



BRUNO NASCIMBENE\*

## VALORI COMUNI AI PAESI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA E STATO DI DIRITTO\*\*

SOMMARIO. 1. Premessa. Consiglio d'Europa e Unione europea. – 2. I valori comuni. – 3. La definizione di tali valori. – 4. L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali. – 5. I valori indicati dall'art. 2 TUE e i requisiti previsti per l'adesione. – 6. Le sanzioni in caso di mancato rispetto dei valori. Il valore dello Stato di diritto – 7. Il regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio: la sua rilevanza. – 8. La connessione del valore dello Stato di diritto con gli altri valori comuni. La rilevanza dell'identità nazionale. – 9. Le violazioni contestate e la giurisprudenza della Corte di giustizia. – 10. Il ruolo della Corte nella definizione dei valori comuni.

### 1. Premessa. Consiglio d'Europa e Unione europea

Non capita frequentemente di affrontare il tema, impegnativo, dell'Europa intesa come entità storico-politica in senso ampio: un'Europa composta non solo dai ventisette Paesi membri dell'Unione europea, ma anche dai quarantasei Paesi membri del Consiglio d'Europa (la Russia ha cessato di esserne parte il 16 marzo 2022, essendo stata espulsa), ventisette dei quali, appunto, sono membri della UE. L'occasione è rappresentata dall'esame che si vuole compiere sull'esistenza di una "Europa delle culture" sotto il profilo storico e sociologico e, per quanto possibile, giuridico.

Ci si chiede, in particolare, sotto quest'ultimo profilo, se esistono valori comuni ai Paesi europei, se esista un patrimonio comune che si esprime sia in atti internazionali, quelli istitutivi delle organizzazioni europee quali il Consiglio d'Europa e la UE, sia attraverso le istituzioni delle due organizzazioni, nell'ambito delle competenze che sono loro assegnate nei rispettivi atti istitutivi.

### 2. I valori comuni

Prima di esaminare norme e prassi che affermano l'esistenza di tali valori, sembra utile precisare che le due organizzazioni internazionali hanno finalità diverse e agiscono attraverso

---

\* Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, già ordinario di Diritto internazionale.

\*\* Relazione (con l'aggiunta di alcune note di carattere essenziale) al seminario di studio su "L'Europa delle culture" promosso dalla Fondazione ISMU, Milano, 20 settembre 2023. Per un riferimento al tema del seminario cfr. il par. 1.

istituzioni e organi diversi, pur ispirandosi agli stessi valori: la matrice è comune, ma hanno un ambito operativo e una struttura diversa, come ha avuto, peraltro, occasione di precisare la Corte costituzionale nelle note “sentenze gemelle” del 2007<sup>1</sup>.

La massima espressione, quanto a rilevanza internazionale, del Consiglio d'Europa, è rappresentata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che costituisce non solo lo strumento principale (oltre che il più noto) di tale organizzazione, ma anche il trattato più evoluto nel diritto internazionale (sotto il profilo, congiunto, sostanziale e giurisdizionale) per quanto riguarda la protezione dei diritti della persona. L'Unione europea è, per altro verso, la forma più evoluta di integrazione fra una varietà di politiche proprie degli Stati membri<sup>2</sup>.

I Paesi membri del Consiglio d'Europa, come affermano il preambolo dello Statuto (5 maggio 1949) e l'art. 1, sono «irrimovibilmente legati ai valori spirituali e morali che sono patrimonio comune dei loro popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà

---

<sup>1</sup> Si vedano i rilievi di Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, sulle differenze fra CEDU e relativo sistema del Consiglio d'Europa in cui la Convenzione si colloca, da un lato, e diritto dell'Unione europea e relativo sistema creato dai Trattati UE dall'altro lato, svolti nel punto 3.3. del “Considerato in diritto” quanto ai vincoli introdotti dall'art. 117 Cost.: vincoli derivanti dall' “ordinamento comunitario” e riconducibili agli “obblighi internazionali”. Precisa la Corte che «Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti - da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri». Sulla peculiarità della CEDU e del suo giudice, cfr. il punto 4.6. del “Considerato in diritto” («La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di avere previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa»), ove si afferma, in particolare, che alla Corte EDU gli Stati contraenti hanno «riconosciuto una funzione interpretativa eminente [...] contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia». Nella sentenza 24 ottobre 2007, n. 349 la Corte precisa la differenza fra CEDU e diritto UE (nessuna “comunitarizzazione” della CEDU è avvenuta in virtù dei Trattati UE, in particolare l'art. 6 TUE, o della Carta dei diritti fondamentali, la UE non avendo – ancora – aderito alla CEDU), malgrado alcune finalità comuni ai due sistemi europei, in cui tali fonti si collocano: «Il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992 [...] la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma [...] Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, *ERT*). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario».

---

<sup>2</sup> Per alcuni rilievi in proposito, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, si permette rinviare al nostro *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, S. BARIATTI, M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, M. FRIGO, L. FUMAGALLI, P. IVALDI, F. MUNARI, B. NASCIBENE, I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2021, p. 415 ss.

politica e preminenza del Diritto dai quali dipende ogni vera democrazia». È necessario, appunto, «istituire un'organizzazione che unisca gli Stati europei in un'associazione più stretta» e, come afferma l'art. 1, questa associazione è rappresentata dal Consiglio d'Europa che «ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale». Chi è membro del Consiglio d'Europa è anche parte della CEDU (4 novembre 1950). La CEDU rappresenta, invero, un mezzo per realizzare una «unione più stretta» (preambolo) fra gli Stati. Tutti i contraenti riaffermano (preambolo) «il loro profondo attaccamento» alle libertà fondamentali della persona «che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico effettivamente democratico, e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo di cui essi si valgono».

L'aggettivo “comune” ricorre con insistenza, anche quando si enunciano le ragioni per le quali si è ritenuto di concludere la predetta Convenzione: perché gli Stati sono animati dallo stesso spirito e sono «forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto». Per questa ragione gli Stati hanno, appunto, deciso di dover prendere le «prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale» dei diritti dell'uomo, cui la Convenzione si ispira.

### 3. La definizione di tali valori

Alla domanda se esistano valori comuni che garantiscono una coesione sociale, e politica, fra i cittadini dei Paesi membri dell'Unione, e se questa coesione rappresenti un requisito fondamentale per la vita democratica, la risposta è positiva. Pur con le differenze ovvero le caratteristiche che contraddistinguono i Paesi membri, esistono elementi comuni, prevalenti sugli altri<sup>3</sup>.

Perché queste affermazioni non appaiano generiche, è opportuno fare riferimento agli atti, o almeno a quelli maggiormente rilevanti. Il TUE e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che non è incorporata nel TUE, ma «ha lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6, par. 1 TUE) si esprimono in termini analoghi, fornendo anzi precisazioni importanti sulla rilevanza e consonanza con la CEDU (come si dirà poco oltre).

I valori, come gli altri elementi fondanti il diritto UE, appartengono alla costruzione progressiva del processo di integrazione europea. Nel preambolo del TUE si sottolinea che gli Stati contraenti intendono «segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle comunità europee» e (modifica introdotta dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 -in vigore dal 1° dicembre 2009- che ha innovato il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992) tali Stati dichiarano di «ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti

<sup>3</sup> Sul tema dei valori comuni si rinvia all'ampio scritto di L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020 (e riferimenti *ivi*); P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, p. 73 ss.; recentemente, L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023.

inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto».

Sempre nel preambolo vi è un richiamo a una finalità comune (prima ricordata) al Consiglio d'Europa: «portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa». È questa, peraltro, un'Europa che intende riservare un ruolo di primo piano alla persona e che quindi (preambolo) deve rispondere all'obiettivo di fare in modo che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà».

#### 4. *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali*

Quali sono, dunque, i valori che l'Unione europea fa propri?

L'UE ha valori comuni a quelli del Consiglio d'Europa, riconoscendo piena conformità alla CEDU. Non solo (art. 6, par. 3) i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU (e risultanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri) «fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali», ma è espressamente prevista, seppur finora non realizzata (par. 2) l'adesione dell'Unione alla CEDU (pur non venendo modificate le competenze dell'Unione)<sup>4</sup>.

Un altro passo avanti in questo contesto, di progressiva costruzione e integrazione, è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proclamata a Nizza dalle tre istituzioni il 7 dicembre 2000 e adattata (modificata) a Strasburgo il 12 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009 insieme al Trattato di Lisbona. La Carta è vincolante al pari dei Trattati e a conferma (se ce ne fosse bisogno) della piena conformità Carta-CEDU, viene espressamente previsto (art. 52, par. 3) che in tutti i casi in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti» dalla Convenzione<sup>5</sup>.

Il diritto dell'Unione, che si pone come una forma più progredita di integrazione e protezione, può addirittura (così recita l'art. 52, par. 3) concedere «una protezione più estesa». Questo allineamento di finalità e valori è chiaro non solo nelle «Spiegazioni» che accompagnano, formalmente, la Carta a fini interpretativi (art. 6, par. 1 e art. 52, par. 7 Carta, secondo cui i giudici dell'Unione e degli Stati membri «tengono nel debito conto le spiegazioni»), ma nel preambolo ove, fra l'altro, si richiama l'obiettivo di un «futuro di pace fondato su valori comuni» e si elencano quei valori che il TUE (art. 2) prevede come vincolanti<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Sul tema, ampiamente, I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, Milano, 2015 e, più recentemente, M. PARODI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020. Per un aggiornamento sui negoziati in corso per l'adesione cfr. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

<sup>5</sup> Per un commento alle norme della Carta cfr. R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, spec. il commento all'art. 52 di F. FERRARO, N. LAZZERINI, p. 1064 ss.

<sup>6</sup> Sui valori cfr. i riferimenti nella nota 3.

### 5. I valori indicati dall'art. 2 TUE e i requisiti previsti per l'adesione

È importante sottolineare che i valori sono espressamente previsti da una norma, l'art. 2 TUE (nonché dal preambolo della Carta). Non sono il frutto di un'interpretazione o di una elaborazione dottrinale o giurisprudenziale.

La norma è divisa in due parti. Nella prima parte si indicano i sei valori su cui l'Unione "si fonda": il rispetto della dignità umana, il rispetto della libertà, il rispetto della democrazia, il rispetto dell'uguaglianza, il rispetto dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani (compresi i diritti appartenenti a minoranze).

Nella seconda parte si afferma la caratteristica di tali valori: «sono comuni agli Stati membri in una società», che è quella, per l'appunto, europea la quale ha una sua identità «caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Sei valori, sei caratteristiche della società europea.

Questi valori comuni sono talmente importanti che, da un lato rappresentano il requisito essenziale per diventare membri dell'Unione; dall'altro lato, se non rispettati, possono determinare sanzioni *ex art. 7 TUE*. Quanto all'adesione (art. 49 TUE) essa è consentita se lo Stato non solo rispetta, ma si impegna a promuovere tali valori. Il Consiglio si pronuncia all'unanimità sull'adesione: sono otto, oggi, i candidati: Albania, Bosnia Erzegovina, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Ucraina (altri due sono solo potenziali, Georgia e Kosovo)<sup>7</sup>.

I valori comuni, compresi dunque i diritti fondamentali, non solo devono essere rispettati, ma, come si dirà pure oltre, l'Unione deve avere la certezza che, divenuti parte integrante degli ordinamenti, vengano sviluppati, "promossi" (non solo non è consentito alcun regresso, ma è previsto un comportamento pro-attivo).

### 6. Le sanzioni in caso di mancato rispetto dei valori. Il valore dello Stato di diritto

Il procedimento sanzionatorio *ex art. 7* è fondato su due fasi successive. La prima consiste nella constatazione da parte del Consiglio dell'evidente rischio di violazione grave di uno dei valori. Il Consiglio delibera a maggioranza (dei quattro quinti) previa approvazione del Parlamento e dopo aver instaurato una sorta di contraddittorio con lo Stato membro responsabile.

La seconda fase consiste nella constatazione da parte del Consiglio (ma all'unanimità) dell'esistenza di una violazione grave e persistente di uno di quei valori. Il Parlamento deve

---

<sup>7</sup> Per un cenno alle prospettive di adesione cfr., più recentemente, il Consiglio europeo informale di Granada, comunicato stampa del 6 ottobre 2023 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>), ove si afferma, fra l'altro, che il futuro "degli aspiranti membri e dei loro cittadini è nell'Unione europea" e che tali aspiranti membri "devono intensificare i loro sforzi di riforma, in particolare nel settore dello Stato di diritto, in linea con la natura meritocratica del processo di adesione e con l'assistenza dell'UE". Sulla rilevanza dello Stato di diritto, si vedano i rilievi oltre; cfr. pure sul nesso allargamento-Stato di diritto (e valori comuni in generale) il discorso della Presidente della Commissione von der Leyen sullo *Stato dell'Unione 2023*, del 13 settembre 2023, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech\\_23\\_4426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_4426).

previamente approvare e allo Stato responsabile possono essere rivolte delle raccomandazioni prima che venga formalmente adottata una decisione. La sanzione consiste nella possibilità che il Consiglio (a maggioranza qualificata) dopo la constatazione, sospenda alcuni dei diritti derivanti dai Trattati, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio<sup>8</sup>.

Lo Stato di diritto è uno dei valori che in epoca recente è venuto sempre più in discussione a livello istituzionale della UE ed è stato, ed è tuttora, oggetto di esame da parte della Corte di giustizia, nei confronti soprattutto di due Paesi: Polonia e Ungheria, e per alcuni profili, anche Romania<sup>9</sup>.

Nel testo del TUE in lingua francese l'espressione *Stato di diritto* è *Etat de droit*, in quello inglese è *rule of law*. Nella CEDU (e nello Statuto del Consiglio d'Europa) mentre il testo italiano è *preminenza del diritto*, quello francese è *préminence de droit*, quello inglese è il medesimo usato nel TUE: *rule of law*. Differenza forse solo terminologica, ma che è utile segnalare<sup>10</sup>.

Gli strumenti per garantire lo Stato di diritto sono, alcuni specifici, altri di carattere generale: questi ultimi consistono nell'avviare una procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE non diversamente da come si può procedere se viene violato uno qualunque dei valori di cui all'art. 2 TUE; nell'avviare la procedura prevista dall'art. 7 TUE (prima e seconda fase).

Specifici, di competenza della Commissione, sono: *a*) il “meccanismo europeo per lo Stato di diritto”, che consiste in una relazione della Commissione (di carattere generale e particolare, Paese per Paese); *b*) il “quadro per lo Stato di diritto”, che ha la funzione di allarme preventivo nei confronti di uno Stato, la Commissione cercando di impedire che le condizioni di uno Stato si aggravino, fino al punto da far avviare la procedura *ex art.* 7; *c*) il ricorso alla procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità del bilancio (2020/2092) che consente all'Unione di sospendere, ridurre o limitare l'accesso ai suoi finanziamenti in caso di violazione dello Stato di diritto<sup>11</sup>.

### 7. Il regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio: la sua rilevanza

Il regolamento sulla condizionalità subordina ovvero condiziona l'erogazione di finanze UE (e quindi protegge il bilancio della UE) al rispetto dello Stato di diritto; contiene, per la prima volta in una norma UE (art.2, par. 1), la definizione di Stato di diritto.

Esso (*ex art.* 2 TUE) è il valore in cui rientrano: *a*) il principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico, pluralistico;

<sup>8</sup> Per alcuni cenni a questo procedimento, comparativamente con altri, si permette rinviare al nostro *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *eurojus*, 2021 (ivi riferimenti).

<sup>9</sup> La bibliografia sul tema è assai ampia: in epoca più recente, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Napoli, 2023; cfr. pure le relazioni presentate in occasione del convegno promosso dal Parlamento europeo, 7-8 settembre 2023, su “Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato”, in [https://ep-events.secure.europarl.europa.eu/client/eprs/\\_upload/files/VII-ForumDroitCompare\\_Programme\\_IT1.pdf](https://ep-events.secure.europarl.europa.eu/client/eprs/_upload/files/VII-ForumDroitCompare_Programme_IT1.pdf), specialmente quelle di V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS\\_STU\(2023\)745685\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU(2023)745685_IT.pdf), e di J. ZILLER, *L'État de droit, une perspective de droit comparé. Conseil de l'Europe*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS\\_STU\(2023\)745673\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU(2023)745673_FR.pdf).

<sup>10</sup> La versione spagnola del TUE è *Estado de Derecho*, quella della CEDU è *primacia del Derecho* e quella dello Statuto è *imperio del Derecho*; la versione tedesca del TUE è *Rechtsstaatlichkeit* ed è la stessa per la CEDU, mentre per lo Statuto è *Herrschaft des Rechts*.

<sup>11</sup> Sul regolamento del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio cfr. *Il rispetto* cit., p. 176 ss.

b) la certezza del diritto; c) il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; d) la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia assicurata da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; e) la separazione dei poteri; f) la non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge.

#### 8. La connessione del valore dello Stato di diritto con gli altri valori comuni. La rilevanza dell'identità nazionale

Lo Stato di diritto è comunque connesso agli altri valori, perché l'art. 2 del regolamento precisa che «è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE». I valori sono connessi l'uno all'altro, non vi è una gerarchia, ma anche se può suscitare qualche perplessità il collegamento fra valori e protezione degli interessi finanziari, vi è un obbligo di stretta, leale cooperazione e di solidarietà che giustifica la condizionalità dell'erogazione delle risorse.

Il regolamento condizionalità conferma l'orientamento della giurisprudenza che con riferimento all'indipendenza dei giudici, essenziale a che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia garantito un equo processo (art. 47 Carta, art. 6 CEDU), sottolinea lo stretto legame fra art. 2 TUE e art. 19, par. 1, secondo comma TUE: l'art. 19, precisamente, «concretizza il valore dello Stato di diritto» affidando «l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte ma anche agli organi giurisdizionali nazionali»<sup>12</sup>.

L'approvazione del regolamento fu oggetto di contrasto dovuto all'opposizione da parte di Polonia e Ungheria, cui era imputata la violazione dello Stato di diritto. Alla fine, il Consiglio europeo trovò una soluzione di compromesso rinviandone l'applicazione al momento in cui sarebbero state elaborate dalla Commissione delle linee guida sulle modalità di applicazione<sup>13</sup>.

Fu, questa, l'occasione per dibattere (al fine di impedire l'adozione di misure interdittive o sospensive dell'erogazione di fondi, compresi quelli per la ripresa *Next Generation EU*), il tema delle esigenze di carattere nazionale proprie di ciascuno Stato membro, codificate dall'art. 4, par. 2 TUE sull'identità nazionale degli Stati.

L'identità nazionale, insita nella «struttura fondamentale, politica e costituzionale» dello Stato, va tutelata. L'Unione (art. 4, par. 2) non solo rispetta tale identità, ma anche «l'uguaglianza nazionale degli Stati membri davanti ai trattati»<sup>14</sup>.

Non viene messa in discussione, insomma, la tutela dei valori *ex art. 2 TUE*, ma può opporsi l'esigenza di tenere conto delle peculiarità, degli interessi nazionali.

#### 9. Le violazioni contestate e la giurisprudenza della Corte di giustizia

Valutazioni giuridiche e valutazioni politiche hanno, così, determinato una varietà di contestazioni e censure: procedure ai sensi dell'art. 7 TUE sono state dunque avviate su

<sup>12</sup> In questi termini, fra le altre, Corte, 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 32; 11 maggio 2023, C-817/21, *R.I.*, EU:C:2023:391, punto 39 e giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>13</sup> Per altre indicazioni sull'*iter* di approvazione cfr. il riferimento nella nota 8.

<sup>14</sup> Sul tema dell'identità nazionale, ampiamente G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2017.

iniziativa della Commissione, contro la Polonia (20 dicembre 2017) e su iniziativa del Parlamento europeo e contro l'Ungheria (12 settembre 2018). Le censure riguardano una varietà di profili: non solo l'indipendenza della magistratura, ma anche (fra l'altro) la protezione dei dati personali, la libertà accademica e di religione, la tutela dei diritti delle minoranze<sup>15</sup>.

Varie sono state, peraltro, le procedure di infrazione avviate dalla Commissione, per esempio sull'indipendenza della Corte suprema polacca e sull'indipendenza dei giudici ordinari polacchi, conclusesi con sentenze della Corte di giustizia<sup>16</sup>.

Sentenze pregiudiziali rilevanti sono quelle sull'indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema (la sezione essendo ritenuta priva delle caratteristiche di un organo giurisdizionale, *ex art. 19 TUE e art. 47 Carta*)<sup>17</sup>, cui è seguita una sentenza, sullo stesso tema, ma nell'ambito di una procedura di infrazione, venendo contestata alla Polonia l'imposizione di una "museruola" ai magistrati in materia di riforma del sistema giudiziario (previsione di ipotesi di illecito disciplinare di contenuto assai ampio e vago, con pregiudizio dell'indipendenza dei giudici)<sup>18</sup>.

Altra sentenza, in via pregiudiziale, ha riguardato profili di compatibilità costituzionale. Il tribunale costituzionale polacco rivendicò il primato del diritto nazionale su quello UE con riguardo alla legge istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici, opponendosi alla Corte di giustizia che aveva ordinato in via cautelare l'immediata sospensione della legge (istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici), ritenendo che questa Corte avesse agito *ultra vires*, in contrasto con la Costituzione polacca<sup>19</sup>. E a sua volta la Corte di giustizia, nell'ambito di una procedura di infrazione, ritenne sussistente l'infrazione perché la disciplina del regime disciplinare non garantiva l'indipendenza dei giudici rispetto al potere politico<sup>20</sup>.

La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi anche sul primato del diritto UE, messo in discussione<sup>21</sup> in Romania e sullo Stato di diritto (norme sui procedimenti disciplinari e promozione dei giudici in questo Paese)<sup>22</sup>, nonché in Ungheria, ove veniva messa in discussione la norma che consentiva alla Corte suprema di annullare un'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per non pertinenza e di avviare un procedimento disciplinare contro il giudice che ha disposto il rinvio, disconoscendo quindi il primato del diritto UE<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Per altre indicazioni cfr. i riferimenti nelle note 8 e 18.

<sup>16</sup> Cfr. la sentenza 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2019:531; la sentenza 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia (indipendenza dei tribunali ordinari)*, EU:C:2019:924.

<sup>17</sup> Cfr. la sentenza 19 novembre 2019, C-585/18, *A.K. e a.*, EU:C:2019:982.

<sup>18</sup> Cfr. la sentenza 5 giugno 2023, C-204/21 *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442, su cui ampiamente C. CURTI GIALDINO, *La "legge bavaglio" polacca viola l'indipendenza, l'imparzialità e la vita privata dei giudici ed è incompatibile con i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2023 (ivi riferimenti), nonché A. CORRERA, *La Corte di giustizia si pronuncia (ancora una volta) sulla riforma della magistratura polacca*, in *BlogDUE*, 2023; S. GIUDICI, *Nuova condanna per la Polonia: la legge che "imbanaglia" i giudici è incompatibile con il diritto dell'Unione*, in *SIDIBlog*, 2023.

<sup>19</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B. e a.*, EU:C:2021:153. La sentenza del tribunale costituzionale polacco è del 14 luglio 2021; la Corte di giustizia si era pronunciata in via cautelare l'8 aprile 2020 (C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2020:277).

<sup>20</sup> Cfr. la sentenza 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:596.

<sup>21</sup> Cfr. le sentenze 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034; 7 novembre 2022, cause riunite C-859/19, C-926/19 e C-929/19, *FX e a.*, EU:C:2022:878.

<sup>22</sup> Cfr. le sentenze 11 maggio 2023, R.I. cit.; 7 settembre 2023, C-216/21, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, EU:C:2023:628.

<sup>23</sup> Cfr. la sentenza 23 novembre 2021, C-564/19, *IS*, EU:C:2021:949.

Anche la Corte EDU ha avuto occasione di occuparsi, in più occasioni, della non indipendenza dei giudici polacchi, precisamente della sezione disciplinare della Corte suprema, ritenendo che questa non fosse un giudice costituito per legge (violazione dell'art. 6 CEDU)<sup>24</sup>.

#### 10. Il ruolo della Corte nella definizione dei valori comuni

La giurisprudenza della Corte di giustizia fornisce elementi importanti per definire la rilevanza dei valori comuni proprio in occasione delle violazioni contestate, soprattutto alla Polonia, in materia di rispetto dello Stato di diritto. Nella sentenza, già ricordata, sulla c.d. legge bavaglio, la Corte ricorda il proprio orientamento sui valori comuni e sulla necessità del rispetto dei c.d. criteri di Copenaghen (del 21-22 giugno 1993) che consentono l'adesione di nuovi Stati all'Unione<sup>25</sup>.

L'Unione, precisa la Corte, riunisce «Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni enunciati all'art. 2 TUE, li rispettano e si impegnano a promuoverli [...] la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono tali valori comuni». Sottolinea la Corte, con un'affermazione che ha carattere fondamentale, che «L'art. 2 TUE non costituisce, di conseguenza, una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»<sup>26</sup>.

I valori ricordati devono essere rispettati (come si è accennato) sia in occasione dell'adesione, sia in seguito, lo Stato che ha aderito, e che è divenuto Stato membro, non potendo più sottrarsi<sup>27</sup>. Il rispetto di tali valori è, insomma, condizione essenziale per il godimento di tutti i diritti derivanti dai Trattati: per gli Stati che sono membri dell'Unione, o che lo saranno.

---

<sup>24</sup> Cfr. le sentenze 22 luglio 2021, *Rackeżokowicz c. Polonia*, e 15 marzo 2022, GC, *Grzęda c. Polonia*.

<sup>25</sup> Cfr. per riferimenti alla sentenza *Commissione c. Polonia* la nota 18.

<sup>26</sup> Si vedano i punti 65-67 della sentenza *Commissione c. Polonia* cit.

<sup>27</sup> In questi termini il punto 68 della sentenza *Commissione c. Polonia* cit.