantiche non sempre coincidenti[2].

L'interpretazione uniforme delle norme non riguarda tuttavia soltanto il livello lessicale, ma implica anche la costruzione e l'armonizzazione dei concetti giuridici sottostanti. Come ricorda la dottrina comparatistica, tali concetti non sono entità astratte e neutre, bensì prodotti di specifici contesti culturali, sociali e linguistici. La peculiarità del linguaggio giuridico dell'UE risiede proprio nell'assenza di un fondamento semantico preesistente e

[1] A. Bakardjieva Engelbrekt, *Comparative Law and European Law: the End of an Era, a New Beginning, or Time to Face the Methodological Challenges?*, in L. Carlson, P. Wahlgren (eds.), *Comparative Law*, Stockholm, 2015, 95-97.

[2] E. Ioriatti, *Comparative Law and EU Legal Language: Towards a European Restatement?*, in *Global Jurist* 2021; 21(2): 305–340, 2021.

condiviso: esso si costituisce nel momento stesso della redazione normativa e tende a riflette la pluralità dei sistemi giuridici e culturali degli Stati membri[3].
Alla luce di queste premesse, il diritto comparato, integrato con le teorie linguistiche del "testo ibrido" e con il concetto di "spazio terzo" inizialmente elaborato negli studi postcoloniali, offre strumenti particolarmente efficaci per analizzare la natura dinamica e plurale del diritto dell'Unione.
L'articolo si propone pertanto di interrogarsi sulla validità del *paradigma dell'ibrido*[4] quale quadro teorico per comprendere i processi di formulazione, traduzione e interpretazione dei testi giuridici multilingue nell'UE. Senza alcuna pretesa di esaustività, l'attenzione sarà posta dapprima sugli approcci e sulle interazioni che caratterizzano il panorama giuridico contemporaneo. Successivamente, verrà rivolta al contesto specifico dell'Unione europea, con particolare riferimento alla natura multilingue e alla produzione di testi normativi "ibridi". Infine, l'analisi si focalizzerà sul ruolo della CGUE e sull'elaborazione dei concetti autonomi, per valutare se e come tale tecnica interpretativa contribuisca alla costruzione di un paesaggio giuridico concettuale e linguistico europeo ibrido. In sintesi, attraverso un percorso che coniuga analisi teorica e casi pratici, il paradigma verrà impiegato per indagare le dinamiche di interazione e connessione che caratterizzano lo scenario europeo.

II. UNA CHIAVE DI LETTURA DELLA COMPLESSITÀ CONTEMPORANEA

La globalizzazione viene generalmente presentata come una forza omogeneizzante. Come scriveva Sacco, "*viviamo in un'epoca che accoglie l'unificazione e la incoraggia*"[5]. L'idea di unificazione è stata indubbiamente alimentata dal diritto transnazionale e sovranazionale, un esempio ne è il progetto dell'UE. Tuttavia, la rottura della coincidenza tra diritto e Stato, la pluralità di attori e autori del diritto, nonché le numerose dislocazioni sociali e territoriali del diritto stesso danno origine a un nuovo e più complesso pluralismo giuridico[6]. Paradossalmente, il mondo globalizzato è stato descritto come una "*totalità non*

[3] Sul punto si veda, A. Gambaro, *Interpretation of Multilingual Legislative Texts*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 11, 2007; E. Ioriatti, *Common contexts of meaning in the European legal setting: opening Pandora's box?*, in *International Journal for the Semiotics of Law*, 36, n. 1 (2023), 275-291.
[4] Il termine, originato negli studi di biologia, è stato esteso a discipline sociali, culturali e giuridiche per descrivere processi di fusione tra sistemi distinti che generano nuove forme, norme e identità. In ambito giuridico, l'idea di ibrido riflette la crescente interazione tra livelli nazionali, transnazionali e sovranazionali, fornendo un quadro interpretativo per comprendere come concetti e norme evolvano e si adattino in contesti multilivello, come quello dell'Unione Europea. Con il termine ibridazione (hybridisation) si indica il processo attraverso cui sistemi, tradizioni o norme differenti si combinano, dando origine a nuove forme. L'ibrido (hybrid/hybridity), invece, è il risultato di tale processo: nuovi concetti, identità o norme che trascendono i confini originari. Si veda: J. Nederveen Pieterse, *Globalisation and Culture. Three paradigms*, in *Economic and Political Weekly*, Jun. 8, Vol. 31, No. 23, 1389-1393, 1996, 1393; M. Solinas, *The nature of Legal Transplants – Inspirations from Postcolonial Scholarship*, in 22 *NZACL*, 2016, 195-196; H. Bhabha, *Of Mimicry and Man*, in H. Bhabha, *The Location of Culture*, London, 1994, 85-92.
[5] R. Sacco, *Il diritto tra uniformazione e particolarismi*, Editoriale Scientifica, 2010.
[6] Sul pluralismo giuridico si veda tra gli altri: P. S., Berman, *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge, 2012; G. Davies, M. Avbelj (eds.), *Research Handbook on legal pluralism and EU law*, Cheltenham, 2018; M. Delmas-Marty, *Ordering Legal Pluralism: a Conceptual Framework for understanding the transnational legal world*, Portland, 2009.

totalizzabile"[7], un insieme crescente di relazioni piuttosto che la creazione di un sistema[8]. È possibile osservare che il mondo di oggi è composto da molte parti diverse, non più rigidamente separate, collegate da relazioni di interdipendenza e interconnessione[9].
Inoltre, il panorama giuridico contemporaneo è sempre più plasmato dall'interazione tra globalizzazione e forme risorgenti di nazionalismo. Queste dinamiche coesistono in modi che possono complicare la produzione, l'interpretazione e l'applicazione del diritto nei diversi contesti. Come è stato osservato, tali sviluppi invitano a riflettere sul carattere in evoluzione dei quadri giuridici, incoraggiando una visione del diritto non solo come sistema autosufficiente, ma come influenzato da interazioni dinamiche tra testi, culture e pratiche interpretative[10]. I sistemi giuridici nazionali sono stati riconfigurati e continuano a riconfigurarsi attorno a nuovi assi di allineamento, differenti dalle tradizionali divisioni. Gli spazi giuridici vengono riorganizzati secondo una logica multilivello, dando origine a nuove architetture normative e a processi dinamici che influenzano il modo in cui gli attori giuridici operano. Questi processi plasmano non solo la forma dei diritti giuridici, ma anche la loro applicazione pratica e la loro realizzazione. In questo scenario in evoluzione, i giudici svolgono un ruolo centrale[11].
L'interpretazione giuridica, in particolare nell'UE, non riguarda semplicemente l'applicazione di norme preesistenti[12]. Piuttosto, essa svolge un ruolo costitutivo: modellando concetti giuridici, creando connessioni tra tradizioni giuridiche disparate e attraversando lo spazio tra diritto nazionale e diritto sovranazionale[13]. Come è stato affermato: "… *i concetti sono più simili ai pezzi degli scacchi. Possono essere manovrati per produrre determinati risultati, ma i giocatori hanno una scelta sulla mossa. Allo stesso modo, avvocati e giudici hanno spesso una scelta su come muovere i concetti*"[14]. I filosofi del diritto hanno a lungo dibattuto il ruolo dell'interpretazione e il suo impatto nel determinare l'essenza dei concetti giuridici

[7] M. R. Ferrarese, *Il diritto comparato e le sfide della globalizzazione. Oltre la forbice differenze/somiglianze*, in *Rivista critica di diritto privato*, Vol. 31 N. 3, 2013, 369-402.
[8] Sul concetto di sistema si veda: N. Irti, *Un 'volo di storni' tra lingua e diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ*, n. 4, 2022, 957-970. J. Ellul, *Il sistema tecnico: la gabbia delle società contemporanee*, Milano, 2009: "…, insieme di elementi in relazione gli uni con gli altri in modo che ogni evoluzione di uno di essi provoca un'evoluzione dell'insieme e che ogni evoluzione dell'insieme si ripercuote sul singolo elemento".
[9] M. R. Ferrarese, *Il diritto comparato e le sfide della globalizzazione. Oltre la forbice differenze/somiglianze*, cit. Si veda anche: M. R., Ferrarese, *Poteri Nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022.
[10] G. Marini, *Globalizzazione attraverso i diritti e metamorfosi del diritto comparato,* in G. Alpa, V. Roppo (eds.), *La vocazione civile del giurista: saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Roma; Bari, 2013, 352-359; G. Marini, *The Politics of Space, the Space of Politics in Comparative Law*, in *Int J Semiot Law*, 2025, https://doi.org/10.1007/s11196-025-10276-x .
[11] Ibidem.
[12] F. Politi, *Studi sull'interpretazione giuridica*, Torino, 2019, 1. Politi sottolinea che l'interpretazione giuridica non si limita all'attività legislativa, ma rappresenta un processo cognitivo e creativo intrapreso da esperti giuridici, tra cui giudici e studiosi. L'interpretazione giudiziaria, definita come "diritto vivente", non esaurisce il fenomeno dell'interpretazione giuridica, così come gli autori dell'interpretazione non si limitano alla categoria dei giudici o dei giuristi. Per i fini del presente lavoro, tuttavia, l'analisi si concentra esclusivamente sull'interpretazione giudiziaria in senso stretto.
[13] Come ricorda Robertson: "*the judicial viewpoint is the reference point for lawyers as it is the one which ultimately determines legal meanings*", C. D. Robertson, *Multilingual Law. A Framework Analysis and Understanding*, London and New York, 2016, 32. See also: G. Zaccaria, *Introduzione*, in *Ars interpretandi*, 2, 2021, doi: 10.7382/71259.
[14] Traduzione in italiano di chi scrive, originale: *"… concepts are more like chess pieces. They can be maneuvered to produce certain results but the players have a choice as to the move. Similarly, lawyers and judges often have a choice as to how they will move the concepts"*, J. H. Farrar, A. M. Dugdale, *Introduction to Legal Method*, London, 1990, 78.

— se si tratti di un processo meccanico fondato sull'intento legislativo (come nel positivismo giuridico), oppure di un'attività creativa e culturalmente radicata, come sostengono i fautori del pluralismo giuridico e del diritto naturale[15].

Questo dibattito non verrà qui approfondito: sebbene sia centrale nelle discussioni sulla natura del diritto, risulterebbe infatti difficile sintetizzarlo adeguatamente. Ai fini della presente analisi, è sufficiente ricordare che esso ha mostrato come i concetti giuridici siano inscindibilmente legati al mondo delle norme, e che comprenderne l'essenza implichi necessariamente il processo di riconoscimento, interpretazione e, talvolta, persino di formazione delle stesse, le quali costituiscono il contesto in cui tali concetti esistono e vengono impiegati nell'argomentazione giuridica[16].

I concetti fanno parte del fenomeno sociale in quanto sono unità di significato che possono variare nel loro scopo. Fungono da strumenti di pensiero e comunicazione, consentendo l'espressione dei pensieri, delle conclusioni e delle ipotesi umane[17].

Ciò contribuisce a definire anche il legame che sussiste tra concetti e linguaggio. I concetti giuridici sono intrinsecamente basati sul linguaggio, sia che esistano in sistemi giuridici monolingui o multilingui[18]. Gli avvocati e gli altri utenti del diritto (membri della società) possono comunicare sui concetti giuridici alla base delle norme di un sistema giuridico attraverso il linguaggio. Ciò è particolarmente rilevante in relazione a una caratteristica centrale del sistema giuridico dell'UE: l'autonomia concettuale[19].

Il contesto dell'UE, caratterizzato da diversità linguistica e culturale e dal complesso compito dell'integrazione giuridica[20], costituisce un terreno fertile per lo studio dell'interpretazione giuridica, del diritto comparato e dell'*ibridismo* concettuale. In effetti, il diritto comparato, come la sua pluralità di metodologie e l'approccio interdisciplinare, integrato da approcci provenienti dalla linguistica e dagli studi di traduzione, offre una cassetta metodologica[21] particolarmente adatta per analizzare questo panorama giuridico.

Tramite questo approccio, l'analisi che segue presenta i concetti autonomi come costrutti dinamici che contribuiscono alla creazione di quello che viene identificato come uno spazio giuridico ibrido dell'UE, dove convergono tradizioni giuridiche, contesti culturali e

---

[15] Ex multis: F. S. Ravitch, *Philosophical Hermeneutics in the Age of Pixels*, in L. Solan, J. Ainsworth, R. W. Shuy (eds.), *Speaking of Language and Law. Conversations on the Work of Peter Tiersma*, Oxford, 2015, 44; H. Gadamer, *Truth and Method* (2nd edn, J. Weinsheimer, D. G. Marshall translation), New York, 1999.

[16] Si veda tra gli altri: M. Greenberg, *Legal Interpretation*, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2023 Edition)*, E.N. Zalta U. Nodelman (eds.), https://plato.stanford.edu/archives/win2023/entries/legal-interpretation/; M. Jori, A. Pintore, *Introduzione alla filosofia del diritto*, Torino, 2014.

[17] A. Wagner, K. K. Sin, L. Cheng, *Cultural Transfer and Conceptualization in Legal Discourse*, in Id. (eds.), *The Ashgate Handbook of Legal Translation Routledge*, London; New York, 2014, 36-37.

[18] E. Ioriatti, *A Twenty-First Century Approach to Law and Language in Europe,* in O. Moréteau, A. Parise (eds.), *Comparative Perspectives on Law and Language*, Maastricht, 2022, 35-62. Si veda anche: B. Pozzo, *Comparative Law and the New Frontiers of Legal Translation*, in S. Šarčevíc (ed.), *Language and Culture in EU Law. Multidisciplinary Perspectives*, Farnham; Burlington, Vt, 2016.

[19] J. Engberg, *Autonomous EU Concepts: fact or fiction?*, in S. Šarčevíc (ed.), *Language and Culture in EU Law. Multidisciplinary Perspectives*, Farnham; Burlington, Vt, 2016, p. 160. See also L. Azoulai, *The Europeanisation of Legal Concepts*, in U. Neergaard, R. Nielsen (eds.), *European legal method: in a multi-level EU legal order*, København, 2012, 165-182, 170: "the process and mechanisms by which a meaning, arguably specific to the EU law, is given to terms inserted in legal texts".

[20] Sul punto si veda ad esempio, A. Gambaro, *A proposito del plurilinguismo giuridico europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1, 2004.

[21] M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Law*, in 5 *Law and Method*, 1-35.

lingue differenti. Il processo di ibridazione, teorizzato negli studi culturali da Homi Bhabha[22] e adattato all'analisi giuridica, ad esempio da studiosi come Mireille Delmas-Marty in relazione al pluralismo giuridico[23], riflette la costante negoziazione tra forme giuridiche nazionali e sovranazionali. Tale scambio produce significati giuridici che non sono né puramente nazionali né completamente sovranazionali, ma rappresentano piuttosto l'esito di una traduzione interculturale e di una ridefinizione. È proprio in questo spazio di negoziazione che il diritto comparato, inteso non solo come disciplina descrittiva ma anche come metodo critico, si rivela essenziale: esso consente di mettere in relazione i diversi modelli nazionali, evidenziando i processi di convergenza e di trasformazione concettuale che caratterizzano la dimensione europea.

Come è stato osservato, un sistema giuridico attribuisce ai propri concetti significati specifici incorporandoli, insieme alla terminologia che li riflette, nelle proprie norme giuridiche[24]. Il punto di partenza della presente analisi è dunque il *formante legislativo*[25] dell'UE: regolamenti e direttive. Alcuni studiosi di linguistica[26] hanno osservato che, dati i metodi di redazione, simultaneamente nelle lingue di lavoro degli organismi internazionali e sovranazionali e successivamente tradotti[27], questi possano essere definiti testi ibridi, luoghi di incontro tra culture e lingue diverse in un sistema traduttivo multilivello[28].

---

[22] H. Bhabha (ed.), *The location of culture,* cit.

[23] « *Pluralisme ordonné* », M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit.* Paris, 2004-2007. *Le relatif et l'universel (I),* 19, *Le pluralisme ordonné (II).* L'Autrice delinea tre percorsi principali per gestire la pluralità giuridica: ibridazione, armonizzazione e scambio orizzontale. Il più ambizioso, l'ibridazione, comporta la fusione di sistemi giuridici distinti per creare nuove categorie. Sebbene questo approccio venga sperimentato sempre più spesso, soprattutto nell'integrazione europea, rimane difficile da generalizzare. Sul concetto di pluralismo giuridico si veda *ex multis*: N. Bobbio, '*Pluralismo?*', in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (eds.), *Dizionario di politica,* Torino, 1983. "*Nel linguaggio politico si chiama Pluralismo quella concezione che propone come modello una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite di eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato*", 815.

[24] G. Sartor, *Understanding and Applying Legal Concepts: An Inquiry on Inferential Meaning*, in J. C. Hage, D. von der Pforften (eds.), *Concepts in Law*, Amsterdam, 2009.

[25] R. Sacco, Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II and II), in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, No. 1, Winter, 1991; E. Ioriatti, *A Methodological Approach for a European Restatement of Contract Law*, in *Global Jurist Topics*, vol. 3, n. 3, 2003; E. Ioriatti, *A Twenty-First Century Approach to Law and Language in Europe*, cit.

[26] Sugli studi di linguistica, traduzione e testi ibridi si veda tra gli altri: S. Simon, *Hybridity and translation*, in Y. Gambier, L. van Doorslaer (eds.), *Handbook of Translation Studies. Volume 2*, Amsterdam, Philadelphia, 2011; J. Levý, *Art of translation*, Amsterdam, Philadelphia, 2011; S. Bassnett, *Translation studies*, London; New York, N.Y.,1991; S. Bassnett, *Culture and Translation*, in P. Kuhiwczak, K. Littau (eds.), *A Companion to translation studies*, Clevedon, Buffalo, Toronto, 2007; L. Venuti, *The translator's invisibility: a history of translation*, London; New York, 1995.

[27] Si noti che oggi sempre più la lingua di lavoro è l'inglese. Sul regime linguistico e l'inglese nelle istituzioni europee si veda: S. Van der Jeught, *Linguistic Autonomy of EU Institutions, Bodies and Agencies*, in *Zerl*, February, 2021, available at: urn:nbn.de:hbz:38-356381www.zerl.uni-koeln.de.

[28] Tra gli altri: K. McAuliffe, *Hybrid Texts and Uniform Law? The Multilingual Case Law of the Court of Justice of the European Union*, in 24 *INT'l J. Semiotics L.* 97, 2011; V. Sosoni, *A Hybrid Translation Theory for EU Texts*, in Vertimo studijos, 2012, DOI:10.15388/VertStud.2012.5.10561; A. Trklja, *A corpus investigation of formulaicity and hybridity in legal language a case of EU case law texts*, in S. Goźdź-Roszkowski, G. Pontrandolfo (eds.), *Phraseology in Legal and Institutional Settings: A Corpus-based Interdisciplinary Perspective*, *Law, Language and Communication*, London, New York, 2018, 89-106, 2018. Sul multilinguismo si veda: C. D. Robertson, *Multilingual Law. A Framework Analysis and Understanding*, London and New York, 2016; F. Prieto Ramos, *International and supranational law in translation: From multilingual lawmaking to adjudication,* in *The Translator*, 20(3), 2014.

III. LA TRADUZIONE DEI CONCETTI GIURIDICI E TESTI NORMATIVI DELL'UE

Tradurre non significa semplicemente convertire un documento, o anche solo una frase o una parola, in una lingua diversa da quella originale. La traduzione può essere definita come il processo di trasferimento del senso di un termine da un contesto a un altro, come sottolinea l'etimologia latina della parola: *trans-ducere* "trasportare, trasferire" (trans "oltre" + ducere "condurre")[29]. Il rapporto tra legislazione nazionale e dell'UE esemplifica il paradigma della traduzione e le sue difficoltà.

La linguistica risulta essere un alleato per il giurista che studia o deve affrontare tali difficoltà. In particolare, la distinzione elaborata dal linguista svizzero Ferdinand de Saussure tra "langue", il sistema sociale in cui il valore di ogni termine dipende dalla presenza degli altri termini, e "parole", l'atto concreto e individuale di comunicazione, risulta particolarmente utile al fine di osservare che, allo stesso modo, i concetti giuridici si concretizzano attraverso le norme e l'interpretazione, che ne definisce dinamicamente i confini[30]. La loro comprensione richiede pertanto competenze linguistiche, storiche e culturali, oltre a strumenti comparatistici capaci di mettere in relazione sistemi diversi[31].

In questa prospettiva, la lingua e il diritto non sono entità separate, ma interconnesse e in continua evoluzione. Come ricordato da Natalino Irti, lo sviluppo del sistema concettuale tedesco nel XIX secolo ha portato alla proliferazione delle categorie giuridiche, arricchendo contestualmente il linguaggio giuridico. La particolarità di ogni disciplina risiede nella tensione tra unità e molteplicità: i concetti giuridici non sono elementi isolati, ma costruzioni sistemiche interdipendenti, il cui significato emerge dall'interazione reciproca e dal contesto.[32]

Pertanto, si osserva come essi siano sono strettamente legati ai processi di ragionamento e al contesto culturale in cui sono inseriti, incluso il linguaggio utilizzato per esprimere tali norme. Come sottolinea Rodolfo Sacco, i significati giuridici dipendono dalla corrispondenza tra parole e concetti[33]. Tuttavia, la lingua dell'UE non possiede un fondamento semantico preesistente e definito. Al contrario, il linguaggio giuridico dell'UE viene costruito al momento della sua redazione, e le coordinate semantiche non sono predeterminate. Data la ricca diversità sociale e culturale tra gli Stati membri dell'UE, un quadro semantico comune risulta sfuggente, suggerendo che il linguaggio giuridico dell'UE manchi di una base sociale e culturale stabile e uniforme[34].

---

[29] Ricca, M., *Divorzi diversi e geografia giuridica interculturale. Il "termine" mobile del matrimonio*, in *Calumet-Intercultural Law and Humanities Review*, Issue 5, 2017.

[30] F. De Saussure, *Cours de linguistique générale*, Paris, 1966.

[31] R. Sacco, *Il concetto di interpretazione del diritto*, con prefazione di A. Gambaro, Torino, 2003.

[32] N. Irti, *Un 'volo di storni' tra lingua e diritto*, cit.

[33] R. Sacco, *Langue et droit*, in R. Sacco, L. Castellani (a cura di), *Les multiples langues du droit européen uniforme*, Torino, 1999. Come sottolineato da Rodolfo Sacco, il linguaggio giuridico dovrebbe basarsi sulla corrispondenza tra una data parola e una categoria, R. Sacco, P. Rossi, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Utet, 2015.

[34] Antonio Gambaro evidenzia che l'Unione europea non ha una propria tradizione e cultura giuridica e la lingua riflette la situazione artificiale in cui si trova. Manca quindi una base semantica, nota anche come contratto sociale semantico, e di conseguenza manca l'obiettività del messaggio giuridico. A. Gambaro, *Jura et Leges nel processo di edificazione di un diritto privato europeo*, in *Europae Diritto Privato*, 1998, 993-1018; A. Gambaro, *A proposito del plurilinguismo legislativo*, cit., 287. See also: E. Ioriatti, *A Twenty-First Century Approach*

Negli studi che si concentrano sulla traduzione dei testi dell'UE, si tende spesso a classificare i trasferimenti di significato o i passaggi come discendenti (dal diritto UE al diritto nazionale), ascendenti (dal diritto nazionale al diritto UE) o orizzontali (all'interno di ciascun sistema giuridico). Tuttavia, una tale classificazione non restituisce né la complessità del concetto di traduzione né la realtà della giustizia 'unionale'. Metafora efficace è quella elaborata da François Ost e ricordata da Stéphanie Francq, che insiste sul movimento che anima la traduzione evocando la figura della danza. Analogamente a una figura di danza, la creazione di una norma consiste in due momenti: un atto di espressione di una dichiarazione e un atto di ricezione che le conferisce significato[35].

Per una buona interpretazione sono necessari alcuni criteri: la conoscenza della lingua, intesa come conoscenza del significato concreto delle formule con cui è espressa la dichiarazione legislativa; la conoscenza della storia; la conoscenza della cultura, poiché l'interpretazione è, in ultima analisi, un fatto culturale[36].

In sintesi, i concetti giuridici dell'UE possono essere considerati "mattoni concettuali viventi": essi prendono forma nel linguaggio, si modellano attraverso la prassi interpretativa[37] e si possono modificare con la negoziazione tra ordinamenti nazionali e sovranazionali.

Come ricorda Fernando Prieto Ramos in un recente saggio, la terminologia e la fraseologia giuridica sono fondamentali per strutturare e comunicare conoscenze giuridiche astratte. A differenza dei domini scientifici, dove i concetti sono in gran parte universali, i termini giuridici riflettono comprensioni specifiche dal punto di vista culturale e giurisdizionale, radicate nelle tradizioni nazionali ma coesistenti con quadri internazionali e sovranazionali[38].

Questa coesistenza genera asimmetrie e incongruenze che sono una caratteristica distintiva della traduzione giuridica intersistemica[39]. La risoluzione di queste sfide dipende dalle priorità comunicative di ciascun contesto. Nella traduzione intersistemica, l'attenzione è spesso rivolta alla gestione delle divergenze tra gli ordinamenti giuridici, mentre in contesti istituzionali multilingui, come l'UE, la concordanza interlinguistica e la coerenza

to Law and Language in Europe, cit.; M. Ricca, *How to Undo (and Redo) Words with Facts: A Semio-enactivist Approach to Law, Space and Experience*, in *International Journal for the Semiotics of Law*, 2023, 36, 313–367.

35 S. Francq, *La traduction du droit de l'Union européenne en droit national… et inversement*, in A. Bailleux, Y. Cartuyvels, H. Dumont, F. Ost (eds.), *Traduction et droits européens : enjeux d'une rencontre. Hommage au recteur Michel Van de Kerchove*, 2009. Available at: https://books.openedition.org/pusl/24679.

36 Sacco, R., *Il concetto di interpretazione del diritto*, cit.

37 V. Italia, *I concetti giuridici,* Milano, 2010.

38 F. Prieto Ramos, *Translating legal terminology and phraseology: between inter-systemic incongruity and multilingual harmonization*, in *Perspectives*, 29:2, 2021, 175-183, DOI: 10.1080/0907676X.2021.1849940. Tra gli altri, si veda anche: S. Šarčević, *Translation of culture-bound terms in laws,* in *Multilingua - Journal of Cross-Cultural and Interlanguage Communication*, 4(3), 1985, 127–134; F. Terral, *L'empreinte culturelle des termes juridiques,* in *Meta*, 49(4), 876–890, 2004. Per un approfondimento sulla terminologia: L. Biel, H. J. Kockaert (eds.), *Handbook of Terminology, vol. 3: Legal Terminology*, Amsterdam, Philadelphia, 2023.

39 Sul dibattito metodologico negli studi sulla traduzione giuridica vedi tra gli altri: P. Sandrini, *Legal terminology. Some aspects for a new methodology*, in *Hermes - Journal of Linguistics*, 22, 1999, 101–112; Ł. Biel, *Legal terminology in translation practice: Dictionaries, googling or discussion forums?* , in *SKASE Journal of Translation and Interpretation*, 3(1), 2008, 22–38; M., Bajčić, *New insights into the semantics of legal concepts and the legal dictionary,* Amsterdam, Philadelphia, 2017.

intralinguistica hanno la precedenza, garantendo che le designazioni terminologiche mantengano un quadro giuridico condiviso e coerente[40].

La struttura dell'UE e il suo regime di multilinguismo hanno reso necessario individuare strategie per affrontare le difficoltà di traduzione e interpretazione tipiche dei cosiddetti testi ibridi. Le complessità e i paradossi della terminologia e dei concetti dell'UE trovano origine in ciò che alcuni studiosi definiscono '*testo ibrido*'. In particolare, nel campo degli studi della traduzione giuridica dei testi dell'Unione emerge chiaramente la necessità di un quadro teorico specifico, una rivalutazione delle categorie tradizionali e l'adozione di approcci innovativi come quelli basati sull'idea di ibrido e sull'interstizialità[41].

In quest'ottica, è stato affermato che i testi ibridi sono quelli che mostrano "effetti di traduzione": dissonanze, interferenze, vocabolario disparato, mancanza di coesione, sintassi non convenzionale e un certo senso di 'debolezza' o 'deterritorializzazione'. Tale mescolanza può verificarsi a livello di codici linguistici o, più in generale, attraverso riferimenti culturali e storici. Sebbene i testi ibridi spesso affermino la divisione dell'identità, esprimendo talvolta perdita o disorientamento, possono anche fornire uno spazio potente ed emancipatorio[42].

Gli studiosi di linguistica sottolineano che il testo di partenza stesso può essere considerato un testo ibrido. È infatti risaputo che i testi vengono redatti contemporaneamente nelle lingue di lavoro delle organizzazioni internazionali e successivamente tradotti[43]. Secondo la classificazione di Łucja Biel, i testi ibridi all'interno del quadro giuridico dell'UE presentano quattro sfide principali. Una di queste risiede nel dichiarato carattere sovranazionale e autonomo della terminologia dell'UE[44].

In questo contesto, poiché i concetti sono in continuo movimento e modellati da un complesso intreccio culturale, politico e sociale, la Corte svolge un ruolo cruciale[45]. La CGUE opera, infatti, in un contesto multinazionale, dove diverse interpretazioni nazionali di uno stesso concetto possono generare significati differenti. Questo scenario interpretativo mette in crisi la possibilità di stabilire un parallelismo semplice e univoco tra diritto, mondo e lingua[46].

Tenendo conto del fatto che l'UE unisce sistemi giuridici, culture e tradizioni diverse[47], che le relazioni tra sistemi giuridici danno luogo a trasferimenti di concetti giuridici, e che un termine è spesso chiamato a viaggiare da un ordinamento all'altro portando con sé il

---

[40] F. Prieto Ramos, *Translating legal terminology and phraseology*, cit. Si veda anche: F. Prieto Ramos, *International and supranational law in translation: From multilingual lawmaking to adjudication,* in *The Translator*, 20(3), 2014a, 313–331; C. Robertson, *EU multilingual law: Interfaces of law, language and culture*, in S. Šarčević (ed.), *Language and culture in EU Law. Multidisciplinary perspectives*, 2015, Ashgate, 33–51.

[41] Sosoni utilizza i termin 'hybridity' e 'in-betweenness'. V. Sosoni, *A Hybrid Translation Theory for EU Texts*, in *Vertimo studijos*, 2012, DOI:10.15388/VertStud.2012.5.10561.

[42] S. Simon, *op. cit.*, 50.

[43] K. McAuliffe, *Hybrid Texts and Uniform Law? The Multilingual Case Law of the Court of Justice of the European Union*", cit.; C. Schäffner, B. Adab, *The Idea of the Hybrid Text in Translation: Contact as Conflict*, *Across Languages and Cultures 2 (2)*, 167–180, 2001.

[44] Ł., Biel, The hybridity of EU discourse and its impact on national languages, in *Lost in the Eurofog: the textual fit of translated law*", Id. (ed.), 2014

[45] E. Ioriatti, *A Twenty-First Century Approach to Law and Language in Europe,* cit.

[46] R. Bercea, *Legal translation and legal interpretation: the epistemological gap*, in *The Translator*, 20:3, 273-289, DOI: 10.1080/13556509.2014.927968, 2014.

[47] A. Jopek-Bosiacka, *Theoretical and Logical Prerequisites for Legal Translation*, in *JLL* 7 (2018): 47–69.

proprio significato come bagaglio, la CGUE ha sviluppato due principali modalità per superare le difficoltà: l'interpretazione autonoma e il ravvicinamento delle legislazioni[48]. In particolare, di seguito si osserverà come i giudici europei hanno risposto a questo problema intrinseco di molteplicità dichiarando l'autonomia concettuale dell'oggetto dell'interpretazione[49].

IV. INTERPRETAZIONE AUTONOMA, DIRITTO COMPARATO E SPAZIO TERZO

È stato affermato che "*l'autonomia concettuale e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE sono due facce della stessa medaglia*"[50]. Data la natura sovranazionale del diritto dell'UE, l'autonomia dei suoi concetti giuridici costituisce un principio fondamentale, strettamente connesso con l'idea generale di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE. La Corte ha consolidato questo principio nella nota sentenza fondamentale *Costa c. Enel*, ribadendo nel tempo l'autonomia e l'indipendenza del diritto e dei concetti dell'UE.
Come evidenziato dalla Corte stessa "*it must be borne in mind that even where the different language versions are entirely in accord with one another, Community law uses terminology which is peculiar to it*"[51].
In via generale e preliminare, l'interpretazione autonoma deriva da un approccio meta-teleologico alla legislazione in questione. A differenza di altre tecniche interpretative espressamente previste, essa è emersa principalmente dalla prassi giurisprudenziale della Corte[52].
L'autonomia dell'ordinamento giuridico UE è presentata come cruciale per la natura stessa dell'Unione, l'unico modo per garantire che il diritto 'unionale' non venga diluito dall'interazione con i diritti nazionali e che sia applicato in maniera uniforme in tutta l'Unione[53]. Di conseguenza, le nozioni del diritto dell'Unione vengono interpretate alla luce dell'ordinamento giuridico UE e degli obiettivi complessivi dell'Unione. Questa interpretazione specifica è ritenuta necessaria poiché taluni diritti sono tutelati dalla legislazione dell'Unione e rischierebbero di essere compromessi senza di essa, in quanto ciascuno Stato membro potrebbe decidere autonomamente sul contenuto dei diritti da garantire interpretando diversamente le disposizioni[54].
Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, per garantire che il diritto dell'UE abbia lo stesso effetto in tutte le situazioni e in tutti gli Stati membri, la Corte di Giustizia e i giudici nazionali organizzano la loro cooperazione giuridica e linguistica tramite la procedura di rinvio pregiudiziale[55]. La competenza della CGUE è dunque attribuita in base all'esigenza di mantenere l'uniformità definitoria in tutti gli Stati membri, senza la quale sarebbe

[48] S. Francq, *cit.*
[49] R. Bercea, *cit.*
[50] "*Conceptual autonomy and the autonomy of the EU legal order are two sides of the same coin*". L. Azoulai, *The Europeanisation of Legal Concepts*, cit., 170.
[51] Case 283/81 - Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo (SpA) v Ministry of Health.
[52] H. Senden, *Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System. An analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, Cambridge, 2011; E. Bjørge, *Domestic application of the ECHR: courts as faithful trustees*, First edition, New York, 2015.
[53] European Commission, Directorate-General for Communication, Borchardt, K., *The ABC of EU law*, Publications Office, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2775/953190, 135-136.
[54] A. Bakardjieva Engelbrekt, *cit.*, 95-97.
[55] P. Gréciano, *La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne*, Rev. franç. de linguistique appliquée, 2014, XIX-1 (59 -70).2014)

impossibile parlare di Europa o di diritto europeo. Tale esigenza comporta l'organizzazione di questa collaborazione giuridica e linguistica[56].

L'interpretazione autonoma consiste nell'individuare un significato specifico per l'ordinamento giuridico dell'Unione, alla luce degli obiettivi dell'Unione, un significato che si afferma non dipendere dalle concezioni del concetto nei diritti nazionali. Questo significato deve poi essere imposto agli ordinamenti nazionali nel contesto dell'attuazione del diritto dell'Unione. Si potrebbe quindi essere tentati di vedere tale processo come un movimento dall'alto verso il basso: il diritto unionale che si impone o impone un significato al diritto nazionale, che deve accettarlo senza modificarlo. Come è già stato osservato, però, una simile visione è illusoria[57].

Nei casi in cui il significato ordinario, usuale, dei termini di una disposizione è inequivoco, la Corte interpreta il concetto autonomo di diritto dell'UE conformemente a tale significato, verificando poi se l'interpretazione sia supportata dal contesto e dall'obiettivo della disposizione stessa[58]. Quando la disposizione in questione "*non rinvia al diritto degli Stati membri per determinare il suo significato e la sua portata*", la nozione in essa contenuta è "*un concetto autonomo di diritto dell'UE che deve ricevere un'interpretazione autonoma e uniforme in tutta l'Unione, tenendo conto dei termini della disposizione, del suo contesto e degli obiettivi della legislazione di cui fa parte*". Pertanto, di regola, i giudici di Lussemburgo individuano un concetto autonomo quando la disposizione non rinvia al diritto degli Stati membri[59]. Tuttavia, come è stato evidenziato, la presenza di un rinvio espresso al diritto nazionale non esclude a priori che la nozione possa essere definita autonomamente: è necessario determinare la portata di tale rinvio[60].

Su questo sfondo, si può osservare come vi siano diversi livelli di interazione: non solo il significato nazionale viene influenzato, ma anche quello unionale. La figura della traduzione, così come l'interpretazione autonoma, riflette non solo le dinamiche che accompagnano questo trasferimento di significato, ma anche i cambiamenti di identità che, per ciascun ordinamento, accompagnano queste transizioni. Nessuno dei due ordinamenti coinvolti — quello nazionale da un lato e quello europeo dall'altro — esce completamente "indenne" da questo processo. Alla fine della danza, nessuno dei partner è identico[61].

"*By virtue of its peculiar position as the world's first supranational court, the comparative legal method and the use of foreign law hold a particular significance for the CJEU*". [62]

Lo studio del diritto comparato tocca il cuore del rapporto tra l'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali, il dialogo tra i tribunali dell'Unione e quelli nazionali, nonché le relazioni dell'Unione con la comunità internazionale in generale, che sono essenziali per il

---

[56] P. Gréciano, cit. See also: R. Bercea, cit.; G. Davies, *Interpretative pluralism within EU law,* in G. Davies, M. Avbelj (eds.), *Research Handbook on legal pluralism and EU law*, Cheltenham, 2018, 333.

[57] S. Francq, *cit.*

[58] H. Senden, *op. cit.*, 174. E. Ioriatti, *A Twenty-First Century Approach to Law and Language in Europe,* cit.

[59] L. Mancano, *Judicial harmonisation through autonomous concepts of European Union Law: The example of the European Arrest Warrant Framework decision*, in *European Law Review*, vol. 43, no. 1, 2018.

[60] K. Lenaerts, J. A. Gutierrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, 2020.

[61] S. Francq, *cit.*

[62] B. Davies, F. G., Nicola, *op. cit.*, 797.

funzionamento e l'evoluzione del progetto europeo[63]. Un approccio comparativo non solo facilita questo lavoro interpretativo, ma è stato fondamentale per il ruolo della CGUE come fonte di innovazione giuridica in Europa. Esso infatti alimenta l'interpretazione autonoma, chiamata a individuare un significato "specifico" per l'ordinamento dell'Unione[64]. Poiché si afferma che i concetti del diritto dell'UE hanno un significato indipendente ma possano trarre ispirazione dalle interpretazioni nazionali, l'argomentazione comparatistica è fondamentale per la definizione di un concetto autonomo[65].

Anche se le corti nazionali hanno cercato di contenere l'impatto delle decisioni della CGUE, nel tempo si è sviluppata una relazione dialettica. Come è stato detto, vi sono molti tipi di sovrapposizione giurisdizionale che creano uno spazio giuridico potenzialmente ibrido[66], e i concetti autonomi ne sono un esempio. Infatti, quando il giudice nazionale applica un concetto appena interpretato autonomamente dalla Corte, si genera un movimento di ritorno verso il diritto nazionale. Ciò è inevitabile per due motivi: primo, l'interpretazione autonoma evoca termini che, a loro volta, richiedono interpretazione; secondo, anche termini di interpretazione relativamente precisi possono essere compresi in modo molto diverso a seconda della cultura giuridica in cui sono utilizzati. In tale occasione, il giudice nazionale tenderà inevitabilmente ad affidarsi al proprio corpus giuridico nazionale[67].

Da ciò deriva che, a livello concettuale, i principali problemi e paradossi della terminologia e dei concetti dell'UE sono legati all'idea di ibrido. In pratica, una netta separazione della rete concettuale sovranazionale da quella nazionale è impossibile, a causa delle reciproche interdipendenze[68]. In questo scenario, lo spazio terzo, concetto, in connessione a quello di ibrido, elaborato originariamente negli studi postcoloniali e successivamente applicato agli studi traduttivi e all'analisi giuridica[69], rappresenta il luogo di incontro e negoziazione tra sistemi giuridici differenti, in cui si formano i concetti autonomi dell'Unione europea. Esso non coincide né con l'ordinamento nazionale né con quello sovranazionale, ma costituisce uno spazio intermedio in cui le diverse tradizioni, lingue e prassi giuridiche si interfacciano, si adattano reciprocamente e producono significati condivisi. In questo contesto, la Corte di giustizia dell'UE svolge una funzione centrale: agendo come mediatore tra le interpretazioni nazionali e i principi unionali, definisce concetti giuridici che possano essere applicati uniformemente in tutti gli Stati membri, pur mantenendo sensibilità

[63] K. Lenaerts, K. Gutman, *The Comparative Law Method and the Court of Justice of the European Union, Interlocking Legal Orders Revisited*, in M. Andenas, D. Fairgrieve (eds.), *Courts and Comparative Law,* Oxford 2015.
[64] K. Lenaerts, J.A. Gutierrez-Fons, *cit.*
[65] H. Senden, cit.
[66] P. S. Berman, *The Evolution of Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge, 2012.
[67] S. Francq, *cit.*
[68] Ł., Biel, *The hybridity of EU discourse and its impact on national languages*, in Id. (ed.), *Lost in the Eurofog: the textual fit of translated law*", 2014; Ł., Biel, V. Sosoni, *EU Legal Culture and Translation in the Era of Globalisation. The Hybridisation of EU Terminology on the Example of Competition Law*, in F. Vogel (ed.), *Legal Linguistics Beyond Borders: Language and Law in a World of Media, Globalisation and Social Conflicts: Relaunching the International Language and Law Association (ILLA)*, Berlin, 2019.
[69] "*where the construction of a political object that is new, neither the one nor the other, properly alienates our political expectations, and changes, as it must, the very forms of our recognition of the moment of politics*", H. Bhabha, *Signs Taken for Wonders: Questions of Ambivalence and Authority Under a Tree Outside Delhi, May 1817*, in H. Bhabha (ed), *The Location of Culture*, cit., 102-122. see also: R. Freedman, N. Lemay-Hebert, *op. cit.*, 4.

rispetto alle specificità culturali e normative locali. Lo spazio terzo, quindi, permette di osservare il diritto dell'UE come un sistema dinamico e relazionale, dove la creazione dei concetti autonomi emerge dall'interazione tra norme, culture giuridiche e pratiche interpretative, offrendo un quadro concettuale per comprendere la complessità del pluralismo giuridico europeo e le modalità con cui i concetti viaggiano, si adattano e si consolidano.

Infatti, i concetti autonomi sono stati presentati quali strumento per promuovere l'integrazione giuridica attraverso l'interpretazione[70]. Tuttavia, l'analisi della sua presunta autonomia solleva alcune questioni. L'interconnessione tra la legislazione dell'UE e l'interpretazione nazionale complica il ruolo dei concetti autonomi nel rapporto dinamico tra il contesto giuridico europeo e quello nazionale. I concetti di ibrido e ibridazione offrono una prospettiva più ampia sul ragionamento giuridico, evidenziando i vincoli sociali e culturali del linguaggio giuridico e il loro impatto sul sistema concettuale giuridico sia a livello sovranazionale che nazionale.

V. UN CASO STUDIO

Un esempio paradigmatico di concetto autonomo che può essere analizzato alla luce del diritto comparato e del paradigma dell'ibridazione è offerto dalla CGUE nella causa *Coman*[71]. Tale sentenza ha suscitato molto dibattito sia tra gli studiosi e gli operatori del diritto, che nella società in generale data la delicatezza della questione[72]. In questa sentenza, la Corte ha affrontato per la prima volta la questione se il termine *coniuge*, ai sensi della direttiva 2004/38 [73] includa anche i coniugi dello stesso sesso [74]. Sostenendo l'interpretazione autonoma del termine la Corte ha affermato: "… *si deve sottolineare, in primo luogo, che, ai sensi della direttiva 2004/38, la nozione di «coniuge» è neutra dal punto di vista del genere e può comprendere quindi il coniuge dello stesso sesso del cittadino dell'Unione interessato*"[75].

La direttiva, infatti, definisce il coniuge come uno dei familiari che hanno il diritto di accompagnare o raggiungere il cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante (art. 2, par. 2, lett. a), senza tuttavia fornire ulteriori chiarimenti. L'assenza di una definizione legislativa comune ha creato le condizioni per un'interpretazione autonoma da parte dei giudici europei, tanto più necessaria in considerazione della delicatezza della materia e delle

[70] L. Mancano, cit.

[71] Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2018. Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Curtea Constituțională. Causa C-673/16. ECLI:EU:C:2018:385.

[72] C. Frattone, *Same-Sex Spouses' Rights in the ECJ's Coman Case (December 2019),* in *Roma Tre Law Review*, No. 2, 2019, disponibile online: https://ssrn.com/abstract=4416563 .

[73] Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE).

[74] A.-H. Neidhardt, *The Coman case: Extending Free Movement Rights to Same Sex Couples or Protecting Marital Status?*, December, 2018, available at: https://me.eui.eu/alberto-horst-neidhardt/blog/the-coman-case-enhancing-free-movement-rights-for-same-sex-couples-or-protecting-the-status-of-marriage/ .

[75] Coman e.a. [GC], cit., para. 35.

divergenze fra gli ordinamenti nazionali[76]. Come è stato osservato, tale ambiguità riflette la complessità del bilanciamento fra libertà di circolazione, identità nazionale e tutela contro discriminazioni[77].

La Corte ha chiarito che la nozione di coniuge è neutra dal punto di vista del genere e deve quindi includere anche il coniuge dello stesso sesso[78]. Essa ha inoltre sottolineato che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 non rinvia ai diritti nazionali, escludendo così la possibilità che gli Stati membri oppongano il proprio diritto interno per negare il riconoscimento di un matrimonio omosessuale contratto validamente in un altro Stato membro "*ai soli fini della concessione di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di uno Stato terzo, del matrimonio da questo contratto con un cittadino dell'Unione dello stesso sesso in un altro Stato membro in conformità della normativa di quest'ultimo"* [79].

Questa soluzione non era affatto scontata.[80] La giurisprudenza precedente, come la causa *D. c. Conseil* – in cui si legge "*è pacifico che il termine matrimonio, come comunemente inteso dagli Stati membri, significa un'unione tra due persone di sesso diverso*" [81]- o la sentenza *Reed*[82], faceva riferimento a una nozione di matrimonio tradizionalmente intesa come unione eterosessuale. Tuttavia, l'Avvocato Generale Wathelet ha invitato la Corte a interpretare il diritto dell'Unione alla luce della "realtà contemporanea", ricordando che il diritto non può essere isolato dal contesto sociale ma deve adattarsi ad esso[83]. Aggiungendo che la soluzione adottata dalla Corte nella sentenza del 31 maggio 2001, D e Svezia contro Consiglio, in cui ha affermato che "il termine "matrimonio", secondo la definizione *comunemente accolta dagli Stati membri*, design[erebbe] un'unione tra due persone di sesso diverso", appare ormai superata[84].

---

[76] Il termine "coniuge" non è un neologismo del diritto UE, ma acquisisce un significato nuovo. Ad esempio, in Italia, dove il matrimonio tra persone dello stesso sesso non è ammesso, "coniuge" indica solo i coniugi eterosessuali; la legge n. 76/2016 ha introdotto le unioni civili, applicando a queste molte disposizioni previste per i coniugi, senza però estendere formalmente il termine (L. 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, c. 20; definizione in: https://edizioni.simone.it/2022/03/14/matrimonio-in-giurisprudenza-definizione/). In Francia, dove è riconosciuto il matrimonio egualitario, "conjoint" si riferisce a ogni persona sposata, mentre chi stipula un PACS o vive in unione libera non è qualificato come coniuge, come confermato dalla Cour de cassation (Cour de cassation, civ., 2e ch., 5 mars 2008, n. 08-60.229; https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000018233786).

[77] S. Titshaw, *Same-sex Spouses Lost in Translation? How to Interpret "Spouse" in the EU Family Migration Directives*, in *Boston University International Law Journal* [Vol. 34:45 - 2016], 45-112, 65 e 106.

[78] Coman e.a. [GC], cit. paras. 39-40. Si veda anche A.-H. Neidhardt, *op. cit.*

[79] Coman e.a. [GC], cit., para. 36.

[80] E. Stoppioni, *Une analyse critique de l'arrêt Coman: déconstruction de la consécration de l'obligation de reconnaissance du droit de séjour du conjoint homosexuel*, in *European Papers*, Vol. 4, 2019, No 1, 377-388.

[81] Sentenza della Corte del 31 maggio 2001. D e Regno di Svezia contro Consiglio dell'Unione europea. Cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P. ECLI:EU:C:2001:304. Come sottolineato da Titshaw, all'epoca la descrizione data dalla Corte del significato eterosessuale del matrimonio era solo una constatazione di fatto, non una definizione giuridica autonoma per l'Unione europea. Anche se la Corte avesse inteso dare una tale definizione, la sua affermazione sarebbe stata un obiter dicta non vincolante, poiché non era necessario decidere su tale questione. S. Titshaw, *op. cit.,* 94.

[82] Sentenza della Corte del 17 aprile 1986. Stato olandese contro Ann Florence Reed. Causa 59/85. ECLI:EU:C:1986:157.

[83] Conclusioni dell'avvocato generale M. Wathelet, presentate l'11 gennaio 2018, para. 56 "*Come diversi avvocati generali hanno già avuto occasione di sostenere, il diritto dell'Unione dev'essere interpretato «alla luce delle circostanze odierne* …", and 48, note 23. See also: E. Stoppioni, cit.

[84] Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet, para. 57.

I lavori preparatori della direttiva confermano questa impostazione: il Parlamento aveva tentato di introdurre un'esplicita apertura ai coniugi dello stesso sesso, senza però riuscire a modificare il testo definitivo. La Commissione, pur non accogliendo la proposta parlamentare, aveva espresso una riserva, riconoscendo la necessità di tener conto dell'evoluzione delle società e delle legislazioni nazionali, definendo il testo finale come una "soluzione equa". La scelta di mantenere una formulazione volutamente ambigua ha lasciato alla Corte il compito di chiarirne la portata[85].

Pertanto, sebbene la Corte riconosca che le questioni relative allo status personale sono di competenza degli Stati membri e che"*[g]li Stati membri sono dunque liberi di prevedere o meno il matrimonio tra persone del medesimo sesso*" [86], chiarisce che questi ultimi devono rispettare il diritto dell'EU e le libertà fondamentali dei cittadini dell'Unione, compreso il diritto di circolare e soggiornare nel territorio dell'Unione, in conformità con le condizioni stabilite dalla direttiva sulla libera circolazione[87].

Le critiche a questa decisione sono state mosse da diversi punti di vista: alcuni hanno accusato la Corte di eccessivo attivismo, mentre altri sostengono che la definizione, limitata all'ambito di applicazione della direttiva, manchi di efficacia globale.[88] Nonostante ciò, attraverso l'analisi di questa sentenza appare possibile cogliere la relazione dinamica tra le diverse componenti del sistema dell'UE e il contributo fornito dalla CGUE nella chiarificazione del significato di un concetto non chiaro nel testo legislativo. È evidente che la nozione di *coniuge* sia interpretata alla luce degli obiettivi principali dell'UE. Tuttavia, come è stato osservato, la causa *Coman* evidenzia anche come la tecnica comparativa consenta l'interpretazione del diritto dell'Unione alla luce dei progressi socioeconomici negli Stati membri[89].

Pertanto, la legislazione dell'Unione si configura come uno "strumento vivente"[90], la cui vitalità è alimentata dal multilinguismo. Ogni termine giuridico dell'UE nasce in un contesto di pluralità linguistica, dove le parole non hanno un significato fisso, ma si collocano all'incrocio di tradizioni e sistemi giuridici diversi. La sentenza Coman mostra come la Corte non si limiti a individuare un significato "corretto", bensì si faccia interprete di questa complessità linguistica, trasformando l'apparente ambiguità in una risorsa per l'integrazione. In questo processo, le divergenze terminologiche e concettuali tra le versioni linguistiche e tra i diritti nazionali vengono ricomposte in un significato nuovo, che non appartiene esclusivamente a nessun ordinamento.

---

[85] S. Titshaw, *op. cit*, 92-93, e 99-100. Anche l'avvocato generale nelle sue conclusioni ricorda la storia della direttiva.

[86] Coman e.a. [GC], cit., para. 37.

[87] Coman e.a. [GC], cit., para. 38. "*Tuttavia, da una giurisprudenza consolidata risulta che gli Stati membri, nell'esercizio della suddetta competenza, devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libertà riconosciuta a ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri*".

[88] A titolo di esempio si veda: S. Penasa, *Matrimonio tra persone dello stesso sesso e libertà di circolazione dei cittadini europei e dei loro familiari: osservazioni a "cerchi concentrici" sul caso Coman c. Romania della Corte di giustizia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 3, 2018; L. Křičková, *Three Years with Coman: How Much Has Changed?*, *ICL Journal* 2022; 16(2): 263–284.

[89] K. Lenaerts, J. A. Gutierrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la cour de justice de l'U.E.*, Bruxelles, 2020, 103-104.

[90] K. Lenaerts, J. A. Gutierrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la cour de justice de l'U.E.*, cit.

Ne risulta la creazione di uno spazio ibrido, linguisticamente neutrale ma al tempo stesso poroso, capace di accogliere le diverse prospettive nazionali e di fonderle in un terreno comune. L'allineamento logico con sistemi giuridici diversi pone delle sfide, rendendo indispensabile un'interpretazione collaborativa[91]. Senza tale collaborazione, si corre il rischio di un monologo monotono che ostacola discussioni significative sulle implicazioni del diritto dell'UE nei contesti nazionali[92]. Questo spazio ibrido, caratterizzato linguisticamente dalla neutralità ma sufficientemente poroso da incorporare le prospettive nazionali europee predominanti[93], diventa un'arena cruciale. Lo scambio tra il livello nazionale e quello sovranazionale, insieme all'influenza reciproca delle diverse visioni nazionali, sottolinea il ruolo della Corte nel cercare di istituire un terreno neutrale, in un contesto "*where there is no linguistically neutral ground*"[94]. Questo spazio può essere visto come un'area che garantisce la salvaguardia dei diritti riconosciuti dal sistema giuridico europeo, gestendo i casi provenienti dai diversi Stati membri attraverso lo sviluppo di concetti autonomi.

VI. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come molti studiosi hanno evidenziato, le dinamiche descritte fin qui si riflettono anche nel diritto comparato: la crisi del modello statale tradizionale, delle tassonomie classiche e del focus esclusivo sulle differenze tra sistemi giuridici ha favorito l'emergere di nozioni quali la circolazione dei modelli giuridici e i trapianti giuridici, ampliando al contempo metodologie e scopi della comparazione[95]. Il pluralismo giuridico mette in discussione due presupposti fondamentali del paradigma monista dello Stato di diritto: la supremazia del diritto statale e l'idea di un sistema coeso con gerarchie chiare[96]. Per evidenziare le complessità generate in condizioni di pluralismo giuridico, sono stati introdotti concetti come "ibrido", "molteplicità di legalità" e "diritto flessibile"[97].
In vari studi, l'ibridazione è intesa non come semplice qualità, ma come processo dinamico di incontro, trasmissione e scambio tra culture. Essa sottolinea la natura intensa e rapida

[91] Sul piano linguistico e pragmatico, l'idea di "interpretazione collaborativa" richiama il *Principle of Cooperation* elaborato da H.P. Grice, da cui derivano le celebri massime conversazionali di quantità (fornire l'informazione necessaria, non di più né di meno), qualità (dire il vero), relazione (essere pertinenti) e modo (essere chiari e comprensibili). Apparenti violazioni di tali massime generano le cosiddette "implicature conversazionali", strumenti per veicolare significati indiretti. V. M. Dascal, J. Wróblewski, *The rational law-maker and the pragmatics of legal interpretation*, in *Journal of Pragmatics*, 15, 1991, 421-444, spec. 422; H.P. Grice, *Logic and Conversation*, in P. Cole, J. Morgan (eds.), *Syntax and Semantics 3: Speech Acts*, New York, 1975, 41–58. Cfr. anche M. Kracht, *Pragmatics and Semantics*, disponibile online: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/801373/mod_resource/content/1/pragmatics.pdf
[92] G. Davies, *Interpretative pluralism within EU law,* in G. Davies, M. Avbelj (eds.), *Research Handbook on legal pluralism and EU law*, Cheltenham, 2018, 333.
[93] Sulla porosità del diritto si veda: V. Grosswald Curran (eds.), *Porosités du droit / Law's porosities*, Société de législation comparée, Parigi, 2021.
[94] A. Trosborg, *Text Typology and Translation*, Amsterdam, Philadelphia, 1997, 146-147.
[95] Si veda ad esempio: G. Resta, *Les luttes de clocher en droit comparé,* (2017) *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill* 62.4, 1153–1199 1160.
[96] B. Z. Tamanaha, *Legal Pluralism Explained*, Oxford, 2021, 209.
[97] K. von Benda-Beckmann, B. Turner, *Anthropological Roots of Global Legal Pluralism*, cit., 96; P.S. Berman, *The Evolution of Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge, 2012, 163. Si veda anche: H. Muir Watt, *Conflicts of Laws Unbounded. The case for a Legal-Pluralist Revival*, in P. S. Berman (ed.), *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*, Oxford, 2020, 663.

del contatto culturale, in contrapposizione a un'idea di purezza o staticità culturale. Parlare di culture ibride significa dunque riconoscere il carattere fondamentalmente dialogico del processo culturale, un'ottica che si rivela particolarmente utile per comprendere la complessità della cultura giuridica europea e il ruolo dei concetti autonomi nella costruzione di uno spazio giuridico ibrido.[98]

Come espresso da Hall "*many terms have been used to designate the methods of scholarly investigation … Comparison is involved in all these methods…. .*"[99] Come scienza, il diritto comparato ha come obiettivo principale la conoscenza di diversi dati e, come branca del diritto, i dati che studia sono quelli relativi al diritto[100]. È stato definito anche come un'analisi sofisticata del diritto[101]. Esso guarda al mondo del diritto e all'ambiente in cui esso vive, fornisce conoscenza del diritto come regole, del diritto nel contesto e del diritto come cultura, consentendoci così di avere una conoscenza completa e approfondita dei fenomeni giuridici e delle loro interazioni nella società. Come sottolineato anche dagli studi antropologici, comprendere la diversità nei suoi propri termini significa gettare le basi per l'affiancamento, il confronto e la traduzione dei codici culturali. Ciò implica che in questo modo saremo in grado non solo di comprendere (almeno in parte) gli altri, ma anche di vedere meglio noi stessi attraverso gli altri[102].

In questo contesto, il paradigma dell'ibrido rappresenta un ulteriore quadro di studio per esaminare la complessità normativa, giuridica e non giuridica, attraverso un'attenzione approfondita e descrittiva alla normatività vissuta in tutte le sue forme. Ciò può essere raggiunto riconoscendo il divario tra i principi di un sistema e la sua effettiva pratica, tra l'atto di espressione di una dichiarazione normativa e l'atto di ricezione che le attribuisce significato. Come è stato efficacemente osservato, può essere rappresentata come un'istantanea sfocata di questa complessità o forse come una breve sequenza di fotogrammi che tentano di registrare il movimento normativo[103]. Riconoscendo le azioni individuali come istanze di istituzioni più ampie, porose e sovrapposte, l'ibridazione unisce le scienze sociali e giuridiche, non ultima la storia e la filosofia del diritto. Una ricerca collaborativa interdisciplinare e transdisciplinare potrebbe rendere tale paradigma utile per indagare le intersezioni e le interazioni, la complessa intergiuridicità, tra Est e Ovest, Nord e Sud, passato e presente[104].

Ciò che emerge dagli studi e anche dal presente elaborato è che viviamo in un mondo globalizzato, le connessioni sono facili, la tecnologia ha reso possibili relazioni più rapide

---

[98] J. Nederveen Pieterse, *Globalisation as Hybridisation*, in *Working Paper Series No.* 152, 1-18, 1993, also Published in *International Sociology* 9(2):161-184 DOI:10.1177/026858094009002003, 1994, ripubblicato in M. B. Calas, L. Smircich (eds.), *Postmodern Mangaement Theory*, 1997; L. Young, *Hybridity's discontents: rereading science and 'race'*, in A. Brah, A. Coombes (eds.), *Hybridity and its Discontents: Politics, Science, Culture,* London, 2000; A. Coombes, A. Brah, *Introduction: the conundrum of 'mixing'*, in A. Brah, A. Coombes (eds.), *Hybridity and its Discontents: Politics, Science, Culture,* London, 2000; P. Burke, *Cultural hybridity*, Cambridge, 2009.

[99] J. Hall, *Comparative Law and Social Theory*, Louisiana, Louisiana State University Press, 1963, 20.

[100] R. Sacco, P. Rossi*, Introduzione al diritto comparato* VI ed., Utet, Milano 2015, 9. Si veda anche: A. Somma, *Introduzione al diritto comparato 2nd ed.*, Giappichelli, Turin, 2019.

[101] U. Fabietti, *Antropologia e ibridazione di culture*, in M. Giusti (ed.), *Formarsi all'intercultura*, Milano, 2004.

[102] Ibidem.

[103] S. P. Donlan, *To Hybridity and Beyond: Reflections on Legal and Normative Complexity,* in V. V. Palmer, M. Y. Mattar (eds.), *Mixed Legal Systems, East and West*, Farnham, 2015, 28.

[104] S. P. Donlan, *To Hybridity and Beyond: Reflections on Legal and Normative Complexity*, cit.

e anche più distaccate: tutto ciò influenza e incide sulle culture e e sui sistemi giuridici. Attraverso l'interpretazione autonoma, la CGUE contribuisce all'ibridazione degli spazi concettuali nell'UE. Sostenendo che un concetto ha un significato autonomo e indipendente, la caratteristica principale del processo di unificazione attraverso l'ibridazione portato avanti dalle corti dell'UE è quella di innovare combinando elementi diversi di sistemi giuridici differenti, incorporando i vari elementi della diversità giuridica europea. In questo senso, vi è il legame tra ibridazione e pluralismo[105].

Dall'interazione nasce qualcosa di nuovo, viene creato un terzo spazio in cui il significato incerto stabilito nella legislazione europea e il livello nazionale si incontrano per creare un nuovo significato definito dal giudice europeo, che può essere diverso da quello attribuito in uno Stato membro. Esso viene creato confrontando le possibili soluzioni giuridiche adottate nei vari Stati membri, e lo stesso vale per il processo di traduzione dei concetti giuridici. Vi è un'interazione della terminologia giuridica, e ciò fa parte del processo di ibridazione, che definisce, attraverso la creazione di un nuovo significato, un terzo significato che non era chiaro nel testo giuridico dell'UE e che non può essere interpretato alla luce della legislazione degli Stati membri.

Un significato autonomo non implica necessariamente un significato puro, totalmente nuovo[106]. La scelta del termine "autonomo" serve a sottolineare che il giudice nazionale, nell'applicare il concetto, non deve riferirsi al significato nazionale[107], ma a quello attribuito dal giudice dell'UE, che viene creato tenendo conto dei diversi contesti, scopi e finalità del contesto ibrido che è l'UE. Ciò ha un impatto sull'applicazione del concetto a livello nazionale, sul pensiero giuridico nazionale. La formazione multilingue è sempre più necessaria: più versioni linguistiche siamo in grado di comprendere, più facile sarà la nostra comprensione. Nel caso del diritto europeo, l'introduzione al suo linguaggio giuridico è particolarmente importante. Come è stato sottolineato, le direttive e i regolamenti dell'UE, anche se emanati in tutte le lingue ufficiali, possono introdurre nuove regole espresse in nuovi concetti giuridici, sconosciuti ai giuristi nazionali[108].

Come è già stato notato, le politiche e la legislazione dell'UE sono spesso considerate nella lente del paradigma ibrido; tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia è stata raramente esaminata in questa prospettiva. Questo contesto sarebbe ancora più utile per aiutarci a comprendere il livello concettuale dell'UE e quei concetti che si suppone siano peculiari e autonomi[109]. In effetti, attraverso tale lente è anche possibile osservare il livello concettuale in modo più ampio, riflettendo maggiormente sui concetti come costruzioni giuridiche, non solo come elementi necessari di qualsiasi sistema giuridico, ma anche come elementi con forti vincoli e implicazioni sociali e culturali.

---

105 M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel (II)*, Paris, 2004.

106 È stato anche definito come "ri-definizione": G. Ubertis, *L'autonomia linguistica della Corte di Strasburgo*, in *Archivio Penale* 2012, n. 1; U. Scarpelli, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo* (1959), Milano, 1985.

107 J. Engberg, *Autonomous EU Concepts: fact or fiction?*, cit.

108 L. Daniele (ed.), *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2024; E. Ioriatti, D. Muritano, C. Oliver, Handbook on Eu Civil Law, *A Self-Learning Tool for Legal Practitioners Integrating the Content and Language Learning (C.L.I.L.) Methodology*, Brussels, 2020, 14.

109 McAuliffe, K., *Hybrid Texts and Uniform Law? The Multilingual Case Law of the Court of Justice of the European Union*, cit., 98.

I concetti autonomi possono quindi esser visti come costrutti dinamici, formati e al tempo stesso contributivi allo spazio giuridico ibrido dell'UE, dove convergono tradizioni giuridiche, contesti culturali e lingue differenti. Il processo di ibridazione riflette la costante negoziazione tra forme giuridiche nazionali e sovranazionali. Alla luce di ciò il diritto comparato, inteso non solo come disciplina descrittiva ma anche come metodo critico, permette di mettere in relazione i diversi modelli nazionali e di visualizzare i processi di convergenza e di trasformazione concettuale che caratterizzano la dimensione europea.