

La presente monografia analizza l'importanza del valore dello Stato di diritto nell'Unione europea, focalizzandosi sulle conseguenze del suo mancato rispetto e sulle divergenze presenti nella sua definizione e nella sua applicazione negli ordinamenti nazionali. Il volume si concentra, in particolare, sul fallimento del meccanismo di protezione di cui all'art. 7 TUE, nonché sulle soluzioni alternative di tutela individuate per fronteggiare le violazioni sistemiche che hanno caratterizzato principalmente l'azione di due Stati membri, la Polonia e l'Ungheria. Nei cinque capitoli, il lavoro esamina altresì la nozione di Stato di diritto in una prospettiva storica e la sua portata nel diritto internazionale generale e convenzionale (ONU e Consiglio d'Europa). Infine, nelle conclusioni, vengono prospettati ulteriori possibili interventi delle istituzioni dell'Unione a protezione dello Stato di diritto e, più in generale, dei valori fondanti.

**Andrea Circolo** è Ricercatore a tempo determinato di tipo a (RTDA) in Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. È stato *Visiting researcher* presso il *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (MPIL) di Heidelberg e l'*Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional* (IDEIR) dell'Universidad Complutense di Madrid. Ha ricevuto il Premio AISDUE per la miglior tesi di dottorato in Diritto dell'Unione europea (I ed., 2021).

in copertina: Bruxelles, Il Parlamento europeo.

A. Circolo IL VALORE DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

ES



Euro 40,00

I QUADERNI DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA  
DELL'UNIVERSITÀ DI NAPOLI "FEDERICO II"

9

Andrea Circolo

# IL VALORE DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela



ES

**I QUADERNI**  
**DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**  
**DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"**

*Istituito presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" a partire dall'A.A. 2006/2007, il Corso di perfezionamento in diritto dell'Unione europea "La tutela dei diritti" è divenuto una consolidata realtà per l'approfondimento delle tematiche connesse allo studio del diritto dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri.*

*La presente collana si prefigge di dare diffusione scientifica ai prodotti dell'attività di studio e di ricerca raccogliendo gli atti dei più rilevanti convegni organizzati nell'ambito del Corso di perfezionamento e proponendo approfondimenti monografici su specifiche tematiche.*

DIRETTORE

**Roberto Mastroianni**

COMITATO SCIENTIFICO

**Roberto Adam, Amedeo Arena, Enzo Cannizzaro,  
Massimo Condinanzi, Filippo Donati,  
Fabio Ferraro, Massimo Iovane, Bruno Nascimbene,  
Girolamo Strozzi, Antonio Tizzano, Ennio Triggiani,  
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ugo Villani, Jacques Ziller**

COMITATO DI REDAZIONE

**Adriano Maffeo, Claudia Massa, Flavia Rolando, Giulia Toraldo.**

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio da parte  
del comitato dei *referees* della Collana

Andrea Circolo

IL VALORE DELLO STATO  
DI DIRITTO  
NELL'UNIONE EUROPEA

Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela

Editoriale Scientifica  
Napoli

Questa pubblicazione è stata realizzata con il parziale contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Ultimo aggiornamento: 30 aprile 2023

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2023  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-620-5

“Con un trattato internazionale non è facile costruire una Comunità.  
È certo una verità, forse anche una regola molto solida.  
Pure, come tutte le regole, soffre almeno un’eccezione  
e tale è stata precisamente la Comunità europea”.



## ABBREVIAZIONI RIVISTE

CDE	Cahiers de droit européen
CE	La cittadinanza europea
CI	La Comunità internazionale
CJEL	Columbia Journal of European Law
CLJ	The Cambridge Law Journal
CMLR	Common Market Law Review
CYELP	Croatian Yearbook of European Law and Policy
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
DC	Diritti comparati
DCSI	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
DPCE	Diritto pubblico comparato ed europeo
DUDI	Diritti umani e diritto internazionale
DUE	Il diritto dell'Unione europea
ECLR	European Constitutional Law Review
EHRLR	European Human Rights Law Review
EJ	Eurojus
EJIL	European Journal of International Law
EJLS	European Journal of Legal Studies
ELJ	European Law Journal
ELL	EU Law Live
ELO	European Law Open
ELR	European Law Review
EP	European Papers
EPL	European Public Law
FI	Il Foro italiano
FILJ	Fordham International Law Journal
FSJ	Freedom, Security & Justice
GC	Global Constitutionalism
GLJ	German Law Journal
GYIL	German Yearbook of International Law
HJRL	Hague Journal on the Rule of Law
HRLR	Human Rights Law Review
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IJCL	International Journal of Constitutional Law
IJPL	Italian Journal of Public Law
IOLR	International Organizations Law Review
IYIL	Italian Yearbook of International Law
JCMS	Journal of Common Market Studies
JD	Journal of Democracy
JDE	Journal de droit européen
JEI	Journal of European Integration
JEPP	Journal of European Public Policy



LDE	Lavoro Diritti Europa
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
OIDU	Ordine internazionale e diritti umani
OSF	Osservatorio sulle fonti
QC	Quaderni costituzionali
QG	Questione giustizia
RAE	Revue des affaires européennes
RCEEL	Review of Central and East European Law
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
ReDCE	Revista de Derecho Constitucional Europeo
REDE	Revista Española de Derecho Europeo
REDP	Revue européenne de droit public
RDE	Rivista di diritto europeo
RDI	Rivista di diritto internazionale
RDP	Rivista di diritto pubblico
RDUE	Revue du droit de l'Union Européenne
REAL	Review of European Administrative Law
RIDPC	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
RISP	Rivista italiana di scienza politica
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDP	Rivista trimestrale di diritto pubblico
RUE	Revue de l'Union européenne
SIE	Studi sull'integrazione europea
TLT	Transnational Legal Theory
ULR	Utrecht Law Review
VBlog	Verfassungsblog
YEL	Yearbook of European Law

## INDICE

<i>Abbreviazioni</i>	7
<i>Introduzione e piano di indagine</i>	13

### CAPITOLO I LO STATO DI DIRITTO: PROFILI DI TEORIA GENERALE

1. Premessa: la nozione di Stato di diritto	21
2. Il valore dello Stato di diritto tra filosofia, politica e diritto	25
3. La concezione dello Stato di diritto	28
3.1. La concezione formale	30
3.2. La concezione sostanziale	35
4. Lo Stato di diritto tra “ <i>Rechtsstaat</i> ” e “ <i>Rule of Law</i> ”: modello continentale e modello anglosassone a confronto	38
5. Lo Stato di diritto e le moderne esperienze giuridiche	44

### CAPITOLO II - PARTE PRIMA LA CONDIVISIONE DEL VALORE DELLO STATO DI DIRITTO NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

1. Premessa: lo Stato di diritto nel diritto internazionale consuetudinario e convenzionale	51
2. Il rispetto dello Stato di diritto nel contesto delle Nazioni Unite	54
3. La tutela dello Stato di diritto nel Consiglio d'Europa	63
4. <i>Segue</i> : la <i>Rule of Law</i> nella Convenzione EDU	66
5. La giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 della Convenzione. La tutela (in)diretta dello Stato di diritto nel contesto dell'indipendenza del potere giudiziario	69
5.1. Altre garanzie di tutela: la libertà di espressione della magistratura <i>ex</i> art. 10 CEDU	79

CAPITOLO II - PARTE SECONDA  
LO STATO DI DIRITTO NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE

1. Premessa: lo Stato di diritto quale <i>valore</i> fondante dell'Unione europea	83
2. L'ambito di applicazione soggettivo	86
3. L'ambito di applicazione oggettivo	91
4. I principi inerenti allo "Stato di diritto dell'Unione"	97
5. Il legame tra Stato di diritto, rispetto dei diritti fondamentali e democrazia	104

CAPITOLO III - PARTE PRIMA  
LA TUTELA DEI VALORI NELLA NORMATIVA DELL'UNIONE

1. Premessa: i valori fondanti dell'Unione <i>ex art. 2 TUE</i>	109
2. La violazione sistemica dei valori	119
3. La procedura di controllo politico: l'art. 7 TUE	126
4. Le conseguenze dell'art. 7 TUE sul sistema d'asilo	134
5. La mancata osservanza dei valori nel quadro del mandato d'arresto europeo	137
6. Il Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)	143
7. Altri meccanismi di tutela	148

CAPITOLO III - PARTE SECONDA  
LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa: le violazioni sistemiche dello Stato di diritto	157
2. Il caso polacco	159
3. Il caso ungherese	172
4. Altri casi	187

CAPITOLO IV - PARTE PRIMA  
LA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO  
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. Premessa: i rimedi giurisdizionali al mancato rispetto dello Stato di diritto	193
2. La tutela dello Stato di diritto attraverso la procedura di infrazione: complementarità con l'art. 7 TUE	197

2.1. I vantaggi della procedura d'infrazione	200
2.2. I limiti al ricorso per infrazione: le situazioni puramente interne	210
3. Il percorso giurisprudenziale della Corte a protezione dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'indipendenza dei giudici nazionali	212
4. I ricorsi per infrazione a tutela dell'indipendenza della magistratura polacca	218
5. Il rinvio pregiudiziale quale strumento di tutela alternativo al ricorso per infrazione	230
5.1. I rinvii pregiudiziali dei giudici polacchi e la dichiarazione di incompatibilità delle norme nazionali	235
5.2. Il caso <i>Sped-Pro</i>	245
5.3. I rinvii ancora pendenti	249
6. Il "doppio" standard di indipendenza del giudice nazionale ai sensi degli artt. 19 TUE e 267 TFUE	251
7. L'introduzione di un test sull'indipendenza del giudice nazionale	256
7.1. Il principio di "non regressione"	264
8. Le Corti costituzionali interne e la mancata esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia	267
8.1. Il Tribunale costituzionale polacco	269
8.2. La Corte costituzionale rumena	277
8.3. La Corte costituzionale ungherese	284
9. Profili critici sulla giurisprudenza della Corte sull'art. 19 TUE	286
10. Verso un'armonizzazione (minima) dei sistemi giurisdizionali nazionali	297

CAPITOLO IV - PARTE SECONDA  
IL REGOLAMENTO SULLA CONDIZIONALITÀ  
DELLO STATO DI DIRITTO

1. Premessa: la condizionalità finanziaria e il rispetto dello Stato di diritto	301
2. Il regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione	304
3. La sospensione dell'efficacia del regolamento da parte del Consiglio europeo	313
4. La sentenza della Corte sul regolamento condizionalità	316
4.1. L'incompetenza delle istituzioni dell'Unione a definire il contenuto dello Stato di diritto	319
4.2. L'erronea base giuridica	322
4.3. L'incompatibilità del regolamento con gli altri strumenti di tutela dei valori già previsti nei Trattati	326

5. L'adozione delle linee guida da parte della Commissione	330
6. La concreta applicazione del regolamento	337
7. Brevi riflessioni sulla condizionalità nell'ordinamento dell'Unione	339

## CAPITOLO V

### POSSIBILI METODI ALTERNATIVI DI TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE

1. Premessa: soluzioni prospettate a tutela dello Stato di diritto	343
2. La revisione dei Trattati: la modifica dell'art. 7 TUE e l'introduzione di una disposizione sull'espulsione	344
2.1. L'affidamento della tutela ad un "Comitato di saggi"	346
2.2. La riscoperta del "Progetto Spinelli"	348
2.3. La soppressione dell'art. 51 della Carta	350
3. Gli strumenti di tutela "a Trattati invariati"	352
3.1. Il patto DSD	352
3.2. Il potenziamento dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	353
3.3. L'applicazione dell'art. 7 TUE nei confronti di più Stati membri	355
3.4. <i>Reverse Solange</i> : la tutela dello Stato di diritto e dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione	356
3.5. Il rilievo dell'art. 50 TUE a salvaguardia dello Stato di diritto	360
4. L'espulsione dello Stato membro alla luce del diritto internazionale generale	363
<i>Conclusioni</i>	369
<i>Bibliografia</i>	383
<i>Giurisprudenza</i>	437
<i>Ringraziamenti</i>	449

## INTRODUZIONE E PIANO DI INDAGINE

1. L'importanza del rispetto dello Stato di diritto è ampiamente riconosciuta dalle istituzioni dell'Unione europea. La Commissione ha definito a più riprese lo Stato di diritto come «la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna»<sup>1</sup> e la stessa presidente von der Leyen, nel discorso sullo Stato dell'Unione 2020, ha ricordato che esso «non è un termine astratto»<sup>2</sup>; la Corte ha poi messo in luce, in diverse pronunce, che il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto dei diritti fondamentali<sup>3</sup>; e, da ultimo, Parlamento e Consiglio hanno affermato che lo Stato di diritto «è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza»<sup>4</sup>.

All'unanimità di consensi sul ruolo che tale valore gioca nella tutela dei diritti e delle libertà riconosciute ai cittadini dell'Unione non corrisponde, però, una sua definizione giuridica precisa e dettagliata. Come noto, i Trattati inseriscono lo Stato di diritto nell'elenco dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE, ma senza fornire indicazioni sul suo contenuto; e, d'altra parte, gli ordinamenti nazionali offrono accezioni dello stesso molto diverse e difficili da conciliare.

La divergenza tra le nozioni assume particolare rilievo e si traduce in difformità significative, soprattutto per l'incidenza sul livello di tutela dei diritti fondamentali assicurata dagli ordinamenti nazionali. Più precisamente, in considerazione del sistema di tolleranza costituzionale su cui l'Unione si fonda, il rispetto delle identità nazionali comporta che, al momento dell'adesione, sia fatto un mero accertamento dell'osservanza di tali valori; accertamento che si svolge sulla base di criteri non prestabiliti né rigidi, ma che implicitamente rinviano ai valori comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri. E,

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2014, Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM(2014) 158 final.

<sup>2</sup> 16 settembre 2020, disponibile in ec.europa.eu.

<sup>3</sup> *Ex multis*, Corte giust. 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, punto 38; 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, punto 316; 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, punto 91.

<sup>4</sup> Considerando 6 del regolamento (UE, Euratom) 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.

quantunque l'impegno di rispettare tali valori sia una *conditio sine qua non* per aderire all'Unione europea, l'assenza di una definizione "armonizzata" e la possibilità di far riferimento a parametri nazionali che, non di rado, riflettono scelte politiche dei governi in carica, hanno portato a violazioni di non poco conto, inducendo a riflettere su istituti di diritto dell'Unione che si ritenevano acquisiti e consolidati.

Difatti, alcune vicende, oramai non più recenti, hanno evidenziato, da un lato, i limiti del sistema di condivisione dei valori fondato sulla fiducia reciproca tra Stati; dall'altro, l'inadeguatezza del meccanismo di protezione dei valori predisposto dai Trattati.

In particolare, gli avvenimenti che hanno coinvolto e continuano a coinvolgere principalmente due Stati membri dell'Unione, la Polonia e l'Ungheria, hanno messo in luce una serie di deviazioni dallo Stato di diritto difficilmente giustificabili sul presupposto della specificità dell'identità nazionale e costituzionale.

Sotto altro profilo, il meccanismo di cui all'art. 7 TUE - intrappolato nelle logiche intergovernative - non è riuscito ad assicurare una tutela efficace ed immediata contro la violazione sistemica dei principi dell'indipendenza della magistratura, della separazione dei poteri, e, in generale, del libero funzionamento del sistema costituzionale dei due Paesi.

Tali vicissitudini hanno dato nuova linfa al dibattito politico e scientifico sull'argomento, rendendo opportuna una costante riflessione sull'efficacia e l'idoneità degli strumenti di tutela previsti. All'analisi di tale problematica è dedicato il presente lavoro.

2. La rilevanza del tema trova riscontro nell'altissimo numero di riflessioni che la dottrina giuridica ha dedicato alla sua analisi. Oltre a rappresentare un indice dell'attenzione che lo Stato di diritto ha attirato tra gli studiosi del processo di integrazione europea, il dato in questione ne riflette pure un tratto distintivo, ovvero la difficoltà della materia a prestarsi ad un inquadramento sistematico, visti i numerosi angoli visuali che la stessa riserva per il suo approfondimento.

Inserendosi, dunque, in un dibattito molto vivace, la presente monografia ha l'obiettivo di provare a prospettare una nuova lettura delle problematiche inerenti alla tutela dello Stato di diritto, ma soprattutto di proporre una ricostruzione organica del significato e della portata di tale valore nell'ordinamento dell'Unione.

In tale prospettiva, e senza alcuna pretesa di offrire uno studio esaustivo che tenga conto dei numerosi profili che concernono la categoria giuridica in esame, l'attenzione è rivolta anzitutto alla nozione di Stato di diritto in una dimensione sia storica sia ordinamentale, soffermandosi su come essa si connota e venga protetta in altri ordinamenti giuridici, *in primis* in quello internazionale. La disamina si concentrerà poi sul valore in parola e sulla sua tutela nell'ordinamento dell'Unione. Invero, sulla scelta di affrontare siffatto tema, hanno inciso in maniera decisiva la crescente preoccupazione per la salute dello Stato di diritto in alcuni Stati membri e l'inadeguatezza dei meccanismi prospettati dai Trattati a risposta delle stesse. E, proprio in considerazione di ciò, i confini dell'indagine sono stati circoscritti principalmente a tale ordinamento e alla portata meramente interna di detto valore. Vale a dire che l'analisi non tiene conto delle implicazioni esterne imposte dal rispetto dello Stato di diritto, sebbene l'indiscussa rilevanza sul piano dell'azione esterna sia stata sottolineata in altre sedi<sup>5</sup>. Al riguardo, è opportuno ricordare che la condizionalità politica ha costituito, per molto tempo, uno strumento esclusivo dell'azione esterna per imporre nei Paesi terzi l'elevato standard valoriale dell'Unione; ma, attualmente, essa è divenuta un pilastro della sua azione interna, diretto ad assicurarne la tutela dinanzi alle violazioni sistemiche messe in atto da alcuni Stati membri. Dal che, è in questo suo nuovo ruolo che essa assume rilievo nel presente lavoro.

Inoltre, l'indagine esclude dal proprio cono d'ombra il problema del rispetto dello Stato di diritto da parte delle stesse istituzioni dell'Unione. Non è possibile dimenticare che le prime affermazioni sull'obbligo di rispettare lo Stato di diritto hanno riguardato, allo stesso tempo, gli Stati membri e le istituzioni<sup>6</sup>. E, perciò, alcuni dei profili trattati sono comuni agli uni e alle altre, come l'individuazione di una nozione di "Stato di diritto dell'Unione" che sia applicabile senza distinzioni nell'intero spazio giuridico dell'UE. Tuttavia, la radice del problema da cui prende le mosse il lavoro, ovvero le violazioni sistemiche dello Stato di diritto, caratterizza solamente l'azione di alcuni Stati e

<sup>5</sup> *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 225 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Parti écologiste «Les Verts»/Parlamento*, punto 23; v. inoltre Editorial Comments, *The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems*, in *CMLR*, vol. 53, n. 3, 2016, p. 597 ss.



non già delle istituzioni, seppure non siano mancate, nel corso del tempo, le critiche di parte della dottrina anche nei confronti di quest'ultime<sup>7</sup>.

3. Alla luce di tali precisazioni, il presente lavoro è articolato in cinque capitoli. Nel primo capitolo, l'indagine ha seguito le manifestazioni originarie della nozione "Stato di diritto" e del significato attribuitole dalla teoria generale del diritto, per poi soffermarsi sulle diverse accezioni che ha assunto negli ordinamenti giuridici in cui si è sviluppata. La sistematizzazione, nell'ambito della dogmatica giuridica, ha l'obiettivo di mettere in luce che lo Stato di diritto è un valore, il cui contenuto è legato alla concezione che ogni sistema giuridico attribuisce ad esso. Le espressioni "Stato di diritto", "*Rechtsstaat*", "*Rule of Law*", "*État de droit*", "*Estado de derecho*" non sono semplici e reciproche traduzioni nelle rispettive lingue di riferimento, bensì contraddistinguono una specifica sintesi del rapporto tra Stato e diritto nei singoli ordinamenti giuridici. L'impossibilità di definire un modello neutrale crea, dunque, non pochi problemi quando tali ordinamenti decidono di condividere l'applicazione e la tutela di valori (come lo Stato di diritto) nell'ambito di un'organizzazione internazionale.

Nel secondo capitolo, lo studio si è concentrato sullo sviluppo della nozione di "Stato di diritto" nel diritto internazionale e negli ordinamenti sovranazionali maggiormente rilevanti (ONU e Consiglio d'Europa).

Se è vero che tale espressione trova la sua più coerente realizzazione nell'entità statale, è altresì vero che la necessità di limitare e regolare il potere per evitarne l'utilizzo arbitrario è questione che supera i confini statali. In particolare, nelle organizzazioni internazionali, l'osservanza dello Stato di diritto si rende necessaria, da una parte, per limitare l'esercizio delle competenze attribuite, in quanto esse sono in grado di creare diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo ai destinatari; dall'altra, per garantire che i Paesi membri condividano il rispetto di taluni valori in modo da creare un sistema più o meno uniforme.

<sup>7</sup> Un esempio è costituito dall'insindacabilità delle decisioni adottate dai «rappresentanti dei governi degli Stati membri», come venuto in rilievo nel caso *Italia e Comune di Milano/Consiglio* (Siège de l'Agence européenne des médicaments - Corte giust. 14 luglio 2022, C-59/18 e C-182/18); e nel meno recente caso *Sharpston/Consiglio e les Représentants des Gouvernements des États membres* (Corte giust ord. 16 giugno 2021, C-685/20 P), su cui v. G. TE-SAURO, A. CIRCOLO, *Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia "conferma" la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston*, in *EJ*, n. 4, 2020, p. 188 ss. e la dottrina ivi citata.

Tra le organizzazioni internazionali si distingue l'Unione europea, a cui è dedicata la seconda parte del capitolo. Come si è detto, il rispetto dell'identità nazionali ha fatto sì che l'osservanza dello Stato di diritto fosse condivisa a livello dell'Unione, ma senza far riferimento ad un'accezione precisa e comune a tutti gli ordinamenti nazionali. L'assenza di un modello giuridico unico di Stato di diritto all'interno dell'Unione ha impedito l'instaurazione di un controllo giurisdizionale accentrato sul suo rispetto. Infatti, è stata adottata una soluzione di compromesso che evita conflitti di giurisdizione, prevista e disciplinata dall'art. 7 TUE. Ciò non ha impedito alla Corte, più di recente, di individuare un elenco minimo di principi comuni, riconducibili allo "Stato di diritto dell'Unione"<sup>8</sup>. È evidente che tale nozione non può obbligare gli Stati al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma consente alla Corte di disporre di un parametro normativo preciso per sindacare le violazioni che ricadano al suo interno.

La disamina dell'art. 7 TUE e delle vicende che ne hanno richiesto l'applicazione è svolta nel terzo capitolo. Più precisamente, i Trattati hanno affidato la tutela dei valori ad un meccanismo di natura politica che negli ultimi anni è stato spesso sotto i riflettori ed oggetto di accesi dibattiti. Difatti, le riforme costituzionali e le relative svolte illiberali in Polonia e Ungheria, alla cui analisi è riservata la seconda parte del capitolo, hanno reso necessaria la sua attivazione da parte delle istituzioni dell'Unione incaricate di supervisionare il rispetto dei valori. Tuttavia, l'unanimità necessaria per l'imposizione delle sanzioni all'esito della procedura ha costituito un ostacolo insormontabile per il suo utilizzo effettivo. Sicché, l'inefficacia della clausola di sospensione ha comportato un ripensamento del quadro di tutele, al fine di assicurare una risposta efficace e tempestiva alle minacce allo Stato di diritto.

I nuovi strumenti a protezione dello Stato di diritto, che possano trovare applicazione in luogo dell'art. 7 TUE, sono oggetto del capitolo quarto. I meccanismi di tutela considerati hanno messo in evidenza tutte le difficoltà nell'individuare un'alternativa all'art. 7 TUE che fosse, allo stesso tempo, legittima e decisiva. Tra queste, però, l'utilizzo concomitante della procedura di infrazione e del rinvio pregiudiziale è risultata quella maggiormente efficace. Alla sua analisi è espressamente dedicata la prima parte del capitolo. In particolare, grazie ad una complessa soluzione interpretativa, fondata sul combinato disposto degli artt. 2 e 19 TUE e 47 della Carta, la Corte è riuscita ad eludere l'ostacolo delle situazioni puramente interne e a tutelare l'indipendenza

<sup>8</sup> Corte giust. seduta plenaria 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*; in stessa data, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*.

della magistratura nell'ordinamento polacco, sul presupposto che il giudice interno debba essere in grado di garantire, al contempo, l'esercizio effettivo dei diritti derivanti dalla normativa dell'Unione e di quelli riconosciuti dalle norme nazionali<sup>9</sup>.

Sebbene la Commissione abbia immediatamente colto le potenzialità di tale attività ermeneutica, essa ha pure rilevato come l'interpretazione fornita dalla Corte fosse in grado di proteggere soltanto uno dei principi (l'indipendenza della magistratura) alla base dello Stato di diritto. Tale circostanza ha spinto l'Esecutivo dell'Unione a riflettere sin da subito su possibili alternative, con l'intenzione di offrire un dispositivo legislativo di portata generale, in grado di far desistere Polonia e Ungheria dal perpetuare le violazioni allo Stato di diritto. Ed ha individuato nella condizionalità politica il meccanismo di coercizione indiretta più adeguato a restaurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione. All'approfondimento di tale tematica è dedicata la parte seconda del capitolo quarto. Nello specifico, il regolamento condizionalità consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di sospendere i fondi provenienti dal bilancio dell'Unione, qualora venga accertata una violazione dei principi dello Stato di diritto che sia in grado di pregiudicare la spesa dell'UE<sup>10</sup>.

Il regolamento ha già trovato concreta applicazione nei confronti dell'Ungheria e sembra destinato a rappresentare uno strumento decisivo a protezione dello Stato di diritto (e non solo), visto, peraltro, che la decisione di sospensione dei fondi viene assunta a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio. Ciononostante, numerose sono le proposte ulteriori di tutela prospettate da parte della dottrina e dalle istituzioni dell'Unione. Nel capitolo quinto, perciò, l'indagine si focalizza sull'opportunità che vengano introdotti meccanismi alternativi a quelli già menzionati. Nell'ottica di una più chiara lettura, è apparso opportuno raggruppare tali soluzioni in due grandi macro-categorie: 1) strumenti che richiedono la previa revisione dei Trattati per essere attuati; 2) strumenti che intervengono a Trattati invariati, ma che rischiano di essere sostanzialmente inefficaci o incompatibili con la lettera degli stessi.

L'analisi così condotta indurrà a formulare alcune considerazioni finali. Fermo restando che una modifica dei Trattati appare la soluzione migliore per definire un meccanismo di garanzia più adeguato e coerente, nell'attesa che si apra una nuova stagione di revisione non va escluso che la Corte possa indivi-

<sup>9</sup> A titolo esemplificativo, v. Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indépendance de la Cour suprême).

<sup>10</sup> Regolamento 2020/2092, cit.

duare altri strumenti presenti nei Trattati per ampliare il suo raggio d'azione e tutelare anche gli altri valori di cui all'art. 2 TUE. La Corte potrebbe cioè ricorrere alle diverse norme di comportamento sancite nei Trattati che, al di là delle competenze materiali attribuite all'Unione, tendono a limitare i poteri costituzionali degli Stati. D'altronde, essa ha già ben evidenziato che l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE, è una di queste, giacché, in nome della tutela giurisdizionale effettiva, vincola il potere esecutivo e quello legislativo ad assicurare l'indipendenza della magistratura, prescindendo dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione.

A tale disposizione potrebbe validamente aggiungersi l'art. 4, par. 3, TUE, ovvero il principio di leale cooperazione: la sua lettura orientata potrebbe garantire gli stessi effetti dell'art. 19 TUE, in quanto anch'esso comporta obblighi generali che gli Stati membri sono tenuti sempre ad adempiere.

Attraverso l'art. 4, par. 3, la Corte potrebbe, dunque, tutelare tutti i valori contemplati dall'art. 2 TUE, riuscendo finanche a definire parametri armonizzati, la cui violazione potrebbe essere adeguatamente sanzionata. E, peraltro, gli Stati membri – o meglio, la maggioranza degli stessi – sembra già aver mostrato di preferire questo metodo, cioè una costituzionalizzazione parziale dei valori in via giurisprudenziale, piuttosto che avallare una riforma strutturale dei Trattati che li vincolerebbe in maniera più stringente.

La valorizzazione della leale cooperazione non sembra l'unica soluzione percorribile per rinsaldare il percorso di tutela dell'art. 2 TUE. La Corte potrebbe altresì interpretare estensivamente gli artt. 10-12 TUE per tutelare direttamente il valore della democrazia. Peraltro, dacché la tenuta di un valore è intrinsecamente connessa a quella di tutti gli altri, tale intervento si risolverebbe pure in un rafforzamento dell'obbligo stesso di rispettare lo Stato di diritto.