



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 3/2021

1. LA CORTE SI PRONUNCIA SULLA LEGITTIMITÀ DELLA RISOLUZIONE CON CUI IL PARLAMENTO EUROPEO HA ATTIVATO L'ART. 7, PAR. 1, TUE NEI CONFRONTI DELL'UNGHERIA

1. Introduzione

Con sentenza del 3 giugno 2021 (Causa [C-650/18](#)), la Corte di giustizia ha respinto il ricorso dell'Ungheria contro la [risoluzione](#) del Parlamento europeo che ha attivato la procedura ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE, volta a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave, da parte di detto Stato membro, dei valori su cui si fonda l'Unione europea.

Secondo taluni commentatori «the judgement of the Grand Chamber of the Court of Justice [...] has been one of the most anticipated cases of the year, adding fuel to the flame of the 'rule of law blacksliding' saga» (X. GROUSSOT, A. ZEMSKOVA, *Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in [EU Law Live](#), 7 June 2021).

Invero, appare subito evidente come, a differenza delle altre sentenze concernenti la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea, in questa circostanza il giudice dell'Unione non si è pronunciato sulla portata e sull'applicabilità dei valori enunciati all'art. 2 TUE, ma si è invece soffermato su taluni aspetti di natura procedurale, segnatamente l'interpretazione delle norme dei trattati che disciplinano le modalità di voto del Parlamento europeo ai fini dell'attivazione del meccanismo *ex art. 7 TUE*.

Nonostante ciò, la pronuncia in esame presenta diversi elementi di interesse. In primo luogo, infatti, offre materiale di riflessione su alcuni rilevanti profili di diritto processuale dell'Unione, in particolare con riguardo al ricorso per annullamento. In secondo luogo, pone fine alla condizione di incertezza giuridica che gravava sull'attuazione del meccanismo sanzionatorio ai sensi dell'art. 7 TUE nei confronti dell'Ungheria, che rischiava pure di indebolire ulteriormente una procedura dimostratasi finora poco efficace.

Proprio con riferimento a quest'ultima osservazione, prima di entrare nel merito della questione, vale la pena di notare come, sotto un profilo di mera coincidenza temporale, la sentenza in questione sia stata emessa pochi giorni prima dell'adozione della [risoluzione](#) con cui il Parlamento europeo ha duramente criticato l'inerzia mostrata sia del Consiglio che della Commissione nella tutela dei valori fondanti dell'Unione. Da un lato, infatti, il Consiglio, dall'attivazione della procedura *ex art. 7, par. 1 TUE*, si è limitato

ad organizzare tre audizioni della Polonia e due dell'Ungheria nell'ambito del Consiglio "Affari generali", senza ottenere dalle stesse alcun risultato concreto. Dall'altro lato, la Commissione ha deciso di non ricorrere al meccanismo di condizionalità istituito attraverso il regolamento [2018/324](#), ignorando così le sollecitazioni pervenute in tal senso dal Parlamento europeo (per un commento alla risoluzione, cfr. S. PLATON, *Bringing a Knife to a Gunfight The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act*, in *Verfassungsblog*, 11 June 2021). Inoltre, nella stessa risoluzione il Parlamento europeo ha anche richiamato la sua precedente [risoluzione](#) del 25 marzo 2021, in cui aveva indicato una precisa data di scadenza entro cui attivare il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto, affermando altresì che, nel caso in cui ciò non fosse avvenuto, avrebbe proposto un'azione volta ad accertare la carenza della Commissione ai sensi dell'articolo 265 TFUE (sull'argomento cfr. M. CHAMON, *A Hollow Threat. The European Parliament's plan to bring the Commission before the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 16 June 2021; R. TORRESAN, "Fuoco incrociato" sulla Commissione nella rule of law crisis?, in *EUblog.eu*, 23 giugno 2021).

Va ancora rilevato che la detta risoluzione si pone in stretta continuità con altre iniziative del genere intraprese dal Parlamento, tra cui, in particolare, la [risoluzione](#) del 16 gennaio 2020, nella quale aveva espresso seria preoccupazione per il fatto che le poche audizioni organizzate dal Consiglio nell'ambito della procedura *ex art. 7 TUE* non fossero sufficientemente obiettive, trasparenti e aperte, esprimendo anche rammarico per il fatto che le stesse non avessero ancora portato a progressi significativi da parte dei due Stati membri in questione per quanto riguarda l'eliminazione dei rischi evidenti di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 TUE (cfr. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 166-210).

Tornando, però, alla sentenza in esame, occorre innanzitutto ricostruire brevemente i fatti da cui ha tratto origine la controversia.

È opportuno ricordare che la questione ungherese ha iniziato a destare preoccupazione già a partire dal 2010. Tuttavia, la Commissione ha inizialmente deciso di adottare un approccio c.d. tecnico, evitando di attivare il meccanismo *ex art. 7 TUE* e ricorrendo invece alla procedura di infrazione con riguardo a talune specifiche violazioni del diritto dell'Unione. Tale approccio è stato, invero, criticato dal Parlamento europeo, il quale avrebbe preferito che la situazione fosse dall'inizio affrontata in maniera sistemica (sull'origine della crisi del *rule of law* in Ungheria e sul differente approccio adottato dalla Commissione europea rispetto alla crisi polacca, cfr. EDITORIAL COMMENT, *Hungary's New Constitutional Order and "European Unity"*, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 871-883; R. LA ROSA, *Il rispetto dello Stato di diritto e la questione ungherese*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, pp. 47-69; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, *Why Poland and not Hungary?*, in *Verfassungsblog*, 8 March 2018; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragioni di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 605-612; B. BAKO, *Hungary's Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for 'Informed' EU Sanctions*, in A. VON BOGDAND, Y. P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDTPP (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin, 2021, pp. 36-69; si consenta, inoltre, di rimandare anche a F. BATTAGLIA, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea fra strumenti di natura politica e mezzi giurisdizionali*, in F.

ANGHELONE, F. BATTAGLIA, F. CHERUBINI (a cura di), *Uniti si può. I valori dell'Unione europea in tempo di crisi*, Roma, 2019, pp. 11-58).

Anche in dottrina si è affermato che il ricorso alle procedure di infrazione sarebbe stato fallimentare perché «although Hungary did de facto not comply with the CJEU's decisions in some of the cases, the respective issues were regarded as solved» (B. BAKO, *Hungary's Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for 'Informed' EU Sanctions*, cit., p. 53).

Dal canto suo, però, il Parlamento europeo in quella fase non poteva prendere iniziative di carattere sistemico, come l'attivazione dell'art. 7, par. 1, TUE, per ragioni meramente numeriche. Tutte le risoluzioni in materia di *rule of law* adottate in quel periodo nei confronti dell'Ungheria mostrano, infatti, come l'Assemblea non disponesse della maggioranza necessaria ad attivare l'art. 7, par. 1, TUE. Pertanto, l'unico strumento a sua disposizione rimaneva quello di sollecitare le altre istituzioni, soprattutto la Commissione europea, a farlo.

A rendere inerte il Parlamento ha contribuito, senz'altro, l'appartenenza di Fidesz, il partito al governo in Ungheria, al gruppo del Partito popolare europeo (PPE), cioè la più numerosa forza politica presente nel Parlamento europeo.

Difatti, solo quando all'interno del PPE hanno iniziato a manifestarsi quelle spaccature che hanno poi portato all'espulsione di Fidesz dal gruppo PPE, il Parlamento europeo ha potuto adottare misure concrete.

È proprio in tale contesto che, ad agosto 2018, la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha votato (37 voti favorevoli, 19 contrari e nessun astenuto), la [relazione](#) dell'on. Judith Sargentini, contenente una proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione.

Anche alla luce della situazione appena descritta, la detta relazione è stata approvata dalla plenaria il 12 settembre successivo con una maggioranza non esigua, segnatamente con 448 voti favorevoli, 197 contrari e 48 astensioni (cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, in *federalismi.it*, 2018, pp. 1-3; M. ARANCI, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus*, 17 settembre 2018).

Come si vedrà, il risultato della votazione è al centro della controversia in esame. Secondo gli esponenti di Fidesz, infatti, la relazione Sargentini non sarebbe stata approvata perché «only by violating voting rules was it possible to reach the necessary two-thirds majority laid out in the treaty» (cfr. [qui](#)). Il nodo della questione era sostanzialmente rappresentato dal fatto se le astensioni, ai fini del raggiungimento della soglia di maggioranza necessaria, dovessero essere computate tra i voti espressi.

2. Brevi osservazioni sul ricorso dell'Ungheria

Nel [ricorso](#) presentato il 16 novembre 2018, il governo ungherese ha contestato il sistema di calcolo dei voti adottato dal Parlamento europeo.

In tal senso, la disciplina di riferimento è desumibile dalla lettura combinata dell'art. 7, par. 5, TUE, dell'art. 354 TFUE, dell'art. 231 TFUE e dell'art. 178, par. 3, del Regolamento interno del Parlamento europeo.

Innanzitutto, l'art. 231 TFUE, stabilisce che il Parlamento, salvo contrarie disposizioni dei trattati, delibera a maggioranza qualificata.

Per quanto concerne, invece, la procedura *ex art. 7 TUE*, la norma rilevante è l'art. 354 TFUE, ai sensi del quale, ai fini dell'art. 7 TUE, il Parlamento europeo non delibera secondo quanto disposto all'art. 231 TFUE, ma a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono.

Infine, in merito al computo delle astensioni, l'art. 178, par. 3, del Regolamento interno del Parlamento europeo vigente al momento della votazione della risoluzione in questione, al pari dell'attuale art. 187, par. 3, stabiliva che, per l'approvazione o la reiezione di un testo, entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro, salvo nei casi per i quali i trattati prevedano una maggioranza specifica.

Dalla lettura combinata delle dette norme, il ricorrente è giunto alla conclusione che la soglia da raggiungere per l'approvazione della relazione Sargentini avrebbe dovuto essere di 462 voti favorevoli e non di 448, poiché fra i voti espressi avrebbero dovuto essere computati anche gli astenuti.

Vale la pena di ricordare che, prima della votazione, il presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani, aveva chiesto al Servizio giuridico dell'istituzione un parere proprio in tema di calcolo delle astensioni nel computo dei due terzi dei voti espressi. Secondo tale [Parere](#), reso il 7 settembre 2018 in forma confidenziale, ma poi diventato di dominio pubblico a seguito della sua pubblicazione sul sito d'informazione *Politico.eu*, si riteneva che, alla luce della prassi seguita fino a quel momento dalla plenaria, anche in caso di voto a maggioranza dei due terzi, le astensioni non dovessero essere tenute in considerazione nel computo dei voti complessivi.

Su questo punto, in realtà, la dottrina fece notare come la prassi richiamata nel parere del Servizio giuridico, che riguardava casi antecedenti al 2016, fosse perfettamente conforme a quanto previsto dal Regolamento interno del Parlamento europeo al tempo vigente, il quale sanciva che nel calcolo dei voti espressi dovessero essere conteggiati solo quelli a favore e quelli contro. Invece, la stessa prassi non sarebbe stata allineata al dettato normativo del regolamento interno successivo al 2016, poiché quest'ultimo, non si limita ad affermare che «nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro», ma aggiunge «salvo nei casi in cui i trattati prevedano una maggioranza specifica». Per 'maggioranza specifica', quindi, si sarebbe dovuto intendere qualsiasi maggioranza differente da quella, di regola, prevista all'art. 231 TFUE, tra cui la maggioranza dei due terzi dei voti espressi (così C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria*, cit.).

Anche prima della votazione, taluni commentatori avevano messo in evidenza come l'astensione avrebbe potuto costituire «[a] particularly important option for the European People's Party, to which Orbán's Fidesz also belongs», poiché, dalla lettura combinata delle disposizioni summenzionate, si sarebbe potuti giungere alla conclusione che «Silence means Dissent» (M. STEINBEIS, *Silence means Dissent*, in [Verfassungsblog](#), 8 September 2018).

Proprio in ragione della controversa decisione assunta dal Parlamento europeo in merito al calcolo dei voti, pochi giorni dopo l'approvazione della risoluzione con cui è stata attivata la procedura *ex art. 7 TUE* nei confronti dell'Ungheria, fu preannunciata la possibilità di un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia (Cfr. H. LABAYLE, *Winter is coming: la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'Etat de droit*, 26 settembre 2018, disponibile [qui](#)).

A tal riguardo, in dottrina si era affermato che la possibilità di un ricorso alla Corte di giustizia non appariva di immediata evidenza per due ragioni: 1) perché l'art. 269 TFUE limita il proprio raggio d'azione ai soli vizi procedurali concernenti soltanto gli atti del Consiglio o del Consiglio europeo nelle procedure *ex art. 7 TUE*; 2) poiché, l'art. 263 TFUE può essere impiegato soltanto a fronte di atti che dispiegano effetti giuridici verso terzi e ciò non si sarebbe verificato nel caso di specie, in quanto il voto del Parlamento sarebbe stato soltanto propedeutico ad una futura ed eventuale pronuncia del Consiglio (così, M. ARANCI, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, cit.).

Diversamente, invece, altri autori avevano sostenuto che un eventuale ricorso, sebbene non avrebbe potuto far leva sull'art. 269 TFUE, avrebbe potuto essere basato sull'art. 263 TFUE, poiché la risoluzione in questione doveva considerarsi come un atto idoneo a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. A sostegno di tale tesi, in particolare, si faceva valere il fatto che, a seguito della constatazione di un rischio evidente di violazione grave *ex art. 7, par. 1 TUE*, lo Stato in questione a tacer d'altro, viene a perdere la qualità di 'paese d'origine sicuro' ai sensi del protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, con la conseguenza che il cittadino che abbia presentato la domanda di asilo si ritrova legittimato a presentarla e a farla esaminare in un altro Stato membro (in questo senso v. C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria*, cit.).

Tornando, però, al ricorso, oltre all'argomentazione appena richiamata, il governo ungherese aveva fatto valere: 1) l'omissione da parte del Parlamento europeo di ottenere il parere della sua Commissione affari costituzionali (AFCO) riguardo all'interpretazione del regolamento interno, sebbene, prima della votazione, fossero emersi fondati dubbi in merito alla modalità di computo dei voti, violando così il principio di certezza del diritto; 2) la violazione dei diritti democratici dei deputati al Parlamento europeo, poiché questi ultimi non avevano potuto compiutamente svolgere le funzioni di rappresentanza del popolo ai sensi del principio di democrazia, che include altresì la possibilità di astensione; 3) la violazione del principio di leale cooperazione, dal momento che la risoluzione conteneva affermazioni che facevano riferimento a procedimenti per inadempimento già conclusi o ancora pendenti. Questi argomenti, peraltro, hanno assunto un rilievo senz'altro minore nell'economia della decisione della Corte e non meritano quindi particolari approfondimenti.

3. Alcune considerazioni sulla pronuncia della Corte

Come detto, il primo aspetto da prendere in esame riguarda la ricevibilità del ricorso, in modo da valutare come il giudice dell'Unione abbia interpretato l'art. 269 TFUE e l'art. 263, cioè le due norme ai sensi delle quali poteva essere adita la Corte.

Come noto, l'art. 269 TFUE pone una limitazione al controllo giurisdizionale degli atti adottati nell'ambito della procedura *ex art. 7 TUE* (per un approfondimento sulla disposizione, cfr. C. SANNA, *Art. 269 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp.2130-2132; M.F. ORZAN, *Art. 269 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 1963-1964; B. NASCIMBENE, *Le sanzioni ex art. 7 TUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, pp. 192-199). Naturalmente, trattandosi di una deroga alla competenza della Corte di giustizia, in dottrina è stato correttamente sottolineato come la stessa debba essere interpretata in

maniera restrittiva, nel senso che dalla regola specifica posta dall'art. 269 TFUE non devono farsi discendere limiti ulteriori rispetto a quelli relativi al sindacato della legittimità della constatazione del Consiglio o del Consiglio europeo ex art. 7 TUE (N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi» dei trattati?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2018, p. 14).

Inoltre, quanto al suo contenuto, si è sottolineato come la scelta di limitare la competenza della Corte ai soli profili di natura procedurale sia riconducibile all'idea che la constatazione di una violazione grave dei valori sanciti all'art. 2 TUE implichi considerazioni di natura politica, ancor prima che giuridica, rilevando, altresì che tale scelta non poteva che suscitare ampie perplessità (M.F. ORZAN, *Art. 269 TFUE*, cit.).

Ad esempio, per quanto concerne il riferimento alle “prescrizioni di carattere procedurale”, taluni autori hanno affermato che, se si considera che la limitazione prevista dall'art. 269 TFUE riguarda solo la constatazione di cui al par.1 e al par. 2, e non pure le sanzioni di cui al par. 3, se ne potrebbe ricavare una competenza più estesa di quella limitata alle sole questioni procedurali, che ricomprenderebbe anche il merito e gli effetti delle sanzioni.

A tal proposito, però, si è anche rilevato che, mancando un qualunque precedente di applicazione dell'art. 269, sarebbe stato difficile individuare quale sarebbe stata l'interpretazione che la Corte avrebbe privilegiato quanto alla estensione della propria competenza a decidere su questioni non strettamente procedurali (B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in [Eurojus](#), 24 ottobre 2017).

Anche per tale motivo, vi era una indubbia attesa per una pronuncia della Corte che facesse chiarezza sulla portata dell'art. 269 TFUE.

Finora, infatti, soltanto nella sentenza *Pringle* (causa [C-370/12](#)), la Corte si era limitata a porre a confronto la propria competenza nell'ambito delle procedure di revisione dei trattati e quella di cui all'art. 269 TFUE. In quella circostanza, infatti, il Consiglio europeo, nelle proprie osservazioni aveva sostenuto che nel caso di specie la Corte non avrebbe potuto giudicare, sotto il profilo del contenuto, la compatibilità della decisione di revisione del trattato con il diritto primario, ma, tutt'al più, il rispetto delle prescrizioni di carattere procedurale previste all'art. 48, par. 6, TUE, in quanto, diversamente, si sarebbe creato un nuovo diritto dei trattati, la cui validità sarebbe stata sottratta ad un controllo di validità della Corte.

A tali argomentazioni, però, la Corte ha replicato rilevando che «occorre anzitutto osservare che nei trattati non si rinviene alcuna limitazione dei poteri di controllo della Corte in relazione al rispetto delle prescrizioni di carattere procedurale. Questo riscontro riveste particolare importanza se si considera che l'articolo 269 TFUE disciplina espressamente una limitazione siffatta per un'ipotesi diversa, vale a dire per gli atti adottati a norma dell'articolo 7 TUE. Ne consegue che la Corte può, in linea di principio, verificare anche il contenuto e non soltanto gli aspetti procedurali di una decisione di modifica del trattato adottata ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 6, TUE» (Causa [C-370/12](#), punto 23).

La Corte, quindi, era sembrata poco propensa ad adottare un'interpretazione estensiva in merito alla portata dell'art. 269 TFUE, anche se si tratta di un passaggio incidentale e in fondo marginale nell'economia complessiva della pronuncia, per poterne ricavare un indirizzo chiaro della giurisprudenza.

Neppure la pronuncia in esame ha però contribuito a sciogliere i nodi giuridici summenzionati. La Corte, invero, è partita dal presupposto che l'art. 269 TFUE, nel subordinare la possibilità di proporre un ricorso di annullamento avverso gli atti adottati dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'art. 7 TUE a condizioni più rigorose rispetto a quelle imposte dall'art. 263 TFUE, implica una limitazione della competenza generale che tale disposizione conferisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione e deve essere, pertanto, interpretato restrittivamente (causa [C-650/18](#), punto 31).

Successivamente, la Corte ha rilevato che l'art. 269 TFUE riguarda soltanto gli atti del Consiglio e del Consiglio europeo, mentre non menziona le risoluzioni del Parlamento europeo, adottate nell'ambito della procedura prevista dall'art. 7 TUE, in quanto le dette risoluzioni non sono nominativamente menzionate nell'art. 269 TFUE. Di conseguenza, la Corte ha stabilito che con quest'ultimo disposto gli autori dei trattati non hanno inteso escludere un atto, quale la risoluzione impugnata, dalla competenza generale riconosciuta alla Corte di giustizia dell'Unione europea dall'art. 263 TFUE ai fini del controllo della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione (*Ibidem*, punti 32-33).

In tal senso, va condivisa l'idea espressa dal giudice dell'Unione secondo cui «una siffatta interpretazione dell'articolo 269 TFUE è peraltro idonea a contribuire al rispetto del principio secondo cui l'Unione europea è un'Unione di diritto che ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia dell'Unione europea il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione» (*Ibidem*, punto 44).

Da quanto appena detto emerge come la pronuncia in esame pur non avendo sciolto tutti i profili giuridici in merito alla portata dell'art. 269 TFUE, ne ha comunque chiarito, taluni aspetti.

In primo luogo, sotto il profilo della legittimazione passiva, è condivisibile la decisione di interpretare restrittivamente la norma in questione, limitandone l'applicazione solo agli atti delle istituzioni espressamente menzionate dalla stessa e non anche quelli delle istituzioni non richiamate, come, nella specie, il Parlamento europeo.

In secondo luogo, dall'approccio interpretativo utilizzato se ne ricava che, anche con riferimento agli atti impugnabili, come prospettato in dottrina, la Corte potrebbe in futuro circoscrivere l'ambito di applicazione dell'art. 269 TFUE solo a quelli esplicitamente enunciati dallo stesso, cioè quelli di cui ai parr. 1 e 2 dell'art. 7 TUE, e non anche alle eventuali sanzioni ai sensi del par. 3 della medesima norma. Ciò detto, resta, tuttavia, ancora incerta l'interpretazione che la Corte attribuirà alla nozione di “questioni procedurali”.

Sotto il profilo della ricevibilità, definita l'interpretazione della *lex specialis* di cui all'art. 269 TFUE, la Corte si è soffermata sulla regola generale, cioè sull'art. 263 TFUE. Da questo punto di vista, come rilevato, il nodo da sciogliere era costituito dalla natura e dagli effetti della risoluzione. Ai sensi dell'art. 263 TFUE, infatti, la Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

Per determinare se l'atto impugnato produca o meno simili effetti, occorre riferirsi alla sua sostanza, valutandone gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato, nonché dei poteri dell'istituzione emanante (causa [C-16/16 P](#)).

Nel caso di specie, ciò che era stato messo in discussione anche in dottrina era, per l'appunto, se la risoluzione del Parlamento europeo fosse da considerare *a)* come non idonea a produrre effetti giuridici vincolanti, *b)* come un atto definitivo, piuttosto che endoprocedimentale.

Per quanto concerne il primo profilo, come suggerito in dottrina, la Corte ha giustamente tenuto in considerazione quanto disposto nel protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. In tal senso, ha rilevato che in forza dell'articolo unico, lett. *b)*, di quest'ultimo, non appena la procedura prevista all'art. 7, par. 1, TUE è avviata e finché il Consiglio o il Consiglio europeo non abbiano preso decisioni nei confronti dello Stato membro interessato, uno Stato membro può, in deroga alla norma di principio stabilita da tale articolo unico, prendere in esame o dichiarare ammissibile all'esame qualsiasi domanda d'asilo presentata da un cittadino dello Stato membro oggetto di tale procedura.

Ne discende che l'adozione della risoluzione impugnata produce l'effetto immediato di revocare il divieto che incombe, in linea di principio, sugli Stati membri di prendere in esame o di dichiarare ammissibile all'esame una domanda d'asilo presentata da un cittadino dello Stato ricorrente.

Da ciò, quindi, la Corte ha fatto discendere, in modo pienamente convincente, che la risoluzione impugnata produce effetti giuridici vincolanti sin dalla sua adozione e fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato sul seguito da darvi.

In merito al secondo aspetto, cioè la natura definitiva o intermedia dell'atto, la Corte ha, innanzitutto, ricordato come, da consolidata giurisprudenza sono da considerarsi come intermedi quei provvedimenti che sono volti a preparare la decisione finale (causa [60/81](#), punto 10) e che esprimono un punto di vista provvisorio dell'istituzione (*Ibidem*, punto 20).

Al riguardo, la Corte ha affermato che: «una risoluzione come quella impugnata, con la quale il Parlamento invita il Consiglio a constatare, in conformità all'articolo 7, paragrafo 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 TUE, non può essere considerata espressione di una posizione provvisoria del Parlamento, e ciò a prescindere dal fatto che una siffatta constatazione successiva, ad opera del Consiglio, sia eventualmente subordinata alla previa approvazione del Parlamento, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE. Invero, una simile approvazione interverrà solo a condizione che il Consiglio constati l'esistenza di un rischio di tal genere e verterà, oltretutto, su un atto che trarrà origine da una valutazione, propria del Consiglio, in ordine all'esistenza del rischio stesso e che potrà discostarsi dalla valutazione svolta dal Parlamento in sede di adozione della risoluzione impugnata» (causa [C-650/18](#), punto 45).

A sostegno di tale tesi, il giudice dell'Unione ha sostenuto che, sebbene sia vero che l'Ungheria potrebbe invocare l'illegittimità della risoluzione impugnata in una fase successiva, cioè a sostegno del suo eventuale ricorso di annullamento avverso la constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione da parte del Consiglio, è altrettanto vero che il Consiglio, ai sensi dell'art. 7, par. 1 TUE, non è tenuto a prendere posizione in merito alla risoluzione impugnata. Qualora il Consiglio non lo facesse, quindi, lo Stato interessato non avrebbe alcuno strumento per eliminare gli effetti giuridici prodotti dalla risoluzione. Tra l'altro, nemmeno l'eventuale accoglimento di un ricorso di annullamento proposto avverso la constatazione effettuata dal Consiglio a norma dell'art. 7, par. 1, TUE consentirebbe,

comunque, di rimuovere tutti gli effetti giuridici vincolanti prodotti dalla risoluzione stessa.

Effettivamente, le diverse fasi del meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 7 assumono una certa autonomia l'una dall'altra, ognuno dei quali stabilisce in modo definitivo la posizione dell'istituzione che lo ha adottato. Non sembrano, quindi, qualificabili come provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale.

Ad esempio, con riferimento al primo passaggio della procedura, cioè quello della sua attivazione da parte di uno Stato membro, può essere utile richiamare la sentenza 25 luglio 2018, sul caso *LM* (causa [C-216/18 PPU](#)), in materia di mandato d'arresto europeo. In quella circostanza il giudice dell'Unione ha affermato che le informazioni fattuali contenute in una proposta motivata adottata a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, costituiscono un elemento particolarmente rilevante quando si tratta di valutare, in astratto, se esista un rischio reale di violazione dei diritti fondamentali nello Stato membro di emissione di un mandato d'arresto europeo.

Ora, sebbene la sentenza in questione non consenta di ritenere che la proposta di attivazione del meccanismo sanzionatorio, ai sensi dell'art. 7, par. 1, produca effetti giuridici vincolanti nel contesto del mandato d'arresto europeo, la stessa mostra come la detta proposta assuma una funzione autonoma dalle fasi successive della procedura, rispetto alle quali non può essere ritenuta un mero passaggio preliminare o preparatorio. Per quanto riguarda, l'esame del merito, come detto, la questione principale riguardava il sistema di calcolo dei voti adottato dal Parlamento europeo.

In tal senso, nel definire la disciplina applicabile, la Corte è partita dal presupposto di non potersi pronunciare su una eventuale violazione dell'art. 178, par. 3, del regolamento interno del Parlamento europeo, poiché tale disposizione non può essere considerata una norma di carattere procedurale prevista dall'art. 7 TUE, a norma dell'art. 269 TFUE, a differenza di quelle di contenute all'art. 354 TFUE, il quale è espressamente contemplato all'art. 7, par. 5, TUE (Causa [C-650/18](#), punto 77).

Al riguardo non si può sottacere che l'interpretazione della Corte appaia eccessivamente restrittiva, anche perché nei trattati non è contenuta alcuna definizione di «voti espressi», per cui sarebbe stato più utile desumere una tale nozione dal regolamento interno del Parlamento, piuttosto che da definizioni teoriche di carattere generale.

In proposito, il giudice dell'Unione ha rilevato che la nozione di «voti espressi» comprende, nel suo significato abituale, solo la manifestazione di un voto positivo o negativo in merito a una determinata proposta. Poiché l'astensione deve essere intesa, nel suo significato consueto, come il rifiuto di prendere posizione in merito a una determinata proposta, essa non può essere equiparata a un «voto espresso».

Invero, le prassi parlamentari dimostrano che, comunemente, il concetto di «voto espresso» può ricomprendere anche le astensioni.

Ad esempio, nel nostro ordinamento, la Camera dei deputati, per antica consuetudine, non computa gli astenuti nella determinazione della maggioranza deliberativa, giudicandoli non votanti, invece il Senato della Repubblica, fino al 2017, li ha sempre considerati votanti e tenuti in considerazione ai fini del calcolo della maggioranza.

Proprio in ragione di tale differenza, in dottrina è stata rimarcata la distinzione tra le nozioni di astensione «dal voto» e astensione «nel voto», precisando che chi si astiene dal votare è colui il quale manifesta la volontà di non voler partecipare alla votazione in corso, attraverso un mero comportamento passivo, cioè l'astenersi dal fare, mentre chi si astiene nel voto manifesta espressamente la volontà di astenersi, attraverso

comportamenti attivi, come la dichiarazione “mi astengo” in caso di votazione nominale con appello, ad esempio, oppure l’azionamento del dispositivo elettronico in senso conforme al voto di astensione (cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in federalismi.it, 2018, pp. 1-31).

Tra l’altro, facendo leva sulla detta nozione teorica di “voto espresso”, la Corte è giunta ad una conclusione che non ci sembra perfettamente lineare. Il giudice dell’Unione, infatti, dopo aver rammentato che la regola di maggioranza introdotta dall’art. 354, quarto comma, TFUE implica un duplice requisito, cioè quella dei due terzi dei voti espressi e, per altro verso, la maggioranza dei membri del Parlamento, è giunta alla conclusione che in questo modo gli autori del Trattato abbiano voluto mettere in evidenza l’importanza da attribuirsi agli atti adottati con tale maggioranza, sul piano tanto politico quanto costituzionale. Pertanto, ha affermato che, sebbene non sia possibile tener conto delle astensioni al fine di stabilire se sia stata raggiunta una maggioranza dei due terzi dei voti espressi, siffatte astensioni vanno invece tenute in considerazione per verificare che i voti favorevoli rappresentino la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento.

Secondo il giudice dell’Unione, quindi, le astensioni non devono essere prese in considerazione solo nel calcolo della maggioranza dei due terzi dei voti espressi, ma non anche nel calcolo della maggioranza dei membri del Parlamento.

Questa differente interpretazione, peraltro, non sembra trovare una solida ragione nei trattati, i quali, come detto, non si esprimono su quest’aspetto.

In conclusione, sotto un profilo più politico che giuridico, vale anche la pena di ricordare che, come sottolineato dalla Corte, il Parlamento europeo, anche in forza del parere reso dal suo Servizio giuridico, aveva annunciato il sistema di calcolo del voto che avrebbe utilizzato. Ne risulta che, in sostanza, i parlamentari che hanno deciso di astenersi in occasione del voto di cui si discute hanno agito con cognizione di causa, poiché essi erano stati previamente informati del fatto che le astensioni non sarebbero state conteggiate come voti espressi.

FRANCESCO BATTAGLIA