ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 3 - 2025
rivista.eurojus.it

Da arma "atomica" ad arma "convenzionale". Reinterpretare l'articolo 7 TUE per neutralizzare la strategia di veto ungherese nella PESC[*]

di LUCIA SERENA ROSSI[**]

SOMMARIO: 1. Il veto in materia PESC come arma di ricatto. – 2. Una nuova interpretazione dell'art. 7 TUE. – 3. … un bisturi invece di un'ascia.

1. Il veto in materia PESC come arma di ricatto.

Benché abbia enormemente beneficiato della sua appartenenza all'Unione Europea, l'Ungheria, si sta sempre più allontanando[1] da quest'ultima e dai suoi valori fondativi, tanto sul piano interno che su quello esterno.

Sul piano interno, molti segnali testimoniano la regressione[2], come definita dalla sentenza *Repubblika*[3], rispetto alle condizioni secondo cui tale Stato è stata accettato come membro dell'Unione[4]. Poiché le misure adottate dal governo ungherese sfidano apertamente e in maniera crescente i valori fondativi e i principi dell'articolo 2 TUE[5], l'Ungheria non solo è stata

[*] Il presente articolo è una traduzione, con qualche modifica, di un contributo apparso su *Verfassungsblog* 9 luglio 2025 https://verfassungsblog.de/a-legal-scalpel-instead-of-an-axe/.

[**] Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Bologna. Già giudice della Corte di Giustizia UE (2018-2024).

[1] B. LOBINA, L. PECH, *Illiberal Democracy and EU Law: Is There Such a Thing as "Illiberal Democracy" and Is it Compatible with EU Membership?*, in *Tocqueville Rev.*, 2024, n. 1, p. 35 ss.

[2] N. CHRONOWSKI, M. VARJU, P. BÁRD, G. SULYOK, *Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?*, 6 May 2022, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4101762.

[3] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311.

[4] N. CHRONOWSKI, M. VARJU, P. BÁRD, G. SULYOK, *Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?*, cit.

[5] B. BAKÓ, *Hungary's Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for 'Informed' EU Sanctions*, in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin-Heidelberg, 2021, p. 35 ss.

sin qui condannata[6] dalla Corte di giustizia, con sanzioni molto pesanti[7], ma ha anche subito il congelamento[8] di diverse linee di finanziamento[9] da parte dell'Unione. Sono inoltre pendenti due procedure di infrazione contro questo Stato per violazioni dei valori fondamentali dell'Unione, in relazione alla cosiddetta "legge sulla propaganda"[10] e a quella denominata "difesa della sovranità"[11].

Sul piano esterno, l'Ungheria assume sempre più il ruolo di un cavallo di Troia, tutelando gli interessi di potenze straniere nella cui sfera di influenza sembra fatalmente attratta. Del resto, i regimi autocratici[12] e illiberali -e anche quei governi che, sebbene democratici, celano aspirazioni autoritarie- sono naturalmente propensi ad allearsi con altre autocrazie che, al di là delle affinità ideologiche, non ne contestano l'erosione dei principi democratici e costituzionali o le violazioni dei diritti fondamentali.

Particolarmente preoccupante è il comportamento di tale Stato in seno alle istituzioni europee nel campo della PESC, in cui l'Ungheria usa costantemente il suo potere di veto, salvo ritirarlo di volta in volta, in cambio di concessioni di vario tipo. Questa pratica è particolarmente evidente nel caso delle sanzioni dell'Unione contro la Russia, che l'Ungheria regolarmente cerca di impedire. L'adozione di queste sanzioni è complessa, perché, anche se i regolamenti attuativi[13] possano essere adottati a maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 215 TFUE, per la loro adozione è necessaria una decisione PESC che, ai sensi dell'articolo 29 TUE, richiede l'adozione all'unanimità da parte del consiglio.

Questo ripetuto ricorso al veto configura un vero e proprio ricatto politico, che mette a dura prova la fiducia reciproca fra gli Stati membri e sfida il generale obbligo di cooperazione leale affermato dall'articolo 4. 3TUE. Tale obbligo si estende a tutte le aree del diritto dell'Unione ed è rinforzato, nel campo della PESC, dallo specifico obbligo di solidarietà reciproca da parte degli Stati membri con l'Unione Europea nella sua azione esterna stabilito dagli articoli 24. 3 TUE, che impone agli Stati membri di sostenere attivamente e senza riserve la politica estera e

---

[6] Corte giust., 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2020:1029.

[7] Corte giust., 13 giugno 2024, causa C-123/22, *Commissione c. Ungheria (Accueil des demandeurs de protection internationale II),* ECLI:EU:C:2024:493.

[8] Z. CSAKY, *Freezing EU funds: An effective tool to enforce the rule of law?*, in *CER Insight*, 27 February 2025, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_ZC_rofLaw_27.2.25.pdf.

[9] X. ZAJMI, *Tight deadline for Hungary to unlock billions in EU support,* in *Euractiv*, 23 June 2025, https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/tight-deadline-for-hungary-to-unlock-billions-in-eu-support/.

[10] L. S. ROSSI, *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 2025, n. 1, p. 1 ss.

[11], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_24_4865.

[12] V. la risoluzione del Parlamento europeo del 12 Settemre 2022 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_EN.html.

[13] V. regolamento n. 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0269; regolamento n. 833/2014 del Consiglio del 31 luglio 2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833; regolamento n. 2024/2642 del Consiglio dell'8 ottobre 2024 concernente misure restrittive in considerazione delle attività di destabilizzazione praticate dalla Russia, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402642; regolamento n. 2025/932 del Consiglio del 20 maggio 2025 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500932.

di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca, e 31.1TUE, che prescrive che uno Stato membro che non condivida le decisioni del Consiglio o del Consiglio europeo, si astenga da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione, in uno spirito di mutua solidarietà.

Nel contesto del 18º pacchetto di sanzioni[14] contro la Russia[15], la Commissione ha proposto un regolamento sulla base giuridica degli articoli 207 TFUE (politica commerciale comune) e 194.2 TFUE (energia) TFUE. Questo regolamento può essere adottato con procedura legislativa ordinaria e dunque a maggioranza qualificata, al fine di bypassare il veto ungherese, e potenzialmente anche quello slovacco, sul bando delle importazioni di gas dalla Russia. Nella sua proposta, la Commissione sottolinea che tutte le politiche dell'Unione devono rispettare i valori di quest'ultima e il principio di solidarietà. Nonché l'articolo 21.3TUE, che impone la coerenza tra le varie aree dell'azione esterna dell'Unione e le altre politiche della stessa.

Questo approccio, sebbene possa mostrarsi efficace nel superare il vetro ungherese sul 18º pacchetto di sanzioni, rimane legato al caso concreto,in particolare al fatto che le sanzioni in questo caso riguardano tutte il settore dell'energia, non potendo dunque offrire una soluzione generale ai veti in materia di PESC.

Considerando l'atteggiamento complessivo dell'Ungheria verso i valori dell'Unione e i suoi doveri come Stato membro, è opportuno riflettere su possibili soluzioni più generali. Come la Corte di giustizia ha sottolineato nella propria giurisprudenza[16] relativa al regolamento sulla condizionalità l'Unione deve essere capace di difendere i propri valori.

Il congelamento dei fondi dell'Unione e le procedure di infrazione sono sicuramente strumenti effettivi per proteggere i valori dell'Unione, ma non possono essere impiegati nel campo della PESC. Per tale ragione, in dottrina si sono esplorate possibili strade per bypassare il veto ungherese in questo campo, arrivando persino a proporre che il veto ungherese nelle istituzioni europee sia considerato irrilevante[17], un'idea che appare più come una provocazione intellettuale, intesa a destare le istituzioni europee dal loro letargo e dalla loro inerzia, che una soluzione giuridica percorribile. Tuttavia, tutte le proposte finalizzate a superare i veti ungheresi[18] nella PESC richiedono quello che è stato sino ad ora assente: la volontà politica e il consenso degli altri Stati membri in seno alle istituzioni intergovernative.

Per questa ragione occorre cercare soluzioni allo stesso tempo giuridicamente percorribili e politicamente meno ardue. A tal fine, vorrei proporre una reinterpretazione dell'articolo 7 TUE che permetta un uso chirurgico e mirato di questo articolo.

---

[14] V. le Conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina del 26 giugno 2025, https://www.consilium.europa.eu/media/et2pfmcs/20250626-text-ukraine-en.pdf.

[15] V. SZÉP, L. SCHAUPP, *Energy Sanctions Reloaded Navigating the Trade-Sanctions Divide in the EU's Proposed Gas Ban,* in *Verfassungsblog*, 25 June 2025, https://verfassungsblog.de/energy-sanctions-russia-eu/.

[16] Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punto 127.

[17] A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Overcoming the Hungarian Veto Advancing Europe's Geopolitical Agency,* in *Verfassungsblog*, 13 June 2025, https://verfassungsblog.de/hungarian-veto-russian-central-bank-assets/.

[18] M. CHAMON, T. THEUNS, *Resisting Membership Fatalism Dissociation through enhanced cooperation or collective withdrawal,* in *Verfassungsblog*, 11 October 2021, https://verfassungsblog.de/resisting-membership-fatalism/.

2. Una nuova interpretazione dell'articolo 7 TUE.

A mio avviso, pur essendo consapevole degli scogli del consenso politico, si può proporre una nuova interpretazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 7 TUE[19] come strumento di intervento "chirurgico", vale a dire preciso e limitato, la quale che potrebbe rendere gli Stati membri politicamente meno restii ad agire contro uno di loro.

Tuttavia, una tale interpretazione necessita la soluzione di due delicate questioni giuridiche.

La prima riguarda la possibilità da parte del Consiglio europeo di determinare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'articolo 2 TUE, ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 7 TUE, senza passare attraverso la constatazione da parte del Consiglio di un chiaro rischio di grave violazione da parte di questi valori ai sensi del primo paragrafo dello stesso articolo.

Nel caso dell'Ungheria, la procedura ai sensi dell'articolo 7.1 TUE. è già stata promossa nel 2018 dal Parlamento europeo[20]. Nonostante numerose audizioni, tuttavia il Consiglio non ha ancora concluso tale procedura. Si potrebbe sostenere che, ove la Corte di giustizia nella causa pendente contro l'Ungheria in relazione alle sedicenti leggi contro la pedofilia[21] constati una violazione autonoma dell'articolo 2 TUE, sarebbe più facile per il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, adottare la risoluzione di cui al secondo paragrafo dell'articolo 7 TUE[22]. Si potrebbe persino sostenere che, una volta che la Corte abbia accertato la violazione dei valori dell'articolo 2 TUE, la Commissione, nel suo ruolo di guardiano dei trattati, *sia obbligata* a promuovere la procedura di cui al secondo paragrafo dell'articolo 7 TUE (essendo suscettibile in caso contrario di essere citata davanti alla Corte per un ricorso in carenza)

Ma, in ogni caso, penso che si debba affermare l'autonomia delle due procedure previste dall'articolo 7 TUE. Considerando le ragioni per cui il trattato di Nizza ha modificato il testo dell'articolo 7 TUE introdotto dal trattato di Amsterdam, vale a dire che tale articolo era rimasto lettera morta[23], la logica sottostante a questa modifica appare pragmaticamente ispirata ad una logica "meglio poco che niente", con lo scopo di facilitare, e non certo complicare, il processo di *Peer review*. E dopotutto se il Consiglio europeo è capace di raggiungere l'unanimità richiesta dal secondo paragrafo dell'articolo 7 TUE, come definita dall'articolo 354 TFUE[24], si potrebbe presumere che il Consiglio avrebbe ugualmente raggiunto la maggioranza dei quattro quinti richiesta dal primo paragrafo dello stesso articolo.

La seconda questione riguarda la possibilità di usare il terzo paragrafo dell'articolo 7 TUE in maniera mirata, in modo da rendere politicamente meno ardua l'adozione da parte del

---

[19] Per un riassunto delle procedure di cui all'art.7 v. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/article-7-procedures/.

[20] V. la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0340.

[21] Conclusioni Avv. gen. Ćapeta, 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*, ECLI:EU:C:2025:408.

[22] L. D. SPIEKER, *Tackling the Union's "Orbán Problem" Now Seizing Momentum, Reviving Article 7 TEU, Sharpening Conditionality,* in *Verfassungsblog*, 10 April 2025, https://verfassungsblog.de/tackling-orban-problem/.

[23] D. KOCHENOV, *Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision*, in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin-Heidelberg, 2021, p. 127 ss.

[24] S. KARTALOVA, *Trust and the Procedural Requirements of Article 7(2) TEU: When More than One Bad Apple Spoils the Barrel*, in *German Law Journal*, 2024, n. 1, p. 128 ss.

Consiglio europeo della decisione di cui al secondo paragrafo dello stesso articolo 7. Tale decisione è preliminare per l'adozione di qualunque misura ai sensi dell'articolo 7.3 TUE.

Contrariamente a quanto è stato recentemente sostenuto[25], credo che il voto e il veto da parte di uno Stato membro che la Corte di giustizia abbia ritenuto violare i valori dell'articolo 2 TUE possa essere singolarmente sospeso ai sensi dell'articolo 7.3 TUE.

Infatti non c'è alcun obbligo che alla violazione stabilita mediante la procedura dell'articolo 7 .2 TUE corrisponda l'oggetto dei diritti di voto che possono essere sospesi ai sensi dell'articolo 7.3 TUE. Ad esempio, la constatazione di una violazione grave persistente dell'indipendenza dei giudici o della libertà di stampa non comporterebbe una limitazione della sospensione dei diritti di voto dello Stato membro alle sole decisioni in quelle materie. Una volta che la procedura di cui all'articolo 7.2 TUE abbia creato la precondizione, il Consiglio gode di piena discrezionalità per sospendere i diritti dello Stato interessato.

L'articolo 7.3 TUE, infatti menziona la sospensione di certi diritti, non necessariamente diritti che siano direttamente collegati all'oggetto della violazione. Di conseguenza, la sospensione non deve essere limitata al voto che la maggioranza del Consiglio ritenga incompatibile con l'articolo 2 TUE[26]. La constatazione della violazione dei diritti dei valori dell'Unione può dunque servire come base della sospensione di qualunque diritto, incluso qualunque diritto di voto, che il consiglio consideri appropriato.

In questa prospettiva, la sospensione dei diritti dello Stato membro potrebbe essere modulata selettivamente dal Consiglio, potenzialmente guidato da una raccomandazione del Consiglio europeo. Ad esempio, si potrebbe decidere che lo Stato in questione sia escluso specificatamente dalle votazioni nel campo PESC relative a sanzioni contro Stati terzi. Una tale decisione potrebbe essere adottata come misura generale oppure anche caso per caso, immediatamente prima del voto in questione.

3. … un bisturi invece di un'ascia.

L'approccio sopra illustrato richiede un reinquadramento concettuale dell'articolo 7.3 TUE. Questa disposizione è stata definita come un'"arma nucleare"[27], finalizzata a sospendere *tutti o la maggior parte* dei diritti di voto dello Stato membro interessato. È precisamente la natura altamente distruttiva e divisiva di questa misura che ha sin qui scoraggiato il suo impiego[28]. Si può invece interpretare l'articolo 7 .3 TUE come arma convenzionale, da usare in maniera mirata per sospendere la partecipazione di uno Stato solo a singole decisioni in materia di PESC, allo scopo di neutralizzarne il veto. Questo uso "chirurgico" dell'articolo 7.3 TUE potrebbe rendere politicamente meno difficile per il consiglio europeo, trovare il consenso per iniziare la procedura ai sensi dell'articolo 7.2 TUE.

---

[25] M. VAN DEN BRINK, M. DAWSON, *The European Union's Fantastical Constitution A Response to von Bogdandy and Spieker,* in *Verfassungsblog*, 27 June 2025, https://verfassungsblog.de/the-european-unions-fantastical-constitution/.

[26] *Ibidem*.

[27] V.J.M.D. Barroso, State of the Union 2012 Address, Plenary session of the European Parliament/Strasbourg 12 September 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596.

[28] D. KOCHENOV, *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*, in *EUI Law Working Paper*, 2017, n. 10, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf.

Una simile soluzione sarebbe proporzionata, in particolare alla luce dell'articolo 31.1 TUE, che consente l'astensione costruttiva. Questa norma implica che lo Stato dissenziente ha una terza opzione oltre quelle di accettare o boicottare una decisione del Consiglio. L'Ungheria potrebbe dunque scegliere di astenersi ai sensi dell'articolo 31 TUE, e dunque non essere legata dalle misure adottate, piuttosto che affrontare la sospensione dal suo diritto di voto e di veto.

Non si può infine escludere che una simile soluzione possa offrire allo Stato membro un conveniente pretesto politico, laddove la vera motivazione che lo induca a esercitare il suo potere di veto sia quella di compiacere potenti "amici" stranieri.