



Identità nazionale, valori comuni e condizionalità

Paola Mori*

SOMMARIO: 1. Identità nazionali e principio del primato: un confronto continuo. – 2. La giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio del rispetto dell'identità nazionale. – 3. *Segue*: la lettura unitaria dei valori fondamentali comuni, della clausola identitaria e del principio di leale cooperazione. – 4. I valori sanciti nell'art. 2 TUE come identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. – 5. La difesa dei valori fondamentali comuni tra diritto, politica e condizionalità finanziaria. – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. Identità nazionali e principio del primato: un confronto continuo

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la riflessione scientifica sul principio del rispetto della identità nazionale, sancito nell'art. 4, par. 2, TUE e nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, si è focalizzata sulla sua funzione e portata¹. La

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Catanzaro.

¹ Per la dottrina in argomento si rinvia, tra i molti, ai contributi in B. CAROTTI (a cura di), *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali - Member States' National Identity, Primacy of European Union Law, Rule of Law And Independence of National Judges*, Roma, 2022, disponibile *online*; M. CONDINANZI, *I controlimiti come sintesi*

propensione prevalente è stata quella di leggere la clausola identitaria come un limite alle competenze dell'Unione e al principio del primato del suo diritto. In realtà, al di là delle pur sempre interessanti ricostruzioni teoriche, il punto di ricaduta del dibattito, almeno nelle sue conseguenze pratiche, sembra portare alla questione del se e in che misura la clausola identitaria consenta alle supreme giurisdizioni nazionali di esercitare un controllo sulla compatibilità del diritto dell'Unione con l'identità costituzionale, sotto il profilo sia del rispetto delle competenze dell'Unione, ovvero il c.d. controllo sull'*ultra vires*, sia del rispetto dei diritti fondamentali costituzionali.

Certamente i momenti di maggior tensione sono stati determinati da quelle posizioni, emerse soprattutto nella giurisprudenza costituzionale di alcuni Stati membri, le quali hanno sostanzialmente ritenuto, sia pure con argomentazioni non sempre coincidenti, che nelle sue varie declinazioni il principio, ponendo un limite all'Unione e alle sue competenze, implichi tanto un limite all'operatività del principio del primato del diritto dell'Unione quanto una riserva di giurisdizione a favore dei giudici nazionali, tra i quali in particolare le Corti costituzionali; e che consenta, cioè, di spostare la soluzione dell'eventuale contrasto tra il diritto dell'Unione e un elemento identificabile come parte della propria identità nazionale dal contesto dell'Unione a quello nazionale. In questo senso l'identità nazionale, identificata con l'insieme dei principi e dei diritti costituzionali fondamentali, è stata utilizzata in funzione di "controlimita" idoneo a bloccare l'operatività del diritto dell'Unione nell'ordinamento nazionale interessato.

ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 119 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017; D. FROMAGE, B. DE WITTE, *National Constitutional Identity Ten years on: State of Play and Future Perspectives*, in *EPL*, 2021, p. 411 ss.; L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)... *l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, 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. 859 ss.

I casi sono noti. E, paradossalmente, essi finiscono per rievocare un approccio giurisprudenziale, quello delle corti costituzionali italiana e tedesca nei casi *Frontini*² e *Solange*³, risalente ad anni in cui la clausola dell'identità nazionale era ancora lungi dal vedere luce nel Trattato. Quell'approccio vi risulta ora anzi accentuato e articolato in vario modo.

Ciò è probabilmente dovuto ad un insieme di fattori, tra cui l'allargamento dell'Unione a nuovi Stati membri di giovane democrazia; l'espansione delle competenze dell'Unione a settori particolarmente sensibili (politica estera, difesa, moneta unica, giustizia)⁴; il valore vincolante attribuito alla Carta dei diritti fondamentali, con la conseguente espansione del sindacato della Corte di giustizia in un campo di tradizionale appannaggio dei giudici costituzionali o supremi nazionali.

Per la verità, nella maggior parte dei casi i contrasti giurisprudenziali ripropostisi in questi anni possono essere ricondotti alla fisiologica dialettica tra Corti. È evidente, infatti, che in un ordinamento composito, ma al tempo stesso integrato come quello dell'Unione, possono verificarsi momenti di tensione destinati a trovare poi composizione⁵. E ne sono testimonianza quelle Corti costituzionali⁶, tra cui l'italiana⁷, che hanno superato quei contrasti

² Corte cost. sent. 27 dicembre 1973, n. 183.

³ BVerfGE sent. 29 maggio 1974, *Solange I*, 37, 271, 2 BvL 52/71.

⁴ Si vedano in proposito le considerazioni di A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 1 ss.

⁵ V. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 9 ss.

⁶ Per un quadro di insieme della giurisprudenza delle Corti costituzionali dei vari Stati membri, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 261 ss.

⁷ Si pensi al contenzioso seguito alla sentenza Corte giust. 8 settembre 2015, *Taricco e a.*, C-105/14, quando la Corte costituzionale, con l'ordinanza Corte cost. ord. 26 gennaio 2017, n. 24, ha chiesto «un nuovo chiarimento da parte della Corte di giustizia sul significato da attribuire all'art. 325 TFUE sulla base della sentenza *Taricco*». La Corte di giustizia si è pronunciata su tale richiesta con la sentenza Corte giust. 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.* a cui ha fatto seguito la Corte costituzionale con la sentenza Corte cost. sent. 31 maggio 2018, n. 115. Si pensi ancora al famoso *obiter dictum* contenuto nella sentenza Corte cost. sent. 7 novembre 2017, n. 269 con cui la Consulta è intervenuta sul ruolo del giudice comune nel processo di protezione dei diritti fondamentali, limitandone il potere di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e accentrando su di sé il controllo del rispetto dei diritti fondamentali quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Posizione, questa,

all'insegna di un ampio ricorso alla procedura del rinvio pregiudiziale⁸, in una dinamica improntata alla leale cooperazione e al dialogo costruttivo con la Corte di giustizia⁹.

In altri casi, però, il contrasto ha trovato sbocco in sede politico-istituzionale. Mi riferisco in primo luogo alla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020 relativa al programma di acquisto di attività del settore pubblico (PSPP) della Banca centrale europea¹⁰. La vicenda è stata eclatante in quanto la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato che la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Weiss*¹¹ «constitutes an ultra vires act that is not binding upon the Federal Constitutional Court». Pur collocandosi, infatti, sulla scia della sua giurisprudenza sul sindacato sugli atti *ultra vires* e sul rispetto dell'identità costituzionale, la Corte costituzionale tedesca ne ha esasperato ragioni e conseguenze e per la prima volta ha aperto un conflitto diretto con la Corte di giustizia e con le istituzioni monetarie europee¹². La gravità del caso, non solo ha determinato la Corte di giustizia a prendere pubblicamente posizione con un comunicato stampa in cui ha ribadito i fondamenti dell'ordinamento dell'Unione e

rimodulata in successive decisioni della Corte costituzionale, v. Corte cost. sent. 23 gennaio 2019, n. 20; Corte cost. sent. 20 gennaio 2019, n. 63; Corte cost. sent. 6 marzo 2019, n. 112; Corte cost. sent. 9 marzo 2022, n. 54; Corte cost. sent. 28 luglio 2023, n. 177; Corte cost. sent. 28 luglio 2023, n. 178; nonché, da ultimo, Corte cost. sent. 12 febbraio 2024, n. 15.

⁸ Si veda, ad es., Corte cost. ord. 10 maggio 2019, n. 117 e Corte cost. ord. 8 luglio 2020, n. 182, con le quali la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE.

⁹ In questo senso v. Corte cost. sent. 9 marzo 2022, n. 54; S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the Eu Speak Common Words*, in *EJ*, 2022, p. 67 ss., nonché, della stessa A., *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in questo fascicolo.

¹⁰ BVerfGE sent. 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

¹¹ Corte giust. 11 dicembre 2018, C-493/17.

¹² V., in proposito, le osservazioni di R. ADAM, *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *DUE*, 2020, p. 9 ss.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 maggio 2020.

gli obblighi degli Stati membri¹³, ma ha anche portato la Commissione ad aprire una procedura di infrazione nei confronti della Germania¹⁴. L'esecutivo europeo ha infatti ritenuto che la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, oltre a violare i fondamenti del diritto dell'Unione, costituisse un precedente grave sia per la futura prassi della stessa Corte costituzionale tedesca, sia per le Corti costituzionali e supreme degli altri Stati membri. La procedura di infrazione è stata chiusa rapidamente in quanto la Commissione ha ritenuto adeguati gli impegni assunti dal Governo tedesco nella risposta alla lettera di messa in mora circa la garanzia del rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione e della competenza della Corte di giustizia¹⁵.

Ma anche altre Corti costituzionali sembrano aver contestato in modo sistematico il principio del primato del diritto dell'Unione e l'autorità della Corte di giustizia. Questo è accaduto in particolare in quegli Stati membri nei quali sono state adottate riforme costituzionali e legislative illiberali, talvolta con forti accenti antieuropeisti, che ne hanno compromesso le garanzie democratiche, il principio di separazione dei poteri, l'indipendenza della magistratura, i diritti fondamentali.

In quest'ottica, ad esempio, la *Curtea Constituțională* rumena si è sostanzialmente rifiutata di dar seguito alla sentenza *Asociația*

¹³ Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca, del 5 maggio 2020, Lussemburgo, 8 maggio 2020.

¹⁴ Sulla questione v. P. MORI, *Riflessioni sulla possibilità e sull'opportunità di aprire una procedura di infrazione nei confronti della Germania a causa della sentenza del Bundesverfassungsgericht sul PSPP*, in *EJ*, 2020, p. 112 ss.

¹⁵ V. Comunicato stampa, del 2 dicembre 2021, *Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali*, INF/21/6201: secondo la Commissione, «in particolare, la Germania ha dichiarato formalmente di affermare e riconoscere i principi di autonomia, primato, efficacia e applicazione uniforme del diritto dell'Unione nonché i valori sanciti dall'articolo 2 TUE, tra cui in particolare lo Stato di diritto. In secondo luogo, la Germania riconosce esplicitamente l'autorità della Corte di giustizia dell'UE, le cui decisioni sono definitive e vincolanti. Essa ritiene inoltre che la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione non possa essere sottoposta all'esame dei ricorsi costituzionali dinanzi ai tribunali tedeschi, ma possa essere esaminata solo dalla Corte di giustizia dell'UE. In terzo luogo, il governo tedesco, facendo esplicito riferimento al suo dovere di leale cooperazione sancito dai trattati, si impegna a utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per evitare in futuro il ripetersi di una constatazione di "ultra vires" e ad assumere un ruolo attivo al riguardo».

«*Forumul Judecătorilor din România*» della Corte di giustizia¹⁶, affermando che, sebbene l'art. 148, par. 2, della Costituzione rumena riconosca il primato del diritto dell'Unione sulle disposizioni di diritto nazionale incompatibili, tale principio non può escludere o negare l'identità costituzionale nazionale. Secondo la corte rumena tale disposizione si limiterebbe infatti a garantire il primato del diritto dell'Unione sulla «normativa infracostituzionale», ma non accorderebbe al diritto dell'Unione un primato sulla Costituzione rumena, con la conseguenza che un giudice nazionale non sarebbe competente a esaminare la conformità con il diritto dell'Unione di una disposizione di diritto interno da essa giudicata costituzionale¹⁷.

Reiterati, poi, a questo stesso riguardo, sono stati i pronunciamenti del Tribunale costituzionale polacco: con due sentenze del 2021 esso ha

¹⁶ Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*. Richiesta in via pregiudiziale da sei diversi giudici rumeni in altrettante cause, la Corte di giustizia ha affrontato alcune questioni che si inserivano nel contesto delle riforme in materia di giustizia e di lotta contro la corruzione realizzate dal 2017 al 2019 in Romania, riforme che hanno costituito oggetto di monitoraggio da parte della Commissione in forza del meccanismo di cooperazione e di verifica istituito dalla decisione 2006/928, e che secondo i giudici di rinvio presenterebbero vari profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione per quanto riguarda i requisiti di efficacia della lotta contro la corruzione e di garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario. Nei sette punti del suo dispositivo, dopo aver sancito il carattere vincolante della decisione sul MCV e della necessità di tener in debito conto le raccomandazioni in proposito della Commissione, la Corte ha confermato la sua consolidata giurisprudenza sugli articoli 2 e 19 TUE e sugli articoli 47 e 48 della Carta con riguardo ai valori dello Stato di diritto e delle garanzie di indipendenza dei giudici e dei procuratori così come sul principio del primato.

¹⁷ Curtea Constituțională, 8 giugno 2021, n. 390, in *ccr.ro/wp-content/uploads/2021/10/Decizie_380_2021.pdf*. Sul caso v. D. CALIN, *The priority of the EU law in Romania: between reality and Fata Morgana*, in *officialblogofunio.com*, 20 September 2021; F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2022, p. 19 ss. La vicenda ha avuto dei seguiti importanti perché la Corte di giustizia è stata nuovamente investita di alcune domande pregiudiziali da parte di giudici rumeni, che si sono trovati di fronte all'alternativa se dare applicazione al diritto dell'Unione e alla giurisprudenza della Corte di giustizia ovvero a quella della Corte costituzionale. Si veda Corte giust. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*; 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*; 24 luglio 2023, C-107/23, *Lin*.

contestato il principio del primato del diritto dell'Unione e l'autorità della Corte di giustizia del Lussemburgo¹⁸. A seguito di tali pronunce la Commissione ha aperto una procedura di infrazione nei confronti della Polonia e, il 25 luglio 2023, ha adito la Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 258 TFUE, allo scopo di censurare la violazione di vari principi e norme fondamentali del diritto dell'Unione¹⁹. Ritenendo che il Tribunale costituzionale polacco non dia più garanzie di indipendenza e imparzialità, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 47 CDFUE, la Commissione ha fatto valere la mancata osservanza da parte del Tribunale costituzionale della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela giurisdizionale effettiva e di indipendenza dei giudici²⁰. Ulteriore motivo di censura è costituito dalla violazione, da parte di tali sentenze, dei principi di autonomia, primato, efficacia e applicazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché del rispetto dell'autorità della giurisprudenza della Corte di giustizia, di cui agli articoli 2, 4, par. 3, e 19 TUE nonché all'art. 279 TFUE, in quanto il Tribunale costituzionale avrebbe ordinato a tutte le autorità polacche di disapplicare tali disposizioni dei Trattati. Qualche mese dopo, e nonostante tale procedura di infrazione, il Tribunale costituzionale, l'11 dicembre 2023, ha nuovamente sfidato l'autorità della Corte di giustizia, arrivando a contestarne, in quanto ritenuta *ultra vires*, la competenza a pronunciare, nell'ambito di un procedimento di infrazione, provvedimenti provvisori urgenti corredati da sanzioni²¹.

¹⁸ Trybunał Konstytucyjny 14 luglio 2021, P 7/20 e 7 ottobre 2021, K 3/21.

¹⁹ V. causa C-448/23, pendente.

²⁰ Il ricorso si riferisce in particolare a Corte giust. 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B. e a.*, e 6 ottobre 2021, C-487/19, *W.Ż.*

²¹ Trybunał Konstytucyjny sent. 11 dicembre 2023, K 8/21. La Corte di giustizia, allo scopo di evitare l'aggravarsi delle conseguenze derivanti dall'inadempimento dello Stato, aveva ingiunto il pagamento di penalità finanziarie in caso di inottemperanza ai provvedimenti cautelari adottati ai sensi dell'art. 279 TFUE nel corso della procedura di infrazione, v. le ordinanze Corte giust. 14 luglio 2021 e 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges) adottate in via provvisoria nel corso del procedimento per inadempimento introdotto dalla Commissione per contestare la compatibilità con il diritto dell'Unione della legge del 14 febbraio 2020 che ha modificato vari aspetti del sistema giudiziario polacco, anche costituzionale. In precedenza, v. ordinanze Corte giust. 20 novembre 2017, C-441/17 R, *Commissione/Polonia* (foresta di Białowieża); Corte giust. 20 settembre 2021, C-121/21 R, *Repubblica ceca/Polonia* (Mine de Turów). Secondo M.

2. *La giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio del rispetto dell'identità nazionale*

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia il principio del rispetto dell'identità nazionale è venuto in considerazione sotto profili piuttosto eterogenei tra loro.

Talvolta il principio è stato invocato per garantire il rispetto dell'organizzazione statale e della ripartizione delle competenze interne degli organi deputati all'applicazione del diritto dell'Unione²². Altre volte esso è stato utilizzato per giustificare deroghe alla libertà di circolazione. Già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte aveva infatti riconosciuto che elementi dell'identità costituzionale di uno Stato membro, come il rispetto della vita umana, l'abolizione dei titoli nobiliari, la tutela della lingua nazionale²³ e altro possano essere presi in considerazione ai fini del bilanciamento con le libertà fondamentali del Trattato. Penso ai casi *Omega*, *Sayn-Wittgenstein*, *Runevic-Vardyn e Wardin* là dove la Corte ha tutelato elementi dell'identità nazionale degli Stati membri effettuando un complessivo bilanciamento con altre esigenze, nel rispetto del test di proporzionalità e ragionevolezza, e avendo comunque presente la

CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 203, in questi casi la misura cautelare «assume una funzione di ordine pubblico».

²² Corte giust. 12 giugno 2014, C-156/13, *Digibet Ltd*; 24 ottobre 2013, C-151/12, *Commissione/Spagna*.

²³ La tutela della lingua come elemento caratterizzante l'identità nazionale degli Stati membri trova riscontro nell'art. 3, par. 3, TUE e nell'art. 22 della Carta che impongono all'Unione di rispettare la sua diversità culturale e linguistica; la questione della lingua assume pertanto rilievo in relazione ai diritti tanto degli Stati membri, come elemento dell'identità nazionale, quanto dei cittadini europei, come diritto fondamentale. V. Corte giust. 22 dicembre 2010, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, punto 86; più recentemente, 7 settembre 2022, C-391/20, *Boris Cilevičs e a.* In argomento v. P. MORI, *La tutela della diversità linguistica nell'Unione europea dai principi giuridici alla prassi: alcune riflessioni su una recente giurisprudenza dei giudici europei*, in *DUE*, 2012, p. 43 ss.

necessità di non compromettere l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione²⁴.

L'art. 4, par. 2, TUE è stato poi frequentemente richiamato dai giudici nazionali in presenza di diversi standard di tutela dei diritti fondamentali a livello europeo e a livello nazionale. La strada imboccata dalla Corte di giustizia è nota ed è stata definita in una serie di casi di rilievo costituzionale. Nella sentenza *Melloni* la Grande Sezione ha infatti escluso che in presenza di una misura europea di armonizzazione gli Stati membri possano avvalersi dell'art. 53 della Carta allo scopo di applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali che fossero più favorevoli di quelli europei²⁵. Nella sentenza *Akeberg Fransson*, pronunciata lo stesso giorno, la Corte ha invece stabilito che qualora un giudice di uno Stato membro si trovi a dover verificare la conformità ai diritti fondamentali «di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»²⁶. Quest'ultima giurisprudenza, ribadita anche recentemente in altri casi di rilievo “costituzionale”²⁷, è importante perché lascia agli Stati membri spazi di autonomia e rende più flessibile

²⁴ Corte giust. 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega*; *Sayn-Wittgenstein*, sopra citata; 12 maggio 2011, C-391/09, *Runevič-Vardyn e Wardyn*; nonché, più recentemente, 14 dicembre 2021, C-490/20, *Pancharevo*.

²⁵ Corte giust. 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, punti 60-63. Nella specie si trattava dell'art. 4 *bis*, par. 1, della 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, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009. Il caso trovava origine dal rinvio della Corte costituzionale spagnola, la quale si è poi adeguata alla pronuncia della Corte di giustizia con la sentenza Tribunal Constitucional 13 febbraio 2014, recurso de amparo 6922/2008, *Melloni*; in argomento v. VENEGONI, *Obblighi di adeguamento al diritto UE e 'controlimiti': la Corte costituzionale spagnola si adegua, bon gré mal gré, alla sentenza dei giudici di Lussemburgo nel caso Melloni*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 marzo 2014.

²⁶ Corte giust. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 29.

²⁷ V. sentenze *M.A.S. e M.B.*, sopra citata; *Euro Box Promotion e a.*, sopra citata; da ultimo, *Lin*, sopra citata.

l'intero sistema, pur mantenendo nella Corte di giustizia il controllo sulla coerenza del sistema.

3. Segue: *la lettura unitaria dei valori fondamentali comuni, della clausola identitaria e del principio di leale cooperazione*

Dalla giurisprudenza recente della Corte di giustizia riguardante il rispetto dello Stato di diritto è possibile ricostruire la dinamica tra i valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE (Stato di diritto, democrazia, tutela dei diritti fondamentali) e la c.d. clausola identitaria di cui all'art. 4, par. 2, sempre del TUE, unitamente al principio di leale cooperazione di cui al par. 3 dello stesso articolo.

In effetti, già dai primi casi giudiziari riguardanti le riforme della Corte costituzionale e dell'organizzazione della giustizia in Polonia il Governo di quel Paese, in questo sempre appoggiato da quello ungherese, ha sostenuto che l'organizzazione della giustizia rientra nella competenza degli Stati membri e che pertanto le istituzioni europee non avrebbero competenze in merito. L'argomento era stato fatto valere fin dalle prime raccomandazioni sullo Stato di diritto adottate dalla Commissione nel 2016 che erano state qualificate dalle autorità politiche polacche come «interferences into Poland's internal affairs», con evidenti suggestioni all'idea internazionalistica del dominio riservato²⁸.

Ebbene, già nelle prime sentenze in materia, la Corte di giustizia ha affermato che, per quanto l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza e nell'autonomia procedurale di questi ultimi, ciò nondimeno «nell'esercizio di tale loro competenza gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto

²⁸ Così nel comunicato con cui il Ministro degli esteri dà notizia della lettera del Governo di risposta alla raccomandazione della Commissione, www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/news/mfa_statement_on_the_polish_government_s_response_to_commission_recommendation_of_27_07_2016. La raccomandazione (UE) 2016/1374 della Commissione, del 27 luglio 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia si può leggere in *GUUE*, L 217/53 del 12 agosto 2016. Sul punto v. P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *federalismi.it*, 28 dicembre 2016.

dell'Unione»²⁹. Tra questi, in particolare, l'art. 19, par. 1, TUE in combinato con gli articoli 2 TUE e 47 CDFUE; e ciò in quanto il requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, «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»³⁰. Essa vi ha anzi avuto cura di precisare che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE «pone a carico degli Stati membri un obbligo di risultato chiaro, preciso e non accompagnato da alcuna condizione con riferimento all'indipendenza che deve caratterizzare i giudici chiamati a interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione»³¹, sicché esso ha efficacia diretta³².

Nelle sue più recenti sentenze la Corte ha ulteriormente precisato che l'art. 4, par. 2, TUE deve essere letto «tenendo conto delle disposizioni, di pari rango, sancite da detti articoli 2 e 19, paragrafo 1, secondo comma» e pertanto «non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti derivanti dalle stesse». E ha dunque chiarito che anche se «l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, così che essi 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». Secondo la Corte, infatti, «pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, quale valore comune alle

²⁹ Corte giust. 11 luglio 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte suprema), p. 52: «...Inoltre, richiedendo agli Stati membri di rispettare in tal modo detti obblighi, l'Unione non pretende affatto di esercitare essa stessa detta competenza né, pertanto, di arrogarsela, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica di Polonia». Secondo K. LENAERTS, *New Horizon for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal*, vol. 21, n. 1, 2020, p. 29 ss., spec. p. 33, «Those national rules are thus "circumscribed" by that fundamental principle».

³⁰ *Ibidem*, punto 58.

³¹ *A.B. e a.*, sopra citata, punto 146.

³² *RS*, sopra citata, punto 58 e giurisprudenza ivi citata.

loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo»³³.

Posto dunque che l'Unione non impone «agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi», nella scelta di tale modello costituzionale gli Stati membri sono comunque tenuti a rispettare i valori sanciti nell'art. 2 TUE³⁴. E ciò perché «l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che ...sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»³⁵.

Pur riconoscendo, entro quei limiti, l'autonomia degli Stati membri nella definizione della loro identità nazionale, la Corte nella sentenza *RS* ha però ribadito la propria competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione³⁶ e quindi anche a verificare che un obbligo derivante da tale diritto non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE. Pertanto, qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale

³³ Corte giust. 16 febbraio 2023, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, punto 233 e C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 234; 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), punti 72-74.

³⁴ *RS*, sopra citata, punto 43 e giurisprudenza ivi citata.

³⁵ *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, sopra citata, punto 67.

³⁶ V. *RS*, sopra citata, punto 52. V. anche, in termini generali, Corte giust. 2 settembre 2021, C-741/19, *Repubblica di Moldova*, punto 45: «...Conformemente all'articolo 19 TUE, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione di tale diritto nell'insieme degli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale effettiva spettante ai singoli in forza di detto diritto; la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva di detto diritto». Con riferimento al principio del primato del diritto dell'Unione, v. *Euro Box Promotion e a.*, sopra citata, punto 254 «spetta in ultima istanza alla Corte precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, poiché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione adottata da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte».

di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE³⁷, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'art. 4, par. 2, TUE. Questa disposizione, infatti, «non ha né come scopo né come effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro...a disapplicare una norma di diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale»³⁸. Come ulteriore conseguenza, nella sentenza *RS* viene precisato che una Corte costituzionale nazionale non può legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di ottemperare a una sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia³⁹.

La conclusione che si può ricavare dalla giurisprudenza relativa all'indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali è che là dove tali organi operano come parte del sistema dell'Unione, agendo nei «settori disciplinati» dal diritto di questa, e dunque come chiarito già nella sentenza sui giudici portoghesi⁴⁰, in un ambito più ampio di quello

³⁷ «Chiave di volta del sistema giurisdizionale» istituito dai Trattati (Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 176), l'art. 267 TFUE «osta a qualsiasi normativa o prassi nazionale idonea a impedire ai giudici nazionali, a seconda del caso, di avvalersi della facoltà o di conformarsi all'obbligo, di cui a tale articolo 267, di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte». Inoltre, «il fatto che i giudici nazionali non siano esposti a procedimenti o a sanzioni disciplinari per aver esercitato la facoltà, di loro esclusiva competenza, di adire la Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, costituisce una garanzia inerente all'indipendenza di tali giudici. Parimenti, nell'ipotesi in cui, a seguito della risposta della Corte, un giudice ordinario nazionale dovesse ritenere che la giurisprudenza della corte costituzionale nazionale sia contraria al diritto dell'Unione, il fatto che tale giudice nazionale disapplichino detta giurisprudenza, conformemente al principio del primato di tale diritto, non può in alcun modo essere idoneo a far sorgere la sua responsabilità disciplinare», *Euro Box Promotion e a.*, sopra citata, punto 254 e punto 260 e giurisprudenza ivi citata. Sul rinvio pregiudiziale come strumento idoneo ad esprimere i principi costituzionali del sistema, v. R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 1 ss.; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, ivi, n. 3, 2019, p. 441 ss.

³⁸ *RS*, sopra citata, punto 70.

³⁹ *Ibidem*, punto 72.

⁴⁰ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ove la Corte ha affermato che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, «riguarda "i settori disciplinati dal diritto dell'Unione", indipendentemente dalla

delineato dall'art. 51, par. 1, della CDFUE, i principi e i valori comuni di cui all'art. 2 TUE assumono portata conformativa. Ciò significa che pur restando libera la scelta di quello che la Corte ha definito “modello costituzionale” degli Stati membri, la struttura e le regole di funzionamento di quel modello, devono essere coerenti con i principi e i valori fondamentali comuni di cui all'art. 2 TUE.

Ne consegue che il principio dell'autonomia procedurale secondo cui, in mancanza di una specifica disciplina dell'Unione, è l'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro a definire, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela delle posizioni soggettive derivanti dal diritto dell'Unione⁴¹, trova un limite penetrante nei principi di indipendenza della magistratura e nel rispetto dei diritti fondamentali. In realtà e più in generale, non sembra azzardato ritenere che, in considerazione dell'estensione delle competenze dell'Unione, è l'intero ordinamento statale a subire significativi condizionamenti.

4. I valori sanciti nell'art. 2 TUE come identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune

Il quadro che ne emerge sembra porsi in una linea di continuità evolutiva con la precedente giurisprudenza, in particolare il parere 2/13⁴², nella quale si erano delineate le caratteristiche specifiche dell'ordinamento dell'Unione come costruzione giuridica, dotata di una propria struttura costituzionale, autonoma dal diritto degli Stati membri

situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta» (punto 29). Sul punto v. M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, n. 2, 2019, p. 245 ss.; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *SIE*, n. 2, 2020, p. 254 ss.

⁴¹ Corte giust. 16 dicembre 1976, 33/76, *Rewe*, punto 5. In argomento v. P. DE PASQUALE, B. NASCIMBENE, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *EJ*, n. 4, 2023, p. 5 ss.

⁴² Corte giust. parere 2/13, sopra citato, punto 166 ss.; nonché parere 30 aprile 2019, 1/17, punto 109 ss.; 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 33.

e dal diritto internazionale, ma comunque fondata sulla condivisione tra tutti gli Stati membri dei valori contenuti nell'art. 2 TUE.

Sotto questo profilo, è particolarmente rilevante l'affermazione della Corte, eccezionalmente riunita in Seduta plenaria per giudicare della legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria⁴³, secondo la quale quei valori «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»⁴⁴.

In quanto tali, i valori comuni, da un lato, esprimono innanzitutto il fondamento ideale, culturale e politico su cui si sono costituite le democrazie europee a partire dal secondo dopoguerra e contestualmente si è sviluppato il processo di integrazione europea in un continuo percorso osmotico⁴⁵. Dall'altro lato, essi costituiscono un elemento funzionale che condiziona, non solo l'appartenenza all'Unione⁴⁶, ma la stessa operatività del sistema: come infatti da tempo ripetuto dalla Corte, l'Unione è stata costruita sulla condivisione tra tutti gli Stati membri dei valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE. E la condivisione di tali valori «implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua»⁴⁷. La fiducia reciproca è la base su cui si articola il funzionamento

⁴³ 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, su cui v., *infra*, par. 5.

⁴⁴ *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, sopra citata, punti 127 e 232; e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, sopra citata, punti 145 e 264.

⁴⁵ A questo proposito si ricorda che già nel 1949 gli Stati fondatori del Consiglio d'Europa enunciarono il loro credo nei «valori spirituali e morali, che sono patrimonio comune dei loro popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia».

⁴⁶ Il riferimento è alle condizioni di adesione poste dall'art. 48 TFUE e al principio di non regressione enunciato dalla Corte di giustizia, 20 aprile 2021, C-896/19.

⁴⁷ V. *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, sopra citata, punto 125 e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, sopra citata, punto 143. Sul legame tra fiducia reciproca e Stato di diritto, da ultimo, v. F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Milano, 2021, p. 302 ss.; M. P. MADURO, *General Report*, in *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, vol. 1, 2023, p. 23 ss. Sulla natura costituzionale del principio della fiducia reciproca si rinvia a P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 654.

dell'ordinamento dell'Unione: le politiche dell'UE, comprese quelle relative al mercato interno e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si basano infatti sul presupposto che ciascun ordinamento giuridico nazionale sia fedele a quei valori, ovvero che vi venga rispettato il principio di separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura, che l'utilizzo del bilancio e dei fondi europei non sia contaminato da amministrazioni nazionali corrotte, che vengano garantito il pluralismo e le funzioni di controllo fondamentali come le organizzazioni della società civile e i media indipendenti.

E proprio la constatazione che i valori contenuti nell'art. 2 TUE «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune» ha portato la Corte di giustizia ad affermare, nelle due sentenze citate da ultimo, che l'Unione debba «essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori»⁴⁸. La Corte ha così rivendicato un vero e proprio ruolo di giudice costituzionale, competente a vigilare sul rispetto, da parte sia delle istituzioni europee, sia degli Stati membri, dei valori comuni sanciti nell'art. 2 TUE⁴⁹.

5. La difesa dei valori fondamentali comuni tra diritto, politica e condizionalità finanziaria

A questo punto, ovviamente, l'interrogativo investe il tema degli strumenti di cui dispone l'Unione per difendere i valori contenuti nell'art. 2 TUE, ma soprattutto quello della loro idoneità allo scopo o, in altri termini, della loro capacità di condizionare gli ordinamenti nazionali.

Tra gli strumenti previsti dai Trattati, la mitica opzione nucleare che sarebbe rappresentata dall'art. 7 TUE, nella realtà ha dimostrato di

⁴⁸ V. *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, sopra citata, punto 127 e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, punto. 145.

⁴⁹ Sul ruolo costituzionale della Corte di giustizia, v. 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.; P. DE PASQUALE, *I formanti del processo di integrazione europea: il ruolo della Corte di giustizia*, in *DPCE online*, p. 449 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 1, 2021, p. 73 ss.

possedere scarsissima, se non addirittura nulla, capacità di deterrenza⁵⁰. Le due procedure aperte nei confronti della Polonia⁵¹ e dell'Ungheria⁵², a ormai distanza di parecchi anni dalla proposta e nonostante i richiami del Parlamento europeo⁵³, non sono, infatti, finora mai andate oltre le fasi iniziali di audizione dei governi interessati davanti al Consiglio⁵⁴. Nel caso specifico, poi, le difficoltà procedurali e le soglie di voto – quattro quinti dei membri del Consiglio nella prima fase, l'unanimità del Consiglio europeo nella seconda – già di per sé non facilmente raggiungibili, di fatto hanno finito per consentire, almeno finora, ai due Stati membri censurati di usare il loro diritto di voto in modo interdittivo, l'uno in sostegno dell'altro, privando di qualsiasi prospettiva di successo la procedura.

⁵⁰ Si vedano, in proposito, le considerazioni di R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017 p. 605 ss.; B. NASCIBENE, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'article 7*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 672 ss.; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *FSJ*, n. 1, 2020, p. 14 ss.

⁵¹ Proposta di decisione del Consiglio, del 20 dicembre 2017, sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia (COM (2017) 835final); la Commissione ha espresso preoccupazioni sull'assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente e sulle riforme del sistema giudiziario polacco che ne minano gravemente l'indipendenza.

⁵² Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 settembre 2018, su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione. In particolare il Parlamento europeo ha espresso preoccupazioni sull'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e i diritti dei giudici; sul funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale; sulla corruzione e i conflitti di interesse; sulla tutela della vita privata e la protezione dei dati; sulla libertà di espressione; sulla libertà accademica; sulla libertà di religione; sulla libertà di associazione; sul diritto alla parità di trattamento; sui diritti appartenenti alle minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e sulla protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze; sui diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati; sui diritti economici e sociali.

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 gennaio 2020, sulle audizioni in corso a norma dell'art. 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria, P9_TA (2020) 0014.

⁵⁴ V. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020; V. L. PECH, *From "Nuclear Option" to Damp Squib? A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date*, in *verfassungsblog.de*, 13 November 2019, [verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib](https://www.verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib).

Anche le sentenze rese dalla Corte di giustizia in via pregiudiziale o all'esito di procedure di infrazione non sempre sono state eseguite adeguatamente, se non addirittura non lo sono state affatto. Occorrerà aspettare per vedere se nei casi di mancata esecuzione delle sentenze di inadempimento la Commissione deciderà di introdurre ricorsi *ex art.* 260 TFUE e se questi porteranno alla condanna a sanzioni pecuniarie⁵⁵.

L'assenza nei Trattati di un sistema di reazione realmente efficace alla violazione dei valori comuni da parte di uno Stato membro ha progressivamente portato le istituzioni alla ricerca, a Trattati invariati, di nuovi strumenti in chiave tanto preventiva che reattiva⁵⁶.

In primo luogo, le istituzioni politiche hanno promosso una serie di meccanismi più *soft* e meno formali, perché basati più esplicitamente sul "potere leggero della persuasione politica"⁵⁷, con l'obiettivo di prevenire e monitorare il rispetto dello Stato di diritto e a guidare gli Stati membri nella correzione delle carenze in materia.

A questo scopo, nel 2014 la Commissione, nel quadro dei poteri conferitile dall'art. 17 TUE, ha istituito il Nuovo quadro sullo Stato di diritto⁵⁸, ovvero una procedura per mezzo della quale ricercare una

⁵⁵ In proposito si può osservare come la richiesta della Polonia di revocare o ridurre l'ammontare della sanzione di 1 milione di euro al giorno stabilita dal Vice Presidente della Corte per la mancata sospensione dell'applicazione della c.d. legge di modifica (della legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della legge sulla Corte suprema nonché di altre leggi) nel corso della procedura *ex art.* 258 TFUE, (*Commissione/Polonia*, C-204/21, sopra citata) sia significativa della deterrenza che producono le sanzioni finanziarie.

⁵⁶ V. P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, pp. 199-209; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les États membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 769 ss.; nonché, per un quadro complessivo della tematica, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 230 ss.

⁵⁷ Cfr. il discorso sullo stato dell'Unione per il 2013 pronunciato il 12 settembre 2012 al Parlamento europeo dal Presidente della Commissione, www.europa.eu/rapid/press-releaseSPEECH-1-596.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM/2014/0158 final. In argomento, v. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca*, in *federalismi.it*, n. 12, 2016; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in*

soluzione in via informale con lo Stato membro interessato, prima di proporre formalmente l'apertura della procedura di cui all'art. 7 TUE o quella dell'art. 258 TUE. Utilizzato con la Polonia, il meccanismo ha consentito di aprire una fase dialogica tra la Commissione e le autorità polacche, che, nel persistere della situazione di violazioni del principio dello Stato di diritto ha poi portato alla proposta di cui all'art. 7 TUE⁵⁹ e all'apertura di numerose procedure di infrazione⁶⁰.

Anche il Consiglio, insieme agli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, ha deciso di sperimentare strade ulteriori di esercizio del suo controllo sul rispetto dello Stato di diritto all'interno dell'Unione. Con le Conclusioni approvate il 16 dicembre 2014, esso ha infatti attivato un meccanismo di Dialogo politico sullo Stato di diritto da condursi fra tutti gli Stati membri nell'ambito del Consiglio Affari generali⁶¹. Si

Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, p. 1 ss.; A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I CANOR, M. H. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law - Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law*, Research Paper n. 10, 2018; P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea?*, cit.

⁵⁹ V. sopra, nota 46.

⁶⁰ V., in particolare, v., *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, sopra citata; Corte giust. 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza dei tribunali ordinari); 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione/Polonia* (Régime disciplinaire des juges); *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, sopra citata. Con riferimento all'Ungheria, v., in particolare, Corte giust. 18 giugno 2020, C-78/18, *Commissione/Ungheria* (Trasparenza associativa); 6 ottobre 2020, C-66/18, *Commissione/Ungheria* (Enseignement supérieur); 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione/Ungheria* (Accueil des demandeurs de protection internationale); 16 novembre 2021, C-821/19, *Commissione/Ungheria* (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile); causa C-769/22, *Commissione/Ungheria*, ancora pendente, riguardante la c.d. legge sulla protezione dell'infanzia in quanto violerebbe le regole del mercato interno, i diritti fondamentali degli individui (in particolare delle persone LGBTIQ); inoltre, a causa della gravità di queste violazioni, la Commissione ha anche esplicitamente contestato la violazione i valori comuni stabiliti dall'art. 2 TUE.

⁶¹ Doc. 17014714. Attualmente «il dialogo annuale sullo Stato di diritto è stato sviluppato come esercizio politico dal Consiglio "Affari generali" e strutturato, nella pratica, nel primo semestre di ogni anno, in una sessione dedicata a cicli successivi di analisi specifiche per paese relative alla situazione dello Stato di diritto in cinque Stati membri e, nel secondo semestre di ogni anno, in due sessioni: una dedicata alla situazione generale dello Stato di diritto nell'Unione e l'altra a un'analisi specifica per paese, utilizzando sempre la relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto. Inoltre, il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha sviluppato una serie di

tratta di tutta evidenza di un “esercizio politico” che comporta tanto discussioni orizzontali di carattere generale quanto discussioni specifiche per Paese. Il Dialogo politico in seno al Consiglio si basa, tra l’altro, sulla relazione annuale sullo Stato di diritto adottata dalla Commissione nel quadro del Meccanismo europeo per lo Stato di diritto⁶².

Introdotta nel 2019, il Meccanismo è, infatti, finalizzato all’adozione della Relazione annuale sullo Stato di diritto. All’esito del dialogo che si svolge a vari livelli – sia negli Stati membri, coinvolgendo i parlamenti nazionali e la società civile, sia in ambito istituzionale europeo, nel Parlamento europeo e nel Consiglio – la relazione si conclude con l’adozione da parte della Commissione di raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro, allo scopo di indirizzarli verso l’adozione delle misure e delle riforme necessarie a risolvere le criticità rilevate al suo interno.

La valutazione della Commissione si concentra su quattro aspetti fondamentali: l’indipendenza, la qualità e l’efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri⁶³; la disciplina anticorruzione, ambito che evidentemente assume particolare rilevanza ai fini dell’applicazione del regolamento sulla condizionalità finanziaria, del quale parleremo a breve; la libertà e il pluralismo dei media⁶⁴; le questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri statali: qualità e inclusività del processo legislativo nazionale, ruolo delle corti costituzionali e delle

dibattiti tematici specifici su questioni relative allo Stato di diritto», conclusioni della Presidenza, 12 dicembre 2023, 16547/23.

⁶² Cfr. COM (2019) 163final, *Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione: il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, e COM (2019) 343final, *Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione: Programma d’azione*.

⁶³ Su questi aspetti interviene anche un altro meccanismo specifico, cioè lo *European Justice Scoreboard*, che consiste in un quadro di valutazione annuale della giustizia per ciascuno Stato membro, v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Quadro di valutazione UE della giustizia Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita*, COM (2013) 160final.

⁶⁴ Allo scopo di introdurre misure per proteggere i giornalisti e i fornitori di servizi di media da ingerenze politiche, la Commissione ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell’ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE, COM (2022) 457final.

autorità indipendenti nazionali e, infine, ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani e delle organizzazioni della società civile.

Sebbene non vincolanti, tali raccomandazioni hanno riflesso diretto su altri strumenti maggiormente impegnativi sotto il profilo finanziario, ai quali forniscono gli elementi di valutazione della situazione nazionale⁶⁵.

Negli ultimi anni si è infatti andata affermando l'idea di subordinare il godimento da parte degli Stati membri dei benefici economici derivanti dalla partecipazione all'Unione alla condizionalità del rispetto da parte degli stessi Stati dei valori comuni sanciti nell'art. 2 TUE, in particolare dello Stato di diritto, e dei principi tutelati nella Carta dei diritti fondamentali ma anche, e più in generale, dei grandi obiettivi dell'Unione. Da qui l'idea di ricorrere in questi casi, in chiave tanto preventiva che reattiva, alla leva finanziaria: di condizionare, cioè, l'erogazione dei fondi dell'Unione al rispetto di quei valori e di quei diritti⁶⁶.

Nel quadro della governance economica, il Ciclo del Semestre europeo può infatti portare all'adozione di raccomandazioni specifiche per paese su questioni macroeconomiche e strutturali rispetto alle quali si rendono necessarie riforme riguardanti i sistemi giudiziari, la lotta alla corruzione, e la qualità e l'inclusività del processo legislativo. Anche il dispositivo per la ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)⁶⁷ comporta che, per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e l'istituzione di sistemi di controllo adeguati, i piani nazionali per la ripresa e la resilienza prevedano misure direttamente connesse a questioni relative allo Stato di diritto (traguardi e obiettivi),

⁶⁵ Da ultimo v., comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, COM (2023) 800final.

⁶⁶ In argomento v. M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *EP*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 697 ss.; C. LADENBURGER, Y. MARINOVA, J. TOMKIN, *Institutional Report*, in *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, vol. 1, 2023, p. 95 ss.

⁶⁷ Regolamento (EU) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. V., inoltre, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE*, COM (2023) 99final.

il cui conseguimento soddisfacente è necessario per sbloccare i pagamenti a titolo del dispositivo stesso⁶⁸.

Inoltre, all'esito del negoziato sul piano finanziario pluriennale 2021-2027 sono stati previsti ulteriori, più specifici, strumenti di condizionalità finanziaria.

Per la protezione del bilancio europeo in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri è stato infatti adottato il regolamento 2020/2092⁶⁹, il quale introduce un regime generale di

⁶⁸ Con la decisione di esecuzione (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1), del 17 giugno 2022, il Consiglio ha approvato la valutazione positiva da parte della Commissione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia. Tra i traguardi da raggiungere prima dell'erogazione dei pagamenti nell'ambito del dispositivo la decisione indica una riforma del sistema giudiziario che rafforzi l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali, specificando che «la Polonia dovrebbe rispettare tali traguardi prima della presentazione della prima richiesta di pagamento e nessun pagamento nell'ambito del dispositivo può essere effettuato prima di averli conseguiti». Il Parlamento europeo, considerato che «in Polonia la situazione dello Stato di diritto è peggiorata e l'indipendenza della magistratura continua a destare serie preoccupazioni, come risulta anche da diverse sentenze della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo», ha però criticato, ad ampia maggioranza, la decisione (v. 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)). Il 29 febbraio 2024, a seguito delle riforme che il nuovo Governo polacco ha cominciato ad apportare, la Commissione ha deciso di sbloccare i fondi del RRF (v. European Commission – Press release, IP/24/1222) e quelli a valere sui fondi di coesione sospesi in forza del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, su cui v. *infra* p. 22 e note 66 e 67.

Nonostante la situazione dello Stato di diritto in Ungheria presenti forti criticità, anche il PNRR ungherese è stato approvato (decisione di esecuzione (UE) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria) con l'impegno di raggiungere 27 super-obiettivi per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro abusi sullo Stato di diritto.

⁶⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit. Come è noto l'adozione del regolamento ha avuto un percorso accidentato a causa, prima, dell'opposizione della Polonia e dell'Ungheria le quali, allo scopo di impedirne l'approvazione, hanno boicottato l'intero negoziato finanziario, e poi, finalmente sbloccata l'impasse con le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020 ed entrato in vigore il regolamento, ne hanno contestato la validità davanti alla Corte di giustizia. Con le

condizionalità allo scopo di assicurare una reazione efficace contro violazioni sistemiche dello Stato di diritto⁷⁰. Adottato sulla base dell'art. 322 TFUE, il regolamento presuppone, per la sua applicazione, che tali violazioni «compromett[a]no o rischi[X]no seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari» (art. 4, par. 1). Ciò può ad esempio verificarsi quando, nello Stato membro interessato, manchi o venga impedito un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti sull'uso non fraudolento di fondi europei attribuitigli. In queste eventualità la Commissione e il Consiglio possono arrivare alla sospensione parziale o totale dell'erogazione dei contributi a valere sullo Stato responsabile⁷¹.

sentenze *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, sopra citata e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21, sopra citata rese in seduta plenaria, la Corte ha ritenuto il regolamento pienamente legittimo, respingendo tutti i motivi di ricorso. Sulla vicenda v., P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 1, Napoli, 2022, p. 391 ss.; B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *EJ*, n. 2, 2022; L. PECH, *No More Excuses. The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, in *verfassungsblog.de*, 16 February 2022; F. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 1, Napoli, 2022, p. 407 ss.

⁷⁰ Il regolamento prevede che le misure sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, alla quale spetta la vigilanza preventiva sui comportamenti degli Stati membri (art. 6), e possono portare alla sospensione totale o parziale dell'erogazione dei versamenti previsti allo Stato responsabile (art. 5). Il regolamento è stato applicato per la prima volta nei confronti dell'Ungheria; il 18 settembre 2022 la Commissione ha infatti adottato una proposta di decisione che è poi stata adottata dal Consiglio (decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria). La decisione sospende il 55% degli impegni di bilancio nell'ambito dei fondi di coesione (6,3 miliardi), richiede numerose riforme nei settori degli appalti pubblici, dell'azione penale, del conflitto di interessi, della lotta alla corruzione e dei trust di interesse pubblico.

⁷¹ Il Consiglio ha applicato il regolamento per la prima volta nei confronti dell'Ungheria con la decisione di esecuzione (UE) 2022/2506, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria con la quale sono stati sospesi il 55% degli impegni di bilancio nell'ambito dei fondi di coesione (6,3 miliardi); la decisione richiede 17 riforme.

Il regolamento sulla condizionalità finanziaria è stato poi affiancato, nel 2021, dal regolamento sulle disposizioni comuni (CPR) che si applica agli otto Fondi europei sottoposti a regime di gestione concorrente⁷². Il regolamento sostituisce il sistema della condizionalità *ex ante* prevista dal precedente regime con un sistema di tipo proattivo, per cui la concessione dei fondi delle politiche di coesione è condizionata al rispetto di una serie di requisiti normativi e strutturali che devono essere posseduti dagli Stati membri beneficiari prima della programmazione e durante tutta la fase dell'attuazione. A questo scopo il regolamento prevede condizioni abilitanti tematiche e condizioni abilitanti orizzontali applicabili in via generale. Tra queste ultime assume un rilievo particolare la clausola prevista nell'art. 9, ai sensi della quale «in sede di attuazione dei fondi, gli Stati membri e la Commissione garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»⁷³.

6. *Brevi considerazioni conclusive*

Gli strumenti passati brevemente in rassegna hanno evidentemente ambiti di applicazione, modalità di funzionamento e producono effetti diversi, ma sono tutti accomunati dall'obiettivo, diretto o indiretto, di promuovere e tutelare il rispetto dei valori fondamentali sanciti nell'art. 2 TUE.

Così mentre il regolamento generale del 2020 presuppone l'esistenza di una situazione che configura una violazione dello Stato di diritto tale da compromettere la sana gestione del bilancio dell'Unione, gli altri atti menzionati hanno la funzione di promuovere e garantire i diritti fondamentali e i grandi obiettivi della stessa, come la politica sociale e l'ambiente⁷⁴, i quali, pur non essendo espressamente elencati

⁷² Regolamento (UE) 2021/1060, cit.

⁷³ Il regolamento ha finora avuto applicazione nei confronti di Polonia, Ungheria e Cipro, v. F. BACCINI, *La Commissione Ue ha sospeso i pagamenti a Polonia, Ungheria e Cipro per possibili violazioni dei diritti umani*, in www.eunews.it/2023/02/06/fondi-ue-congelati-polonia-ungheria-cipro/.

⁷⁴ Si vedano, a questo proposito, anche le clausole di condizionalità ambientale e di condizionalità sociale (condizioni di lavoro e sicurezza dei lavoratori agricoli) previste, nel quadro della Politica agricola comune, dal regolamento (UE) 2021/2115

tra i valori contenuti nell'art. 2, sono collocati dall'art. 3, par. 3, TUE tra le componenti dello sviluppo sostenibile. E del resto la Carta dei diritti fondamentali contiene un Titolo IV, dedicato alla Solidarietà, in cui sono enunciati i diritti sociali e il principio di tutela dell'ambiente.

In conclusione, l'insieme delle procedure di controllo delle politiche di bilancio nazionali e degli strumenti finanziari dell'Unione mette a disposizione delle istituzioni europee mezzi di pressione incisivi e in grado di orientare gli Stati membri a realizzare le riforme necessarie e funzionali al rispetto dei valori comuni e all'effettività delle politiche dell'Unione. Basti pensare che la Commissione è stata in grado di bloccare più di 28 miliardi di fondi europei destinati all'Ungheria seguendo le tre strade del PNRR, del regolamento sulla condizionalità finanziaria e di quello sulle disposizioni comuni. E anche nei confronti della Polonia sono stati congelati i fondi del PNRR in attesa delle necessarie riforme della giustizia, mentre la Commissione ha sospeso l'erogazione dei rimborsi delle richieste di pagamento di vari programmi operativi nazionali di alcuni Fondi europei in quanto non è soddisfatta la condizione abilitante generale sull'effettiva applicazione della Carta dei diritti fondamentali.

E tuttavia, non ci si può nascondere che, ancora una volta, anche la gestione di questi strumenti finanziari resta sempre e in ultima analisi condizionata dalle circostanze politiche e dalle valutazioni degli Stati membri⁷⁵.

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 (articoli 12 ss.).

⁷⁵ Allo scopo di convincere il Governo ungherese a non opporsi all'apertura dei negoziati di adesione dell'Ucraina, la Commissione ha deciso di sbloccare i fondi che erano stati congelati, ai sensi del citato regolamento 2021/1060, a causa del mancato raggiungimento degli standard di indipendenza della magistratura, v. decisione, del 13 dicembre 2023, C(2023) 9014final/2. S. TECZÁR, *Why the EU silence on why Orbán's €10bn was unblocked?*, in *euobserver*, 26 February 2024, www.euobserver.com/opinion/158136. Il Parlamento europeo ha deciso di ricorrere alla Corte di giustizia per l'annullamento della decisione, v. www.euractiv.it/section/capitali/news/il-controllo-democratico-dellue-e-sotto-esame-il-parlamento-fa-causa-alla-commissione-per-lungheria.

ABSTRACT (ITA)

Il lavoro affronta la questione della funzione e della portata della clausola identitaria sancita nell'art. 4, par. 2, TUE alla luce delle tensioni tra le rivendicazioni delle giurisdizioni nazionali, supreme o costituzionali, e il ruolo della Corte di giustizia come giudice ultimo del diritto dell'Unione. Viene esaminata l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sui valori fondamentali comuni, tra cui in particolare il principio dello Stato di diritto, alla luce della clausola identitaria e del principio di leale cooperazione, valori che la Corte ha stabilito costituire l'identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Infine, il lavoro esamina il quadro degli strumenti giuridici, politici e finanziari, posti a difesa dei valori fondamentali comuni.

ABSTRACT (ENG)

The paper deals with the question of the nature and scope of the identity clause provided for in Article 4, (2), TEU in the light of the tensions between the national higher or constitutional Courts and the Court of Justice. The analysis of the ECJ case law highlights that the common values provided for in Article 2 TUE constitute the identity of the Union as a common legal order and that they are closely linked to the identity clause and the principle of sincere cooperation. Finally, the framework of legal, political and financial instruments put in place to defend common fundamental values is examined.