



La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?

SERENA CRESPI*

Sommario. 1. La natura giuridica dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE. – 2. La nozione di «Stato di diritto». – 3. Gli strumenti di prevenzione delle violazioni ai valori comuni: le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto. – 4. Segue: il Sistema della “peer review” del Consiglio affari generali. – 5. Gli strumenti di reazione al rischio di violazioni o alla violazione dei valori comuni: il meccanismo previsto all'art. 7 TUE. – 6. Segue: il ricorso per infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE tra teoria... – 7. ...e pratica. – 8. Segue: il rinvio pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 267 TFUE. – 9. Il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri: una nuova arma a tutela dello Stato di diritto? – 10. Il meccanismo di condizionalità. – 11. Conclusioni...anche alla luce della direttiva sulla protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto UE.

1. La natura giuridica dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE

Lo Stato di diritto è uno dei valori comuni agli Stati membri – e dunque propri dell'Unione europea nel suo complesso – elencato all'art. 2 TUE insieme alla «dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza e ai diritti» fondamentali, ivi compresi quelli «delle persone appartenenti a minoranze»¹. L'Unione europea è, in altri

* Professore Associato nell'Università di Milano-Bicocca.

¹ Sull'art. 2 TUE, tra i tanti, A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Common mark. law rev.*, 2014, p. 59 ss.; D. KOCHENOV, *EU Law without the Rule of Law: Veneration of Autonomy Worth it?*, in *Yearbook eur. law*, 2015, p. 74 ss.; J.-P. JACQUÉ, *Crise des valeurs dans l'Union européenne*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2016, p. 213 ss.; W. SCHROEDER, *Strengthening the Rule of Law in Europe From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford/Portland, 2016; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragioni di Stato? La difficile*

termini, un'unione di valori, il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali essendo le basi su cui si fonda la società, italiana ed europea, e la nostra identità comune di paesi membri del sistema UE.

Il carattere fondante di tali valori si evince non solo dalla lettera dell'art. 2 TUE – «l'Unione *si fonda*» su questi ultimi – ma anche dal fatto che essi sono una condizione essenziale per poter diventare un paese membro dell'Unione europea². L'art. 49 TUE prevede, infatti, che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 TUE e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione». E in effetti la Corte di giustizia, interpretando gli artt. 2 e 49 TUE nella sentenza *Wightman* del 2018, ha sottolineato che «l'Unione europea raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a tali valori»³. La tutela di questi ultimi come condizione per anche solo avviare i negoziati con paesi terzi che aspirino a diventare membri dell'Unione era peraltro applicata nel sistema UE già prima della codificazione degli artt. 2 e 49 TUE a seguito dell'ultima revisione dei trattati, ossia quella di Lisbona del dicembre 2009. I criteri di Copenaghen, adottati dal Consiglio europeo nel 1993, già subordinavano, infatti, l'avvio della procedura di adesione proprio all'accertamento nello Stato terzo di istituzioni stabili che garantissero «un sistema democratico, lo stato di diritto, i diritti umani, nonché il rispetto delle minoranze e la loro protezione»⁴. Ma invero, anche antecedentemente, i negoziati di adesione, ad esempio, alle Comunità europee della Grecia, della Spagna e del Portogallo furono avviati, portando poi all'ingresso degli stessi rispettivamente nel 1981 e 1986, solo una volta concluse le rispettive dittature, in tal modo

rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.; B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, *ibidem*, p. 631 ss.; E. LEVITIS, *L'Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées. Les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du traité sur l'Union européenne pour les États membres*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 509 ss.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, 2020, Bari; T. KONSTANTINIDES, T., *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, 2020, London; L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 2020, p. 4 ss.; A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo: il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, 2021, Napoli; G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi.it*, 2021, p. iv ss.; R. COMAN, *The politics of the rule of law in the EU polity: actors, tools and challenges*, 2023, Svizzera; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistematiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec. pp. 83-97.

² Sull'aspetto specifico dei valori comuni nell'ambito degli allargamenti dell'Unione europea, B. NASCIBENE, *La procedura di adesione all'Unione europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, p. 3 ss.; M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Eurojus*, 2022, p. 177 ss.; A. ŁAZOWSKI, *Strengthening the rule of law and the EU pre-accession policy: Repubblica v. Il-Prim Ministru*: case C-896/19, in *Common mark. law rev.*, 2022, p. 1803 ss.

³ Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, punti 62-63. Così, anche le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, 12 aprile 2018, causa C-561/16, *Saras Energía*, ECLI:EU:C:2018:236, punto 75.

⁴ Il testo delle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993 è disponibile all'indirizzo [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf)

attestando l'implicita natura fondante dei valori di cui all'art. 2 TUE già prima della loro codificazione nel diritto comunitario. Ciò è invero comprensibile dato la libertà, la democrazia e lo Stato di diritto, ancor prima di essere valori CEE/UE, sono patrimonio delle tradizioni costituzionali dei singoli paesi membri dal dopoguerra in poi.⁵

I valori di cui all'art. 2 TUE devono inoltre essere posseduti da ogni Stato non solo al momento dell'ingresso nell'Unione in virtù dell'art. 49 TUE, ma anche lungo tutto il corso della loro permanenza all'interno del sistema UE (c.d. condizione di *stand still*). Tale risultato, invero già di per sé logico, si evince innanzitutto dalla lettera del par. 2 dell'art. 2 TUE. Quest'ultimo qualifica i valori elencati al par. 1 (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, diritti umani) come «comuni», in tal modo sottintendendo che gli Stati sono tenuti al rispetto degli stessi anche quando membri dell'ordinamento dell'Unione. E in effetti, la Corte di giustizia, seppur con riguardo al rispetto di uno dei valori di cui all'art. 2 TUE, ossia lo Stato di diritto, ha precisato che uno Stato non può, una volta entrato nell'Unione, modificare la propria legislazione interna in modo da comportare una regressione della tutela del valore in esame (c.d. principio di non regressione)⁶. Generalizzando, come pare corretto fare, l'applicazione di quest'ultimo principio a ogni valore comune, il livello di protezione dell'art. 2 TUE richiesto ai paesi candidati e/o potenziali candidati al momento del loro ingresso nell'Unione ai sensi dell'art. 49 TUE deve essere mantenuto anche una volta diventati membri del sistema UE, l'osservanza dei valori comuni essendo così «un obbligo che discende direttamente dagli impegni assunti dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri nonché nei confronti dell'Unione»⁷. Ciò è invero comprensibile dato che l'art. 2 TUE

⁵ In tal senso, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, COM(2014)158, spec. p. 2.

⁶ Tale principio è stato illustrato per la prima volta in Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, punto 63 con riguardo al rispetto dello Stato di diritto a Malta. Esso è stato poi confermato in ulteriori pronunce come, ad esempio, Corte giust., 18 maggio 2021, cause C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România*, ECLI:EU:C:2021:393, punto 162, con riguardo al rispetto dello Stato di diritto in Romania. Per un'analisi del principio di non regressione in dottrina, N. CANZIAN, *Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblica*, in *Quaderni cost.*, 2021, p. 715 ss.; A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security & Justice. European Legal Studies. Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, 2021, p. 72 ss.; M. LELOUP, D. KOCHENOV, A. DIMITROVS, *Opening the door to solving the "Copenhagen dilemma"? All eyes on Repubblica v II-Prim Ministru*, in *Eur. law rev.*, 2021, p. 692 ss.; A. ŁAZOWSKI, *Strengthening the rule of law* cit.

⁷ Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21 (*Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*), ECLI:EU:C:2022:97, punti 124, 127, 231, 233, e causa C-157/21, (*Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*), ECLI:EU:C:2022:98, punti 145, 169, 265. Per un'analisi in dottrina di queste sentenze gemelle, rese peraltro dall'assemblea plenaria della Corte di giustizia con riguardo alla validità del regolamento c.d. condizionalità di cui si dirà oltre, J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia che sancisce la legittimità del Regolamento condizionalità*, in *Eurojus*, 2022, p. 25 ss.; V. BORGER, *Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse : the ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council : case C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and case C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, in *Comm. mark. law rev.*, 2022, p. 1771 ss.; S. PLATON, *La valeur des valeurs. La confirmation de la validité du mécanisme de conditionnalité « État de droit » par la Cour de justice de l'Union européenne*,

«contiene dei valori comuni che fanno parte della stessa identità europea»⁸, cosicché «ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione europea si fonda»⁹.

Il rispetto dell'art. 2 TUE e dei valori ivi menzionati si impone inoltre non solo ai paesi candidati o potenziali candidati all'ingresso nell'Unione e a quelli già membri della stessa, ma anche alle istituzioni UE nell'esercizio della loro attività interna ed esterna, prevedendo l'art. 13 TUE che «l'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira... a promuoverne i valori». In particolare, quanto alle relazioni con gli Stati terzi, l'art. 3, par. 1, TUE elenca tra gli obiettivi dell'Unione europea proprio quello di «promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli» anche nelle relazioni con il resto del mondo e l'art. 21, par. 1 e 2, TUE ribadisce che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi [*rectius*: valori] che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».¹⁰ Inoltre, nell'ambito della politica di difesa comune, l'art. 42, par. 5, TUE stabilisce che il Consiglio può, attraverso il dispiego di capacità civili e militari dei singoli paesi membri, affidare lo svolgimento di una missione dell'Unione a un gruppo di Stati membri allo scopo, ancora una volta, di preservare i valori comuni.

Il fatto che i valori di cui all'art. 2 TUE, in quanto parte dell'identità europea, pervadano ogni aspetto – interno ed esterno – della costruzione dell'Unione e si impongano a tutti i soggetti interessati – Stati candidati, membri o terzi, nonché le istituzioni UE – ha così correttamente indotto la giurisprudenza UE a riconoscere alla norma in esame natura “costituzionale”¹¹. Nel parere 1/17, i giudici di Lussemburgo hanno, infatti, affermato che «l'Unione ha un proprio quadro costituzionale» e che «[r]ientrano in tale quadro i valori fondatori enunciati nell'articolo 2 TUE»¹², in aggiunta ai principi generali di diritto UE, alle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, alle regole sull'attribuzione e la ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri,

in *Cahiers dr. eur.*, 2022, p. 197 ss.; H. GAUDIN, *Ce que l'Union européenne signifie : l'identité de l'Union et de ses États membres. À propos des arrêts de la Cour de justice rendus en assemblée plénière, le 16 février 2022*, Hongrie c. Parlement européen et Conseil, C-156/21, et Pologne c. Parlement européen et Conseil, C-157/21, in *Rev. trim. dr. homme*, 2023, p. 17 ss.

⁸ Corte giust., *ibidem*.

⁹ Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13 sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, ECLI:EU:C:2014:2454, punti 167-168. In dottrina, L. FUMAGALLI, *Articolo 2*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, 2014, Milano, nonché più di recente L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori cit.*, p. vi.

¹⁰ Sulla natura vincolante dello Stato di diritto anche per le istituzioni UE nell'esercizio della dimensione esterna, Corte giust., 27 febbraio 2007, causa C-355/04 P, *Segi e.a.*, ECLI:EU:C:2007:116, punto 51; nonché più di recente Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2016:569, punto 41; 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punto 72.

¹¹ Anche in dottrina, L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori cit.*, p. v) afferma che «in quanto espressione dei principi fondanti e dei valori supremi dell'Unione, l'articolo 2 TUE si colloca a un livello superiore rispetto a tutte le altre norme dei trattati».

¹² Corte giust., 30 aprile 2019, parere 1/17 sulla conclusione dell'accordo internazionale CETA tra il Canada e l'Unione europea, ECLI:EU:C:2019:341, punto 110; nonché il già cit. parere 2/13, punto 158.

nonché alle norme per il funzionamento delle istituzioni europee e il sistema giurisdizionale. Ciò trova peraltro conferma anche nella collocazione della norma in discussione tra le prime disposizioni del TUE, ossia del trattato che, a differenza del TFUE, contiene proprio i principi costitutivi e costituzionali del sistema dell'Unione.

2. La nozione di «Stato di diritto»

Lo «Stato di diritto», teorizzato prima di tutto a livello costituzionale nazionale¹³ e impiegato anche a livello CEDU¹⁴, è uno dei valori menzionato all'art. 2 TUE. Tale disposizione non fornisce tuttavia una definizione di questa nozione e/o dei principi ivi sottesi, cosicché il loro contenuto è da ricostruirsi alla luce della giurisprudenza UE che, soprattutto dal 2018, è stata ripetutamente chiamata ad interpretare la predetta norma dei trattati attraverso per lo più gli strumenti giurisdizionali del ricorso d'infrazione (artt. 258-260 TFUE) e del rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE). In effetti, posto che l'art. 2 TUE è una norma di diritto primario, modificabile in quanto tale solo con la procedura prevista all'art. 48 TUE, la nozione di «Stato di diritto» ivi contenuta è stata comprensibilmente precisata fino ad ora dal giudice dell'Unione. Anche gli atti di diritto derivato che offrono una definizione dello «Stato di diritto» – le comunicazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto¹⁵, o il regolamento c.d. condizionalità, il quale subordina l'erogazione dei fondi europei al rispetto dei valori comuni¹⁶ – rinviano, infatti, per lo più

¹³ A. FESTA, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in *Freedom, Security Justice*, 2020, p. 145 ss., spec. p. 146 riporta come la nozione di «Stato di diritto» è stata teorizzata principalmente dalla dottrina tedesca tra la fine del XVIII e gli inizi del XIX secolo e si è manifestata in Inghilterra nella forma della c.d. *rule of law*, negli Stati Uniti col concetto di Stato costituzionale ed in Francia con quello di *règne de la loi*. Sulle diversità tra le nozioni di Stato di diritto nel continente europeo, R. BIN, *Rule of Law e ideologie*, in G. PINO, V. VILLA (a cura di), *Rule of Law. L'ideale della legalità*, Bologna, 2016, p. 42 ss.

¹⁴ V., l'art. 18 CEDU, l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, nonché la relazione 512/2009 della Commissione di Venezia del 4 aprile 2011 (CDLAD(2011)003rev). Sullo Stato di diritto nella giurisprudenza CEDU, 28 maggio 2002, *Stafford v. The United Kingdom*, no. 46295/99, punto 63; 23 maggio 2016, *Mozer v. The Republic of Moldova and Russia*, no. 11138/10, punto 134. In dottrina, F. TAN, *The Dawn of Article 18 ECHR: A Safeguard Against European Rule of Law Backsliding?*, in *Goettingen jour. int. law*, 2018 p. 109 ss., spec. pp. 111-112; S. GIANELLO, *Sul (possibile) utilizzo della CEDU come argine alle sistemiche violazioni dello Stato di diritto*, in *DPCE online*, 2019, p. 2373 ss.

¹⁵ Ad esempio, la Comunicazione della Commissione del 2014, *Un nuovo quadro dell'UE* cit., spec. p. 2; la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, 3 aprile 2019, COM(2019)163; la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, 7 agosto 2019, COM(2019) 343.

¹⁶ V. in particolare il considerando 3, l'art. 2, let. a) e l'art. 3 del regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. In dottrina, M. CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della Rule of Law: i recenti sviluppi nell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 153 ss.; M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *Eur. papers*, 2022, p. 697 ss.; I. STAUDINGER, *Usual and Unusual Suspect: New Actors, Roles and Mechanisms to protect EU Values*, *ibidem*, 2022, p. 721 ss.; E. MAURICE, *Etat de droit: le pari incertain de la conditionnalité*, in *Question d'Europe. Policy Paper de la Fondation Robert Schuman*, 13 marzo 2023, p. 1 ss.

alla giurisprudenza UE, la quale riempie così di contenuto la nozione di diritto primario scritta dai redattori dei trattati¹⁷.

Ora, alla luce allora delle pronunce UE che si sono occupate dell'art. 2 TUE risulta che lo «Stato di diritto» è una nozione autonoma di diritto UE¹⁸, la quale ricomprende una serie di principi diversi¹⁹, seppur tra loro complementari. In particolare, esso impone che tutti i pubblici poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali di cui alla Carta UE, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali²⁰. Lo «Stato di diritto» garantisce, in altri termini, che, in un contesto di separazione tra pubblici poteri (principio della separazione dei poteri)²¹, il processo legislativo sia trasparente, responsabile, democratico e pluralistico (principio di legalità)²², che il potere esecutivo non sia esercitato in modo arbitrario (divieto di arbitrarietà)²³ e che l'esercizio di tali poteri sia sempre sottoposto al controllo di una magistratura imparziale e indipendente,²⁴ facilmente accessibile ai cittadini e che garantisca una tutela giurisdizionale realmente effettiva²⁵, la certezza del diritto²⁶, l'uguaglianza davanti alla

¹⁷ In tal senso espressamente quanto alla definizione di Stato di diritto contenuta nel regolamento condizionalità cit., Corte giust. *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 227; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 323. Così anche la Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, GUUE, 18 marzo 2022, spec. punti 10-11 e l'allegato I.

¹⁸ Sulla qualificazione dello Stato di diritto come nozione autonoma di diritto UE, Corte giust. *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 143.

¹⁹ Un elenco dei principi compresi nella nozione di Stato di diritto elaborati dalla giurisprudenza UE è offerto da T. KOSTANTINIDIS, *The rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Oxford, 2017, spec. p. 83 ss.

²⁰ Così, la Comunicazione della Commissione europea del 2014, *Un nuovo quadro* cit., spec. p. 4, nonché l'art. 2, let. a) del regolamento condizionalità già cit.

²¹ Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, punto 58; 10 novembre 2016, causa C-477/16 PPU, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861, punto 36; 10 novembre 2016, causa C-452/16 PPU, *Poltorak*, ECLI:EU:C:2016:858, punto 35.

²² Corte giust., 29 aprile 2004, causa C-496/99 P, *CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, punto 63; 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue des droits humains c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:491, punto 146. In dottrina, A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario. Atti del Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2007*, Milano, 2008, p. 87 ss.

²³ Corte giust., 21 settembre 1989, cause 46/87 e 227/88, *Hoechst*, ECLI:EU:C:1989:337, punto 19.

²⁴ Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 31 e 40-41; 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, punti 63-67. Sulla prima pronuncia, v., *ex multiis*, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *Eur. const. law rev.*, 2018, p. 622 ss.; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto int.*, 2018, p. 421 ss.; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri; alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *Eur. papers*, 2018, p. 985 ss. Con riguardo alla pronuncia *LM*, T. KONSTANTINIDES, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant*: *LM*, in *Comm. market law rev.*, 2019, p. 743 ss.; M. WENDEL, *Indépendance judiciaire et confiance mutuelle: à propos de l'arrêt LM*, in *Cah. dr. eur.*, 2019, p. 189 ss.

²⁵ Corte giust. *Rosneft* cit., punto 73 e la giurisprudenza ivi citata.

²⁶ Corte giust., 12 novembre 1981, cause 212/80 a 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi e.a.*, ECLI:EU:C:1981:270, punto 10; *Rosneft* cit., punti 161-162; *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punti 136 e 223; 24 luglio 2023, causa C-107/23 PPU, *C.I. e.a.*,

legge/non discriminazione²⁷ e la tutela dei diritti fondamentali, così come accade invero in ogni ordinamento giuridico che aspiri ad essere democratico²⁸.

Come rilevato dalla Commissione europea²⁹, tale elencazione non è tuttavia esaustiva, cosicché è sempre possibile che ulteriori principi possano essere aggiunti alla predetta nozione di «Stato di diritto» vuoi dai redattori dei trattati mediante la procedura di cui all'art. 48 TUE, vuoi dalla Corte di giustizia in via interpretativa³⁰. Secondo parte della dottrina, potrebbero, ad esempio, rientrare nell'ambito in esame anche il legittimo affidamento o il *ne bis in idem* in quanto connessi al principio della certezza del diritto e della tutela giurisdizionale effettiva, ovvero l'esecuzione delle decisioni giurisdizionali perché legato al principio di legalità, ovvero ancora i classici principi del primato del diritto UE, dell'effetto diretto o della leale cooperazione³¹. La comprensione nella nozione in esame soprattutto di questi principi di base del sistema UE è auspicabile considerata la tendenza, di cui si dirà oltre, delle Corti Costituzionali di taluni paesi membri (Polonia, Ungheria e Romania) di negarne l'applicabilità a livello nazionale, e ciò sebbene essi siano attuati in tutta l'Unione da oltre sessant'anni.

Più in particolare, dall'analisi della giurisprudenza UE degli ultimi cinque anni emerge che il principio più indagato è stato quello della imparzialità e dell'indipendenza delle magistrature nazionali. La particolare attenzione della Corte di giustizia per questi aspetti è stata probabilmente dovuta a una duplice ragione, pratica e giuridica. Sotto il primo profilo, è da rilevare innanzitutto come l'arretramento, a partire dal 2011, dello Stato di diritto soprattutto in due paesi membri, ossia Polonia e Ungheria, ha interessato proprio questi aspetti. Nel 2011 l'assemblea ungherese ha, ad esempio, adottato, con un

ECLI:EU:C:2023:606, punto 114. Secondo la Corte di giustizia, il principio della certezza del diritto esige, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile. In dottrina, M. L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. UE*, 2019, p. 767 ss.

²⁷ Corte giust., 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kucukdeveci* (età), ECLI:EU:C:2010:21; 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco* (religione), ECLI:EU:C:2019:43. In dottrina, L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds), *The principle of equality in EU Law*, Berlin, 2017.

²⁸ Sul fatto che i diritti fondamentali sono una componente essenziale del rispetto dello Stato di diritto, solo una società basata su quest'ultimo permettendo il pieno godimento dei diritti fondamentali da parte degli individui, K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *Dir. UE*, 2018, p. 617 ss., spec. p. 621. Analogamente, *Council conclusions (Justice and Home affairs) on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 6-7 July 2013*, spec. p. 4.

²⁹ Così, COMMISSIONE EUROPEA, *70 years of EU Law. A Union for its citizens*, Unione europea, 2022, spec. p. 39.

³⁰ Sul fatto che la concretizzazione della nozione di Stato di diritto può essere effettuata solo in via primaria dagli Stati membri o in via interpretativa dalla Corte di giustizia, già E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano* cit., p. 158 ss., spec. p. 161.

³¹ Gli esempi sono di A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., spec. p. 102. Sulla comprensione nella nozione in esame anche di classici principi UE (il primato, l'effetto diretto, l'obbligo di interpretazione conforme, la leale cooperazione), E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022, spec. pp. 4-5.

procedimento ritenuto non trasparente³², nuove regole costituzionali sul pensionamento dei giudici, il quale ha comportato la contemporanea destituzione di ben trecento di essi, anche quando nominati da poco³³. Più di recente, come emerge dalla pronuncia *IS* del 2021³⁴, il procuratore generale ungherese, sulla base dell'art. 667 del codice di procedura penale di tale Stato membro, può proporre un'impugnazione dinanzi alla Kúria contro la domanda di pronuncia pregiudiziale di un giudice interno, in tal modo limitando la facoltà, invece attribuita a quest'ultimo direttamente dall'art. 267 TFUE,³⁵ di effettuare il rinvio ogni volta in cui esso lo ritenga necessario per la soluzione della controversia nazionale. Analogamente, a partire dal 2015 in Polonia, il parlamento ha introdotto la facoltà di annullare la nomina dei giudici costituzionali legittimamente designati nella precedente legislatura, nonché attribuito la nomina di questi ultimi, dei presidenti dei tribunali e delle Corti d'appello direttamente al ministero della giustizia³⁶. Le nomine degli ulteriori giudici sono state inoltre affidate non più al Consiglio nazionale della magistratura, ossia all'organo che tradizionalmente assolve a questo compito per salvaguardare l'indipendenza dei giudici, ma al parlamento. La Polonia ha anche istituito nuove procedure disciplinari relative alle condotte dei magistrati, nonché generici motivi di illecito disciplinare. In tale contesto, l'elevato numero di pronunce UE sull'indipendenza e sull'imparzialità delle magistrature nazionali è stato probabilmente in parte determinato dal cospicuo numero di cause depositate presso la cancellaria della Corte di giustizia dalla Commissione europea (ricorso per infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE) o dagli stessi giudici nazionali (rinvio pregiudiziale di interpretazione di cui all'art. 267 TFUE) al fine di far accertare ai giudici dell'Unione l'incompatibilità con l'art. 2 TUE (poi per lo più effettivamente acclarata) delle legislazioni polacche ed

³² In tal senso, A. JAKAB, P. SONNEVEND, *Continuity with Deficiencies: the New Basic Law of Hungary*, in *Eur. cost. law rev.*, 2013, p. 102 ss.

³³ Nella causa C-286/12, *Commissione europea c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2012:687, pur se l'avvocato generale Kokot, (presa di posizione, 2 ottobre 2012, ECLI:EU:C:2012:602, punti 54-56) aveva ritenuto che tale riforma facesse sorgere dubbi sul rispetto dell'indipendenza della magistratura, la Corte di giustizia (sent. 6 novembre 2012) ha invero dichiarato quest'ultima incompatibile "solo" con il principio di non discriminazione sulla base dell'età di cui di cui alla direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di lavoro, e non invece con lo Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE. Per un'analisi delle violazioni in Ungheria, A. DI GREGORIO, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?*, in *DPCE online*, 2016, p. 175 ss.; A. LÁSZLÓ PAP, A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, in *Hung. journal legal stu.*, 2019, p. 65 ss.

³⁴ Corte giust., 23 novembre 2021, causa C-564/19, *IS*, ECLI:EU:C:2021:949. In dottrina, A. CORRERA, *Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia*, in *BlogDUE*, 12 gennaio 2022.

³⁵ Con decisione del 10 settembre 2019, la Kúria ha dichiarato l'illegittimità di tale domanda di pronuncia pregiudiziale, per il motivo, in sostanza, che le questioni poste non erano pertinenti ai fini della soluzione della controversia principale.

³⁶ Per una ricostruzione delle violazioni polacche, A. ANGELI, A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia": ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, 2017, p. 787 ss.; F. GUELLA, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Europa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione*, in *DPCE online*, 2022, p. 2917 ss.; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., spec., p. 159.

ungheresi sulla riorganizzazione del potere giudiziario. Considerato poi che, come emerge dalle relazioni sulla Stato di diritto della Commissione europea di cui si dirà nel prosieguo, le riforme dei sistemi giurisdizionali nazionali avviate negli ultimi anni anche in paesi membri diversi da Ungheria e Polonia (ad esempio, Spagna, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Malta) sollevano parimenti perplessità circa l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, è probabile che i giudici di Lussemburgo saranno chiamati ad occuparsi di questi aspetti anche in futuro.

Ma invero il particolare interesse della Corte di giustizia per i predetti profili è stato più probabilmente dovuto al fatto che l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici interni è tutelata nell'ordinamento UE da norme ulteriori all'art. 2 TUE – ossia gli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE («gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»), 267 TFUE (i rinvii pregiudiziali possono essere effettuati unicamente da organi giurisdizionali nazionali che posseggano tra l'altro proprio queste caratteristiche³⁷) e 47 della Carta (diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo dinnanzi a un giudice imparziale)³⁸ – il che moltiplica le occasioni di vederne invocato il rispetto davanti alle giurisdizioni nazionali e/o UE. L'importanza rivestita da tali principi nel diritto dell'Unione invero non sorprende dato che, secondo una risalente e consolidata giurisprudenza UE³⁹, le magistrature nazionali sono i giudici naturali del sistema comune, cosicché il mancato rispetto della loro indipendenza negli ordinamenti interni influisce anche sul buon funzionamento del sistema UE. Tali aspetti non sono, in altri termini, questioni meramente nazionali, inficiando la corretta ed uniforme applicazione da parte dei giudici interni del diritto UE negli Stati membri. Peraltro, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, le pronunce della Corte di giustizia, su presupposto che gli artt. 19 TUE e 47 della Carta concretizzano il contenuto dell'art. 2 TUE, tendono, almeno per il momento, a valutare la compatibilità delle normative nazionali con i principi dell'indipendenza e imparzialità della magistratura sottesi allo Stato di diritto proprio alla luce del combinato disposto degli artt. 2 TUE, 19 TUE e/o 47 della Carta⁴⁰.

³⁷ Sul fatto che il meccanismo pregiudiziale può essere attivato unicamente da un organo che soddisfi, segnatamente, il criterio di indipendenza, Corte giust. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* cit., punto 43; nonché 21 gennaio 2020, causa C-274/14, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17, punto 56.

³⁸ Corte giust., 26 marzo 2020, causa C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, *Simpson c. Consiglio e HG c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:232, punti 69-71, ove si dice che «A norma di tale disposizione [ossia l'art. 47 della Carta], ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

³⁹ In tal senso, la storica sent. Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, punto 16.

⁴⁰ La prima sentenza UE a stabilire una connessione tra gli artt. 2 e 19 TUE è stata la già più volte citata sent. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, spec. punti 30 e 34. Sull'art. 47 della Carta, *ex multis*, Corte giust., ord. pres. Corte giust., 15 novembre 2018, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:910, punti 20-21 ove si dice che « il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto». In dottrina, K. LENAERTS, *The Court of Justice as the guarantor of the rule of law within the European Union*, in G. DE BAERE & J. WOUTERS (eds), *The Contribution of International and*

L'indipendenza e l'imparzialità della magistratura non sono stati tuttavia gli unici principi relativi allo Stato di diritto indagati dai giudici dell'Unione. In un recente ricorso per infrazione⁴¹, la Commissione europea ha, ad esempio, richiesto alla Corte di giustizia di accertare l'incompatibilità con l'art. 2 TUE e, più in particolare, con il principio di non discriminazione, il quale è ricompreso a pieno titolo nella definizione di Stato di diritto⁴², delle c.d. leggi "anti-LGBTQIA+" ungheresi. Invocando la pretesa tutela dei minori avverso i pedofili, esse prevedono il divieto ai minori di accedere a contenuti, anche pubblicitari, che promuovono o illustrano una presunta deviazione dall'identità di genere assegnata alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità; impongono ai media di classificare tutti i programmi il cui elemento definitorio sia la presentazione della deviazione dall'identità di genere corrispondente a quella assegnata alla nascita, del cambiamento di sesso o dell'omosessualità; e vietano a determinate professioni di promuovere la deviazione dall'identità di genere corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, in Ungheria, a differenza di quanto accaduto in Polonia, le violazioni al diritto UE non hanno riguardato principalmente l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, ma molti aspetti ulteriori della società civile (istruzione secondaria; fiscalità; libertà dei media; non discriminazione e tutela delle minoranze etc).

3. Gli strumenti di prevenzione delle violazioni dei valori comuni da parte degli Stati membri: le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto

Al fine di tutelare i valori comuni e lo Stato di diritto, il sistema dell'Unione europea ha previsto una pluralità di strumenti diversi volti ad evitarne il deterioramento negli ordinamenti nazionali, nonché a ripristinarne il rispetto in caso di violazione degli stessi. In particolare, a seconda della funzione assolta da tali strumenti, essi possono essere distinti tra mezzi di (i) prevenzione delle violazioni dell'art. 2 TUE, di (ii) reazione a queste ultime, o di (iii) supporto a coloro che denuncino inadempienze al diritto UE e dunque anche ai valori comuni. Pur tenendo presente la diversità funzionale tra tali rimedi, questi ultimi devono tuttavia essere valutati nella loro unitarietà, ognuno di essi concorrendo, in diverso modo e misura, a garantire il raggiungimento del medesimo obiettivo, ossia la tutela dei valori comuni e dello Stato di diritto nel sistema UE.

In particolare, tra i rimedi che rispondono all'adagio "prevenire è meglio di curare" figurano prima di tutto le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto, le quali dal 2020 misurano il grado di ottemperanza (e di violazione!) di tale

Supranational Courts to the Rule of Law, Leuven, 2015, p. 242 ss. Sul fatto che anche l'art. 19 TUE sia rafforzato alla luce dell'art. 2 TUE, L. D. SPIEKER, *Berlaymont is back: the Commission invokes Article 2 TEU as self-standing plea in infringement proceedings over Hungarian LGBTIQ rights violations*, in *EU law live*, 22 febbraio 2023.

⁴¹ Ricorso depositato il 19 dicembre 2022, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-769/22.

⁴² Corte giust. *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio cit.*, punto 229; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio cit.*, punto 324.

(solo) valore comune nei singoli ordinamenti nazionali⁴³. A tal fine, ogni anno (tra febbraio e aprile) la Commissione europea (DG giustizia e consumatori, in collaborazione con altri servizi) avvia un dialogo, definito dalla stessa “aperto e franco”, con gli Stati membri per valutare il livello di tutela dello Stato di diritto ivi assicurato. Tali colloqui non coinvolgono solo le autorità di governo, ma anche i rappresentanti della magistratura, delle autorità di controllo, delle organizzazioni non governative (ONG), nonché di quelle professionali (ordine dei giornalisti o degli avvocati) e della società civile, al fine di accertare, in modo oggettivo e sulla base delle regole di diritto UE, il livello di tutela e di inadempienza allo Stato di diritto in un certo sistema nazionale relativamente a quattro ambiti, ossia (i) l’indipendenza, la qualità e l’efficacia del sistema giudiziario; (ii) la lotta alla corruzione; (iii) la libertà e il pluralismo dei media; nonché (iv) i c.d. *check and balance*, ossia l’esistenza di pesi e contrappesi interni per permettere il rispetto dei principi sottesi allo Stato di diritto. Dal 2022, la relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto contiene anche delle raccomandazioni indirizzate ai paesi membri.

Sebbene questo strumento non abbia efficacia vincolante, il dialogo instaurato tra gli Stati membri e la Commissione europea in occasione della redazione della relazione annuale, e le raccomandazioni ivi contenute, hanno invero già prodotto risultati positivi. Nel 2023 l’Irlanda, la Francia, la Spagna e la Finlandia hanno, ad esempio, aumentato il numero dei magistrati al fine di ridurre l’arretrato giudiziario e comprimere i lunghi tempi della giustizia⁴⁴. Considerato inoltre che, per garantire l’indipendenza della magistratura, le modalità e i criteri di selezione dei giudici interni devono essere in grado di fugare qualsiasi dubbio in merito all’impermeabilità degli stessi nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità nel giudizio⁴⁵, il Lussemburgo ha modificato il processo di nomina del proprio Consiglio della magistratura, così da renderlo più trasparente⁴⁶. La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto non si limita allora solo a valutare in modo oggettivo il livello di tutela di quest’ultimo, ma assolve ormai alla funzione ulteriore di stimolo al cambiamento e alle riforme costruttive a livello nazionale. Il fatto poi che molte delle raccomandazioni della Commissione europea abbiano, anche solo in parte, indotto gli Stati membri ad apportare delle modifiche legislative interne⁴⁷

⁴³ COM(2020)580; COM(2021)700; COM(2022)500; COM(2023)800. La relazione 2023 della Commissione europea sullo Stato di diritto è stata pubblicata il 5 luglio 2023, nonché presentata al Consiglio affari generali del 10 luglio 2023.

⁴⁴ V. la relazione 2023 della Commissione europea sullo Stato di diritto cit., punto “*Iniziativa per migliorare la qualità e l’efficienza della giustizia*”.

⁴⁵ In tal senso, Corte giust., 19 novembre 2019, cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, AK, ECLI:EU:C:2019:982, punti 137 e 138; 2 marzo 2021, causa C-824/18, AB (*Nomina dei giudici della Corte suprema*), ECLI:EU:C:2021:153, punti 66, 124 e 125; *Repubblica* cit., punto 66; 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:596, punti 98-108. Per una ricostruzione in dottrina, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, p. 166 ss.

⁴⁶ V. la Relazione 2023 della Commissione europea sullo Stato di diritto cit., punto “*Percezione dell’indipendenza*”.

⁴⁷ Dalla lettura della Relazione 2023 della Commissione europea sullo Stato di diritto risulta in effetti che un numero elevato di raccomandazioni formulate nella relazione del 2022 sono state attuate dagli Stati

attesta la capacità della relazione in esame a favorire la correzione di iniziative o prassi nazionali (forse non quelle più gravi e sistemiche) in grado di mettere in pericolo il rispetto dello Stato di diritto.

Anche in ragione di questi risultati positivi, non sembra allora da condividere la tesi di chi⁴⁸ ritiene questa relazione annuale, in quanto fondata sul mero dialogo tra Stati membri e Commissione europea, inefficace – e dunque in un certo senso inutile – per risolvere l’annosa questione del rispetto dei valori UE da parte degli Stati membri. Pur se l’effettività di questa tutela è subordinata all’attivazione dei meccanismi di reazione alle violazioni dello Stato di diritto, la complementarità tra i mezzi di *soft* e *hard law* previsti dal sistema dell’Unione per contrastare le violazioni all’art. 2 TUE permette a questi ultimi di intervenire solo laddove il dialogo tra gli Stati membri e la Commissione europea e/o le raccomandazioni di quest’ultima non abbiano portato a risultati fruttuosi.

Né invero il fatto che la relazione annuale della Commissione europea sia solo uno dei rimedi a situazioni di difformità dal diritto UE fondati sul dialogo tra Stati membri ed istituzioni europee – così anche quello avviato in seno al Consiglio per favorire il rispetto dello Stato di diritto⁴⁹, o le valutazioni del semestre europeo quanto all’effettività dei sistemi giudiziari e della pubblica amministrazione dei paesi membri⁵⁰, o ancora il quadro di valutazione UE sulla giustizia della Commissione europea che presenta una panoramica annuale degli indicatori riguardanti l’efficienza, la qualità e l’indipendenza dei sistemi giudiziari⁵¹ – rende quest’ultima superflua⁵². Da un lato, le violazioni allo Stato di diritto accertate nella relazione della Commissione europea tengono conto, tra le molte fonti nazionali, UE e internazionali ivi impiegate⁵³, anche delle informazioni

membri. Secondo la rappresentanza dell’Italia presso l’Unione europea (https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/relazione-sullo-stato-di-diritto-2023-progressi-sul-65-delle-raccomandazioni-ma-occorrono-ulteriori-2023-07-05_it) il 65% delle raccomandazioni della relazione 2022 ha trovato, in tutto o in parte, riscontro nel 2023.

⁴⁸ In tal senso, E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia* cit., spec. p. 166.

⁴⁹ In merito, v. il par. 4 del presente contributo, nonché, in dottrina, T. CONZELMANN, *Peer Reviewing the rule of law? A new Mechanism to safeguard EU Values*, in *Eur. papers*, 2022, p. 671 ss.

⁵⁰ Nei primi sei mesi dell’anno il Consiglio, su raccomandazione della Commissione europea e parere favorevole del Consiglio europeo, può formulare raccomandazioni specifiche a ogni Stato membro qualora, dall’analisi della condotta statale nell’ambito delle riforme strutturali e delle finanze pubbliche, emergano criticità quanto alla lotta alla corruzione, all’effettività dei sistemi giudiziari e della pubblica amministrazione. Nei successivi sei mesi, gli Stati membri operano le dovute correzioni, tenendo conto delle suddette raccomandazioni. In merito, www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester. Su un maggior uso di questo strumento, v. il Parlamento europeo in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201002IPR88432/proteggere-i-valori-ue-parlamento-chiede-un-meccanismo-vincolante>.

⁵¹ Questo strumento monitora lo stato di salute dei sistemi giudiziari degli Stati membri, comparandoli tra loro quanto all’indipendenza, la qualità e l’efficienza degli stessi, alla luce di indici condivisi come, ad esempio, il numero di cause pendenti, la durata dei procedimenti, il rapporto tra il numero delle cause concluse e quelle nuove in un anno, la formazione dei magistrati etc. Le informazioni raccolte possono condurre all’adozione di raccomandazioni da parte del Consiglio su richiesta della Commissione europea. Al riguardo, v. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it.

⁵² In tal senso, v. gli autori citati da A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 152.

⁵³ In tal senso, la tabella contenuta in Commissione europea, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, of 2023, chrome-

raccolte nell'ambito del quadro di valutazione della giustizia⁵⁴, nonché delle valutazioni del semestre europeo⁵⁵. Dall'altro lato, i dati contenuti nelle relazioni annuali della Commissione europea sono alla base dei dialoghi politici del Consiglio per favorire il rispetto dello Stato di diritto, delle valutazioni del semestre europeo, nonché dell'uso degli strumenti c.d. reattivi alle inadempienze ai valori UE (ad esempio, dei ricorsi d'infrazione e del regolamento condizionalità)⁵⁶. Ciò è invero comprensibile dato che le relazioni annuali della Commissione europea, anche in quanto redatte da un'istituzione europea indipendente dagli Stati membri, contengono, a differenza delle valutazioni politiche del Consiglio e del Consiglio europeo, una valutazione tecnica e oggettiva del livello di rispetto dello Stato di diritto in un certo sistema interno.

Infine, è da rilevare come, secondo parte della dottrina, le relazioni in esame dovrebbero, da un lato, concentrarsi sull'analisi non solo della tutela dello Stato di diritto, ma anche della tenuta della democrazie e del rispetto dei diritti fondamentali UE⁵⁷, e dall'altro lato, avvalersi della collaborazione di ulteriori attori come, ad esempio, il Parlamento europeo o l'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)⁵⁸. Al riguardo, pare tuttavia opportuno chiedersi se queste novità non appesantirebbero e rallenterebbero l'elaborazione della relazione, il cui successo è stato fin ad ora proprio la tempestività e la chiarezza della contestazione degli addebiti. Inoltre, e pur se le categorie dei valori (art. 2 TUE) e dei diritti fondamentali (art. 6 TUE) sono tra loro distinte, taluni principi compresi nella prima sono richiamati nella seconda. I principi dell'indipendenza e della imparzialità della magistratura sottesi allo Stato di diritto sono, ad esempio, tutelati anche all'art. 47 della Carta, e quello di non discriminazione di cui all'art. 21 della Carta è a pieno titolo parte della definizione dello Stato di diritto. E in effetti la menzione all'art. 2 TUE proprio dei diritti fondamentali UE di cui all'art. 6 TUE attesta proprio la connessione tra questi due ambiti. Accertare allora le inadempienze all'art. 2 TUE corrisponde di fatto a verificare, almeno per ampi tratti, le inadempienze anche a (quantomeno taluni) diritti fondamentali UE.

Peraltro, come si evince chiaramente dall'elenco delle fonti menzionate dalla Commissione europea quanto alla metodologia seguita nella redazione della relazione sullo Stato di diritto⁵⁹, quest'ultima è basata proprio sulle informazioni raccolte tra l'altro dalla FRA relativamente ai diritti fondamentali e dal 2010 la stessa Commissione europea

[extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkaj/https://commission.europa.eu/document/download/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175_en?filename=63_1_52674_rol_methodology_en.pdf&prefLang=it.](https://commission.europa.eu/document/download/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175_en?filename=63_1_52674_rol_methodology_en.pdf&prefLang=it)

⁵⁴ [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it#scoreboards.](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it#scoreboards)

⁵⁵ Commissione europea, *Methodology for the preparation* cit., p. 2.

⁵⁶ In tal senso espressamente la Commissione europea, *2022 Rule of Law – Questions and Answers*.

⁵⁷ Così, J. JARACZEWSKI, *The European Commission's Rule of Law Report in 2022 – progress or more of the same?*, in *EU law live*, 26 settembre 2022.

⁵⁸ Così, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., spec. p. 151. Sulla possibilità di ampliare il mandato della FRA per potenziare la tutela dei valori comuni e dello stato di diritto, anche G.N. TOGGENBURG, G. GRIMHEDEN, *The Rule of Law and the Role of Fundamental Rights. Seven Practical Pointers*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Oxford, 2016, p. 147 ss., spec. p. 169.

⁵⁹ Commissione europea, *Methodology for the preparation* cit.

pubblica una relazione annuale sull'applicazione della Carta. Le valutazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto tengono poi conto delle informazioni raccolte da organizzazioni internazionali come, ad esempio, il Consiglio d'Europa (giurisprudenza CEDU, Commissione per l'efficienza della giustizia e Commissione di Venezia), la Banca mondiale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, le Nazioni Unite e il Forum economico mondiale⁶⁰. Per quanto riguarda poi lo specifico capitolo relativo alla corruzione, la Commissione europea si basa anche sui dati raccolti dall'Ufficio europeo della lotta alla frode, dalla Procura europea, nonché, in ambito internazionale, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'organismo per la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo del Consiglio d'Europa (MONEYVAL)⁶¹.

Né invero un ampliamento del contenuto della relazione annuale della Commissione europea si imporrebbe per garantire l'allineamento tra quest'ultima e la procedura di cui all'art. 7 TUE, la quale permette agli Stati membri, riuniti nel Consiglio e nel Consiglio europeo, di accertare le violazioni a *ogni* valore comune di cui all'art. 2 TUE. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, il procedimento *ex art. 7 TUE* è, infatti, lo strumento specificamente previsto dai trattati per rilevare ed eventualmente sanzionare le inadempienze ai valori comuni, cosicché esso ha comprensibilmente un ambito applicativo oggettivo più ampio (ogni valore comune) rispetto a strumenti solo preventivi, i quali si concentrano esclusivamente sullo Stato di diritto. La tradizionale adozione poi di risoluzioni ad opera del Parlamento europeo a commento della relazione annuale sullo Stato di diritto permette a quest'ultimo d'ivi mettere in evidenza eventuali problematiche ulteriori a quelle rilevate dalla Commissione europea, le quali sono poi spesso prese in considerazione da quest'ultima nella relazione annuale successiva⁶².

Dell'importanza e dell'efficacia della relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto sembra in ogni caso convinta la Presidente della Commissione europea Ursula Von der Layen. Il 13 settembre 2023, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione, quest'ultima ha, infatti, qualificato tali relazioni «una priorità della Commissione europea», estendendone l'uso dal 2024 anche «... ai paesi in via di adesione che progrediscono più velocemente» in questo settore⁶³, ossia attualmente Albania, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia. Anche per effetto del richiamo dello Stato di diritto all'art. 49 TFUE, in tale ambito sembra così configurarsi l'uso di uno strumento unionale a situazioni che invece non lo sono ancora.

⁶⁰ Per l'elenco dettagliato dei documenti/atti consultati, *ibidem*.

⁶¹ Per l'elenco dettagliato dei documenti/atti consultati, *ibidem*. Quanto al ruolo della Procura europea, v. in particolare le relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto relative all'Italia negli anni 2022 e 2023 nel capitolo dedicato alla lotta alla corruzione.

⁶² V., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea del 2021 (P9_TA(2022)0212). Sul fatto che il Parlamento europeo abbia ivi messo in evidenza aspetti di criticità allo Stato di diritto solo accennati dalla Commissione europea, quanto in particolare alla situazione di Malta relativamente alla libertà d'informazione e alle indagini in materia di corruzione, T. CONZELMANN, *Peer Reviewing* cit., spec. p. 683.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_4426

Le considerazioni positive appena svolte sull'effettività dello strumento preventivo in esame non escludono tuttavia che lo Stato di diritto si stia degradando anche in paesi membri ulteriori a Ungheria e Polonia. Come risulta dalla relazione della Commissione europea del 2023, serie preoccupazioni sono state, ad esempio, rilevate quanto alle procedure di nomina e destituzione dei giudici attuate dal Consiglio superiore della magistratura in Spagna, Slovacchia e Bulgaria. In Slovacchia desta apprensione il reato, introdotto per i giudici, di abuso di diritto nelle decisioni giudiziarie, il quale ben può limitarne l'indipendenza. In effetti, il medesimo reato ha in passato condotto all'apertura in Ungheria e Polonia di indagini e procedimenti disciplinari relativi al contenuto delle decisioni giudiziarie spesso solo per limitare l'indipendenza della magistratura. In Bulgaria e Romania, l'Ispettorato giudiziario, che ha il compito di controllare l'operato dei magistrati e di proporre l'apertura di procedimenti disciplinari nei loro confronti, continua ad essere esposto all'influenza dell'esecutivo. La penuria di magistrati e il basso livello delle retribuzioni degli stessi, nonché dei funzionari delle autorità di regolamentazione, ossia di elementi che possono causare la parzialità o la corruzione degli stessi, è poi evidenziato in Lituania, Slovacchia, Grecia, Croazia e Romania. In Ungheria, Slovenia e Polonia permangono preoccupazioni circa l'indipendenza delle autorità di regolamentazione da indebite influenze del potere esecutivo sul processo di nomina o sul funzionamento delle stesse. A Malta, in Romania e Slovacchia la libertà di informazione versa in uno stato di notevole difficoltà (scarsa indipendenza dei media pubblici; assenza di tutele ai giornalisti e di regole sull'accesso ai documenti) e le indagini sui casi di corruzione si concludono raramente con pronunce di condanna.

4. Segue: il Sistema della “peer review” del Consiglio affari generali

Le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto sono alla base dell'ulteriore strumento di prevenzione delle violazioni ai valori di cui all'art. 2 TUE, ossia i dialoghi in seno al Consiglio affari generali.

In particolare, in virtù di una iniziativa dei ministri degli esteri belga, tedesco ed olandese del 2019⁶⁴, ogni semestre, a partire dal 17 novembre 2020, tale formazione del Consiglio dedica ormai una parte delle proprie riunioni a un dialogo sullo Stato di diritto. Durante ogni incontro, che si apre normalmente con una breve introduzione della Commissione europea volta a illustrare i risultati contenuti nella relazione annuale sullo Stato di diritto, i ministri delle politiche europee dei ventisette paesi membri discutono, sulla base dei capitoli per ciascun Stato membro contenuti nella predetta relazione⁶⁵, la situazione specifica inerente il rispetto della *rule of law* di almeno gruppi di cinque paesi:

⁶⁴ Così, D. REYNDERS, M. ROTH, S. BLOK, ‘*Fundamental Values Check-Up: Let’s Intensify Our Dialogue!*’ (28 November 2020) Federal Foreign Office www.auswaertiges-amt.de. Sulle origini del meccanismo in esame, O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 “Rafforzare lo Stato di diritto”: un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 2015; L.S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della rule of law nell’Unione europea*, in *SIDIBlog*, 2015.

⁶⁵ In tal senso, le conclusioni del Consiglio affari generali del 19 novembre 2019, punti 8, 10 e 15.

Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca ed Estonia (17 novembre 2020); Germania, Irlanda, Grecia, Spagna e Francia (20 aprile 2021); Croazia, Italia, Cipro, Lettonia e Lituania (23 novembre 2021); Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi e Austria (12 aprile 2022); Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia (18 ottobre 2022); Belgio, Slovacchia, Bulgaria, Finlandia e Repubblica ceca (21 marzo 2023); Danimarca, Irlanda, Estonia, Germania e Grecia (24 ottobre 2023). Come si evince dalle conclusioni del Consiglio affari generali del 23 novembre 2021 e del 12 dicembre 2023, lo Stato membro sottoposto ad audizione, la quale ha una durata di mezz'ora per paese ed è svolta nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento, ha la facoltà di presentare gli sviluppi nazionali in materia di Stato di diritto. I ministri degli altri paesi membri hanno successivamente la possibilità di presentare a turno le proprie osservazioni in merito, anche condividendo le loro esperienze e buone pratiche.

Le considerazioni formulate in tale occasione dai ministri delle politiche UE non sono vincolanti per lo Stato membro oggetto di scrutinio. Il dialogo ivi instaurato è, infatti, uno strumento di *soft law* fondato sul confronto tra Stati membri (*peer review*) di natura tipicamente politica⁶⁶. Il Consiglio affari generali non adotta neppure formali raccomandazioni nei confronti dei paesi membri oggetto di analisi, così come invece avviene nella relazione annuale della Commissione europea. Pur carente di effetti precettivi in senso stretto, il meccanismo in esame non è tuttavia sprovvisto di ogni efficacia, creando invero la c.d. *peer pressure*, ossia una sorveglianza continua e reciproca tra paesi membri quanto al rispetto dello Stato di diritto⁶⁷, nonché uno scambio di buone pratiche al fine di migliorare la tutela dello Stato di diritto su determinate questioni. Questi ultimi sono, in altri termini, indotti a rispettare tale valore comune e/o a risolvere eventuali violazioni allo stesso in quando essi sanno che ciclicamente (ogni due anni e mezzo) saranno chiamati a rendere conto della conformità con quest'ultimo della propria legislazione nazionale davanti ad un collegio di pari.

Gli indubbi risultati positivi che un confronto tra Stati membri, soprattutto se reale e costante, ha nella protezione, anche solo preventiva, della *rule of law* – a maggior ragione se pensiamo al debole ruolo svolto, almeno fino ad ora, proprio dal Consiglio affari generali nel principale strumento di reazione alle violazioni dello Stato di diritto, ossia quello previsto all'art. 7 TUE – induce a proporre talune migliorie alla procedura in esame al fine di potenziarne gli effetti dissuasivi e correttivi. Di ciò sembra invero esserne convinto lo stesso Consiglio affari generali, nelle sue conclusioni del 12 dicembre 2023 avendo affermato che «pur ritenendo soddisfacenti il contenuto e la struttura attuali del dialogo, esso dovrebbe essere ulteriormente migliorato per rispecchiare ancora meglio l'impegno del Consiglio a rafforzare lo Stato di diritto e per contribuire alla prevenzione

⁶⁶ E in effetti questa caratteristica del dialogo in esame è ribadita ben cinque volte nelle sole due pagine e mezzo che compongono le valutazioni del dialogo annuale sullo Stato di diritto allegate alle conclusioni del Consiglio affari generali del 12 dicembre 2023.

⁶⁷ Sul ruolo essenziale della *peer pressure* nei meccanismi di *peer review* a livello internazionale, F. PAGANI, *Peer Review is a Tool for Co-operation and Change: an Analysis an OECD Working Method*, in *African Security Rev.*, 2002, p. 15 ss., spec. pp. 16-17; G. DIMITROPOULOS, *Compliance through collegiality: peer review in international law*, in *Loy. LA Int'l & Comp. L. Rev.*, 2015, p. 275 ss.

delle sfide emergenti ed esistenti in materia di Stato di diritto, in modo inclusivo e costruttivo, attraverso la discussione e lo scambio delle migliori prassi e degli insegnamenti tratti». Peraltro già nelle conclusioni del 23 settembre 2019, il Consiglio affari generali aveva previsto di rivalutare il funzionamento della procedura entro la fine del 2023 sulla base dell'esperienza acquisita nel periodo 2019-2023.

In particolare, e sebbene il ritmo delle audizioni degli Stati membri (ogni 2 anni e mezzo) sia in linea con quello di analoghi meccanismi impiegati, ad esempio, nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'intensificazione delle stesse potrebbe aumentare la pressione sui paesi membri al rispetto dello Stato di diritto⁶⁸. Per la medesima ragione, la durata dell'audizione degli Stati membri in seno al Consiglio affari generali, al momento solo di mezz'ora, potrebbe essere allineata a quella svolta, seppur in altre materie, dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (tre ore e mezza) o dell'Organizzazione mondiale del commercio (mezza giornata)⁶⁹. Sarebbe poi anche opportuno dedicare al dialogo sullo Stato di diritto apposite riunioni del Consiglio affari generali, la disamina di un tema così delicato in una normale sessione di lavoro, congiuntamente cioè ad altri temi all'ordine del giorno, rendendo difficile avere un approfondito confronto tra governi sul rispetto della *rule of law*.

Ora, come risulta dalla Valutazione del dialogo annuale sullo Stato di diritto (punto 8) allegata alle conclusioni del 12 dicembre 2023⁷⁰, il Consiglio affari generali sembra orientato quantomeno a intensificare le discussioni specifiche per paese membro, le quale passeranno da due volte all'anno relativamente a cinque Stati per riunione a «tre volte all'anno, ossia due nel primo semestre e una nel secondo semestre, ciascuna incentrata sulla situazione in quattro Stati membri». Ciò porterà così all'analisi di dodici paesi membri all'anno, in luogo dei precedenti dieci. Quanto alla possibilità di dedicare apposite riunioni alla disamina del rispetto dello Stato di diritto, il Consiglio affari generali si è invece limitato a precisare che «potrebbero essere organizzate, [peraltro solo] ove ritenuto opportuno e necessario, discussioni specifiche relative allo Stato di diritto» (punto 15 della valutazione del dialogo annuale sullo Stato di diritto). Al riguardo, pare tuttavia opportuno precisare che, nel secondo semestre di ogni anno, il Consiglio affari generali è ormai solito effettuare una riunione dedicata a un dialogo sulla situazione generale dello Stato di diritto nell'Unione, utilizzando sempre la relazione annuale della Commissione europea⁷¹. Il Consiglio giustizia e affari interni ha inoltre parimenti sviluppato negli ultimi anni una serie di dibattiti tematici specifici su questioni relative

⁶⁸ L'esempio è di T. CONZELMANN, *Peer Reviewing* cit., spec. p. 689. Sull'OECD, F. PAGANI, *Peer Review* cit., p. 15.

⁶⁹ Così, T. CONZELMANN, *Peer Reviewing* cit., spec. p. 690; nonché V. CARRARO, T. CONZELMANN, H. JONGEN, *Fears of Peers? Explaining Peer and Public Shaming in Global Governance*, in *Cooperation and Conflict*, 2019, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836718816729>.

⁷⁰ Punto 8. Le discussioni avviate nell'ambito del Consiglio affari generali tra novembre e dicembre 2023 non hanno portato a un consenso unanime quanto all'adozione di questo testo. Come risulta dalle conclusioni del Consiglio affari generali del 12 dicembre 2023, quest'ultimo ha in effetti ottenuto il sostegno solo di 25 delegazioni.

⁷¹ Così le conclusioni del Consiglio affari generali del 12 dicembre 2023.

allo Stato di diritto⁷². Tali iniziative, pur meritevoli, non compensano tuttavia la carenza di apposite riunioni del Consiglio affari generali inerenti la situazione dello Stato di diritto nei singoli paesi membri.

Al fine di incrementare l'effetto dissuasivo del *peer review*, il Consiglio affari generali potrebbe poi pensare di introdurre specifiche raccomandazioni sul rispetto dello Stato di diritto per i singoli paesi membri oggetto di valutazione, il cui rispetto potrebbe poi essere oggetto di accertamento nelle riunioni successive. Tuttavia, l'esigenza di evitare duplicazioni con le raccomandazioni della Commissione europea potrebbe più semplicemente indurre il Consiglio affari generali a considerare, almeno in modo più espresso, le osservazioni della Commissione europea, rafforzando così l'utile sinergia tra gli interventi delle due istituzioni UE nell'ambito della *rule of law*. In merito, le valutazioni del dialogo annuale sullo Stato di diritto si limitano però solo a precisare che il Consiglio affari generali si impegna a «incentrare il dialogo intergovernativo sui dati contenuti nella relazione annuale della Commissione europea» (punto 9) e che prende «atto dell'inclusione di raccomandazioni nella relazione di quest'ultima quale modo per evidenziare questioni specifiche che richiedono maggiore attenzione da parte degli Stati membri» (punto 10).

Gli Stati membri potrebbero poi essere indotti a rispettare le osservazioni eventualmente formulate in seno al Consiglio affari generali qualora i risultati del confronto tra i governi fossero resi pubblici⁷³, il *report* delle riunioni attualmente divulgato nelle conclusioni dello stesso essendo in effetti particolarmente sintetico.

Quanto infine ai criteri in base ai quali il Consiglio affari generali ha scelto di condurre le audizioni degli Stati membri, desta perplessità il fatto che ancora oggi quest'ultimo precisi che il dialogo faccia salvo il rispetto delle «identità nazionali degli Stati membri insite nelle loro strutture politiche e costituzionali fondamentali, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali, e delle loro funzioni essenziali, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale dello Stato, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale»⁷⁴. Al riguardo, la Corte di giustizia, nelle pronunce *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* e *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ha, infatti, precisato che «anche se, come risulta dall'art. 4, par. 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro»⁷⁵. La tutela dei valori comuni non può, in altri termini, variare all'interno

⁷² *Ibidem*.

⁷³ In tal senso anche L. RAVO, *EU governments' upcoming rule of law peer review: better get off on the right foot*, in *Euractiv*, 2020, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/eu-governments-upcoming-rule-of-law-peer-review-better-get-off-on-the-right-foot/>.

⁷⁴ Così le conclusioni del Consiglio affari generali del 12 dicembre 2023.

⁷⁵ Su tali aspetti, G. DI FEDERICO, *The Potential of Article 4(2)TUE in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violation of National Identity and the Quest of Adequate (Judicial) Standards*, in *Eur. public law*, 2019, p. 370 ss.; K. LENAERTS, *National identity, the equality of Member States before*

dell'Unione invocando la (pretesa) necessità di tutelare la propria identità nazionale. Tale giurisprudenza UE applica peraltro all'art. 2 TUE un principio generale di diritto UE inerente l'art. 4 TUE secondo cui le decisioni assunte dai sistemi nazionali anche ambiti di competenza esclusiva non comportano l'inapplicabilità del diritto dell'Unione né dispensano gli Stati membri dal necessario rispetto di tale diritto⁷⁶.

Gli eventuali e suggeriti miglioramenti da apportare al dialogo in seno al Consiglio affari generali non escludono tuttavia gli indubbi meriti dell'applicazione, costante e seria, di questo strumento. La regolarità dal 2020 di un dialogo strutturato sullo Stato di diritto all'interno del Consiglio ha reso, infatti, finalmente il rispetto della *rule of law* un "normale" argomento di discussione fra i governi⁷⁷, il che ben potrebbe contribuire a rafforzare la responsabilità degli Stati membri nella materia in esame. Ciò è particolarmente importante considerato il debole ruolo svolto fino ad ora da questi ultimi nell'uso del principale mezzo di contrasto delle violazioni ai valori di cui all'art. 2 TUE, ossia del procedimento previsto all'art. 7 TUE.

5. Gli strumenti di reazione al rischio di violazioni o alla violazione dei valori comuni: il meccanismo previsto all'art. 7 TUE

L'art. 7 TUE, introdotto nel sistema UE dal trattato modificativo di Amsterdam del 1999 (artt. 7 TUE e 309 TCE), prevede una specifica procedura attivabile allorché in un certo paese membro vi sia il rischio di violazione o invece una violazione già in atto ai valori di cui all'art. 2 TUE⁷⁸. In particolare, nella versione attuale della norma in esame, successiva cioè all'ultimo trattato di revisione di Lisbona del 2009, l'art. 7 TUE sancisce che la Commissione europea, il Parlamento europeo e un terzo degli Stati membri possono richiedere al Consiglio (quello invero "affari generali") di accertare e constatare, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti, un evidente rischio di violazione grave dei valori previsti all'art. 2 TUE da parte di uno Stato membro. Il Consiglio, dopo aver ascoltato lo Stato membro in questione nel rispetto del principio del contraddittorio, può rivolgergli raccomandazioni, deliberando secondo la medesima procedura (art. 7, par. 1). Qualora invece la situazione sia più grave e vi sia già una violazione in atto, un terzo degli

the Trieties and the primacy of EU Law, in AA.VV., *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali. Giornata di Studio Corte Costituzionale e Corte di giustizia*, Roma, 2022, p. 9 ss., spec. p. 11 ss.

⁷⁶ Tale principio è stato usato anche in Corte giust., 20 marzo 2018, causa C-187/16, *Commissione c. Austria (Tipografia di Stato)*, ECLI:EU:C:2018:194, punti 75-76; 2 aprile 2020, cause C-715/17, 718/17 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale)*, ECLI:EU:C:2020:257, punti 143 e 170; 6 ottobre 2020, cause C-511/18, C-512/18, C-520/18, *La Quadrature du Net, French Data Network e Ordre des barreaux francophones et germanophone*, ECLI:EU:C:2020:791, punto 99, nonché causa C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punto 44.

⁷⁷ In tal senso, L. S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument cit.*

⁷⁸ Sulle origini dell'art. 7 TUE, v., *ex multiis*, B. DE WITTE, *The impact of Enlargement on the Constitution of European Union*, in M. CREMONA (eds), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003, p. 209 ss.; L. F. M. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2715943, 2016, p. 3 ss.

Stati membri o la Commissione europea (ma non il Parlamento europeo che, in tale occasione, deve dare solo l'approvazione) possono domandare questa volta al Consiglio europeo di accertare e constatare, all'unanimità, l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei predetti valori comuni, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare le proprie osservazioni (art. 7, par. 2). Se il Consiglio europeo constata la sussistenza di una violazione ai sensi del par. 2 dell'art. 7 TUE, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può allora decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei trattati come, ad esempio, quelli di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio (essenzialmente funzioni legislativa e di bilancio). Al riguardo, l'art. 354, par. 1, TFUE precisa che il rappresentante dello Stato membro oggetto di una procedura *ex art. 7 TUE* è escluso sia dalla partecipazione al voto sia dal calcolo del *quorum* costitutivo e deliberativo. Lo Stato membro in questione continua tuttavia ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati (art. 7, par. 3), ad esempio, quanto alla partecipazione al bilancio dell'Unione europea.

Ora, l'art. 7 TUE istituisce una procedura specificamente volta ad accertare e, se del caso, anche a sanzionare le violazioni, in atto o in potenza, di ogni valore comune. Essa ha un ambito di applicazione oggettivo più ampio rispetto agli strumenti di prevenzione, le relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto e i dialoghi in seno al Consiglio affari generali essendo invece incentrati sulle violazioni del solo Stato di diritto. Al riguardo, è stato già osservato come questo disallineamento sia giustificato dalla diversità tra rimedi solo preventivi e invece reattivi alle violazioni all'art. 2 TUE. Ciò pare a maggior ragione vero considerato che non ogni violazione ai valori comuni può condurre all'apertura di una procedura *ex art. 7 TUE*, il par. 2 prevedendo che essa sia «grave e persistente». In assenza di indicazioni ulteriori nei trattati, questa doppia condizione cumulativa è stata intesa dalla dottrina⁷⁹, dalla Commissione europea⁸⁰ e dalla Corte di giustizia⁸¹ come sinonimo di una violazione «sistemica» o «strutturale» o «generalizzata» ai valori UE, da valutarsi in base a criteri qualitativi (oggetto e risultato della violazione) e quantitativi (durata e dimensione violazione)⁸². Posto inoltre che «il fatto che uno Stato membro sia stato condannato ripetutamente per lo stesso tipo di violazione anche da parte di una giurisdizione internazionale (Corte europea dei diritti dell'uomo) o da organi internazionali (Consiglio d'Europa o Consiglio dei diritti umani

⁷⁹ Così, A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Comm. mark. raw rev.*, 2014, p. 59 ss.; A. VON BOGDANDY, *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, *ibidem*, 2020, p. 705 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico* cit., p. xiv.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione europea del 2014, *Un nuovo quadro dell'UE* cit.

⁸¹ Sia la Corte di giustizia (*LM* cit., punto 69) sia gli avvocati generali (Tanchev nelle sue conclusioni del 24 settembre 2019, cause C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz (Procedura disciplinare relativa ai magistrati)*, ECLI:EU:C:2020:234, punto 125 relativamente all'art. 19 TUE e all'indipendenza della magistratura in Polonia) usano tale espressione, pur non fornendone tuttavia una definizione.

⁸² In tal senso, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 TUE, *Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*, COM(2003)606, punti 1.4.3 e 1.4.4.

delle Nazioni Unite), senza mostrare di volerne trarre conseguenze, costituisce una circostanza di cui tener conto»⁸³, anche il reiterato accertamento, ad esempio, nelle sentenze UE d'infrazione o interpretative, o nelle relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto paiono analogamente atte a quantomeno supportare l'avvio della procedura in esame.

A tal fine, è invece ininfluenza verificare l'intenzionalità della violazione da parte di uno Stato membro (dolo o colpa), quest'ultima essendo da valutarsi solo in virtù di parametri oggettivi, così come peraltro già avviene nel quadro dell'«inadempimento» alla base delle procedure di infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE⁸⁴.

Inoltre, le violazioni *una tantum*, mancando del requisito della sistematicità, dovrebbero essere in linea di principio estromesse dall'ambito di applicazione dell'art. 7 TUE. Tuttavia, anche singole violazioni ben potrebbero essere qualificate come «strutturali», e dunque rientrare nella sfera attuativa della norma in esame, qualora esse siano particolarmente gravi e vadano a intaccare principi di base del sistema UE (ad es., l'adozione di legislazioni o prassi «anti-LGBTQIA+»). Analogamente, inadempimenti di modesta gravità ma reiterati nel tempo (ad es., provvedimenti disciplinari abusivi nei confronti di singoli giudici) sembrano parimenti atti a creare un pregiudizio «generalizzato» e «sistemico» ai valori di cui all'art. 2 TUE.

Il procedimento di cui all'art. 7 TUE era stato pensato come un meccanismo particolarmente gravoso per gli Stati membri – «un'arma nucleare» secondo l'allora presidente della Commissione europea Barroso⁸⁵ – la sola minaccia di attivarlo avrebbe dovuto indurre questi ultimi a rispettare spontaneamente i valori di cui all'art. 2 TUE⁸⁶. La sospensione dei diritti di voto in seno al Consiglio avrebbe, infatti, relegato il paese membro oggetto della procedura in esame in una situazione di *regulation without representation*⁸⁷, pur restando quest'ultimo in ogni caso sottoposto agli atti UE adottati nel corso del periodo sospensivo. Il fatto poi che questa sanzione sia solo esemplificativa – «il Consiglio può decidere di sospendere *alcuni dei diritti* derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei trattati, *compresi i diritti di voto* del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio» – non esclude la possibilità di applicarne ulteriori come, ad esempio, la sospensione del diritto a ricevere fondi strutturali o della Banca europea degli investimenti (BEI)⁸⁸, nonché quelli attribuiti dagli artt. 20 ss. TFUE ai

⁸³ *Ibidem*, punto 1.4.4.

⁸⁴ Così, Corte giust., 1 ottobre 1998, causa C-71/97, *Commissione europea c. Spagna*, ECLI:EU:C:1998:455.

⁸⁵ Discorso del Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso sullo Stato dell'Unione europea del 2012, Strasburgo, 12 settembre 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_12_596.

⁸⁶ Sul sistema sanzionatorio dell'art. 7 TUE, E. HELLQUIST, *Ostracism and the EU's contradictory approach to sanctions at home and abroad*, in *Contemporary Politics*, 2019, p. 393 ss.

⁸⁷ L'espressione è riportata da A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., spec. p. 131. Questa possibilità sembra stata minacciata nel Consiglio europeo del 2 febbraio 2024 al fine di permettere l'adozione all'unanimità dei nuovi aiuti all'Ucraina.

⁸⁸ In merito, v. il documento di riflessione della Commissione europea sul futuro delle finanze UE del 28 giugno 2017, COM(2017)358.

cittadini del paese membro oggetto della procedura *ex art. 7 TUE*⁸⁹. Quest'ultima non può invece condurre all'espulsione dello Stato membro dall'Unione, i parr. 3 e 4 dell'art. 7 TUE prevedendo l'applicazione di misure di natura non definitive – «...il Consiglio... può successivamente decidere *di modificare o revocare* le misure adottate a norma del par. 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione» – e ciò anche allorché la violazione ai valori comuni si protragga per un tempo consistente e/o dopo l'inefficace applicazione di sanzioni sospensive. Il fatto tuttavia che il rispetto dei valori comuni sia una condizione necessaria per l'adesione di un nuovo Stato membro all'Unione (art. 49 TUE), potrebbe indurre gli Stati membri ad introdurre nei trattati, attraverso la procedure di revisione di cui all'art. 48 TUE, la possibilità, accanto al recesso volontario di un paese membro dall'Unione (art. 50 TUE), di espellere uno Stato membro che violi sistematicamente la *rule of law*⁹⁰. Naturalmente situazioni di conflitto così estreme non potrebbero essere gestite dalle sole istituzioni UE, ma dovrebbero prevedere il coinvolgimento anche dei parlamenti nazionali⁹¹.

L'accertamento delle violazioni ai valori comuni da parte degli Stati membri di cui all'art. 7 TUE è inoltre lasciato a un procedimento di stampo politico ed intergovernativo. Ciò si deduce da un duplice elemento. Da un lato, i poteri decisionali sono attribuiti alle istituzioni europee rappresentative degli Stati membri in seno all'Unione, ossia il Consiglio e il Consiglio europeo. Dall'altro lato, le istituzioni europee che sono indipendenti dagli Stati membri e portatrici dell'interesse comune hanno un ruolo invece solo marginale. Il par. 1 dell'art. 7 TUE attribuisce, infatti, alla Commissione europea e al Parlamento europeo la mera funzione di iniziativa procedurale, peraltro in concorso con gli Stati membri, e il par. 2 della medesima norma permette, in sede decisionale, al Parlamento europeo solo di approvare la decisione del Consiglio. Inoltre, e proprio in ragione della natura politica delle decisioni ivi adottate dal Consiglio e dal Consiglio europeo, l'art. 269 TFUE esclude l'impugnabilità e l'insindacabilità di queste ultime davanti ai giudici di Lussemburgo per un esame sulla sostanza. Tale norma prevede, infatti, che «la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'art. 7 TUE unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di

⁸⁹ Così, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 131.

⁹⁰ Sull'espulsione nelle organizzazioni internazionali, K.D. MAGLIVERAS, *Exclusion from Participation in International Organisations: The Law and Practice Behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, The Hague-London-Boston, 1999.

⁹¹ In tal senso, B. DE WITTE, G. TOGGENBURG, *Human Rights and Membership of the European Union*, in S. PEERS, A. WARD (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004, p. 59 ss., spec. p. 72; L.S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument* cit.

carattere procedurale»⁹². Come peraltro già rilevato da un'autorevole dottrina⁹³, l'assenza di un controllo giurisdizionale indipendente su decisioni politiche in ambiti in cui dominano gli interessi degli Stati rischia di favorire l'adozione di decisioni arbitrarie.

Come noto, la procedura prevista dall'art. 7 TUE è stata azionata solo in due occasioni, ossia nel 2017 e nel 2018 rispettivamente dalla Commissione europea⁹⁴ e dal Parlamento europeo⁹⁵ nei confronti di Polonia e Ungheria a fronte del degradarsi dello Stato di diritto in tali paesi membri. Tuttavia, pur se, negli ultimi cinque anni, questi ultimi sono stati ripetutamente ascoltati dal Consiglio (affari generali) così come previsto dal par. 1 dell'art. 7 TUE – l'ultima volta ancora a novembre 2023⁹⁶ – il Consiglio e il Consiglio europeo non hanno mai adottato decisioni in merito⁹⁷. E ciò seppur, da un lato, il Parlamento europeo abbia a più riprese invitato il Consiglio a portare avanti le procedure di cui all'art. 7 TUE, in ultimo con le risoluzioni del 15 settembre 2022,⁹⁸ del 18 gennaio 2024⁹⁹ e dell'aprile 2024¹⁰⁰, e dall'altro lato, la Commissione europea abbia, anche a novembre 2023, illustrato ai ministri delle politiche europee le perduranti gravi preoccupazioni inerenti lo Stato di diritto sia in Polonia (funzionamento della Corte Costituzionale e Consiglio della magistratura; mancata entrata in vigore della riforma del

⁹² Secondo la giurisprudenza UE (*Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 32), sono invece impugnabili gli atti delle istituzioni UE che hanno richiesto l'apertura della procedura prevista all'art. 7 TUE come, ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018. In effetti, questi atti sono definitivi e producono effetti giuridici nei confronti dei terzi, in tal modo avendo le caratteristiche oggettive per poter essere oggetto di un ricorso in annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE.

⁹³ In tal senso, già A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione dei diritti umani*, in *Dir. UE*, 1999, spec. p. 264.

⁹⁴ Proposta della Commissione europea di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, COM(2017)835 del 20 dicembre 2017.

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)) P8_TA-PROV(2018)0340.

⁹⁶ Conclusioni del Consiglio affari generali 30 maggio 2023 (quinta audizione) e poi 15 novembre 2023 (sesta audizione).

⁹⁷ Su tale inefficacia, in dottrina, R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione* cit., p. 605 ss.; B. NASCIMBENE, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano* cit., p. 678 ss.

⁹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'art. 7, par. 1 TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324.

⁹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell'UE congelati (2024/2512(RSP)).

¹⁰⁰ Concludendo la discussione in Aula tenutasi il 10 aprile 2024, il Parlamento ha adottato (399 voti favorevoli, 117 contrari e 28 astensioni) la sua ultima risoluzione dell'attuale legislatura sulla valutazione della democrazia in Ungheria, denunciando gravi carenze relative al sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione e ai conflitti di interesse, alla libertà dei media, ai diritti fondamentali, al sistema costituzionale ed elettorale, al funzionamento della società civile, alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e al rispetto dei principi del mercato unico. Al momento in cui si scrive, il testo non è ancora disponibile. In merito, v. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20579/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-condanna-la-legge-sulla-sovranita>. V. in merito, Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2024 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE riguardanti l'Ungheria per rafforzare lo Stato di diritto, e sulle relative implicazioni di bilancio (2024/2683(RSP)).

regime disciplinare applicabile ai giudici intrapresa per ravvicinarsi agli standard di tutela europei) sia in Ungheria (indipendenza e pluralismo dei media; diritti dei migranti e delle persone appartenenti a minoranze come rom, ebrei, LGBTQIA+); pressioni sulla società civile; ampio ricorso ai poteri di emergenza da parte del governo). Nonostante i ripetuti solleciti, il Consiglio affari generali si è limitato a rilevare «l'importanza di affrontare tutte le questioni relative all'indipendenza della magistratura e allo Stato di diritto in Polonia e [ad esprimere] il sostegno alla Commissione in ordine alle preoccupazioni sollevate, con l'auspicio che la Polonia le affronti a breve». Analogamente, quanto all'Ungheria esso ha «esortato [tale paese membro] a continuare ad affrontare tutte le questioni sollevate dalla Commissione...il Consiglio continuerà a occuparsi della questione». Peraltro, nella recente risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2024, quest'ultimo ha per la prima volta chiesto espressamente alla Commissione europea e agli Stati membri (iniziativa di cui è ivi carente il Parlamento europeo) di avviare avverso l'Ungheria la procedura prevista dal paragrafo 2 dell'art. 7 TUE, tra l'altro considerata l'adozione da parte di tale paese a dicembre 2023 di una legge sulla protezione della sovranità nazionale e l'istituzione dell'Ufficio per la protezione della sovranità (*Sovereignty Protection Office, SPO*). L'adozione di queste ultime iniziative legislative ungheresi dovrebbe in ogni caso condurre all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea. A seguito peraltro dell'annuncio, a febbraio 2024, da parte del neo primo ministro polacco della prossima adozione di una serie di riforme in linea con l'articolo 2 TUE (applicazione della Carta; rispetto del principio del primato del diritto UE; adesione alla Procura europea (EPPO)), la Commissione europea, a maggio 2024, ha annunciato l'intenzione di chiudere la procedura di cui all'art. 7 TUE contro la Polonia¹⁰¹.

Ora, sull'inefficacia della procedura in esame hanno certamente gravato i *quorum* previsti all'art. 7, parr. 1 e 2 TUE per adottare le decisioni del Consiglio (4/5 dei membri) e del Consiglio europeo (unanimità)¹⁰². In quest'ultimo caso, l'eventuale (quanto probabile) veto dell'Ungheria nella procedura contro la Polonia – e viceversa quello di quest'ultima nella procedura avverso l'Ungheria – avrebbe di fatto reso impossibile l'adozione della decisione e/o l'applicazione di sanzioni¹⁰³. Le soglie di attivazione richieste ai parr. 1 e 2 della norma in esame hanno, in altri termini, reso l'art. 7 TUE uno strumento di impervia utilizzazione¹⁰⁴, il che potrebbe giustificare la revisione ai sensi

¹⁰¹ <https://it.euronews.com/my-europe/2024/05/06/la-commissione-europea-chiude-la-procedura-di-articolo-7-contro-la-polonia>.

¹⁰² In tal senso, già A. VON BOGDANDY, L. LANCY, *Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Close of Tough Love Needed?*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-24*, 2020, p. 9 ss.

¹⁰³ Al fine di superare il rischio di questo tipo di alleanze tra paesi membri, K.L. SCHEPPELE (*Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too*, in *Verfassungsblog*, 24 ottobre 2016) ha suggerito l'attivazione dell'art. 7 TUE nei confronti di più Stati membri contemporaneamente. E ciò nonostante il testo dell'art. 7, par. 1, TUE precisi che « il Consiglio può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE» (corsivo aggiunto).

¹⁰⁴ In tal senso, P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma, stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss., spec. p. 207.

dell'art. 48 TUE al fine di ivi introdurre l'uso della maggioranza qualificata. Tale *quorum* è in effetti già previsto all'art. 354 TFUE quanto alle decisioni di cui ai parr. 3 (sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio) e 4 dell'art. 7 TUE (modifica o revoca delle misure adottate a norma del par. 3 dell'art. 7 TUE). Ciò pare a maggior ragione importante considerato che la natura essenzialmente discrezionale delle decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo rende impossibile avviare un'azione in carenza (art. 265 TFUE) avverso questi ultimi allorché, come nei casi di Polonia e Ungheria quanto al par. 1 dell'art. 7 TUE, essi non adottino le predette decisioni¹⁰⁵.

Ma invero l'incapacità del Consiglio e del Consiglio europeo di giungere a una decisione è dovuta anche a una difficoltà degli Stati membri di anche solo prospettare violazioni di diritto UE da parte di altri Stati membri, a maggior ragione quando si tratti di inadempienze ai valori comuni. In tale contesto, il dialogo avviato in senso al Consiglio affari generali sullo Stato di diritto, soprattutto se fondato su una valutazione oggettiva e reale delle inadempienze rilevate dalla Commissione europea nella sua relazione annuale, potrebbe allora condurre in futuro gli Stati membri ad una maggior responsabilità in merito.

6. Segue: il ricorso di infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE tra teoria...

L'inefficacia del principale strumento di reazione alle violazioni all'art. 2 TUE, ossia la procedura prevista all'art. 7 TUE, ha così indotto la dottrina¹⁰⁶ e la Commissione europea¹⁰⁷, quale guardiana dei trattati e quindi anche del rispetto dello Stato di diritto, a ripensare al quadro di tutele previste dal sistema UE per proteggere i suoi valori fondanti, al fine di cercare d'individuare nei trattati rimedi alternativi che permettano di garantire una protezione effettiva dei diritti che i singoli traggono direttamente dal diritto UE.

Tra gli strumenti tradizionalmente impiegati dal sistema dell'Unione si è deciso innanzitutto di valorizzare l'uso della procedura di infrazione o inadempimento disciplinata dagli artt. 258-260 TFUE¹⁰⁸. Come noto, al fine di garantire la corretta e

Analogamente, C. BLUMANN, *Le mécanisme des sanctions de l'article 7 du traité sur l'Union européenne : pourquoi tant d'inefficacité*, in AA.VV., *Les droits de l'homme à la croisée des droits. Mélanges en l'honneur du Professeur Sudre*, Paris, 2018, p. 70 ss.

¹⁰⁵ Così, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto cit.*, p. 166 ss.

¹⁰⁶ V. ad esempio, K. L. SCHEPPELE, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case of Systematic Infringement Action*, in *Verfassungsblog*, 2013; M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of article 258 TFUE*, in *Common. mark. law rev.*, 2018, p. 1061 ss.; K. L. SCHEPPELE, D. V. KOCHENOV, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook eur. law*, 2020, p. 3 ss.

¹⁰⁷ In tal senso, Comunicazione della Commissione europea del 2014, *Un nuovo quadro dell'UE cit.*

¹⁰⁸ In generale su questo strumento giurisdizionale, C. AMALFITANO, *La procedura di «condanna» degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012; L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen

uniforme applicazione del diritto UE negli ordinamenti nazionali, quest'ultima, che consta di una fase precontenziosa svolta dalla Commissione europea e di una fase invece contenziosa davanti alla Corte di giustizia, è volta ad accertare le violazioni degli Stati membri agli obblighi UE e dunque anche a quelli inerenti l'art. 2 TUE¹⁰⁹. Ciò è a maggior ragione vero considerato che, nella sentenza pregiudiziale *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* che richiedeva di verificare l'incompatibilità (poi esclusa) delle misure di riduzione degli stipendi dei magistrati deliberate dal governo portoghese per ragioni di bilancio con l'indipendenza dei giudici sancita agli artt. 2 e 19 TUE, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 2 TUE, ancorché in combinato disposto con l'art. 19 TUE, crea in capo agli Stati membri l'obbligo di garantire nei propri sistemi nazionali un controllo giurisdizionale effettivo davanti a un giudice indipendente ed imparziale¹¹⁰, in tal modo confermando l'uso del ricorso per infrazione avverso violazioni anche di tale norma del trattato¹¹¹. E in effetti solo un anno dopo i giudici di Lussemburgo hanno dichiarato ricevibili i ricorsi per infrazione promossi dalla Commissione europea contro la Polonia per aver adottato una serie di riforme del proprio sistema giudiziario che avrebbero minato, invero anche a giudizio della Corte di giustizia, l'indipendenza e l'inamovibilità della magistratura¹¹².

Il fatto tuttavia che la giurisprudenza UE, di infrazione e pregiudiziale, inerente lo Stato di diritto abbia accertato per lo più la (in)compatibilità delle legislazioni nazionali (ungheresi e polacche) alla luce non del solo art. 2 TUE, ma di quest'ultimo congiuntamente agli artt. 19 TUE e/o 47 della Carta¹¹³, ha indotto fino ad ora la dottrina maggioritaria¹¹⁴ ad escludere che l'art. 2 TUE sia un autonomo parametro di legittimità

aan den Rijn, 2017; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 217 ss.

¹⁰⁹ Sull'uso del ricorso per inadempimento nell'ambito specific dell'art. 2 TUE, M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective use of Article 258 TFEU*, in *Common mark. law rev.*, 2018, p. 1061 ss.; M. ARANCI, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea*, in *Eurojus*, n. 3, 2019, p. 49 ss.; A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, P. BÁRD, *The Teleos and the Anatomy of the Rule of Law in EU Infringement Procedures*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, p. 445 ss.; S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds), *EU Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, Oxon, 2021; M. BONELLI, *Infringement Action 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *Europ. const. law review*, 2022, p. 1 ss.

¹¹⁰ Corte giust. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* cit.

¹¹¹ *Ibidem*, spec. punti 29-38.

¹¹² Corte di giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)* ECLI:EU:C:2019:531; 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)* ECLI:EU:C:2019:924.

¹¹³ Ad esempio, Corte giust. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* cit., punto 30; *Commissione europea c. Repubblica di Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, punto 47.

¹¹⁴ In tal senso, B. BUGARIČ, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, in *Question' Discussion Paper Series*, 2014; D. KOCHENOV, *On Policing Article 2 TEU Compliance – Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2014, p. 145 ss.; D. KOCHENOV, L. PECH, *Renforcer le respect de l'état de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*, in *Question d'Europe*, 2015; M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical Dos Juízes Portugueses*, in *Eur. const. law rev.*, 2018, p. 622 ss.

del diritto interno. Gli artt. 19 TUE e/o 47 della Carta – ma invero ogni altra norma dei trattati, della Carta¹¹⁵ o del diritto derivato che richiami i principi sottesi allo Stato di diritto¹¹⁶ – concretizzano, in altri termini, il contenuto, invero solo generale e astratto, dell'art. 2 TUE e della nozione di Stato di diritto ivi contenuta, tramutandolo così in una norma obbligatoria *strictu sensu*. L'inadempienza alle disposizioni UE può, infatti, essere rilevata nell'esercizio di istanze giurisdizionali esclusivamente qualora esse impongano ai paesi membri obblighi chiari e precisi. Tuttavia, la qualifica dell'art. 2 TUE, quantomeno nelle recenti sentenze *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio e Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, come «non...una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma..., anche in quanto contiene dei valori comuni che fanno parte della stessa identità europea, un obbligo di risultato che discende direttamente dagli impegni assunti dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri nonché nei confronti dell'Unione»¹¹⁷ sembra poter supportare una diversa tesi ricostruttiva del valore giuridico della disposizione in esame. E in effetti le molteplici pronunce UE che negli ultimi anni si sono occupate dello Stato di diritto hanno definito la portata dell'art. 2 TUE, attribuendo di fatto a quest'ultimo e alla nozione di Stato di diritto ivi contenuta concretezza, precisione e chiarezza. Alla luce della giurisprudenza UE, l'art. 2 TUE avrebbe, in altri termini, perso la sua originaria natura generale ed astratta, in tal modo permettendone così l'invocabilità in modo autonomo¹¹⁸.

Di ciò sembra invero esserne convinta la Commissione europea. A seguito delle sentenze *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* e *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, quest'ultima, nel già menzionato ricorso per infrazione avverso le leggi “anti-LGBTQIA+” ungheresi, ha, infatti, chiesto alla Corte di giustizia d'accertarne l'incompatibilità con l'art. 2 TUE¹¹⁹. Pur se il ricorso rileva anche altri profili di incompatibilità delle predette normative interne con il diritto UE (direttive 2000/31 sul commercio elettronico, 2006/123 sui servizi nel mercato interno e 2010/13 sui servizi di media audiovisivi; regolamento 2016/679 sulla protezione dei dati personali, artt. 1, 7-8, 11 e 21 della Carta inerenti l'inviolabilità della dignità umana, la libertà d'espressione e informazione, il diritto alla vita privata e alla tutela dei dati, il principio di non

¹¹⁵ Sull'uso della Carta dei diritti fondamentali nell'ambito del ricorso per infrazione, P. MORI, *L'uso della procedura di infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Dir. UE*, 2018, p. 363 ss.; L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of Maturity of Infringement Proceedings*, in *Comm. mark. law rev.*, 2021, p. 285 ss., spec. p. 289.

¹¹⁶ Per l'elenco delle norme che richiamano i valori di cui all'art. 2 TUE, COMMISSIONE EUROPEA, *70 years of EU Law* cit., spec. pp. 51-53.

¹¹⁷ Corte giust. *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 264; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 232.

¹¹⁸ Sembrano possibilisti anche S. PLATON, *Le Respect de L'Etat de Droit Dans l'Union Européenne: La Cour de Justice A la Rescousse?*, in *Rev. dr. liberté fond.*, 2019, <http://www.revuedlf.com/droit-ue/le-respect-de-letat-de-droit-dans-lunion-europeenne-la-cour-de-justice-a-la-rescousse>; L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori* cit.; L.D. SPIEKER, *Defending Union Values in Judicial Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision*, in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, C. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds) *Defending Checks and Balances in EU Member States. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Berlin, Heidelberg, 2021, p. 237 ss.

¹¹⁹ Ricorso del 2022, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-769/22 già cit.

discriminazione) è chiara la volontà della Commissione europea di voler quantomeno sollecitare i giudici dell'Unione a una riflessione in merito. Peraltro, qualora la Corte di giustizia decida di accogliere l'interpretazione qui proposta, l'art. 2 TUE acquisirebbe il medesimo peso giuridico allorché esso sia applicato nei confronti di Stati candidati all'adesione all'Unione o invece di paesi già membri. Alla luce dell'attuale impostazione, infatti, mentre i primi possono aderire all'UE solo qualora osservino i valori comuni, per i secondi il rispetto di questi ultimi è invece subordinato alla contemporanea violazione di ulteriori norme UE.

Né invero a tale ricostruzione si potrebbe opporre che i trattati riservino l'accertamento delle violazioni dello Stato di diritto al solo procedimento previsto all'art. 7 TUE e dunque esclusivamente alla competenza degli Stati membri riuniti nel Consiglio e/o del Consiglio europeo. La possibile coesistenza tra quest'ultimo e la competenza della Corte di giustizia con il ricorso per infrazione non è in effetti solo implicitamente ricavabile dalla decisione dei giudici di Lussemburgo di dichiarare ricevibili i ricorsi *ex art. 258 TFUE* depositati già nel 2018 dalla Commissione europea contro la Polonia, ma è anche deducibile dall'assenza di indicazioni in tal senso nei trattati. Questi ultimi, da un lato, non hanno previsto un divieto di concorso delle procedure in esame, e dall'altro lato, non hanno neppure escluso l'uso del ricorso di infrazione relativamente all'art. 2 TUE. Nel silenzio dei trattati, pare allora più ragionevole autorizzare l'impiego della procedura *ex art. 258 TFUE* nell'ambito in esame, una diversa soluzione renderebbe i valori comuni meno tutelati rispetto ad altre disposizioni dei trattati o del diritto derivato, le quali possono invece sempre essere oggetto di procedura di infrazione¹²⁰. Peraltro, considerata l'inefficacia del meccanismo di cui all'art. 7 TUE per garantire il rispetto dell'art. 2 TUE, l'esclusione ivi della procedura di infrazione lascerebbe i valori comuni sprovvisti di ogni meccanismo protettivo.

L'impiego cumulativo delle due procedure in esame è inoltre giustificato dalla diversa indole delle stesse – politica e intergovernativa quella dell'art. 7 TUE; giurisdizionale ed unionale invece quella dell'art. 258 TFUE – il che esclude anche la possibile configurazione di un “doppio giudizio”.

Peraltro, seppur con riguardo al concorso tra l'art. 7 TUE e il regime finanziario istituito con il regolamento condizionalità di cui si dirà oltre, la Corte di giustizia, nella sentenza *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ha precisato che «contrariamente a quanto afferma la Polonia, sostenuta dall'Ungheria, oltre alla procedura prevista all'art. 7 TUE, numerose disposizioni dei trattati, [come, ad esempio, l'art. 19 TUE, gli artt. 8 e 10, 19, par. 1, 153, par. 1, let. i), 157, par. 1, TFUE, gli artt. 6, da 10 a 13, 15, 16, 20, 21 e 23 della Carta], conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare e constatare le violazioni dei valori enunciati all'art. 2 TUE commesse in uno Stato membro»¹²¹.

7. ...e pratica.

¹²⁰ Così, L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori cit.*, spec. p. xxxiii.

¹²¹ Al riguardo, Corte di giust. *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio cit.*, punto 195.

Una volta che il giudice di Lussemburgo ha ammesso la possibilità di impiegare la procedura di infrazione anche nell'ambito dei valori comuni, la Commissione europea ha così cominciato ad utilizzarla per sindacare le condotte statali in contrasto con questi ultimi. Nel periodo 2019-2022, la Commissione europea ha, ad esempio, avviato cinque procedure di infrazione – più di una all'anno – nei confronti della Polonia al fine di contrastare le riforme giudiziarie ivi adottate che mettevano quantomeno a rischio l'indipendenza e l'inamovibilità dei giudici polacchi¹²². Sebbene l'art. 259 TFUE autorizzi anche gli Stati membri ad avviare la fase contenziosa della procedura in esame avverso altri paesi membri per violazione del diritto UE, al momento tutti i ricorsi sono stati invero introdotti davanti ai giudici di Lussemburgo dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE, la decisione del 2020 del parlamento olandese che chiedeva al governo di avviare tale procedimento contro la Polonia per non aver quest'ultima dato seguito ad alcune sentenze di infrazione UE che accertavano la violazione dello Stato di diritto da parte di tale paese membro non si è tradotta in un effettivo ricorso ai sensi dell'art. 259 TFUE¹²³.

Inoltre, a febbraio 2023, la Commissione europea ha depositato presso la cancelleria della Corte di giustizia un'ulteriore procedimento di infrazione avverso la Polonia¹²⁴ questa volta per aver la Corte Costituzionale, ormai controllata dal governo polacco¹²⁵, adottato nel 2021 una serie di pronunce in cui ha contestato il primato del diritto dell'Unione sui diritti nazionali¹²⁶, ossia un principio che regola, da più

¹²² Cause già cit. C-192/18 (*Indipendenza dei tribunali ordinari*), C-619/18 (*Indipendenza della Corte suprema*) e C-791/19 (*Regime disciplinare dei giudici*), nonché in Corte giust., 5 giugno 2023, causa C-204/21 (*la vita privata dei giudici*), ECLI:EU:C:2023:442; 2 aprile 2020, causa C-715/17 (*Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale*), ECLI:EU:C:2020:257.

¹²³ L'esempio è di A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., spec. p. 209. In generale sull'uso dell'art. 259 TFUE nell'ambito dei valori comuni, G. DI FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021, sec. p. 8.

¹²⁴ La procedura di infrazione della Commissione europea è stata iscritta al ruolo presso la Corte di giustizia con il numero C-448/23. A novembre 2023 la Commissione europea ha invero depositato ai sensi dell'art. 258 TFUE un ulteriore ricorso per infrazione contro la Polonia (INFR(2022)0332) per l'incompleta trasposizione della direttiva 2013/48 del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

¹²⁵ In tal senso espressamente, A. PLOSZKA, *It Never Rains But it Pours. The Polish Constitutional Tribunal Declares the European Convention on Human Rights Unconstitutional*, in *Hague jour. rule of law*, 2022, spec. pp. 4-5; prima già MLYNARSKA-SOBACZEWSKA, *Polish Constitutional Tribunal Crisis: Political Dispute or Falling Kelsenian Dogma of Constitutional Review*, in *Eur. public law*, 2017, p. 489 ss.; J. SAWICKI, *Prove tecniche di dissoluzione della democrazia liberale: Polonia 2016*, in *Nomos*, n. 1/2016, www.nomosleattualitaneldiritto.it.

¹²⁶ Le sentenze della Corte Costituzionale polacca ove è stato negato il diritto del primato sono del 14 luglio 2021 (P7/20, spec. parr. 27 e 33) e del 7 ottobre 2021 (K 3/21, par. 2). Su tali pronunce, F. CASOLARI, *The judgment of the Polish Constitutional Tribunal in case K 3/21: What can the Member States do to shield the EU values?*, in *EU Law live*, 9 novembre 2021; A. CIRCOLO, *Ultra vires e rule of law: a proposito delle recenti sentenze del Tribunale costituzionale polacco sul regime disciplinare dei giudici*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2021, p. 117 ss.; G. DI FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco* cit.; A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non regressione* cit. Sui rapporti tra Corte di giustizia e Corti Costituzionali anche italiana, v., per tutti, R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando pe la*

sessant'anni, l'equilibrio tra i sistemi UE e interni¹²⁷. Tale atteggiamento da parte del tribunale costituzionale polacco non è stato peraltro riservato solo al sistema dell'Unione, nella sentenza *K 7/21* del marzo 2022 il supremo giudice polacco avendo parimenti affermato che le sentenze della Corte di Strasburgo emanate sulla base dell'art. 6 CEDU quanto al diritto ad un processo equo («ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge...») non sono vincolanti per le autorità polacche¹²⁸.

I procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione europea nel 2018 si sono tutti conclusi nel merito con l'accertamento delle violazioni da parte della Corte di giustizia, nonché talvolta con il pagamento di sanzioni pecuniarie in sede cautelare¹²⁹. L'inosservanza da parte della Polonia delle ingiunzioni del presidente della Corte di luglio 2021 di sospendere, per l'appunto in via cautelare, l'applicazione in Polonia di talune disposizioni nazionali sull'organizzazione del sistema giurisdizionale oggetto di contestazione nella causa di merito ha, in effetti, portato alla condanna di quest'ultima al pagamento di una penalità di mora di un milione di euro al giorno, poi ridotto a 500.000 euro¹³⁰. La possibilità di applicare, anche nelle procedure di infrazione riguardanti tra l'altro la violazione dei valori comuni e dello Stato di diritto, misure cautelari e/o sanzioni pecuniarie nel caso di inosservanza di precedenti ordinanze cautelari ha reso ancora più effettiva la tutela dell'art. 2 TUE¹³¹. Ciò non era scontato dato che l'art. 260 TFUE ammette la facoltà di imporre ammende solo nelle sentenze di merito a conclusione delle procedure *ex art.* 258 TFUE, e l'art. 279 TFUE consente di adottare misure cautelari

Ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1 ss. In generale sul principio del primato UE nella giurisprudenza più recente delle Corti Costituzionali, P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 1, p. 1 ss.

¹²⁷ In merito, v. la storica sentenza Corte giust. 15 luglio 1964, 6/64, *Costa c. ENEL*. In dottrina, A. ARENA, *From an unpaid electricity bill to the primacy of EU law : Gian Galeazzo Stendardi and the making of Costa v. ENEL : C-6/64*, in *Eur. jour. int. law*, 2019 p. 1017 ss.

¹²⁸ Così, A. PLOSZKA, *It Never Rains But it Pours* cit. quanto alla sentenza della Corte Costituzionale polacca del 24 novembre 2021, K 6/21.

¹²⁹ Sulla tutela cautelare in generale, M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano* cit., p. 190 ss. Sulle misure cautelari nell'ambito della tutela dei valori, D. SARMIENTO, *Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law*, 24 Novembre 2017, <<https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/2017/11/24/provisional-and-extraordinary-measures-in-the-name-of-the-rule-of-law/>>.

¹³⁰ Corte giust., ord. 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:878, ove si dice che la Polonia «è condannata a pagare alla Commissione europea una penalità di importo pari a EUR 1 000 000 al giorno, a decorrere dalla data di notifica della presente ordinanza...e fino al giorno in cui tale Stato membro si conformerà agli obblighi derivanti dall'ordinanza della vicepresidente della Corte del 14 luglio 2021, *Commissione/Polonia* (causa C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593), o, in mancanza, fino al giorno della pronuncia della sentenza che porrà fine al giudizio nella causa C-204/21». Tale ordinanza, impugnata dalla Polonia ai sensi dell'art. 163 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, ha portato alla riduzione dell'importo della penalità a 500.000 euro al giorno (ord. vicepresidente Corte giust. del 21 aprile 2023, C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2023:334). La controversia si è conclusa con sent. Corte giust. 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione europea c. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:442, con l'accertamento dell'infrazione della Polonia.

¹³¹ Così, D. SARMIENTO, *Provisional (And Extraordinary) Measures* cit.

esclusivamente per i ricorsi di cui agli artt. 263 (annullamento), 265 (carenza) e 268 (responsabilità) TFUE e dunque non nell'ambito del ricorso per infrazione. Inoltre, mediante l'ordinanza cautelare, i giudici di Lussemburgo possono ingiungere a uno Stato membro la sospensione di norme nazionali che, con alta probabilità, risulteranno contrastanti coi valori comuni, in tal modo aumentando ulteriormente l'effetto deterrente nei confronti dei paesi membri che violino l'art. 2 TUE.

In virtù poi del regolamento 2018/1046, qualora un paese membro non provveda al pagamento delle sanzioni pecuniarie comminate a conclusione di procedimenti cautelari o definitivi nell'ambito di ricorsi per infrazione, la Commissione europea può decurtarli dai fondi che l'Unione europea distribuisce agli Stati membri¹³². Ciò è accaduto nel caso della Polonia, la quale si è vista sospendere 360 milioni di euro per il mancato versamento della penalità di mora a conclusione dei procedimenti cautelari del 2021.

Il medesimo atteggiamento è stato tenuto dalla Commissione europea nei confronti dell'Ungheria. Dal 2018 al 2022, quest'ultima ha, infatti, avviato contro tale Stato ben otto procedure di infrazione¹³³, le quali si sono concluse con l'accertamento dell'inadempimento dell'Ungheria nei più svariati ambiti: per aver posto anticipatamente fine al mandato dell'autorità di controllo per la protezione dei dati personali¹³⁴, per aver soppresso i diritti di usufrutto detenuti da cittadini non ungheresi su terreni agricoli ungheresi¹³⁵, per le restrizioni imposte al finanziamento delle organizzazioni civili da parte di soggetti stabiliti al di fuori dell'Ungheria¹³⁶, per la legge di modifica dell'istruzione superiore, che ha indotto alla chiusura a Budapest dell'Università

¹³² In particolare, artt. 101 e 102 del regolamento 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, e che modifica i regolamenti 1296/2013, 1301/2013, 1303/2013, 1304/2013, 1309/2013, 1316/2013, 223/2014, 283/2014 e la decisione 541/2014/UE, e abroga il regolamento 966/2012, *GUUE* L 193 del 30 luglio 2018. Prima dell'adozione del regolamento in esame si dubitava di questa possibilità visto il silenzio sul punto dell'art. 260 TFUE. In tal senso, ad esempio, le conclusioni dell'avvocato generale Colomer del 28 settembre 1999, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2000:356, punto 1. Le sanzioni pecuniarie pagate dai paesi membri ai sensi dell'art. 258-260 TFUE confluiscono nel bilancio dell'UE alla voce "altre entrate" (art. 311 TFUE).

¹³³ In realtà, la Commissione europea ha avviato nel periodo considerato dodici procedure di infrazione. Tuttavia, le cause C-587/22 (Corte giust., 7 dicembre 2023, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2023:963) sul trattamento delle acque reflue urbane; C-856/19 (Corte giust., 25 marzo 2021, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2021:253) sul tasso di accise delle sigarette; C-400/19 (Corte giust., 11 marzo 2021, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2021:194) sul prezzo di vendita dei prodotti alimentari; C-771/18 (Corte giust., 16 luglio 2020, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:584) quanto alle condizioni di accesso alle reti di trasmissione dell'energia elettrica e del gas, pur concludendosi sempre con l'accertamento dell'infrazione, non hanno sollevato questioni strettamente connesse alla tutela dei valori comuni e/o dei diritti fondamentali. La Commissione europea nel 2023 ha avviato alla fase contenziosa una nuova procedura di infrazione avverso tale Stato ([INFR(2020)2364]) per aver l'Ungheria votato contro la posizione dell'Unione sulle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) riguardanti l'iscrizione della cannabis a due convenzioni delle Nazioni Unite, così come prescritto dalla decisione 2021/3 del Consiglio.

¹³⁴ Corte giust., 8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria (dati personali)*, ECLI:EU:C:2014:237.

¹³⁵ Corte giust., 21 maggio 2019, causa C-235/17, *Commissione c. Ungheria (diritti di usufrutto)*, ECLI:EU:C:2019:432.

¹³⁶ Corte giust., 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Commissione c. Ungheria (trasparenza associativa)*, ECLI:EU:C:2020:476.

dell'Europa centrale¹³⁷, per la limitazione ingiustificata dell'accesso alla procedura di protezione internazionale, al trattamento irregolare dei richiedenti in zone di transito e all'esecuzione delle procedure di rimpatrio senza il riconoscimento delle dovute garanzie¹³⁸, nonché per aver violato le regole comuni in materia di riconoscimento e revoca dello *status* di protezione diplomatica¹³⁹. A differenza di quanto accaduto in Polonia, le violazioni al diritto UE da parte dell'Ungheria hanno riguardato non solo l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, ma, più in generale, molti aspetti della vita sociale, il che ha indotto per lo più la Commissione europea ad avviare tali procedure di infrazione contro l'Ungheria per contestare non la violazione degli artt. 2 e 19 TUE, ma per l'inosservanza di norme UE di diritto derivato, diverse cioè dall'art. 2 TUE e inerenti settori specifici come, ad esempio, l'istruzione, la fiscalità, la protezione internazionale o i diritti di usufrutto. Come giustamente rilevato dalla dottrina¹⁴⁰, ciò non esclude tuttavia che queste violazioni siano in ogni caso da ricondursi all'art. 2 TUE, essendo invero la dimostrazione della tendenza dell'Ungheria a minacciare in modo sistematico i valori comuni e lo Stato di diritto.

Il 27 gennaio 2023, la Commissione europea ha inoltre depositato un ulteriore ricorso ai sensi dell'art. 258 TFUE¹⁴¹ contro l'Ungheria per aver quest'ultima adottato nel 2021 le già più volte menzionate "leggi anti-LGBTQIA+". Al riguardo, è stato già osservato come in tale occasione la Commissione europea abbia per la prima volta chiesto espressamente ai giudici dell'Unione di accertare l'incompatibilità di queste ultime direttamente con il solo art. 2 TUE. L'esito di questa sentenza permetterà allora di stabilire se questa norma possa, come invero qui proposto, essere usata quale autonomo

¹³⁷ Corte giust., 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria (insegnamento superiore)*, ECLI:EU:C:2020:792.

¹³⁸ Corte giust., 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria (protezione internazionale)*, ECLI:EU:C:2020:1029, nonché 16 novembre 2021, causa C-821/19, *Commissione c. Ungheria (protezione internazionale)*, ECLI:EU:C:2021:930. In tale caso, l'Ungheria aveva consentito, in violazione della direttiva 2013/32 del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (*GUUE* L 180 del 29 giugno 2013), di respingere una domanda di protezione internazionale con la motivazione che il richiedente era giunto nel suo territorio attraversando uno Stato in cui non è esposto a persecuzioni o a un rischio di danno grave, nonché punendo come reato il comportamento di qualsiasi persona che, nell'ambito di un'attività organizzativa, offrisse un sostegno alla presentazione o all'inoltro di una domanda di asilo nel suo territorio. Nella sent. 2 aprile 2020, cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Ungheria, Polonia e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257, la Corte di giustizia ha accertato che l'Ungheria (ma anche la Polonia e la Repubblica ceca) « non avendo indicato a intervalli regolari un numero adeguato di richiedenti protezione internazionale che era in grado di ricollocare rapidamente nel suo territorio, è venuta meno agli obblighi » UE.

¹³⁹ Corte giust., 22 giugno 2023, causa C-823/21, *Commissione c. Ungheria (status di protezione internazionale)*, ECLI:EU:C:2023:504. L'Ungheria, subordinando la possibilità, per taluni cittadini di paesi terzi o apolidi che si trovino nel territorio dell'Ungheria o alle frontiere di tale Stato membro, di presentare una domanda di protezione internazionale al previo deposito di una dichiarazione d'intenti presso un'ambasciata ungherese sita in un paese terzo e al rilascio di un documento di viaggio che consenta loro di entrare nel territorio ungherese, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2013/32 cit. recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

¹⁴⁰ In tal senso, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 181 e la dottrina ivi citata.

¹⁴¹ Ricorso del 2022, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-769/22 già cit.

parametro di validità delle condotte nazionali e UE. Peraltro, con riguardo a tale causa, è da rilevare che la Commissione europea ha ivi ottenuto il supporto di quindici Stati membri (non quello però dell'Italia), i quali interverranno nella procedura di infrazione accanto a quest'ultima a tutela dei valori fondanti l'Unione¹⁴². Pur se la soglia dei 4/5 di cui all'art. 7, par. 1, TUE (ossia 22) è ancora lontana, la partecipazione per la prima volta di un numero così elevato di paesi membri a favore dello Stato di diritto è certamente un segnale della maggior volontà degli Stati membri di contrastare minacce ai valori comuni e allo Stato di diritto.

Come si rileva poi dalla già menzionata risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2024, quest'ultimo ha accolto con favore l'avvio di una ulteriore procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria per l'adozione della legge sulla protezione della sovranità nazionale e la creazione dell'Ufficio per la protezione della sovranità, la quale potrebbe indurre la Commissione europea a richiedere alla Corte di giustizia la sospensione immediata dell'applicazione della suddetta legge quale misura provvisoria.

8. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 267 TFUE

Analogamente a quanto osservato relativamente al ricorso per infrazione, l'inefficacia dell'art. 7 TUE per accertare, rimediare ed eventualmente sanzionare le violazioni dello Stato di diritto da parte degli Stati membri ha indotto anche le magistrature nazionali – e innanzitutto quella polacca che è stata tra le prime a subire le conseguenze delle inadempienze statali ai valori comuni – a cercare strumenti di tutela che, in aggiunta al meccanismo *ex art.* 258 TFUE, permettessero di provocare l'accertamento della compatibilità (e la dichiarazione di incompatibilità!) da parte dei giudici di Lussemburgo delle controverse legislazioni interne dirette a limitare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici nazionali con l'art. 2 TUE (almeno per ora ancora) congiuntamente agli artt. 19 TUE e/o 47 della Carta¹⁴³.

In tale contesto, lo strumento giurisdizionale che si è rivelato più adatto è stato il rinvio pregiudiziale di interpretazione previsto all'art. 267 TFUE. Fondato sulla collaborazione tra il giudice dell'Unione e quelli nazionali, esso permette in effetti ai primi di aiutare i secondi nel delicato compito di verificare la compatibilità con il diritto UE della normativa interna, il che determina, in caso di incompatibilità, l'inapplicabilità di quest'ultima nel giudizio nazionale in virtù del principio del primato¹⁴⁴. Peraltro, posto

¹⁴² https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/04/07/pe-e-15-stati-ue-contro-la-legge-ungherese-anti-lgbt_deea374d-eac5-4e42-832a-7016fd3c8734.html

¹⁴³ Al riguardo, è stato già osservato come, in virtù quantomeno dell'attuale giurisprudenza UE, l'art. 2 TUE non sia un parametro di validità autonomo del diritto nazionale e UE. La situazione potrebbe tuttavia cambiare, la Commissione europea avendo appena depositato un ricorso per infrazione alla Corte di giustizia che chiede per la prima volta a quest'ultima di accertare la compatibilità della normativa ungherese c.d. "anti-LGBTQIA+" proprio con il solo art. 2 TUE (ricorso, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-769/22 già cit).

¹⁴⁴ Su rinvio pregiudiziale in generale, v., tra i tanti, E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Torino, 2023; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; F. FERRARO, C. IANNONE (sous la direction de), *Le*

che il rinvio pregiudiziale può essere effettuato esclusivamente da autorità giurisdizionali degli Stati membri indipendenti¹⁴⁵, i rinvii effettuati alla Corte di giustizia dalla magistratura polacca per accertare l'incompatibilità della riforma giurisdizionale interna con gli artt. 2 e 19 TUE hanno permesso contemporaneamente di tutelare il funzionamento del meccanismo pregiudiziale, ossia di uno strumento essenziale per garantire l'uniforme e la corretta applicazione del diritto UE nei sistemi interni¹⁴⁶.

Ora, il fatto che il rinvio pregiudiziale, a differenza del ricorso per inadempimento che è essenzialmente lasciato all'iniziativa della Commissione europea, permetta ai giudici nazionali di chiedere direttamente a quelli dell'Unione l'accertamento della compatibilità di controverse normative interne con i valori comuni ha indotto le magistrature nazionali, che si sentono minacciate da riforme giurisdizionali negli Stati membri, al frequente uso del meccanismo in esame anche rispetto alle procedure di infrazione avviate nello stesso ambito e lasso temporale. Negli ultimi cinque anni (2018-2023), la magistratura polacca ha, ad esempio, effettuato ben trentadue rinvii alla Corte di giustizia inerenti la protezione dello Stato di diritto¹⁴⁷ – più di sei all'anno – ossia il sestuplo dei ricorsi avviati nel medesimo periodo ai sensi dell'art. 258 TFUE. Il primo rinvio pregiudiziale della magistratura polacca relativamente agli artt. 2, 19 TUE e 47 della Carta (agosto 2018) è stato inoltre pressoché concomitante al primo ricorso di infrazione effettuato dalla Commissione europea (maggio 2018). Ciò è invero comprensibile dato che anche per attivare il rinvio in discussione era necessario accertare preliminarmente che l'art. 2 TUE, ancorché in combinato disposto con altre norme UE, potesse fungere da parametro di legittimità del diritto interno, il che è stato definitivamente accertato dai giudici di Lussemburgo nella pronuncia pregiudiziale, per l'appunto del 2018, sui giudici portoghesi.

renvoi préjudiciel, Bruxelles, 2023; B. NASCIBENE, *Il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: disciplina e indicazioni pratiche*, in *Federalismi.it*, Paper 12 luglio 2023. Per una ricostruzione del meccanismo pregiudiziale nell'ambito della tutela dei valori UE e dei diritti fondamentali, R. BARATTA, *Droit fondamentaux et valeur dans le processus d'intégration européenne*, in *Revue juridique étudiants Sorbonne*, 2019, p. 11 ss. Sul rinvio pregiudiziale nell'ambito dello Stato di diritto, L. DANIELE, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, p. 1 ss.

¹⁴⁵ Così, la storica pronuncia Corte giust., 30 giugno 1966, causa 61/65, *Vaasen-Goebbles*, ECLI:EU:C:1966:39.

¹⁴⁶ In tal senso, già A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, 2019, spec. p. 213, in [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2019/11/Adelina_Adinolfi.pdf](https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2019/11/Adelina_Adinolfi.pdf).

¹⁴⁷ V. Corte giust., cause C-522/18, 558/18, 563/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-824/18, 508/19, C-748/19 a C-754/19, C-132/20, C-387/20, C-491/20 a 496/20, 506/20, C-509/20, C-511/20, C-615/20, C-671/20, C-181/21, C-269/21, C-718/21. In generale su tali pronunce, G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi integr. eur.*, 2020, p. 249 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto cit.*, p. 166 ss.; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *federalismi.it*, 2021, p. 4 ss.

Quanto al risultato raggiunto nei rinvii pregiudiziali effettuati dalla magistratura polacca, sebbene taluni di essi sono stati ritirati¹⁴⁸, o dichiarati irricevibili¹⁴⁹, o si sono conclusi con una dichiarazione di compatibilità¹⁵⁰, in ben dodici occasioni i giudici di Lussemburgo hanno verificato l'incompatibilità dei principi d'indipendenza e imparzialità dei giudici sottesi alla nozione dello Stato di diritto con le legislazioni polacche¹⁵¹, le quali erano peraltro talvolta le stesse di quelle oggetto dei ricorsi per infrazione avviati dalla Commissione europea¹⁵².

Il medesimo attivismo è da rilevare anche in Romania. Negli ultimi quattro anni (2019-2023), infatti, i giudici rumeni hanno effettuato ben dodici rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia¹⁵³ – ossia tre all'anno – domandando a quest'ultima di verificare l'incompatibilità – poi effettivamente accertata – delle leggi di riforma del sistema giudiziario rumeno inerenti i procedimenti disciplinari e di nomina dei giudici con i principi dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura di cui gli artt. 2 e 19 TUE. In effetti, come già osservato, il progressivo degradarsi dello Stato di diritto in tale paese emerge con chiarezza dalle relazioni annuali della Commissione europea. Considerato inoltre che la Corte Costituzionale rumena, allineandosi a quella polacca, ha di recente sostenuto che i giudici interni sono obbligati a non disapplicare le norme interne di cui la Corte di giustizia abbia contestato l'illegittimità allorché la Corte Costituzionale ne abbia invece confermato la compatibilità con la Costituzione rumena¹⁵⁴, i giudici di

¹⁴⁸ Così, nelle cause C-522/18 (ord. Corte giust. 29 gennaio 2020, ECLI:EU:C:2020:42) e C-668/18 (ord. Corte giust. 3 dicembre 2019, ECLI:EU:C:2019:1093).

¹⁴⁹ In tal senso, nelle cause C-181/21 e C-269/21 (Corte giust., sent. 9 gennaio 2024, ECLI:EU:C:2024:1); cause C-491/20 a C-496/20, C-506/20, C-509/20 e C-511/20 (Corte giust., ord. 22 dicembre 2022, ECLI:EU:C:2022:1046); causa C-387/20 (Corte giust., ord. 1 settembre 2021, ECLI:EU:C:2021:751); causa C-508/19 (Corte giust., sent. 22 marzo 2022, ECLI:EU:C:2022:201); cause C-558/18 e C-563/18 (Corte giust., sent. 26 marzo 2020, ECLI:EU:C:2020:234), causa C-718/21 (Corte giust., sent. 21 dicembre 2023, ECLI:EU:C:2023:1015).

¹⁵⁰ Così, Corte giust., sent. 29 marzo 2022, causa C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

¹⁵¹ Al riguardo, Corte giust., 19 novembre 2019, cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. (*sulla dipendenza del Consiglio superiore della magistratura e della sua Sezione disciplinare della Corte suprema*), ECLI:EU:C:2019:982; 2 marzo 2021, causa C-824/18, A.B. (*sulla nomina dei giudici alla Corte suprema fatta direttamente dal presidente della Repubblica e inimpugnabile*), ECLI:EU:C:2021:153; 19 novembre 2021, da C-748/19 a C-754/19, WB (*sul distacco o revoca del distacco da parte del ministro della giustizia in qualsiasi momento, secondo criteri non pubblici e non decisione non motivata*), ECLI:EU:C:2021:931; 13 luglio 2023, C-615/20 e C-671/20, YP e.a. (*sulla sospensione e l'avvio di procedimenti penali avverso i giudici interne per pretese violazioni del diritto interno*), ECLI:EU:C:2023:562.

¹⁵² Così, ad esempio, la legislazione sulla camera disciplinare, la quale è stata oggetto sia della controversia di infrazione *Commissione c. Polonia (regime disciplinare dei giudici)* cit. sia della pronuncia pregiudiziale A.K. (*indipendenza della camera disciplinare della Corte suprema*) cit. In tal senso, già A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 236.

¹⁵³ Cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19 concluse con Corte giust., sent. 21 dicembre 2021, PM, ECLI:EU:C:2021:1034; cause C-859/19, C-926/19 e C-929/19 risolte con ord. Corte giust., 7 novembre 2021, FX, ECLI:EU:C:2022:878; causa C-216/21 conclusa con Corte giust. sent., 7 settembre 2023, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România*, ECLI:EU:C:2023:628; causa C-430/21 risolta con Corte giust. sent., 22 febbraio 2022, RS, ECLI:EU:C:2022:99; causa C-817/21, risolta con Corte giust. sent., 11 maggio 2023, R.I., ECLI:EU:C:2023:391; causa C-107/23 PPU, risolta Corte giust. sent. 24 luglio 2023, C.I., ECLI:EU:C:2023:606.

¹⁵⁴ Così, le sentenze della Corte costituzionale rumena n. 33 del 23 gennaio 2018; n. 104 del 6 marzo 2018; n. 390 del 8 giugno 2021. In dottrina, C. SANNA, *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negoziazione del*

Lussemburgo, in ben nove occasioni, hanno dovuto ricordare che «il principio del primato del diritto dell'Unione europea ... osta a una normativa o a una prassi nazionale ai sensi della quale i giudici nazionali sono vincolati dalle decisioni della corte costituzionale nazionale e non possono disapplicare, di propria iniziativa, la giurisprudenza risultante da tali decisioni, laddove ritengano, alla luce di una sentenza della Corte di giustizia, che tale giurisprudenza sia contraria [al diritto UE]»¹⁵⁵. Tra gli illeciti disciplinari non può allora nemmeno figurare il fatto che il giudice interno abbia applicato il diritto UE come interpretato dalla Corte di giustizia, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁵⁶.

Nonostante il rispetto della *rule of law* desti preoccupazioni anche in Bulgaria e a Malta, i giudici di questi due paesi membri hanno al momento effettuato solo un unico rinvio pregiudiziale a testa, i quali si sono peraltro entrambi conclusi con l'accertamento della compatibilità con gli artt. 2 e 19 TUE delle legislazioni nazionali oggetto di scrutinio UE. In particolare, quanto alla Bulgaria, la Corte di giustizia ha rilevato che «l'adozione di disposizioni generali di diritto civile o commerciale relative al regime della compensazione nell'ambito di un fallimento bancario, quand'anche fossero retroattive, non è idonea, di per sé, a violare...» i principi dell'indipendenza della magistratura nazionale di cui all'art. 19 TUE¹⁵⁷. Analogamente con riguardo a Malta, gli artt. 2 e 19 TUE, secondo i giudici di Lussemburgo, non ostano a disposizioni nazionali che, come per l'appunto quelle maltesi, conferiscono al Primo ministro un potere decisivo nel processo di nomina dei giudici, dal momento che, in tale procedimento, interviene anche un organo indipendente incaricato di valutare i candidati e di fornire un parere a tale Primo ministro¹⁵⁸.

Nessun rinvio pregiudiziale è stato invece mai effettuato dai giudici ungheresi. Considerato che il numero e la qualità dei rinvii servono tra l'altro a misurare il livello di consapevolezza e di reazione della società e della magistratura alle violazioni dello Stato di diritto nel proprio paese, tale dato, anche a fronte della conclamata inadempienza dell'Ungheria ai valori comuni da più di dieci anni, solleva non poche preoccupazioni¹⁵⁹. Ciò pare a maggior ragione vero considerato che l'apparente inerzia della società e della

primato del diritto dell'Unione nel diritto interno: le derive della questione polacca, in *Eurojus*, 31 dicembre 2021; B. SELEJAN-GUTAN, *A Take of Primacy. The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, in *VBolg*, 2 giugno 2021; D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni Cost.*, 2022, p. 374 ss.; P. FILIPEK, M. TABOROWSKI, *From Romania with Love. The CJEU confirms criteria of independence for constitutional courts*, in *Verfassungsblog*, 14 febbraio 2022; S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of justice of the EU Speak Common Word?*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *Numero speciale Eurojus*, 2022, p. 69 ss.

¹⁵⁵ Così, le già cit. cause C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *PM*; C-859/19, C-926/19 e C-929/19, *FX*; C-107/23 *PPU*, *C.I.*

¹⁵⁶ In tal senso, la causa già cit. C-430/21, *RS*.

¹⁵⁷ Corte giust. ord., 15 novembre 2022, causa C-260/21, *Corporate Commercial Bank*, ECLI:EU:C:2022:881.

¹⁵⁸ Corte giust. *Repubblika* già cit.

¹⁵⁹ Nell'aprile 2024 si rileva tuttavia che decine di migliaia di ungheresi sono scesi in piazza per protestare contro l'appropriazione dello Stato e la corruzione.

magistratura ungherese quanto alla tutela c.d. “dal basso” dello Stato di diritto è solo parzialmente compensata da quella, invece c.d. “dall’alto”, sottesa alle procedure di infrazione della Commissione europea contro l’Ungheria. Da un lato, il numero di procedure (e dunque anche di accertamenti di incompatibilità!) che quest’ultima può avviare da sola al fine di controllare il rispetto dello Stato di diritto nei ventisette paesi membri è per natura inferiore a quello dei rinvii pregiudiziali, i quali sono invece effettuati dagli organi giurisdizionali di ogni grado (giudice di pace, tribunali, corti di appello, corti supreme etc.) e materia (civile, penale, amministrativo, lavoro, tributario etc.) di uno Stato membro. Dall’altro lato, a differenza della procedura *ex art. 258 TFUE* che consente di giungere ad accertare l’inadempienza ai valori comuni dopo un *inter* lungo e complesso (circa 5 anni), il rinvio pregiudiziale permette, almeno in teoria, ai giudici interni di disapplicare la legislazione nazionale in contrasto con gli artt. 2 e 19 TUE in tempi più brevi (in media un anno e mezzo). La protezione dei valori comuni, ancor più in assenza di interventi in merito dal parte del Consiglio e del Consiglio europeo ai sensi dell’art. 7 TUE, necessita allora sia dell’azione congiunta degli attori nazionali e UE, sia del concorso di tutti gli strumenti giurisdizionali a tal fine utili.

9. Il principio della fiducia reciproca tra Stati membri: una nuova arma a tutela dello Stato di diritto?

Nella già menzionata sentenza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* del febbraio 2018, la Corte di giustizia, riprendendo principi già espressi nel parere 2/2013 relativo al progetto di accordo internazionale di adesione dell’Unione alla CEDU, ha affermato che la costruzione giuridica europea si poggia sulla «premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l’Unione si fonda, così come precisato all’art. 2 TUE»¹⁶⁰. Sulla base di tale presupposto, i giudici di Lussemburgo, nella pronuncia *Achmea* del marzo 2018, hanno dedotto che «spetta agli Stati membri il dovere di garantire, nei rispettivi territori, l’applicazione e il rispetto del diritto dell’Unione [e dunque anche dei valori comuni], e adottare, a tali fini, qualsiasi misura in grado di garantire l’adempimento degli obblighi derivanti dai trattati o da atti delle istituzioni» UE¹⁶¹. Dal combinato disposto di tali pronunce emerge allora che ogni Stato membro nutre fiducia nel fatto che anche gli altri Stati membri riconoscano i valori comuni e ne garantiscano il rispetto nei propri ordinamenti giuridici interni. Il giudice di Lussemburgo applica, in altri termini, all’art. 2 TUE il principio della fiducia reciproca tra i paesi membri nell’applicazione, simultanea e completa, a livello nazionale del *acquis*

¹⁶⁰ Corte giust. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* cit., punto 30, nonché il parere 2/13, parimenti già cit., punti 167-168.

¹⁶¹ Corte giust. 6 marzo 2018, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, punto 34. Per un commento alla pronuncia con riguardo specifico al principio della fiducia reciproca, N. PIGEON, *Autonomie de l’ordre juridique de l’Union européenne : confiance mutuelle entre États membres et arbitrage d’investissement : commentaire de l’arrêt de la Cour de justice du 6 mars 2018, Achmea, aff. C-284/16*, in *Ann. français dr. int.* LXIV/2018, 2019, p. 471 ss.

dell'UE, il quale è già alla base del processo di integrazione europea, nonché del funzionamento del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁶².

In tale contesto, un'asimmetria anche solo transitoria nel rispetto del diritto UE e dei valori di cui all'art. 2 TUE – uno Stato membro viola in modo sistematico lo Stato di diritto, riducendo l'indipendenza e l'imparzialità della propria magistratura – rompe allora il patto fiduciario alla base della costruzione europea, in tal modo giustificando reazioni da parte degli altri Stati membri e del sistema dell'Unione europea. E così, relativamente al mandato di arresto emesso da un giudice polacco, la Corte di giustizia, riprendendo principi già alla base della pronuncia *LM*¹⁶³, ha precisato che qualora sussistano seri e comprovati motivi di ritenere che, in caso di consegna di un indagato, il riconoscimento del diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice indipendente potrebbe essere negato, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, in via del tutto eccezionale, può astenersi dall'eseguire il predetto mandato¹⁶⁴ e dunque dall'applicazione del principio di reciproca fiducia. Analogamente, nella pronuncia *NS*, i giudici dell'Unione hanno ammesso che il paese membro ove si trova un richiedente asilo (Regno Unito) può negare il trasferimento di quest'ultimo nello Stato competente a conoscere della domanda di asilo (Grecia) ogni volta in cui vi sia il rischio che, a causa di comprovate carenze sistemiche nella tutela dei diritti fondamentali, il richiedente asilo sia esposto a un trattamento inumano e degradante¹⁶⁵. Più di recente, nella sentenza *Sped-Pro*, il Tribunale ha annullato una decisione della Commissione europea, che aveva respinto la richiesta di un denunciante *ex art. 102 TFUE* in quanto riteneva che la competenza a conoscere del caso fosse dell'autorità garante della concorrenza polacca (AGC) in virtù del regolamento 1/2003, in quanto essa aveva ommesso di accertare se la detta autorità nazionale fosse in

¹⁶² In tal senso già, L. FUMAGALLI, *Articolo 2 cit.*, nonché L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori cit.*, spec. p. vi. In generale sul principio della fiducia reciproca, K. LEANERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Comm. market law rev.*, 2017, p. 805 ss.; P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres : un principe essentiel de l'Union européenne*, in *Liber Amicorum A. Tizzano cit.*, p. 651 ss.; J. P. JACQUÉ, *État de droit et confiance mutuelle*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2018, p. 239 ss.

¹⁶³ Così, Corte giust. *LM* già cit., punti 60-79, con riguardo alla consegna di un soggetto indagato in Polonia da parte delle autorità irlandesi. La pronuncia *LM* richiama, per analogia, la precedente sent. Corte giust., 5 aprile 2016, cause C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Caldararu*, ECLI:EU:C:2016:198.

¹⁶⁴ In tal senso, Corte giust., 22 febbraio 2022, cause C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *Openbaar Ministrie (Tribunal établi par la loi de l'Etat membre d'émission)*, ECLI:EU:C:2022:100. In dottrina, F. GAZIN, *Mandat d'arrêt européen. Indépendance des juges et droit à un procès équitable*, in *Europe*, 2022, n° 4, comm. 108. Analogamente, sempre con riguardo alla Polonia, Corte giust., 17 dicembre 2020, cause C-354/20 e C-412/20 PPU, *Openbaar Ministrie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)*, ECLI:EU:C:2020:1033; 26 ottobre 2021, cause C-428/21 PPU e C-429/21 PPU, *Openbaar Ministrie (Droit d'être entendu par l'autorité judiciaire d'émission)*, ECLI:EU:C:2021:876.

¹⁶⁵ Corte giust., 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, *NS*, ECLI:EU:C:2011:865. In dottrina, G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi integr. eur.*, 2012, p. 147 ss.; P. GARCÍA ANDRADE, *La responsabilidad de examinar una solicitud de asilo en la UE y el respeto de los derechos fundamentales: comentario a la Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2011 en los asuntos N.S. y M.E y otros*, in *Rev. general der. eu.*, 2012, p. 1 ss. In merito, v. anche Corte giust. sent., 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218.

grado di assicurare in modo soddisfacente la tutela dei diritti del denunciante¹⁶⁶. Secondo quest'ultimo, in Polonia anche l'autorità garante della concorrenza è dipendente dall'esecutivo, cosicché la trattazione della denuncia dello stesso di un abuso di posizione dominante da parte di un'impresa controllata dallo Stato polacco non sarebbe avvenuta nel rispetto degli artt. 2 e 19 TUE e 47 della Carta.

La lettura congiunta di queste sentenza sembra allora suggerire che la violazione dei valori comuni e dei diritti fondamentali UE possa, almeno in linea di principio, comportare l'ulteriore "sanzione" della sospensione delle forme di cooperazione (asilo e protezione internazionale; cooperazione in materia penale, concorrenza) fondate sulla reciproca fiducia tra Stati membri. Tuttavia, proprio perché ciò rimette in discussione l'efficacia dei principi di fiducia reciproca e del mutuo riconoscimento alla base del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Corte ne subordina l'applicazione a condizioni stringenti da interpretarsi restrittivamente. E così, uno Stato membro può derogare a tali principi «soltanto in circostanze eccezionali in cui...[si] accerti, in esito una valutazione concreta e precisa del caso di specie», peraltro da effettuarsi «in base a elementi oggettivi, attendibili, precisi e debitamente aggiornati», che vi sono «motivi seri e comprovati per ritenere» integrata «l'esistenza di un rischio reale di violazione del contenuto essenziale di un valore comune e/o di un diritto fondamentale» UE¹⁶⁷. Riuscire a provare la sussistenza di questi elementi cumulativi non è un'operazione semplice. E in effetti, mentre in *Sped-Pro* (concorrenza), il Tribunale ha lasciato questa complessa valutazione alla Commissione europea, nei casi *LM*, *Openbaar Ministrie* (mandato di arresto) e *NS* (asilo), la Corte di giustizia ha escluso che la gravità della situazione giustificasse a priori, ossia in assenza di una valutazione del caso di specie, la sospensione della cooperazione tra Stati membri. E ciò seppur le cause *LM*, *Openbaar Ministrie* e *Sped-Pro* riguardavano la Polonia, ossia uno Stato membro che da anni viola lo Stato di diritto¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Trib., 9 febbraio 2022, causa T-791/19, *Sped-Pro c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2022:67, punto 71. In dottrina, L. TERMINIELLO, *La sentenza Sped-pro c. Commissione: sull'importanza del rispetto dello Stato di diritto per la tenuta del sistema d'applicazione delle regola antitrust dell'Unione*, in *BlogDUE*, 20 marzo 2022; M. BERNATT, *Economic frontiers of the rule of law : Sped-Pro v. Commission : case T-791/19*, in *Comm. market law rev.*, 2023, p. 199 ss.

¹⁶⁷ Sul test elaborato in *LM* (cit., punti 60-68), S. BIERNAT, P. FILIPEK, *The Assessmen to Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18, LM*, in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds), *Defending Checks and Balances in EU Member States* cit., p. 403 ss., spec. p. 413; C. DUPRÉ, *The Rule of Law, Fair Trial and Human Dignity: The Protection of EU Values After LM*, *ibidem*, p. 431 ss.; AGNIESZKA FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, *Drawing Red Lines with No (Significant) Bites: Why an Individual Test Is Not Appropriate in the LM Case*, *ibidem*, p. 443 ss.; M. BONELLI, *Intermezzo in the Rule of Law Play: The Court of Justice's LM Case*, *ibidem*, p. 455 ss. Per analogia anche Corte giust. *N.S.* cit., punti 80 ss., nonché più di recente Corte giust., 31 gennaio 2023, causa C-158/21, *Puig Gordi e a.*, ECLI:EU:C:2023:57.

¹⁶⁸ Sulla possibilità di rendere più semplice l'applicazione del test elaborato dalla Corte di giustizia nella già menzionata pronuncia *LM* (mandato di arresto), A. ROSANÒ, *Prospettive di revisione del test Aranyosi e Caldararu (o test LM) a partire dalla giurisprudenza della Corte EDU*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, p. 1 ss.

Il fatto peraltro che il considerando 10 della decisione quadro 2002/584 istitutiva del mandato di arresto europeo¹⁶⁹ prevedesse che «l'attuazione di tale meccanismo può essere sospesa solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all'art. 6 TUE [*rectius*: i valori di cui all'art. 2 TUE], constatata dal Consiglio in applicazione dell'art. 7, par. 1, TUE, e con le conseguenze previste al par. 2 dello stesso articolo» ha indotto la Corte di giustizia a precisare, nella pronuncia *LM* relativa all'esecuzione di un mandato di arresto polacco, che l'avvio di una procedura ex art. 7, par. 1, TUE non giustifica di per sé il rifiuto d'esecuzione di quest'ultimo, tale possibilità essendo subordinata a una valutazione concreta del caso di specie in grado di dimostrare l'esistenza di deficienze sistemiche ai valori comuni¹⁷⁰. Se invece lo Stato membro è stato oggetto di una decisione del Consiglio europeo ai sensi del par. 2 dell'art. 7 TUE che abbia accertato una violazione grave e persistente dell'art. 2 TUE, l'autorità giudiziaria di un altro Stato membro è obbligata a rifiutarne automaticamente l'esecuzione, senza che in tal caso sia necessario effettuare una valutazione concreta del rischio reale che corre l'interessato di vedere inficiato il contenuto essenziale del suo diritto fondamentale (*rectius*: valore comune) a un equo processo¹⁷¹. Il perdurare delle violazioni allo Stato di diritto in Ungheria e Polonia e il degradarsi di tale valore comune anche in paesi membri ulteriori a questi ultimi dovrebbe tuttavia indurre la Corte di giustizia ad alleggerire il regime probatorio attualmente previsto, in modo tale da permetterne l'uso allorché le inadempienze ai valori di cui all'art. 2 TUE da parte di un certo Stato membro siano state, ad esempio, ripetutamente accertate in più sentenze di infrazione e/o pregiudiziali¹⁷², nonché siano stati rilevate in modo sistematico nelle relazioni annuali della Commissione europea.

A tale ricostruzione non si potrebbe opporre che, nella pronuncia *LM*, il giudice di Lussemburgo abbia subordinato la mancata esecuzione del mandato d'arresto europeo all'accertamento della violazione dello Stato di diritto mediante il meccanismo di cui all'art. 7 del TUE. Da un lato, infatti, in successive pronunce, esso ha ammesso la coesistenza di quest'ultimo con altri mezzi di accertamento delle inadempienze all'art. 2 TUE, quali la procedura di infrazione e il regolamento c.d. condizionalità. Dall'altro lato, il legame tra gli artt. 2 e 7 del TUE stabilito nella sentenza *LM* si basa sull'interpretazione di una disposizione specifica di una decisione quadro, la quale non può limitare la portata dell'art. 2 TUE. Tale giurisprudenza UE non sembra allora poter dare adito a nessuna regola generale in grado di imporre che la violazione dei valori comuni possa essere invocata solo se le istituzioni UE abbiano avviato o concluso una delle procedure previste

¹⁶⁹ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in ultimo modificata con la decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009, *GUUE* L 190 del 18 luglio 2002.

¹⁷⁰ In tal senso, Corte giust. *LM* cit., punti 69-72. In tal senso, anche l'avvocato generale Rantos (concl. 16 dicembre 2021) nella causa cit. *Openbaar Ministrie (Tribunal établi par la loi de l'Etat membre d'émission)*, punto 71.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² In senso critico sul test *LM*, già AGNIESZKA FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, *Drawing Red Lines* cit., nonché la dottrina citata alla p. 141 di A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit.

all'art. 7 TUE. In tale contesto, e come peraltro già rilevato dalla stessa Corte nella sentenza *LM*, la proposta motivata rivolta dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo o da un terzo degli Stati membri al Consiglio in base all'art. 7, par. 1, TUE – e a maggior ragione la decisione del Consiglio e del Consiglio europeo ai sensi dei parr. 1 e 2 di questa stessa disposizione – costituiscono allora elementi di particolare rilevanza ai fini della valutazione della violazione dell'art. 2 TUE¹⁷³, in concorso con le pronunce della Corte di giustizia di cui agli artt. 258 e 267 TFUE.

10. Il meccanismo di condizionalità.

Su proposta della Commissione europea del 2018, il 16 dicembre 2020 il legislatore dell'Unione ha adottato, nel corso dei negoziati per l'adozione del bilancio pluriennale 2021-2027 e del finanziamento del *Next Generation EU*, il regolamento 2020/2092 (c.d. condizionalità), entrato poi in vigore il 1 gennaio 2021¹⁷⁴. Al fine di proteggere il bilancio dell'Unione, quest'ultimo subordina adesso l'accesso a ogni fondo europeo da parte dei paesi membri al rispetto dello Stato di diritto, ciò sul presupposto che le violazioni dei valori di cui all'art. 2 TUE compromettono la buona gestione dei fondi europei, venendo, ad esempio, meno un controllo indipendente e imparziale della magistratura sulle procedure di appalto per realizzare i progetti finanziati dall'Unione europea¹⁷⁵. E in effetti la lotta alla corruzione era un elemento già usato dalla Commissione europea nelle sue relazioni annuali per valutare il rispetto dello Stato di diritto negli ordinamenti nazionali. Nella relazione 2022 relativa all'Italia, ad esempio, a questi aspetti sono dedicate ben otto pagine sulle ventotto complessive, con espressi riferimenti alla necessità per il nostro paese di combattere in modo più incisivo la corruzione determinata dalle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale italiana¹⁷⁶. Peraltro, la decisione dell'Italia di aderire fin da principio – a differenza di Polonia, Ungheria, Svezia, Danimarca e Irlanda¹⁷⁷ – alla Procura europea (EPPO), la

¹⁷³ Così, Corte giust. *LM* cit., punto 61.

¹⁷⁴ Regolamento 2020/2092 cit. Per un'analisi, B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 2021, p. 172 ss. Sull'uso della condizionalità nell'Unione, già prima del regolamento in esame, per lo più nella dimensione esterna, A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione dei diritti umani*, in *Dir. UE*, 1999, p. 149 ss.; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreement*, Oxford, 2005, p. 60 ss.; M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, spec. p. 79 ss. Come rilevato da A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 303, la condizionalità era invero già stata impiegata anche a livello interno, ad esempio, nelle buone condizioni agronomiche e ambientali introdotte nella PAC dal regolamento 1307/2023, e nel complesso di regole del meccanismo per la stabilità finanziaria. Per l'uso della condizionalità nell'adesione di nuovi Stati all'Unione, D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Field of Democracy and the Rule of Law*, the Hague, 2008.

¹⁷⁵ Così, la motivazione della proposta della Commissione europea del regolamento condizionalità del 2 maggio 2018, COM(2018)324 final.

¹⁷⁶ https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/29_1_194038_coun_chap_italy_en.pdf, spec. pp. 21 e 25.

¹⁷⁷ La Polonia ha peraltro aderito alla Procura europea. In tal senso, la decisione (UE) 2024/807 della Commissione del 29 febbraio 2024 che conferma la partecipazione della Polonia alla cooperazione

quale è proprio volta a perseguire i reati a danno del bilancio europeo, è stata valutata dalla Commissione europea nella predetta relazione come un segnale della volontà del nostro paese di combattere la corruzione nell'uso dei fondi europei e dunque a tutela dello Stato di diritto¹⁷⁸.

Il regolamento condizionalità è applicabile qualora la Commissione europea rilevi una violazione ai principi sottesi allo Stato di diritto – e dunque non a ogni valore comune – quali quelli «di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge» (art. 2, let. a) regolamento condizionalità). L'art. 3 del regolamento in esame precisa inoltre che sono comportamenti ivi rilevanti «le minacce all'indipendenza della magistratura, l'assenza di controlli e di azioni di repressione avverso condotte arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso e la mancata esecuzione delle sentenze». Al riguardo, è stato tuttavia già osservato come, per la Corte di giustizia, tale elencazione non definisce «in modo esaustivo lo Stato di diritto, limitandosi a specificare, ai soli fini della sua applicazione, vari principi che esso ricomprende e che sono i più rilevanti al fine di garantire la protezione del bilancio» UE¹⁷⁹. Come si evince inoltre dal considerando 15 del regolamento in esame, le violazioni ivi pertinenti non sono solo quelle generali e sistemiche, così come accade all'art. 7 TUE, ma anche quelle individuali¹⁸⁰. In aggiunta a tali condizioni, l'art. 4 del regolamento stabilisce che la Commissione europea deve provare l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dello Stato di diritto e il danno al bilancio UE, il quale è inteso come comprensivo di ogni risorsa europea («assegnate attraverso lo strumento dell'Unione per la ripresa, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio, indipendentemente dal metodo di esecuzione che [gli Stati membri] utilizzano» considerando 7). Il regolamento in esame non è allora applicabile a ogni violazione dello Stato di diritto, ma solo a quelle, sistematiche o individuali, che abbiano un rapporto di causalità diretta con il danno causato al bilancio

rafforzata sull'istituzione della Procura europea. Agli Stati membri che hanno scelto di dar vita *ab origine* alla cooperazione rafforzata della Procura europea (2017: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna) si sono poi aggiunti nel 2018 Malta e i Paesi Bassi. Questa scelta della Polonia rientra nel più generale piano del neo eletto primo ministro polacco Donald Tusk di ripristinare il rispetto dello Stato di diritto in Polonia (riforma della giustizia per garantire l'indipendenza della magistratura; applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE e del principio del primato del diritto UE su quelli nazionali) al fine di concludere la procedura *ex art. 7, par. 1, TUE*, nonché di ottenere l'effettiva erogazione dei fondi strutturali e PNRR UE.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 4.

¹⁷⁹ In merito, Corte giust. *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 227; *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punto 323, nonché la Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento* cit., punti 10-11 e l'allegato I.

¹⁸⁰ In tal senso, espressamente il punto 13 della già citata Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento* cit.

dell'Unione. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, la prova di questa condizione ha fino ad ora limitato l'applicazione del regolamento condizionalità.

Una volta accertata la sussistenza delle predette condizioni, la Commissione europea, dopo aver messo lo Stato membro in condizioni di presentare le proprie difese (art. 6) ed informato il Parlamento europeo (art. 8), propone al Consiglio (invero ECOFIN) l'adozione di una decisione di esecuzione contenente delle misure a protezione del bilancio UE (art. 6), le quali possono consistere nella sospensione, totale o parziale, dell'erogazione dei versamenti o nel rimborso dei prestiti, o nel divieto di concludere nuovi accordi su prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio UE; ovvero ancora nella sospensione dell'approvazione di programmi di finanziamento (art 5). Il Consiglio adotta la decisione a maggioranza qualificata (art. 6). Sempre su proposta della Commissione europea, quest'ultimo può sempre revocare, con decisione, le misure adottate ai sensi degli artt. 5 e 6 del regolamento condizionalità (art. 7). Come rilevato in dottrina¹⁸¹, la pur che apprezzabile scelta del *quorum* deliberativo della maggioranza qualificata, in luogo della maggioranza del 4/5 o dell'unanimità invece usate all'art. 7 TUE, è, quantomeno in parte, inficiata dalla possibilità prevista da considerando 26 di rinviare, in via eccezionale, la valutazione dell'adozione o delle revoca delle misure di cui agli artt. 6 e 7 del regolamento condizionalità al Consiglio europeo allorché lo Stato membro interessato ritenga che l'approccio della Commissione europea non sia stato imparziale ovvero non abbia rispettato i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri.

Ora, la creazione, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, di un meccanismo giuridico che subordina l'erogazione dei fondi europei al rispetto dello Stato di diritto ha suscitato immediatamente la reazione di quegli Stati membri che da anni violano questo valore comune. Solo tre mesi dopo l'adozione del regolamento in esame quest'ultimo è stato, infatti, impugnato da Ungheria e Polonia davanti alla Corte di giustizia per chiederne l'annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE. L'invalidità di quest'ultimo è stato respinta con una sentenza del 16 febbraio 2022¹⁸². Tale pronuncia è stata peraltro resa in seduta plenaria – ossia da tutti i ventisette giudici che compongono la Corte di giustizia, compreso dunque il giudice ungherese e quello polacco – in tal modo attestando la volontà di quest'ultima di inviare a Ungheria e Polonia un segnale di compattezza del sistema UE nella tutela dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE.

¹⁸¹ Così, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., p. 310.

¹⁸² I ricorsi *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio* e *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* già cit. sono stati introdotti l'11 marzo 2021. Nelle more della pronuncia UE, la Commissione europea ha deciso di non applicare il regolamento anche in quanto il Consiglio europeo (conclusioni dell'11 dicembre 2020) ha affermato che «qualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia...». *Contra*, il Parlamento europeo che, nel giugno 2021, è arrivato a minacciare l'uso del ricorso in carenza (art. 265 TFUE) avverso l'inerzia della Commissione europea. Così, il processo verbale della riunione del 14 ottobre 2021 del comitato JURI (JURI_PV(2021)1014_1). Sull'illegittimità delle conclusioni del Consiglio europeo v., *ex multiis*, K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020.

Nel confermare la validità del regolamento condizionalità, il giudice dell'Unione ha innanzitutto respinto l'argomento dei ricorrenti secondo cui tale atto UE si occuperebbe di questioni inerenti l'identità nazionale e l'esercizio delle funzioni essenziali e costituzionali degli Stati membri che, in virtù dell'art. 4 TUE, rientrano invece nell'ambito attuativo del diritto interno. Al riguardo, la Corte di giustizia, richiamando una giurisprudenza UE consolidata invero già menzionata, si è limitata a precisare che anche l'esercizio di una competenza esclusiva dei paesi membri deve essere esercitata in modo conforme agli obblighi che questi ultimi hanno in virtù del diritto dell'Unione. In altri termini, anche qualora l'applicazione del regolamento in esame possa incidere sull'esercizio di funzioni essenziali degli Stati membri, l'Unione mantiene il diritto di adottare ogni mezzo a tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE, i quali costituiscono l'identità del sistema UE¹⁸³.

Quanto poi alla pretesa impossibilità di adottare strumenti di tutela dello Stato di diritto ulteriori all'art. 7 TUE, i giudici di Lussemburgo, adottando un ragionamento simile a quello seguito con riguardo all'art. 258 TFUE, ne hanno invece ammesso la coesistenza in ragione del diverso oggetto delle procedure in esame. Mentre la prima consente di accertare qualsiasi violazione, purché grave e persistente, a ogni valore di cui all'art. 2 TUE, la seconda verte invece esclusivamente su uno di questi, ossia lo Stato di diritto, a prescindere peraltro dalla sua natura sistematica o individuale¹⁸⁴. A differenza inoltre del procedimento previsto all'art. 7 TUE che è volto alla tutela dei valori comuni, il regolamento in esame permette di garantire la protezione del bilancio UE in caso di violazione dei principi sottesi allo Stato di diritto, e non invece quella di sanzionare, anche mediante il bilancio dell'Unione, inadempienze allo Stato di diritto¹⁸⁵. Pur se la Corte non vi ha fatto riferimento, la decisione adottata dal Consiglio ai sensi dell'art. 6 del regolamento condizionalità, diversamente da quella del Consiglio o del Consiglio europeo di cui all'art. 7 TUE, è poi impugnabile davanti ai giudici dell'Unione. A differenza di quest'ultimo, il meccanismo ideato nel contesto del regolamento condizionalità si muove così nell'ambito della tutela giurisdizionale¹⁸⁶.

Ora, una volta accertata la validità del regolamento condizionalità, la Commissione europea ha allora applicato il meccanismo ivi previsto nei confronti dell'Ungheria. Il 15 dicembre 2022, quest'ultima si è vista, infatti, decurtare il 55% degli impegni di bilancio di tre programmi operativi per il periodo 2021-2027 per un ammontare di circa 6 miliardi di euro¹⁸⁷. Tuttavia, ritenendo che l'Ungheria abbia adottato

¹⁸³ Corte giust. *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio* cit., punti 268 ss.

¹⁸⁴ Corte giust. *ibidem*, punti 212 e 213; *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punti 173 ss.

¹⁸⁵ In merito, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto* cit., pp. 328-330 e la dottrina ivi citata.

¹⁸⁶ Così già A. VON BOGDANDY, J. ŁACNY, *Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed?*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, Research Paper No. 2020-24, 21 luglio 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3638175.

¹⁸⁷ La Commissione europea aveva invero proposto al Consiglio (proposta di decisione di esecuzione del Consiglio del 18 settembre 2022, COM(2022)485 final) la sospensione del 65% degli impegni per un totale di 7,5 miliardi di euro. Il COREPER ha tuttavia proposto al Consiglio di ridurre la sospensione dei fondi. Il 15 dicembre 2022, il Consiglio ha confermato, nella decisione 2022/2506, il suggerimento degli

una serie di riforme istituzionali volte a ripristinare l'indipendenza della magistratura nel 2023, la Commissione europea a dicembre 2023 ha autorizzato la parziale erogazione di tali fondi UE¹⁸⁸. Il 25 marzo 2024, tale decisione è stata in ogni caso impugnata dal Parlamento europeo davanti alla Corte di giustizia per chiederne l'annullamento¹⁸⁹, le violazioni in Ungheria ai valori dell'art. 2 TUE, a maggior ragione a seguito dell'adozione a dicembre 2023 di una legge sulla protezione della sovranità nazionale e l'istituzione dell'Ufficio per la protezione della sovranità (in inglese *Sovereignty Protection Office*, *SPO*), essendo troppo gravi per giustificare un alleggerimento della pressione su tale paese membro. E infatti, il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 19 aprile 2024, ha auspicato che la Commissione europea avvii avverso l'Ungheria la procedura prevista dal paragrafo 2 dell'art. 7 TUE.

In ragione della difficoltà di provare il nesso di causalità tra la violazione dello Stato di diritto e il pregiudizio al bilancio UE¹⁹⁰, la Commissione europea ha invece dato parere favorevole all'erogazione dei fondi europei alla Polonia e alla Romania¹⁹¹, pur se subordinandola all'adozione in tali paesi membri di riforme istituzionali in linea con i valori comuni di cui all'art. 2 TUE¹⁹². Posto inoltre che la Polonia non ha mai pagato la penalità di mora di un milione (poi ridotta a 500.000 euro) al giorno comminata nella sentenza di inadempimento *Commissione europea c. Polonia* del 2021¹⁹³, la Commissione europea ha decurtato queste somme dai fondi europei da erogare a tale Stato membro. L'effettiva erogazione dei fondi (UE e invero anche PNRR) alla Polonia avverrà in ogni caso solo nel 2024 proprio per effetto dell'adozione di una serie di riforme in linea con l'articolo 2 TUE decise dal neo eletto Primo ministro Donald Tusk (13 dicembre 2023). A gennaio-febbraio 2024, infatti, quest'ultimo ha presentato alle principali istituzioni UE il proprio piano nazionale per riportare il rispetto dello Stato di diritto in Polonia, aderendo alla Procura Europea (EPPO)¹⁹⁴, nonché ivi applicando la Carta dei diritti fondamentali UE e il principio del primato del diritto. Al riguardo, è stato già osservato come l'attuazione di quest'ultimo sia stata negata dalla Corte Costituzionale polacca in una serie di pronunce del 2021¹⁹⁵.

ambasciatori degli Stati membri, anche in ragione dell'adozione da parte dell'Ungheria di due leggi c.d. *omnibus* che rispondevano ad alcune richieste UE (un'autorità a tutela dell'integrità; un gruppo di lavoro per lottare contro la corruzione che operi nell'ambito di una strategia generale anti-corruzione per il periodo 2021-2027; un meccanismo di audit per l'uso dei fondi europei). In tal senso, E. MAURICE, *Etat de droit* cit., spec. p. 3. Parte di questi fondi sono stati "scongelati" a dicembre 2023 a fronte della (pretesa) riforma ungherese della giustizia. In merito, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/13/brussels-releases-10-billion-in-frozen-eu-funds-for-hungary-amid-orbans-threats>.

¹⁸⁸ C(2023)9014 del 13 dicembre 2023.

¹⁸⁹ Corte giust., *Parlamento europeo c. Commissione europea*, causa C-225/24.

¹⁹⁰ In tal senso, E. CANNIZZARO, *Editorial – Neither Representation nor Values? Pr, "Europe's Moment" – Part II*, in *Eur. papers*, 2022, p. 1102 ss.

¹⁹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4223

¹⁹² Sull'adozione di un programma di riforma in Polonia nel 2024 in linea con i valori comuni UE, v. quanto già detto *supra*.

¹⁹³ Corte giust., causa C-204/21 R cit.

¹⁹⁴ La richiesta della Polonia è stata accettata dalla Commissione europea con decisione 2024/807 del 29 febbraio 2024.

¹⁹⁵ In merito, Corte giust., causa C-204/21 cit.

Quanto alla Romania, la situazione relativamente tale paese membro potrebbe cambiare qualora la Commissione europea decida di valorizzare il principio, elaborato dalla Corte di giustizia nella già citata sentenza *PM* del 2021, secondo cui la giurisprudenza di una Corte Costituzionale (rumena) che nega il principio del primato del diritto UE può comportare un rischio sistemico di impunità in relazione a fatti che costituiscono gravi reati di frode ai danni degli interessi finanziari dell'UE¹⁹⁶.

La procedura di condizionalità non è stata invece per ora applicata ai fondi PNRR, e ciò sebbene il considerando 7 del regolamento in esame, menzionando «le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione per la ripresa», è invece da ritenersi ivi attuabile, così come peraltro già rilevato sia dalla Commissione europea sia dal Parlamento europeo¹⁹⁷. I piani nazionali di ripresa e resilienza di Polonia e Ungheria sono stati, infatti, autorizzati rispettivamente a giugno e dicembre 2022 dal Consiglio (ECOFIN)¹⁹⁸, a seguito in ogni caso di un *iter* quantomeno turbolento: la Commissione europea ha in effetti procrastinato più volte l'adozione di un parere positivo a tali piani nazionali, il quale è peraltro avvenuta nel caso polacco senza il consenso dei due vicepresidenti esecutivi della Commissione europea Timmermans e Vestager; il Parlamento europeo ha, da un lato, chiesto al Consiglio di non approvare il PRR polacco fino a che non fosse garantito il rispetto del diritto e dei valori UE, e dall'altro lato, ha minacciato una mozione di censura contro la Commissione europea che aveva dato in ultimo parere positivo al piano polacco; la decisione di autorizzazione del Consiglio al piano polacco è stata adottata con l'astensione dei Paesi Bassi¹⁹⁹, il cui parlamento aveva sollecitato il governo ad avviare una procedura di infrazione avverso la Polonia proprio per violazione dello Stato di diritto.

Peraltro, ad agosto 2022 le principali associazioni giudiziarie che rappresentano i magistrati in Europa hanno avviato un'azione in annullamento davanti al Tribunale contro la decisione di esecuzione del Consiglio di giugno 2022 di approvare il PRR polacco per conclamata violazione dello Stato di diritto²⁰⁰. Qualora questa causa riuscisse a superare gli ostacoli di ricevibilità di cui al par. 4 dell'art. 263 TFUE²⁰¹, la sentenza ivi resa

¹⁹⁶ Corte giust., causa C-357/19 cit., punti 200 e 203.

¹⁹⁷ In tal senso, *Press Releases* del 6 ottobre 2021, *Hungary and Poland plans should be approved only if concerns are addressed*. In tal senso, in dottrina anche I. STAUDINGER, *The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality*, in *Eur. papers*, 2022, p. 721 ss., spec. p. 736 ss.

¹⁹⁸ Artt. 18-20 del regolamento 2021/214 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, *GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021.

¹⁹⁹ Per una ricostruzione in merito, A. ALEMANNI, *Cesuring von der Leyen's Capitulation on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 8 giugno 2022; M. LANOTTE, *L'azione di annullamento proposta dalle associazioni giudiziarie contro la decisione del Consiglio di approvare il PNRR di Varsavia*, in *BogDUE*, 26 ottobre 2022. V. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sullo Stato di diritto e la potenziale approvazione del piano nazionale di ripresa (PNR) polacco (2022/2703(RSP)).

²⁰⁰ Trib., causa T-531/22, *International Association of Judges (Roma, Italia) c. Consiglio*; causa T-532/22, *Association of European Administrative Judges (Treviri, Germania) c. Consiglio*; causa T-533/22, *Stichting Rechters voor Rechters (L'Aia, Paesi Bassi) c. Consiglio*. V. T. SHIPLEY, *European Judges v. Council: the European judiciary stands up for the rule of law*, in *eulawlive.com*, 30 agosto 2022.

²⁰¹ Sulla possibilità che delle persone giuridiche impugnino un atto di esecuzione UE del Consiglio, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; C. AMALFITANO,

potrebbe fornire utili spunti sul valore della tutela dello Stato di diritto anche nell'ambito del regolamento 2021/214 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Pur se i piani di Ungheria, Polonia e Romania sono stati approvati dal Consiglio a condizione d'ivi attuare delle riforme a tutela dello Stato di diritto – il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura in Polonia e Romania; la tutela della comunità LGBTQIA+ in Ungheria²⁰² – tale atto, un po' sorprendentemente, non menziona lo Stato di diritto, limitandosi a richiedere il rispetto di obiettivi ambientali, climatici e inerenti la transizione digitale (artt. 3 e 4).

11. Conclusioni...anche alla luce della recente direttiva sulla protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto UE

A partire dal 2018 il sistema dell'Unione ha progressivamente rafforzato gli strumenti, preventivi e reattivi, a tutela dei valori comuni e dello Stato di diritto, al fine di proteggere la propria identità e anche di rispondere alle aspettative dei cittadini UE che, almeno secondo i dati risultanti dall'eurobarometro²⁰³, ritengono necessario che questi ultimi siano rispettati in egual modo in tutti i paesi membri. In particolare, l'analisi dei meccanismi a tal fine previsti evidenzia come le sentinelle più attive nell'individuazione delle violazioni all'art. 2 TUE siano state non solo le istituzioni dell'Unione portatrici dell'interesse comune – la Commissione europea e la Corte di giustizia – ma anche i membri della società civile e della comunità giuridica, così come emerge dai molti rinvii pregiudiziali effettuati ai giudici dell'Unione per provocare l'accertamento di compatibilità con l'art. 2 TUE di controverse legislazioni nazionali, nonché del ricorso in annullamento ivi parimenti introdotto dalle associazioni di categoria dei magistrati europei per verificare l'illegittimità della decisione di esecuzione del Consiglio di autorizzare, nonostante la conclamata inadempienza dello Stato di diritto in Polonia, il piano di ripresa e di resilienza di tale Stato membro.

L'esigenza di potenziare l'accertamento “dal basso” di ogni violazione del diritto UE ha peraltro motivato la Commissione europea a proporre e il co-legislatore UE ad adottare la direttiva 2019/1937 che, partendo dal presupposto che i singoli sono spesso i primi a venire a conoscenza di infrazioni ai diritti UE, ha introdotto in tutti i sistemi nazionali garanzie minime (divieto di ritorsioni; azioni di sostegno finanziario, psicologico e giudiziario; sanzioni per chi intimidisce) a tutela dei c.d. lanciatori di allerta, ossia di coloro che denunciano delle violazioni ai diritti anche fondamentali comuni, tra l'altro lesivi degli interessi finanziari europei (art. 2). Sebbene la direttiva in esame non

Standing (Locus standi): Court of Justice of European Union (CJEU), in Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, 2021.

²⁰² Quanto all'Ungheria, 2022/0414 (NLE) del 5 dicembre 2022, punto 2. Per la Polonia, 2022/0181 (NLE) de 14 giugno 2022., punto 2. Le modifiche sarebbero invero solo cosmetiche secondo J. SAWICKI, *Le milestones della Commissione europea sull'indipendenza dei giudici: presupposto per migliorare le condizioni della rule of law o misure puramente cosmetiche*, in *Nomos*, 2022.

²⁰³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_it

menzioni espressamente i valori comuni, l'attuazione di quest'ultima relativamente all'art. 2 TUE pare giustificata dalla già evidenziata connessione tra i diritti fondamentali e i valori comuni. Il riferimento al pregiudizio agli interessi finanziari europei richiama poi il regolamento condizionalità, il quale è applicabile proprio in caso di violazioni all'art. 2 TUE. L'importanza di questo strumento tra i rimedi volti a contrastare le infrazioni a tale disposizione dei trattati è peraltro testimoniata dal fatto che la Commissione europea, a febbraio 2023, ha depositato alla Corte di giustizia un ricorso per infrazione contro otto Stati membri (ossia Repubblica ceca, Germania, Italia, Estonia, Spagna, Lussemburgo, Ungheria e Polonia) che non hanno ancora correttamente trasposto, a più di due anni dalla scadenza del termine, la direttiva 2019/1937 nei singoli ordinamenti nazionali²⁰⁴.

Gli indubbi passi avanti compiuti, soprattutto negli ultimi cinque anni, nel contrasto delle violazioni ai valori comuni non deve tuttavia far dimenticare l'invece debole ruolo ivi svolto dagli Stati membri anche riuniti nel Consiglio e nel Consiglio europeo. Essendo irrealistica la possibilità che questi ultimi modificino, quantomeno a breve, l'art. 7 TUE in sede di revisione dei trattati – alleggerendo, ad esempio, i *quorum* deliberativi ivi previsti – l'ulteriore rafforzamento della tutela dell'art. 2 TUE passa allora da un uso più incisivo ed effettivo degli strumenti già a disposizione degli stessi: non solo l'art. 7 TUE, ma anche i dialoghi in seno al Consiglio e l'applicazione del regolamento condizionalità tra l'altro nell'ambito dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Anche il ruolo del Parlamento europeo potrebbe invero essere più decisivo. Sebbene quest'ultimo abbia ripetutamente criticato le violazioni allo Stato di diritto da parte degli Stati membri, esso ha di fatto avviato la procedura *ex art. 7 TUE* avverso l'Ungheria solo dopo che la Commissione europea aveva depositato un'analogha richiesta contro la Polonia. A fronte poi dell'adozione della decisione del Consiglio di autorizzare il PRR polacco, il Parlamento europeo, invece di impugnare in quanto ricorrente privilegiato tale atto davanti alla Corte per chiederne l'annullamento, ha scelto di minacciare l'uso della mozione di sfiducia contro la Commissione europea, la quale aveva dato parere favorevole all'adozione della predetta decisione del Consiglio. Una posizione "più in prima linea" del Parlamento europeo supporterebbe così la Commissione europea e la Corte di giustizia nel delicato compito di accertare le violazioni ai valori comuni, il quale grava, almeno fino ad ora, principalmente sulle spalle di tali istituzioni UE. In tale contesto, è allora da valutare con favore l'iniziativa del Parlamento europeo di avviare nel 2024 un procedimento d'annullamento della decisione (in ogni caso sempre) della Commissione europea che autorizza la parziale erogazione di fondi europei all'Ungheria, a fronte delle (invero limitate) riforme nazionali volte a tutelare l'indipendenza della magistratura. Ciò sembra ancora più importante considerato che, a fronte del deteriorarsi dello Stato di diritto in paesi membri diversi da Ungheria e Polonia, il sistema UE (e, in

²⁰⁴ V. in merito [INFR(2022)0043], [INFR(2022)0052], [INFR(2022)0055], [INFR(2022)0073], [INFR(2022)0106], [INFR(2022)0119], [INFR(2022)0093] e [INFR(2022)0150]. Quanto all'Italia è da rilevare che dalla relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto 2023 relativa al nostro paese (pubblica 5 luglio 2023) risulta che quest'ultimo ha nel frattempo trasposto la predetta direttiva.

particolare, la Corte di giustizia) sarà probabilmente chiamato ad aprire nuove vie di tutela dell'art. 2 TUE, trasformando, ad esempio, tale norma dei trattati in un autonomo parametro di legittimità del diritto interno e UE, ovvero applicando la “sanzione” della sospensione delle forme di cooperazione fondate sulla reciproca fiducia tra Stati membri.