



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2025, n. 1**

Editoriale

Le transizioni dell'Occidente europeo: dalla *traslatio imperii* alla pace di Westphalia e oltre
Massimo Panebianco p. 1

Saggi e Articoli

Possibili sviluppi in tema di contrasto alle mutilazioni genitali femminili: la recente direttiva UE 2024/1385 e gli obblighi per il legislatore italiano
Silvia Angioi, Annachiara Rotondo p. 10

Il nuovo Regolamento (UE) 2024/3015 tra i più recenti strumenti della comunità internazionale contro il lavoro forzato: vecchie soluzioni per vecchi schemi
Silvia Cantoni p. 45

La mano invisibile dell'intelligenza artificiale e il principio di trasparenza nei rapporti B2C: la tutela del consumatore nel mercato unico digitale
Francesco Deana p. 66

Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive protect indigenous peoples' right to food? Assessment and future prospects
Anna Facchinetti p. 86

Cross border private enforcement of EU competition law: in quest of localisation
Silvia Marino p. 111

I valori dell'Unione europea e la loro tutela giurisdizionale
Criseide Novi p. 136

Alcune considerazioni in merito alla base giuridica della nuova direttiva sui lavori resi tramite piattaforme digitali
Alfredo Rizzo p. 189

Commenti e Note

Verein Klimaseniorinnen and others v. Switzerland between human rights protection and human rights justification
Nicolò Paolo Alessi p. 210



- La libertà di stampa e il contenuto dell'ordine pubblico quale limite alla circolazione delle sentenze nello spazio giudiziario europeo p. 237
Roberto Dante Cogliandro
- Contrasto alla povertà e cooperazione internazionale nell'area euro-mediterranea p. 255
Giuseppe Emanuele Corsaro
- Illeciti commessi dall'intelligenza artificiale: aspetti di giurisdizione e legge applicabile nel quadro normativo dell'Unione europea p. 281
Curzio Fossati
- L'integrazione differenziata nello spazio Schengen: profili "costituzionali" di legittimità democratica p. 304
Maria Patrin



I VALORI DELL'UNIONE EUROPEA E LA LORO TUTELA GIURISDIZIONALE

Criseide Novi*

SOMMARIO: 1. Introduzione: i valori dell'Unione come disciplinati nel diritto primario. – 2. L'origine dei valori come principi generali del diritto e il tentativo di ricostruzione del loro contenuto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia. – 2.1. I diritti fondamentali. – 2.2. La dignità. – 2.3. L'eguaglianza. – 2.4. La libertà. – 2.5. La democrazia. – 2.6. Lo Stato di diritto. – 3. La natura dei valori dell'Unione. – 4. *Segue*: il rapporto tra l'art. 2 TUE e la clausola d'identità nazionale prevista dall'art. 4, par. 2, TUE. – 5. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE dal punto di vista della dottrina. – 5.1. Gli argomenti di chi nega la giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE. – 5.2. Gli argomenti a favore. – 5.3. Il rinvio pregiudiziale come possibile strumento di controllo del rispetto dell'art. 2 TUE. – 6. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE secondo la Corte di giustizia: l'applicazione attraverso l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE per la tutela dello Stato di diritto. – 7. La possibile applicazione dell'art. 2 TUE attraverso l'art. 10, par. 1, TUE per la tutela del valore della democrazia. – 8. Il ricorso all'art. 2 TUE per l'elaborazione del principio di non regressione. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione: i valori dell'Unione come disciplinati nel diritto primario

Benché da sempre ritenuti fonte d'ispirazione del processo d'integrazione europeo¹, è solo con il Trattato di Lisbona che nel diritto primario, all'art. 2 TUE, sono stati introdotti una serie di *valori*, definiti allo stesso tempo fondamento dell'Unione² e comuni

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Foggia. Indirizzo e-mail: criseide.novi@unifg.it.

¹ V. P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Bruxelles, 2005, p. 50, che sosteneva: "A l'origine de l'intégration, de la supranationalité est l'acceptation, par un groupe d'Etats, de valeurs qui leur sont communes et qui leur fournissent dès lors un objectif et une idée d'ordre à laquelle les participants sont disposés à subordonner leur intérêts nationaux et leur hiérarchie nationale des valeurs". Riferimenti all'esistenza di valori fondamentali dell'identità europea si ritrovano già nella dichiarazione sull'identità europea (c.d. dichiarazione di Copenaghen) del 1973, dove vengono citati la democrazia partecipativa, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e nella dichiarazione solenne sull'Unione europea del 1983 (c.d. dichiarazione di Stoccarda), che richiama la democrazia e la tutela dei diritti umani.

² V. anche il preambolo del Trattato sull'Unione dove si legge che i diritti inviolabili, la libertà, la democrazia, l'eguaglianza e lo Stato di diritto sono valori universali e caratteri delle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, a cui il processo di costruzione europea si ispira.

agli Stati membri, ovvero tali che ciascuno Stato li condivide con gli altri e riconosce che questi li condividono con lui³. Grazie a questa duplice natura, l'art. 2 TUE è considerato presupposto ed espressione di una identità costituzionale omogenea⁴, in cui i valori, dopo essere stati “estratti” dalle strutture costituzionali nazionali e incorporati nel sistema dell'Unione, in tale nuova veste vengono nuovamente “presentati” agli Stati affinché questi modellino su di essi i rispettivi ordinamenti, che così sono resi omogenei tra loro e con quello dell'Unione⁵.

La prima frase dell'art. 2 TUE stabilisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranza. Nella seconda frase i suddetti valori sono definiti comuni agli Stati membri ed espressione di un modello di società europea caratterizzata da pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. Anche se solo nella prima frase si parla espressamente di valori, c'è chi sostiene che la stessa qualifica spetti anche ai concetti elencati nella seconda⁶. Una tale lettura, però, risulta troppo estensiva,

³ V. Corte di giustizia, Seduta Plenaria, parere del 18 dicembre 2014, 2/13, par. 168. V. anche Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, par. 63 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, causa C-163/17, par. 80. Quanto affermato dalla Corte nel parere 2/13 si ricollega al principio della reciproca fiducia (tra gli Stati membri) che nel diritto dell'Unione riveste una particolare rilevanza per il funzionamento dello spazio di libertà sicurezza e giustizia. Sul legame tra tale principio e i valori dell'art. 2 v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, pp. 81-90.

⁴ S. R. LARSEN, *The Constitutional Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, 2021, p. 122, secondo il quale l'identità costituzionale dell'Unione va intesa come ordine sostanziale di valori.

⁵ Cfr. ST. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel trattato dell'Unione europea e nella Costituzione europea*, in A.A. V.V., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, pp. 541-570, p. 545, in riferimento al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ma con considerazioni che, in questo caso e in tutti quelli che si presenteranno nel prosieguo quando si citerà dottrina relativa al suddetto trattato, sono pienamente vevoli anche per l'art. 2 TUE. V. dello stesso Autore, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2013, pp. 109-156, pp. 139-140. V. anche F. FINES, *La double identité, nationale et constitutionnelle, des Etats membres de l'Union*, in *Revue générale du droit on line*, 2021, n. 57833, p. 19 e L. D. SPIEKER, *Framing and Managing Constitutional Identity Conflicts: How to Stabilize the Modus Vivendi between the Court of Justice and National Constitutional Courts*, in *Common Market Law Review*, 2020, n. 2, pp. 361-398, p. 387, secondo cui l'art. 2 stabilisce una vera e propria “interazione di valori”, dato che gli Stati membri apportano gli elementi costitutivi essenziali dal basso e sono successivamente vincolati da un insieme di valori comuni (all'Unione e agli Stati) che vengono loro imposti dall'alto. Critico invece su una possibile omogeneità costituzionale tra Unione e Stati membri W. SCHROEDER, *The European Union and the Rule of Law – State of Affairs ad Ways of Strengthening*, in W. SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford, Portland, 2016, pp. 3-36, pp. 9-11.

⁶ N. COGLAN, *One Fattened, Six Starved? The Article 2 TUE Values after the Rule of Law Conditionality Judgments*, in *European Law Blog*, 15 marzo 2022. Questa posizione è basata su una singola frase ripetuta (in modo identico) in Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, par. 157 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, par. 193, in cui si fa riferimento ai “...valori della dignità umana, della libertà, eguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra uomini e donne, contenuti nell'art. 2 TUE” (corsivo aggiunto). V. anche L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'art. 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 19/2020, nota 2, che parla di valori dalla portata più sfumata rispetto a quelli indicati dalla prima frase dall'art. 2 TUE.

per cui qui si condivide l'opinione di chi ritiene che quanto previsto nella seconda frase dell'art. 2 TUE si limiti a *contestualizzare* i valori enunciati nella prima, esprimendo una serie di canoni etici che caratterizzano la società europea e il cui compito è quello di contribuire a definire l'ambito nel quale i valori veri e propri devono operare e d'indirizzare la loro interpretazione⁷. Nel prosieguo, pertanto, si considereranno come valori dell'Unione solo quelli contenuti nella prima frase dell'art. 2 TUE.

Ai valori fanno riferimento una serie di altre disposizioni del Trattato sull'Unione. L'art. 3 TUE al paragrafo 1 afferma quale finalità dell'Unione, subito dopo la promozione della pace, quella dei suoi valori; mentre l'art. 13 TUE considera tale promozione il primo compito per tutte le istituzioni. Ciò significa che sul piano interno i valori sono chiamati a determinare il modo in cui l'Unione deve perseguire gli obiettivi, utilizzare le competenze e le sue istituzioni devono esercitare i propri poteri⁸.

I valori assumono rilevanza anche nei rapporti dell'Unione con il resto del mondo. Sempre l'art. 3 TUE, ma al paragrafo 5, stabilisce che l'Unione debba affermare e promuovere i suoi valori nelle relazioni che instaura con il resto del mondo. La stessa previsione è ripresa nell'art. 21, par. 2, lett. a), TUE, secondo cui le politiche e le azioni realizzate dall'Unione in tutti i settori delle relazioni internazionali devono essere finalizzate alla salvaguardia dei suoi valori⁹ e nell'art. 8 TUE, dove si legge che le relazioni privilegiate che l'Unione instaura con i Paesi a lei più prossimi, nel quadro della

⁷ In questo senso E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in A. A. V. V., *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 158-169, p. 159; E. LEVITS, *L'Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées – les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne pour les Etats membres*, in A. A. V. V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., pp. 509-522, pp. 513-517; L. FUMAGALLI, *Articolo 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 11-14, p. 14; F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, 2008, p. 34. V. anche le conclusioni l'Avvocato generale Y. BOT, presentate il 26 luglio 2017, nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, par. 19. In un senso simile W. SCHROEDER, *The EU Founding Values - Constitutional Character and Legal Implication*, in *European Studies*, 2016, n. 3, pp. 50-64, p. 58, secondo cui i principi richiamati nell'art. 2 par. 2, TUE hanno carattere extragiuridico e non si sostanziano in obblighi vincolanti e S. F. NICOLSI, *The Contribution of the Court of Justice to the Codification of the Founding Values of the European Union*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, pp. 613-643, n. 51, p. 636, per cui la seconda frase dell'art. 2 TUE rappresenta un ricco terreno di cultura per lo sviluppo di ulteriori valori.

⁸ In questo senso C. HILLION, *Overseeing the Rule of Law in the European Union. Legal Mandate and Means*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, pp. 59-81, pp. 61-64.

⁹ Sempre l'art. 21 TUE, al primo paragrafo, richiama i singoli valori (insieme all'eguaglianza e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale) definendoli come i principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'Unione e che questa si prefigge di promuovere nel resto del mondo. Tale promozione si concretizza, ad esempio, nell'inclusione di apposite clausole di condizionalità (ai principi democratici, lo Stato di diritto e la salvaguardia dei diritti umani) negli accordi internazionali che l'Unione conclude con gli Stati terzi e ha portato all'emanazione del regolamento 235/2014/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo*, dell'11 marzo 2014, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, pp. 85-94, non più in vigore. In argomento v. M. J. CERVELL HORTAL, *Una Unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de derecho en el seno de la UE*, Navarra, 2022, p. 36.

politica europea di vicinato, devono essere fondate sui valori dell'Unione¹⁰. Inoltre, l'art. 49 TUE definisce il rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE una condizione imprescindibile per poter aspirare a diventare membri dell'Unione.

Infine, va ricordato che l'art. 7 TUE stabilisce due meccanismi di controllo politico del rispetto dei valori da parte degli Stati membri, la cui messa in opera dipende da valutazioni ampiamente discrezionali del Consiglio europeo e del Consiglio. Ciò però non impedisce all'art. 7 TUE di produrre anche effetti giuridici, derivanti anzitutto dalla possibilità di decidere sanzioni che, come si vedrà subito dopo, possono limitare alcuni dei poteri spettanti agli Stati in quanto membri dell'Unione. A ciò bisogna inoltre aggiungere quanto stabilito nel Protocollo n. 24, secondo cui, in deroga al principio per cui tutti i membri dell'Unione si considerano reciprocamente Paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi alle questioni inerenti all'asilo, uno Stato membro può decidere di prendere in esame la domanda d'asilo presentata da un cittadino di un altro Stato membro se quest'ultimo è oggetto di uno dei due meccanismi previsti dall'art. 7 TUE. Un ulteriore effetto giuridico collegato all'art. 7 TUE è stato aggiunto dal diritto derivato, in sede di disciplina del mandato d'arresto europeo. La decisione 2002/584/GAI, al considerando 10, prevede che l'attuazione di un mandato d'arresto possa essere sospesa se contro lo Stato richiedente vi è una constatazione di violazione dei valori ai sensi dell'art. 7, par. 2, TUE¹¹.

I due meccanismi disciplinati dall'art. 7 TUE, che vale la pena descrivere brevemente, seguono approcci in parte differenti¹² e sono generalmente considerati indipendenti l'uno dall'altro, nel senso che l'attivazione di quello disciplinato per primo non è condizione necessaria, per avviare il secondo¹³.

Il primo meccanismo è definito di *prevenzione* e prevede che il Consiglio possa constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione da

¹⁰ Anche se si deve ritenere che il rispetto dei valori dell'Unione non sia da considerare una vera e propria condizione per la partecipazione alla politica europea di vicinato, un'eventuale loro violazione conclamata da parte di uno di questi Stati porterebbe inevitabilmente le istituzioni a rifiutare la concessione dei privilegi legati a tale politica. In questo senso D. TÜNER, R. BRETSCHGER, *Article 8 [Relations with Neighbouring Countries]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, cit., pp. 375-388, p. 380.

¹¹ Decisione quadro, 2002/585/GAI, del Consiglio, *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, del 13 giugno 2002, in GUUE L 190 del 18 luglio 2002, pp. 1-20. Su tale caso e su quello precedente v. U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *questa Rivista*, 2020, n. 1, pp. 10-27, pp. 13-15. V. anche R. BARATTA, *La «communauté de valeurs» dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2018, n. 1, pp. 81-91, pp. 83-85.

¹² Su tali approcci v. in particolare A. LIGUSTRO, *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del 12 settembre*, in *DPCE online*, 2018, n. 3, pp. 581-589.

¹³ In senso inverso sembra però essersi pronunciata la Corte di giustizia nella sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 175, dove, pur senza soffermarsi specificamente sulla questione, ha affermato che "...la procedura prevista dall'art. 7 TUE può essere avviata, ai sensi del suo paragrafo 1, qualora sussista un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'art. 2 TUE...e la soglia richiesta è *inizialmente* quella di un evidente rischio di violazione grave di tali valori e *successivamente*, per quanto riguarda la sospensione, in forza dell'art. 7, paragrafi 2 e 3, di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro interessato dall'applicazione dei trattati, quella di una violazione grave e persistente..." (corsivi aggiunti).

parte di uno Stato membro. La procedura richiede che il Consiglio deliberi a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, su proposta motivata di almeno un terzo degli Stati, del Parlamento europeo o della Commissione, e previa approvazione del Parlamento europeo (almeno quando la proposta non proviene da lui stesso). La constatazione non comporta particolari conseguenze, tranne la possibilità di indirizzare allo Stato delle raccomandazioni, risolvendosi perciò in quella che è stata definita una mera forma di *naming and shaming*¹⁴.

Il secondo meccanismo, detto di *sanzione*, può essere attivato in caso di violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE e si articola in due fasi distinte. Anzitutto il Consiglio europeo, su proposta motivata di almeno un terzo degli Stati o della Commissione (e non del Parlamento europeo, che però ai sensi dell'art. 89 del suo regolamento interno può chiedere alla Commissione o agli Stati di presentare una proposta) all'unanimità, deve constatare la violazione. Dopo di ciò il Consiglio, a maggioranza qualificata, può decidere la sospensione di alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati, compreso il diritto di voto in Consiglio¹⁵. Definito forse troppo precipitosamente dal Presidente della Commissione *opzione nucleare*¹⁶, la dottrina ha sottolineato come questo meccanismo non possa andare oltre l'isolare lo Stato sanzionato dal resto dell'Unione, sostanzandosi in una sorta di quarantena morale¹⁷ finalizzata a operare una pressione su di esso, affinché torni ad allinearsi su quei valori ritenuti indispensabili per la partecipazione al processo d'integrazione¹⁸.

In merito a tali meccanismi, i Trattati prevedono un limitato potere di sindacato giurisdizionale, attraverso quella che, in sostanza, si presenta come un'azione per annullamento *ex art. 263 TFUE* soggetta a una serie di limitazioni. Secondo l'art. 269 TFUE la Corte è competente a pronunciarsi sulla legittimità degli atti adottati dal Consiglio europeo o dal Consiglio ai sensi dell'art. 7 TUE solo per quanto concerne il rispetto delle prescrizioni di carattere procedurale e solo su richiesta dello Stato membro oggetto di constatazione. Anche i termini risultano abbreviati, in quanto lo Stato in questione deve presentare la propria domanda entro un mese dalla data di constatazione

¹⁴ S. PLATON, *La valeur des valeurs. La confirmation de la validité du mécanisme de conditionnalité "État de droit" par la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit européen*, 2022, n. 1, pp. 197-238, p. 199.

¹⁵ Art. 7 TUE, rispettivamente paragrafo 1 e paragrafi 2 e 3. Non si può dubitare del fatto che il Trattato si riferisca alla sospensione del voto in Consiglio solo a titolo esemplificativo e che siano quindi possibili altri tipi di sanzioni. In argomento v. S. PEERS, *Can a Member State Be Expelled or Suspended from the EU? Updated Overview of Article 7 TEU*, in *EU Law Analysis*, 4 aprile 2022, reperibile *online*. Si deve però ritenere che tra le possibili sanzioni vada comunque esclusa l'espulsione dello Stato, dato che lo stesso art. 7 TUE prevede che le sanzioni possano essere modificate o revocate e precisa che comunque lo Stato continua ad essere soggetto agli obblighi che gli derivano dai Trattati. Per ulteriori posizioni sostenute in dottrina si rinvia a B. BLAGOEV, *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbona: Political Threat or Legal Reality?*, in *Tilburg Law Review*, 2011, n. 2, pp. 191-237, pp. 198-206.

¹⁶ Tale espressione è stata utilizzata dal Presidente della Commissione Barroso, il 12 settembre 2012 a Strasburgo, durante l'annuale discorso sullo stato dell'Unione.

¹⁷ J.-W. MÜLLER, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?*, in *European Law Journal*, 2015, n. 2, pp. 141-160, p. 144.

¹⁸ U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., p. 16.

(invece dei due mesi prescritti dall'art. 263 TFUE) e la Corte ha a sua volta un mese, a decorrere dalla data della domanda, per statuire.

Va però aggiunto che la Corte ha già provveduto ad andare oltre la lettera del Trattato, iniziando a estendere i propri poteri di controllo. Nella prima (e per quanto si sa per ora unica) sentenza in cui essa si è occupata dell'art. 269 TFUE, ha ritenuto che quest'ultimo, in quanto implicante limitazioni alla sua competenza generale a conoscere la validità degli atti delle istituzioni e, più in generale, al principio della tutela giurisdizionale effettiva, vada interpretato restrittivamente e alla luce dell'art. 263 TFUE. Partendo da tale considerazione, e sollevando non poche perplessità in dottrina¹⁹, la Corte ha dichiarato ricevibile un ricorso diretto a chiedere l'annullamento di una risoluzione del Parlamento europeo con la quale si invitava il Consiglio a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori su cui si fonda l'Unione da parte dell'Ungheria e a dare così avvio alla procedura *ex art. 7, par. 1, TUE*²⁰. Secondo la Corte, infatti, anche se l'art. 269 TFUE non prevede esplicitamente gli atti del Parlamento europeo tra quelli su cui è possibile operare il controllo di legittimità, nemmeno però li esclude esplicitamente, considerato anche che la risoluzione contestata, in quanto atta a produrre effetti giuridici vincolanti, era impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE²¹. I giudici hanno quindi aggiunto che, per non privare l'art. 269 TFUE di ogni effetto utile, rimaneva valida la limitazione prevista da quest'ultimo, secondo cui il ricorso può riguardare solo violazioni di carattere procedurale²²; ma anche che sarebbe invece andato oltre quanto necessario per preservare il suddetto effetto utile stabilire in un mese il termine per la proposizione del ricorso, ritenendo applicabile, in questo caso, quello di due mesi previsto dall'art. 263 TFUE²³. Per completezza va aggiunto che i giudici hanno invece ignorato l'ulteriore limite di un mese, stabilito sempre dall'art. 269 TFUE, relativo alla statuizione della Corte, sia formalmente, non pronunciandosi sulla questione, sia concretamente, emanando la propria sentenza più di due anni dopo la richiesta dell'Ungheria. In merito a ciò si può solo ipotizzare che essi abbiano implicitamente applicato lo stesso ragionamento fatto in merito al termine relativo alla presentazione del ricorso.

Alla luce di quanto descritto, della dottrina e in particolar modo della giurisprudenza della Corte di giustizia, con il presente lavoro ci si propone una riflessione sui valori sanciti dall'art. 2 TUE, per quanto riguarda la loro natura giuridica e specialmente la loro *giustiziabilità*, intendendo con tale termine la possibilità che l'art. 2 TUE, al di là dei

¹⁹ In senso particolarmente critico v. S. PLATON, *Is Silence Always Golden? The Abstention of MEPs and the Activation of the Article 7 Procedure Against Hungary: Hungary v. European Parliament*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 2, pp. 543-560 e C. BAUMANN, *Une avancée mal assurée de la justiciabilité de l'article 7 TUE/A Poorly Secured Advance of the Justiciability of Article 7 TEU*, in *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2021, n. 2, pp. 399-414, p. 402.

²⁰ Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 3 giugno 2021, *Ungheria/Parlamento*, causa C-650/18.

²¹ *Ibidem*, parr. 37-41. Per quanto riguarda la necessità, ai sensi dell'art. 263 TFUE che l'atto impugnato produca effetti giuridici vincolanti, v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 9 luglio 2020, *Repubblica CECA/Commissione*, causa C-575/18 P, par. 46 e la giurisprudenza ivi citata. Nel caso qui in discussione gli effetti giuridici derivavano dal fatto che, secondo i giudici, la risoluzione comportava l'applicabilità del già citato Protocollo n. 24 sull'asilo.

²² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 3 giugno 2021, *Ungheria/Parlamento*, cit., par. 59.

²³ *Ibidem*, parr. 57-58.

meccanismi disciplinati dall'art. 7 TUE, possa essere fatto valere in giudizio, permettendo così alla Corte di controllare (e imporre) l'osservanza dei valori in esso contenuti da parte degli Stati membri.

Nel prosieguo, si inizierà con il considerare l'origine dei valori, evidenziando come, derivando dai principi generali dell'Unione elaborati dalla Corte di giustizia, nella giurisprudenza di quest'ultima sia possibile trovare indicazioni utili per ricostruire il loro contenuto (paragrafo 2). Successivamente, si entrerà nello specifico della questione della natura giuridica dei valori, data oramai per assodata dalla maggior parte della dottrina e dalla stessa Corte di giustizia (paragrafo 3) e del rapporto esistente tra l'art. 2 TUE e la clausola d'identità nazionale prevista dall'art. 4, par. 2, TUE (paragrafo 4). Si passerà quindi alla questione della giustiziabilità, cominciando dagli argomenti, sia contrari, sia favorevoli sostenuti dalla dottrina (paragrafo 5), per poi passare alle soluzioni elaborate dalla giurisprudenza. Quest'ultimo aspetto sarà affrontato attraverso l'analisi delle sentenze che applicano l'art. 2 TUE attraverso l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, per tutelare lo Stato di diritto (paragrafo 6); le sentenze che sembrano condurre a un'applicazione simile attraverso l'art. 10, par. 1, TUE, per la tutela della democrazia (paragrafo 7) e le sentenze che hanno fatto ricorso all'art. 2 TUE e all'art. 49 TUE per elaborare il principio di non regressione (paragrafo 8). Infine, nelle conclusioni (paragrafo 9), si farà riferimento alla causa, attualmente pendente, c.d. *sui valori dell'Unione*, in cui la Corte si trova per la prima volta di fronte alla possibilità di affermare la diretta azionabilità dell'art. 2 TUE, rendendolo lo strumento privilegiato con cui colpire le violazioni più gravi dei valori da parte degli Stati membri.

2. L'origine dei valori come principi generali del diritto e il tentativo di ricostruzione del loro contenuto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia

Pressoché tutti i valori previsti dall'art. 2 TUE trovano solide fondamenta nell'ordinamento dell'Unione, dove sono stati introdotti dalla giurisprudenza sotto forma di principi generali. Già in tale veste essi erano considerati un "dispositivo di federalizzazione", in grado di coinvolgere in particolare le Corti costituzionali nazionali nella creazione di uno "spazio costituzionale comune", definito da un dialogo dinamico²⁴ e destinato a favorire la reciproca influenza (c.d. *cross-fertilization*) tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali²⁵. Attraverso i principi generali infatti l'ordinamento

²⁴ K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 5, pp. 1629-1669, p. 1630.

²⁵ X. GROUSSET, *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a Jus Commune Europeum?*, Lund, 2005, p. 2.

dell'Unione si è aperto ad altri ordinamenti²⁶ a cui la Corte, soprattutto in passato²⁷, ha dovuto (e voluto) ripetutamente “attingere” per colmare le inevitabili lacune di un sistema giuridico nato come non originale e non completo e pertanto destinato a integrarsi negli ordinamenti nazionali, piuttosto che a sostituirli²⁸. In questo senso le tradizioni costituzionali degli Stati membri²⁹ hanno giocato un ruolo fondamentale: in diversi casi esse sono state “fatte proprie” dall'ordinamento comune e utilizzate, dopo un'opportuna opera di sintesi, astrazione e adattamento³⁰, per creare³¹ principi che, pur mantenendo una funzione di collegamento tra gli ordinamenti nazionali e quello europeo, sono stati resi autonomi dai primi e coerenti con la struttura e le finalità del secondo³².

È con un simile retaggio che i principi generali relativi alla libertà, alla democrazia, alla tutela dei diritti fondamentali e allo Stato di diritto sono stati formalizzati nel diritto primario e posti a fondamento dell'Unione dall'art. 6, par. 1, TUE nella versione di Amsterdam e Nizza³³. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, all'art. I-2, ha

²⁶ In questo senso, P. J. NEUVONEN, K. S. ZIEGLER, *General Principles in the EU Legal Order: Past, Present and Future Directions*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, Northampton, 2022, pp. 7-24, p. 7.

²⁷ Per uno dei primi casi v. Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 1957, *Algera*, cause riunite 7/56, 3/57, 7-57, par. 112.

²⁸ In argomento più diffusamente v. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 269. Più in generale su tale funzione dei principi generali del diritto v. L. MEZZETTI, *Valori, principi, regole*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, pp. 1-178, pp. 16-20.

²⁹ Secondo M. HERDEGEN, *The Origin and Development of the General Principles of Community Law*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS (eds.), *General Principles of European Community Law*, The Hague, 2000, pp. 3-23, p. 17, il richiamo alle “tradizioni costituzionali comuni” piuttosto che alle Costituzioni nazionali deriva dal fatto che il punto di riferimento della Corte per lo sviluppo dei principi fondamentali non sono le Costituzioni vere e proprie, ma piuttosto le idee e i principi che a queste soggiacciono.

³⁰ Secondo K. LENAERTS, *The Constitutional Traditions Common to the Member States: The Comparative Law Method*, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, *EUnited in Diversity: Between Common Constitutional Traditions and National Identities. International Conference, Riga, Latvia – 2-3 September 2021. Conference Proceedings*, pp. 35-43, p. 40, la Corte fa ricorso a una combinazione tra tecniche di comparazione giuridica e interpretazione teleologica per, prima, individuare le diverse opzioni interpretative disponibili negli ordinamenti nazionali e, poi, scegliere quella più adatta al raggiungimento degli obiettivi del diritto dell'Unione.

³¹ Tra gli autori che evidenziano in modo particolare l'opera creativa della Corte nel ricostruire i principi generali partendo dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri: C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018, p. 29; M. HERDEGEN, *The Origin and Development*, cit., p. 1; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, II ed., 2006, Oxford, p. 23.

³² In particolare in riferimento ai diritti fondamentali, v. Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70, par. 4. V. anche L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. xii e K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Constitutional Allocation of Powers*, cit., p. 1654.

³³ Prima del Trattato di Amsterdam alcuni riferimenti ai principi qui in discussione erano presenti nei preamboli sia dell'Atto Unico europeo del 1986, sia del Trattato di Maastricht del 1992. Sempre il Trattato di Maastricht inoltre, all'art. F, prevedeva che l'Unione rispettasse l'identità nazionale degli Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici e che rispettasse i diritti fondamentali quali garantiti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. In relazione a tale disposizione, la dottrina dell'epoca già parlava in termini di valori dell'Unione. V. ad esempio V. CONSTANTINESCO, *La structure du Traité instituant l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit européen*, 1993, pp. 251-284, p. 269 e D. SIMON, *Article F*, in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, 1995, pp. 81-90.

aggiunto la dignità umana e l'eguaglianza e definito tutti valori³⁴, con una formulazione che è stata integralmente riprodotta nell'attuale art. 2 TUE.

Sulle conseguenze, dal punto di vista giuridico, del cambiamento terminologico si tornerà nel prossimo paragrafo. Si può però qui anticipare che la Corte di giustizia, quando è stata chiamata, a qualunque titolo, a confrontarsi con i valori dell'Unione, si è sempre rifatta alla giurisprudenza relativa ai corrispondenti principi, rivendicando la piena equivalenza tra questi ultimi e quanto enunciato nell'art. 2 TUE³⁵. Pertanto, è possibile provare a ricostruire il contenuto dei valori dell'Unione partendo dalla suddetta giurisprudenza, con una duplice premessa.

Anzitutto, nel diritto primario sono presenti diverse disposizioni che ripropongono i valori elencati all'art. 2 TUE sotto forma di diritti o principi: basti pensare al titolo II del Trattato sull'Unione relativo ai principi democratici o alla maggior parte del contenuto della Carta dei diritti fondamentali. Sebbene, come si vedrà meglio nel paragrafo 3, queste disposizioni abbiano portata e finalità differenti rispetto all'art. 2 TUE, anch'esse hanno formalizzato quegli stessi principi generali elaborati dalla Corte e, come tali, anche ad esse i giudici hanno spesso fatto riferimento per illustrare il contenuto dei valori.

In secondo luogo, i concetti che verranno considerati nel prosieguo sono intrinsecamente legati. Così, solo per fare un esempio, l'eguaglianza può essere definita un diritto fondamentale, ma è anche espressione dello Stato di diritto³⁶. Ragioni di chiarezza tuttavia hanno suggerito di trattarli separatamente.

2.1. I diritti fondamentali

Senza soffermarsi troppo su concetti ampiamente noti, i diritti fondamentali³⁷ possono considerarsi il nucleo primordiale dei valori fondanti dell'Unione³⁸. In effetti, l'impegno a rispettarli è stato introdotto nell'ordinamento della Comunità economica europea nel lontano 1969 con la sentenza *Stauder* in cui la Corte, per la prima volta, li ha definiti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte garantisce l'osservanza, pur senza

³⁴ Sull'art. I-2 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa v. L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (cur.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, pp. 50-59. Si noti inoltre che nel 2000 il preambolo della Carta dei diritti fondamentali aveva utilizzato il termine valore in riferimento alla dignità umana, alla libertà, all'eguaglianza e alla solidarietà. In argomento F. PAPPALARDO, *Commento al preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, A. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 3-14, p. 10.

³⁵ In questo senso anche T. TRIDIMAS, *The General Principles*, cit., p. 15.

³⁶ In argomento cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Bari, 2024, p. 42.

³⁷ L'art. 2 TUE parla più precisamente di diritti umani, ma, nonostante alcune sfumature, si può ritenere che tale concetto corrisponda a quello di diritti fondamentali. In merito v. in particolare F. HOFFMEISTER, *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, in A. VON BODGANDY, P. SENNEVEND (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungarian and Romania*, Oxford, Portland, 2015, pp. 195-233, p. 204.

³⁸ S. F. NICOLOSI, *The Contribution of the Court of Justice*, cit., p. 619.

precisarne il contenuto³⁹. Lo stesso concetto è stato ribadito e maggiormente articolato l'anno successivo, nella sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, dove la Corte ha affermato che tali diritti sono informati alle tradizioni costituzionali degli Stati membri⁴⁰ e nel 1973, con la sentenza *Nold*, in cui, sempre la Corte, ha aggiunto che essi derivano anche dal diritto internazionale e in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴¹. A partire da queste pronunce è iniziata una copiosa giurisprudenza che, con il tempo, ha radicato nell'ordinamento comunitario prima e dell'Unione poi una serie di principi e diritti che hanno contribuito a plasmarne l'identità⁴².

Nel Duemila questi principi e diritti di origine giurisprudenziale, più qualche altro tratto direttamente dal diritto derivato dell'Unione, dalla CEDU o da altri strumenti internazionali, sono diventati la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴³, alla quale l'art. 6, par. 1, TUE attualmente vigente ha conferito rango di diritto primario. La Carta riunisce i diritti della persona riconosciuti come fondamentali dall'ordinamento dell'Unione e li articola in sei titoli, dedicati rispettivamente a: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Già la dottrina aveva sottolineato come tale documento definisse lo standard europeo nel campo dei diritti, rendendo visibili quelli che fanno parte dei valori dell'Unione⁴⁴. Nel 2022 è intervenuta la Corte di giustizia con due sentenze in cui ha affermato esplicitamente che le diverse disposizioni della Carta precisano la portata dei valori del rispetto dei diritti umani, della dignità umana, dell'eguaglianza e della libertà, previsti dall'art. 2 TUE⁴⁵. Da tali pronunce sembra emergere che per la Corte, almeno in linea di principio, la Carta rappresenti il principale parametro di riferimento per i quattro valori dell'Unione citati. Sugli ultimi tre però esiste una giurisprudenza più articolata, sulla quale vale la pena soffermarsi.

³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 12 novembre 1969, *Stauder*, causa 29/69, par. 7.

⁴⁰ Corte di giustizia, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., par. 4. V. anche Corte di giustizia, sentenza del 15 giugno 1978, *Gabrielle Defrenne*, causa 149/77, par. 26.

⁴¹ Corte di giustizia, sentenza del 14 maggio 1974, *Nold*, causa 4/73, par. 13. V. anche Corte di giustizia, sentenza del 28 ottobre 1975, *Rutili*, causa 36/75, par. 32 e Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 1979, *Hauer*, causa 44/79, par. 15. Per una ricostruzione della giurisprudenza v. B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Art. 6 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 54-70, p. 57.

⁴² Ancora S. F. NICOLOSI, *The Contribution of the Court of Justice*, cit., p. 619.

⁴³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata solennemente proclamata il 7 dicembre 2000, a margine del Consiglio europeo di Nizza ed è stata pubblicata in GUCE C 364 del 18 dicembre 2000, pp. 1-22. Essa è stata aggiornata e ripubblicata in GUUE C 303 del 14 dicembre 2007, pp. 1-16.

⁴⁴ F. HOFFMEISTER, *Enforcing the EU Charter*, cit., p. 204.

⁴⁵ Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 157 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 193. In entrambe si legge che “gli articoli 6, da 10 a 13, 15, 16, 20, 21, e 23 [della Carta] precisano la portata dei valori della dignità umana, della libertà dell'eguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra donne e uomini, contenuti nell'art. 2 TUE”. Va sottolineato che la Corte non fa riferimento agli articoli della Carta da 1 a 5 che riguardano proprio la dignità umana e ad alcuni articoli contenuti in altri titoli. Tali dimenticanze sono considerate piuttosto difficili da comprendere da S. PLATON, *La valeur des valeurs*, cit., p. 215.

2.2. La dignità

Attualmente l'art. 2 TUE pone la dignità al primo posto dell'elenco dei valori, sottolineandone così il ruolo preminente, in quanto pre-condizione per l'esistenza stessa di tutti gli altri⁴⁶. La dignità è stata definita come l'integrità dell'essere umano, nella sua essenza fisica e morale, da salvaguardare fin da prima della nascita e dopo la morte⁴⁷, ma anche il valore intrinseco di ogni persona, per cui ciascun individuo non deve essere percepito o trattato solo come strumento o oggetto della volontà di altri⁴⁸. Si tratta in ogni caso di un concetto sfuggente, che gli studiosi del diritto tendono a descrivere come indeterminato o per lo meno aperto⁴⁹ e che spetta all'interprete riempire di significato⁵⁰. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso la Corte di giustizia ha iniziato a richiamare la dignità nelle proprie pronunce, anche se in riferimento ad altri diritti (di solito quelli di circolazione o di stabilimento), per qualificarne o limitarne l'esercizio⁵¹. Solo nel 1996, i giudici hanno definito la dignità in quanto tale un diritto, mentre nel 2001 e ancora più esplicitamente nel 2004, l'hanno riconosciuta un diritto fondamentale e assicurare il suo rispetto un principio generale del diritto dell'Unione⁵². Un maggiore contributo alla ricostruzione del suo contenuto viene dalla Carta dei diritti fondamentali. Nel titolo primo, denominato appunto "dignità", quest'ultima viene definita dall'art. 1 un diritto

⁴⁶ V. CONSTANTINESCO, *Les valeurs dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in L. POTVIN-SOLIS (cur.), *Les valeurs communes dans l'Union européenne. Onzième journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2014, pp. 47-71, p. 55.

⁴⁷ S. F. NICOLOSI, *The Contribution of the Court of Justice*, cit., p. 622. In senso simile v. le conclusioni dell'Avvocato generale Y. BOT, presentate il 10 marzo 2011, nella causa C-34/10, *Olivier Brüstle*, par. 96.

⁴⁸ O. SCHACHTER, *Human Dignity as a Normative Concept*, in *American Journal of International Law*, 1983, pp. 848-854, p. 849, riferendosi a Kant. In un senso simile si è espresso anche l'Avvocato generale C. STIX-HACKL, nelle conclusioni presentate il 18 marzo 2004, nella causa C-36/02, *Omega*, par. 74-87.

⁴⁹ V. ad esempio F. SACCO, *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 583. Per le questioni più dibattute si rinvia a G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, 2011, n. 1, pp. 45-78 e alla dottrina ivi citata; inoltre, anche in relazione al diritto UE, a F. POLITI, *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, in ST. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, Vol. I: i principi dell'Unione*, Milano, 2006, pp. 43-87. In dottrina sono state sollevate perplessità in merito alla qualificazione della dignità come diritto autonomo nella Carta dei diritti fondamentali. Cfr. C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013, p. 111.

⁵⁰ M. OLIVETTI, *Art. 1. Dignità umana*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 38-45, p. 44.

⁵¹ V. ad esempio Corte di giustizia, sentenza del 3 luglio 1974, *Casagrande*, causa 9/74, par. 3, in cui la Corte ribadisce (richiamando il diritto derivato) che la libertà di circolazione deve essere esercitata in condizioni di libertà e dignità. Nello stesso senso, Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 13 luglio 1983, *Forcheri*, causa 152/82, par. 12. Inoltre, in Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza del 19 gennaio 1988, *Gullum*, causa 292/86, par. 22, la Corte ammette che in materia di libera circolazione di servizi, l'accesso alla professione di avvocato da parte di uno Stato membro possa essere vietato per motivi inerenti alla dignità. In argomento, A. DI STASI, *Brevi considerazioni intorno all'uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 861-873, p. 867.

⁵² Rispettivamente: Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1996, *P/S*, causa C-13/94, par. 22; Corte di giustizia, sentenza del 9 ottobre 2001, *Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio*, causa C-377/98, par. 70-77 e Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02, par. 34.

soggettivo autonomo, assoluto e inderogabile, sebbene indeterminato, oltre che base di tutti gli altri diritti fondamentali sanciti dalla Carta⁵³; mentre nelle disposizioni successive viene articolata in due diritti (alla vita, all'art. 2, e all'integrità della persona, all'art. 3) e in una serie di divieti (di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, all'art. 4, e di schiavitù e di lavoro forzato, all'art. 5). Tale elenco è però solo indicativo: essendo stata definita nell'art. 1 come un diritto indeterminato, la dignità, a seconda delle circostanze e delle esigenze, può assumere ulteriori contenuti, che magari non erano ipotizzabili al momento della redazione del testo⁵⁴. Peraltro, sempre la Carta, contiene ulteriori riferimenti alla dignità, in disposizioni dove è chiamata a svolgere il compito di qualificare i diritti ivi sanciti⁵⁵. A partire dal riconoscimento della Carta quale fonte di diritto primario, la Corte, pur non cambiando la propria giurisprudenza nella sostanza, ha iniziato a richiamare sistematicamente le disposizioni del titolo I⁵⁶. In qualche caso, i giudici si sono rifatti esclusivamente al rispetto della dignità umana quale sancito dall'art. 1⁵⁷, ma più spesso hanno affiancato a quest'ultimo altri diritti o divieti previsti nello stesso titolo, come il divieto di pene o di trattamenti inumani o degradanti⁵⁸ e il diritto all'integrità fisica e psichica della persona⁵⁹. In alcune sentenze, inoltre, la dignità è stata collegata a diritti presenti in altri titoli dalla Carta, come quello al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'art. 7⁶⁰. In ogni caso, la Corte ha ripetutamente ribadito

⁵³ V. in merito le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, nella versione aggiornata pubblicata in GUUE C 303 del 14 dicembre 2007, pp. 17-35. Secondo C. DUPRÉ, *Article 1 – Human Dignity*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, II ed., Oxford, 2021, pp. 3-24, p. 3, essere base di tutti gli altri diritti della Carta significa che nessuno di questi può essere applicato in modo da ledere la dignità della persona.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 7 e J. JONES, *Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice*, in *Liverpool Law Review*, 2012, n. 3, pp. 281-300, p. 286.

⁵⁵ Ad esempio, l'art. 25 afferma il diritto degli anziani a una vita dignitosa; l'art. 31 riguarda il diritto dei lavoratori a condizioni di lavoro, tra le altre cose, dignitose e l'art. 34 stabilisce il diritto delle persone che non dispongono di risorse sufficienti di avere una vita dignitosa.

⁵⁶ Bisogna però anche sottolineare che in alcuni casi la Corte ha continuato a rifarsi esclusivamente alla sua giurisprudenza. V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 ottobre 2011, *Brüstle*, causa C-34/10, par. 32 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 dicembre 2014, *International Stem*, causa C-364/13, par. 24, entrambe riguardanti i limiti alla brevettabilità degli embrioni umani.

⁵⁷ Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade*, causa C-179/11, par. 56 e Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 27 febbraio 2014, *Saciri e A.*, causa C-79/13, par. 25. Entrambe hanno affermato che il rispetto della dignità, quale sancita dall'art. 1 della Carta, è un diritto dei richiedenti asilo.

⁵⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, par. 85; Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a.*, causa C-578/16, par. 59; Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justie en Veiligheid*, causa C-69/21, par. 57. In questi casi viene citato esplicitamente l'art. 4 della Carta.

⁵⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 12 novembre 2019, *Zubair Haqbin*, causa C-233/18, par. 46 e Corte di giustizia, Grande Sezione, *Jawo*, cit., par. 92. In entrambi i casi l'art. 3 non viene direttamente citato.

⁶⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 dicembre 2014, *A. e A.*, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, par. 53 e Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 25 gennaio 2018, *F*, causa C-473/16, par. 35. L'art. 7 è contenuto nel titolo II della Carta, dedicato alla libertà.

che l'art. 1 e gli altri articoli del titolo I della Carta sanciscono il valore della dignità umana previsto dall'art. 2 TUE⁶¹.

2.3. L'eguaglianza

Già nel 1977 la Corte ha affermato l'esistenza di un principio generale di eguaglianza che impone di non trattare situazioni analoghe in modo diverso e situazioni diverse in modo analogo, a meno che tale trattamento sia obiettivamente giustificato⁶². È stata così superata l'impostazione originaria del Trattato di Roma, in cui l'eguaglianza veniva presa in considerazione solo sotto forma di specifici divieti di discriminazioni (basate sul sesso o sulla nazionalità), diretti a favorire il raggiungimento degli obiettivi della Comunità⁶³, ed è stato introdotto nell'ordinamento un principio di più ampio respiro, visto come una garanzia democratica, che impone alle istituzioni e alle autorità nazionali di giustificare le loro scelte e di non adottare comportamenti arbitrari⁶⁴. Il riconoscimento di un principio generale di eguaglianza ha permesso alla Corte d'intervenire in diverse situazioni ritenute discriminatorie, anche se non rientranti tra quelle espressamente vietate dal diritto comunitario⁶⁵ e l'ha portata a richiamare sistematicamente tale principio generale accanto ai singoli divieti di discriminazione previsti dai Trattati o dal diritto derivato, diventati sue espressioni specifiche⁶⁶.

⁶¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, *Commissaire général aux réfugiés*, causa C-483/20, par. 27; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Ibrahim e a.*, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-439/17, par. 83; Corte di giustizia, Grande Sezione, *Jawo*, cit., par. 83. Come anticipato però, le sentenze del 16 febbraio 2022, Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 157 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 193, nell'elencare le disposizioni della Carta che precisano la portata di una serie di valori dell'Unione, in relazione alla dignità umana "dimenticano" di citare gli articoli da 1 a 5.

⁶² Corte di giustizia, sentenza del 19 ottobre 1977, *Ruckdeschel*, cause riunite 117/76 e 16/77, par. 7 e Corte di giustizia, sentenza del 19 ottobre 1977, *Moullins*, cause riunite 124/76 e 20/77, par. 16-17. V. anche Corte di giustizia, sentenza dell'8 ottobre 1980, *Überschär*, causa 810/79, par. 16. In Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 1972, *Frilli*, causa 1/72, par. 19, la Corte aveva però già definito l'eguaglianza un principio fondamentale del diritto comunitario.

⁶³ Come sottolinea G. BRAGA, *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento europeo*, in ST. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., pp. 299-330, p. 300. la Corte ha interpretato i diversi obblighi di non discriminazione previsti dal Trattato secondo uno schema unico, incentrato sul principio di eguaglianza. Nello stesso senso F. SPITALERI, *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea: dai singoli divieti al principio generale*, in I. CASTANGIA, G. BIAGIONI, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011, pp. 3-31, pp. 4-5.

⁶⁴ T. TRIDIMAS, *The General Principles*, cit., p. 62.

⁶⁵ Cfr. P. J. NEUVONEN, *The General Principle of Equity as a Value Commitment in EU Law: Scope, Limits, and Challenges*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook*, cit., pp. 267-286, p. 270 e ancora F. SPITALERI, *Eguaglianza e non discriminazione*, cit., p. 18. Va aggiunto che, come sottolineato in dottrina, in particolare da T. TRIDIMAS, *The General Principles*, cit., p. 64, la Corte tende ad usare i termini eguaglianza e non discriminazione come intercambiabili.

⁶⁶ V. Corte di giustizia, *Überschär*, cit., par. 16, dove la Corte considera il divieto di discriminazione a motivo della nazionalità un'espressione specifica del principio generale di eguaglianza; Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza del 26 giugno 2001, *Brunnhöfer*, causa C-381/99, par. 28, dove lo stesso accade alla discriminazione a motivo del sesso e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 novembre 2005, *Mangold*, causa C-144/04, par. 76, relativa alla discriminazione in ragione dell'età.

Il Trattato di Amsterdam ha inserito il principio di eguaglianza nel diritto primario⁶⁷ e la Carta dei diritti fondamentali gli ha dedicato due distinte disposizioni, riguardanti l'eguaglianza di tutte le persone di fronte alla legge (art. 20)⁶⁸ e il divieto di discriminazioni in relazione a una serie di motivi (art. 21)⁶⁹. Ancora una volta, però, la lettura giurisprudenziale del principio in parola non è sostanzialmente mutata. Nell'interpretare i due articoli, spesso richiamati congiuntamente⁷⁰, la Corte ha confermato che i divieti stabiliti dall'art. 21 della Carta, rappresentano altrettante espressioni specifiche del principio generale di eguaglianza⁷¹ e, cosa più importante per quanto qui interessa, ha affermato che quest'ultimo, come definito dalla giurisprudenza, precisa il valore previsto dall'art. 2 TUE⁷². Inoltre, sempre la Corte, ha affermato che la portata del valore dell'eguaglianza è altresì precisata dagli articoli 8, 10, 19, par.1 e 153, par. 1 lett. i) e 157, par. 1 del Trattato sul funzionamento⁷³.

⁶⁷ Attualmente art. 8 TFUE, secondo il quale “Nelle sue azioni l’Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne”.

⁶⁸ Secondo A. CELOTTO, *Art. 20. Uguaglianza davanti alla legge*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti*, cit. pp. 164-170, p. 168, il riferimento alla legge contenuto nell’art. 20 rappresenta una forma di ossequio alle tradizioni giuridiche degli Stati membri e va inteso nella sua più ampia accezione di affermazione dell’eguaglianza rispetto a tutto il diritto, sia di derivazione comunitaria, sia nazionale. Al contempo, il riferimento alle persone presente nello stesso articolo non è frequente nelle Costituzioni (dove si fa più spesso riferimento ai cittadini, come nell’art. 3 della Costituzione italiana), ma è di solito presente negli strumenti internazionali, come ad esempio nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (art. 7). In tal senso A. MANGAS MARTÍN, *Artículo 20, Igualdad ante la ley*, in A. MANGAS MARTÍN (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea*, Bilbao, 2008, pp. 389-395, p. 390.

⁶⁹ L’art. 21 vieta ogni forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale e nell’ambito di applicazione dei Trattati anche sulla nazionalità.

⁷⁰ Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza dell’11 giugno 2020, *Prokuratura Rejonowa w Slupskus*, causa C-634/18, par. 43; Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 18 luglio 2013, *Sky Italia*, causa C-234/12, par. 15 e Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 26 settembre 2013, *IBV & CIE*, causa C-195/12, par. 50.

⁷¹ Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 22 maggio 2014, *Glatzel*, causa C-356/12, par. 43. V. anche Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 5 luglio 2017, *Fries*, causa C-190/16, par. 29 e Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija*, causa C-243/19, par. 35. Tra l’altro, per la Corte, l’art. 21 della Carta è solo una delle espressioni specifiche del generale principio di eguaglianza stabilito dall’art. 20. In Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 30 giugno 2016, *Toma*, causa C-205/15, par. 36, i giudici hanno considerato anche l’art. 47 della Carta relativo al diritto di un ricorso effettivo e a un giudice imparziale un’espressione specifica del principio di eguaglianza.

⁷² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 3 giugno 2021, *Ungheria/Parlamento*, cit., par. 94-98. V. altresì Corte di giustizia, Sezione plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit. par. 157, in cui la Corte cita anche l’art. 20 della Carta.

⁷³ Corte di giustizia, Sezione Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 158. Oltre all’art. 8 TFUE, già citato alla nota 67, l’art. 10 TFUE stabilisce che, nella definizione delle sue politiche e azioni, l’Unione combatte le discriminazioni basate su sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale; l’art. 19, par. 1 è la base giuridica che legittima l’Unione ad adottare gli atti con i quali combattere le discriminazioni; gli articoli 153, par. 1, lett. i) e l’art. 157, par. 1, TFUE sanciscono la parità tra uomini e donne in ambito lavorativo e la parità di retribuzione.

2.4. La libertà

A differenza degli altri valori, il ruolo svolto dalla Corte di giustizia nella ricostruzione della nozione di libertà contenuta nell'art. 2 TUE non è stato così rilevante. Nella giurisprudenza più risalente il concetto di libertà è stato quasi sempre associato alle c.d. libertà fondamentali, ovvero la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, le ultime delle quali intese come cittadini europei che devono poter vivere in uno "spazio di libertà sicurezza e giustizia". Invece, come autorevolmente sostenuto⁷⁴, il valore della libertà previsto dall'art. 2 TUE va inteso nella sua dimensione politica e nella duplice valenza, negativa, di non ingerenza da parte in particolare dei pubblici poteri nella sfera di autonomia dell'individuo e, positiva, quale diritto di quest'ultimo all'autodeterminazione personale. In questa più ampia eccezione il solo (e particolarmente generico) riferimento fatto dalla Corte, risale al 2008, quando al principio di libertà (insieme a quelli di democrazia e del rispetto dei diritti fondamentali) sancito nell'art. 6, par. 1, TUE all'epoca in vigore, è stata riconosciuta natura di principio fondamentale dell'ordinamento comunitario⁷⁵. Più spesso, la Corte ha richiamato alcune libertà specifiche, affermando la loro natura di principi generali, come il libero esercizio del diritto di proprietà, la libera scelta della professione, la libertà d'impresa⁷⁶, la libertà di espressione⁷⁷ e quella di associazione⁷⁸.

È grazie alla Carta dei diritti fondamentali che, quelli che devono essere più opportunamente definiti come *diritti di libertà*, sono stati inseriti nell'ordinamento dell'Unione. Ad essi è dedicato il titolo II, in cui, oltre al più generale diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 6)⁷⁹, vengono sanciti una lunga serie di diritti e libertà più specifici⁸⁰. Con il riconoscimento del valore giuridico alla Carta, la Corte ha iniziato a richiamare

⁷⁴ U. VILLANI, *Osservazioni sulla tutela dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e stato di diritto nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, n. 1, pp. 27-42, p. 28. Nello stesso senso B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Art. 6 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., pp. 47-58, p. 48.

⁷⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, par. 303-304.

⁷⁶ Per tutte e tre v. Corte di giustizia, *Nold*, cit., par. 14. Per il diritto al libero esercizio dell'attività professionale v. Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza dell'8 ottobre 1986, *Keller*, causa 234/85, par. 7 e per la libertà d'impresa v. Corte di giustizia, sentenza del 27 settembre 1979, *Eridania*, causa 230/78, par. 20.

⁷⁷ V. Corte di giustizia, sentenza del 18 luglio 1991, *ERT*, causa C-260/89, par. 43 e Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 28 ottobre 1992, *Ter Voort*, causa C-219/91, par. 35.

⁷⁸ V. Corte di giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, par. 79.

⁷⁹ Nonostante la formulazione particolarmente ampia, secondo la dottrina (e secondo le spiegazioni alla Carta) l'art. 6 va inteso nel senso di libertà fisica dell'individuo da misure coercitive arbitrarie. Così anche A. CELOTTO, *Art. 6. Diritto alla libertà e alla sicurezza*, in R. BUFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei Diritti*, cit., pp. 72-76, p. 73.

⁸⁰ Tali diritti e libertà sono: il rispetto della vita privata e familiare (art. 7); la protezione dei dati personali (art. 8); il diritto al matrimonio e alla famiglia (art. 9); la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10); la libertà d'espressione (art. 11); la libertà di riunione e di associazione (art. 12); la libertà delle arti e delle scienze (art. 13); il diritto all'istruzione (art. 14); la libertà professionale e il diritto di lavorare (art. 15); la libertà d'impresa (art.16); il diritto di proprietà (art.17); il diritto d'asilo (art. 18); la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (art. 19).

sempre più frequentemente tali diritti nella giurisprudenza⁸¹ e più di recente ha confermato che essi (o almeno la maggior parte di essi) precisano la portata del valore della libertà contenuto nell'art. 2 TUE⁸². Infine, va rilevato che una giurisprudenza piuttosto consolidata definisce la libertà d'espressione contenuta nell'art. 11 della Carta "uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'art. 2 TUE, l'Unione è fondata"⁸³, collegando quindi tale libertà anche al valore della democrazia, su cui ci si soffermerà subito dopo.

2.5. La democrazia

Nelle Sentenze *Roquette Frères* e *Maizena* del 1980, la Corte ha definito la democrazia un principio fondamentale dell'equilibrio istituzionale dell'Unione, garantito del ruolo del Parlamento europeo e l'ha descritta come il diritto dei popoli a partecipare all'esercizio del potere per il tramite di una assemblea rappresentativa⁸⁴ e quindi a eleggere e rimuovere coloro che li governano⁸⁵. Il principio di democrazia è pertanto entrato nell'ordinamento dell'Unione come fattore di accelerazione dello sviluppo del processo d'integrazione e nella sua accezione *rappresentativa*⁸⁶ e in questa stessa eccezione è stato inserito nell'art. 6 TUE nelle versioni di Amsterdam e Nizza tra i principi fondanti dell'Unione⁸⁷.

Nella giurisprudenza vi sono però anche riferimenti alla democrazia *partecipativa*. Ad esempio, la Corte ha stabilito che principi quali quello di trasparenza e in particolare

⁸¹ Ad esempio, in merito all'art. 6 della Carta v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 febbraio 2016, *JN*, causa C-601/15 PPU, par. 43-47 e Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 15 marzo 2017, *Al Chodor*, causa C-528/15, par. 36-38; mentre per l'art. 10 v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 14 marzo 2017, *Achbita*, causa C-157/15, par. 22-28. Per ulteriori esempi v. i commenti ai vari articoli in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter*, cit.

⁸² Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, par. 157, in riferimento agli articoli 6, da 10 a 13, 15 e 16.

⁸³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige*, cause riunite C-203/15 e C-968/15, par. 93. Negli stessi termini o in termini simili, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 3 settembre 2011, *Patriciello*, causa C-163/10, par. 31; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 2020, *Privacy International*, causa C-623/17, par. 62 e, più di recente, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 ottobre 2024, *Real Madrid Club de Fútbol*, causa C-633/22, par. 49. Vale inoltre la pena citare Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Wightman*, cit., par. 62, in cui la Corte accomuna i valori di libertà e democrazia enunciati dall'art. 2 TUE ai corrispondenti valori contenuti nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

⁸⁴ V. le c.d. sentenze gemelle: Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *Roquette Frères*, causa 138/79, par. 33 e Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *Maizena*, causa 139/79, par. 34, dove la Corte si è espressa in merito alle prerogative del Parlamento europeo durante l'iter di adozione degli atti comunitari. V. anche Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione/Consiglio (biossido di titanio)*, causa C-300/89, par. 20 e Corte di giustizia, sentenza del 10 giugno 1997, *Parlamento/Consiglio*, causa C-392/95, par. 14.

⁸⁵ J. M. PORRAS RAMIREZ, *Article 10 [Representative Democracy]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union*, cit., pp. 416-448, p. 418.

⁸⁶ In questo senso v. conclusioni dell'Avvocato generale G. TESAURO, presentate il 13 marzo 1991, nella causa C-300/89, *Commissione/Consiglio (biossido di titanio)*, par. 13.

⁸⁷ V. in questo senso, in particolare, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 9 marzo 2010, *Commissione/Germania*, causa C-518/07, par. 38-46.

di accesso ai documenti, oltre ad essere presenti nella maggior parte degli ordinamenti degli Stati membri, sono altresì principi dell'ordinamento dell'Unione, dove contribuiscono a rafforzare il carattere democratico delle istituzioni⁸⁸. Inoltre, il Tribunale ha affermato che, nel sistema dell'Unione, il rispetto del principio di democrazia comporta che laddove (e solo nel caso in cui) manchi la partecipazione del Parlamento europeo al processo d'adozione di un atto, la partecipazione dei cittadini possa essere garantita, in modo alternativo, attraverso le parti sociali, purché queste abbiano una rappresentatività sufficiente⁸⁹.

Il Trattato di Lisbona ha formalizzato entrambe le concezioni di democrazia nel titolo II del Trattato sull'Unione, dedicato ai principi democratici. In particolare, l'art. 10 TUE al primo paragrafo prevede che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" e al secondo aggiunge che i cittadini sono rappresentati direttamente a livello di Unione dal Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai governi che, a loro volta, sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. Il paragrafo 3 dell'art. 10 TUE, invece, fa esplicito riferimento alla democrazia partecipativa stabilendo che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e che le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicino ai cittadini. La Corte ha inoltre precisato che il diritto di petizione al Parlamento europeo è attinente al diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione previsto dall'art. 10, par. 3, TUE⁹⁰. Infine, l'art. 11 TUE impone alle istituzioni di dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative dei loro interessi la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le proprie opinioni⁹¹, riafferma l'obbligo di trasparenza nelle azioni dell'Unione e prevede lo strumento dell'iniziativa dei cittadini europei⁹².

⁸⁸ V. Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1996, *Paesi Bassi/Consiglio*, causa C-58/94, par. 34-35; Corte di giustizia, sentenza del 6 dicembre 2001, *Hautala*, causa C-353/99 P, par. 24, e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° luglio 2008, *Svezia e Turco*, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, par. 46. Su tali aspetti v. M. STARITA, *Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 3-34.

⁸⁹ Tribunale, Quarta Sezione ampliata, sentenza del 17 giugno 1998, *UEAPME/Consiglio*, causa T-135/96, par. 89-90. In riferimento a tale sentenza, sempre il Tribunale in seguito ha precisato che il principio di democrazia possa essere garantito dalle parti sociali solo in via subordinata e in mancanza di un qualsiasi intervento da parte del Parlamento. Tribunale, Nona Sezione ampliata, sentenza del 24 ottobre 2019, *EPSU/Commissione*, causa T-310/18, par. 95.

⁹⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 dicembre 2019, *Puppinick*, causa C-418/18 P, par. 54.

⁹¹ Questo impegno è stato concretizzato nell'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, *Legiferare meglio*, del 13 aprile 2016, in GUUE L 123 del 12 maggio 2016, pp. 1-14, che al paragrafo 19 prevede che la Commissione, prima di adottare una proposta, debba condurre consultazioni in modo aperto e trasparente in particolare con piccole e medie imprese, utenti finali e altri portatori d'interesse.

⁹² L'iniziativa dei cittadini europei (ICE), nel permettere ai cittadini di invitare la Commissione a presentare una proposta di atto legislativo relativo a una qualsiasi competenza dell'Unione, è considerata un importante strumento di democrazia partecipativa. Essa è attualmente disciplinata dal regolamento 2019/788/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, *riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, del 17 aprile 2019, in GUUE L 130 del 17 maggio, 2019, pp. 55-81.

In ogni caso, la Corte sembra limitare il valore della democrazia enunciato nell'art. 2 TUE esclusivamente a quella rappresentativa. Nel 2019, in riferimento al funzionamento dell'Unione, essa ha affermato che l'art. 10, par. 1, TUE, laddove richiama il concetto di democrazia rappresentativa, costituisce il valore presente nell'art. 2 TUE e che gli strumenti di democrazia partecipativa attualmente presenti nel Trattato sono (solo) un completamento diretto a favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico dell'Unione⁹³. Quanto affermato dalla Corte può essere letto nel senso che la democrazia, in quanto valore, si identificherebbe in ciò che è stato definito "...la garanzia di alcuni requisiti minimi ma essenziali e irrinunciabili, quale, anzitutto, la derivazione dei pubblici poteri dalla volontà popolare"⁹⁴.

Come anticipato, inoltre, la Corte ha collegato il valore della democrazia anche alla Carta dei diritti fondamentali e in particolare all'art. 11, in relazione alla libertà d'espressione⁹⁵. Non si può escludere, però, che in futuro vengano fatti ulteriori collegamenti, in particolare agli articoli 39 e 40 della Carta, che sanciscono il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni rispettivamente del Parlamento europeo e comunali per tutti i cittadini europei⁹⁶.

2.6. Lo Stato di diritto

Infine, strettamente connesso al valore della democrazia vi è quello dello Stato di diritto⁹⁷. Quest'ultimo, a partire dal 1986, anno in cui la Corte di giustizia ha definito per la prima volta la Comunità europea una *comunità di diritto* in cui né gli Stati, né le istituzioni possono sottrarsi al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati⁹⁸, ha ricevuto un'attenzione crescente da parte dei giudici europei, diventando il valore su cui la giurisprudenza si è maggiormente soffermata. In prima approssimazione, lo Stato di diritto (o *rule of law*⁹⁹) può essere definito un modello organizzativo per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri, in cui viene garantito che i diritti e le libertà degli individui

⁹³ Ancora Corte di giustizia, Grande Sezione, *Puppinick*, cit., par. 64-65.

⁹⁴ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto*, cit., p. 43.

⁹⁵ V. *supra*, nel paragrafo 2.4.

⁹⁶ Considerato anche che, come si vedrà più nel dettaglio *infra*, nel paragrafo 7, in Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 novembre 2024, *Commissione/Repubblica Ceca (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, causa C-808/21 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 novembre 2024, *Commissione/Polonia (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, causa C-814/21, la Corte ha collegato il valore della democrazia previsto dall'art. 2 TUE, all'art. 22 TFUE, anch'esso relativo al diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini europei alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

⁹⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, dell'11 marzo 2014, COM(2014) 158 def., che inizia definendo lo Stato di diritto "...la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna".

⁹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 1986, *Les Verts*, causa 294/83, par. 23. In precedenza c'era stato un riferimento all'esigenza di rispettare il principio della *rule of law* nella versione inglese di Corte di giustizia, sentenza del 13 marzo 1979, *Granaria BV*, causa 101/78, par. 5. La versione italiana riporta invece l'espressione "legittimità comunitaria".

⁹⁹ Nel prosieguo le due espressioni si considereranno sinonimi, nonostante la dottrina evidenzia alcune differenze tra i rispettivi concetti, per le quali si rinvia a R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 1149-1161 e bibliografia ivi citata.

siano tutelati da ogni uso arbitrario di tali poteri attraverso una serie di norme e principi che ne regolano l'azione.

Senza distaccarsi troppo dalle tradizioni costituzionali nazionali¹⁰⁰, ma integrandole con alcuni principi fondanti della “Costituzione” europea data dai Trattati¹⁰¹, la Corte di giustizia ha progressivamente articolato la propria nozione di Stato di diritto in una serie di principi¹⁰², anzitutto procedurali, come quello di legalità e specialmente della tutela giurisdizionale effettiva¹⁰³, che i giudici europei hanno definito estrinsecazione dello Stato di diritto¹⁰⁴ e hanno collegato direttamente alla loro primaria missione di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, sancita dall'art. 19, par. 1, co. 1, TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali¹⁰⁵. I giudici hanno però dato allo Stato di diritto anche una dimensione sostanziale, considerandolo espressione di una piena aderenza dell'attività normativa ai diritti fondamentali¹⁰⁶.

Nel 2014 la Commissione europea ha riunito i principi e diritti che la Corte ha ricondotto allo Stato di diritto in una lista, anch'essa intesa come non esaustiva, comprendente: legalità; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; separazione dei poteri, quest'ultima intesa come indipendenza dei giudici dal potere esecutivo¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Come evidenzia M. LUCIANI, *Lo Stato di diritto. Una prospettiva di diritto comparato*. Italia, EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, luglio 2023, reperibile *online*, p. XIV, l'espressione Stato di diritto designa “...una specifica esperienza politico-costituzionale formatasi a cavallo del diciottesimo e del diciannovesimo secolo, esperienza che...ha proiettato molti dei propri principi anche al di là del perimetro storico della propria esistenza in forma pura, principi che sono tuttora attuali e che sembrano dover ispirare qualunque ordinamento che intenda coniugare i diritti individuali e le potestà pubbliche” e ancora che “...non si registra, in dottrina, univocità di pensiero quanto alla precisa identificazione della nozione e all'elencazione degli elementi essenziali che la caratterizzano”. Allo stesso autore si rinvia anche per quanto riguarda una panoramica sulle opinioni della dottrina italiana. Per uno sguardo più ampio, relativo al panorama europeo, v. P. ALVAZZI DEL FRATE, A. TORINI, *Rule of Law between the Seventeenth and Nineteenth Centuries*, in G. AMATO, B. BARBISAN, C. PINELLI (eds.), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney, 2021, pp. 11-24.

¹⁰¹ T. KONSTADINIDES, *The Rule of Law in the European Union*, Oxford-Portland, 2017, p. 6.

¹⁰² Così M. HERDEGEN, *The Origin and Development*, cit., p. 3.

¹⁰³ V. Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2002, *Union de pequeños agricultores*, causa C-50/00 P, parr. 38-39.

¹⁰⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, causa C-72/15, par. 73 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran*, causa C-134/19 P, par. 36. In dottrina v. EDITORIAL COMMENTS, *The Rule of Law as the Backbone of the EU*, in *Common Market Law Review*, 2007, n. 4, pp. 875-881, p. 875.

¹⁰⁵ Per entrambi i casi, Corte di giustizia, Sesta Sezione, sentenza del 26 settembre 2013, *Texdata Software*, causa C-418/11, parr. 77-78. L'art. 47 della Carta, che apre il titolo VI dedicato alla giustizia, sancisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

¹⁰⁶ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, par. 316. In dottrina v. L. PECH, *'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional of EU Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, pp. 359-396, pp. 372-375.

¹⁰⁷ L'elenco è stato inserito nell'allegato 1 della Comunicazione della Commissione, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, cit. In tale allegato, la Commissione, per ogni principio, ha indicato le principali sentenze di riferimento. Questo elenco non è troppo dissimile da quello elaborato dalla Commissione di Venezia (organo consultivo del Consiglio d'Europa per le questioni costituzionali) nel documento dal titolo *Rule of Law Checklist*, del 18 marzo 2016, n. 711/2013, la cui lista comprende: il

La Corte, da parte sua, ha confermato, sia singolarmente per alcuni di loro¹⁰⁸, sia per quanto riguarda la lista nel suo complesso, che i suddetti principi, così come elaborati nella giurisprudenza, devono essere intesi quale espressione del valore dello Stato di diritto contenuto nell'art. 2 TUE¹⁰⁹.

3. La natura dei valori dell'Unione

In linea di principio, i valori sono considerati espressione di concetti deontologici o comunque politici che, se contenuti in un testo giuridico fondamentale come una Costituzione (o nel caso dell'Unione europea, un Trattato), indicano la base etica su cui una determinata comunità intende poggiare il proprio ordinamento, rimanendo però al di fuori dal mondo del diritto¹¹⁰. In quest'ultimo si ritiene che possano entrare solo sotto forma di principi, il cui compito è appunto quello di “tradurre” le scelte di fondo dell'ordinamento in norme giuridiche¹¹¹.

In epoche relativamente recenti, tuttavia, la dottrina ha iniziato a notare e a sottolineare una certa tendenza (in particolare nel diritto e nella giurisprudenza

principio di legalità; la certezza del diritto; il divieto di arbitrarietà e abuso di potere; l'accesso alla giustizia; i principi di uguaglianza di fronte alla legge e non discriminazione.

¹⁰⁸ Ad esempio, per quanto riguarda il principio a una tutela giurisdizionale effettiva, Corte di giustizia, sentenza dell'11 marzo 2023, *Inspecția Judiciară*, causa C-817/21, parr. 39-41; per il principio d'indipendenza dei giudici quale corollario sempre del principio della tutela giurisdizionale effettiva, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia*, causa C-192/18, par. 106; per il principio della certezza del diritto, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 luglio 2023, *Lin*, causa C-107/23 PPU, par. 114.

¹⁰⁹ L'elenco elaborato dalla Commissione è stato ripreso nel considerando 3 e nell'art. 2, lett. a) del regolamento 2020/2092/UE, EURATOM, del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, del 16 novembre 2020, GUUE L 433 I del 22 dicembre 2020, pp. 1-10, che è stato portato di fronte alla Corte di giustizia dalla Polonia e dall'Ungheria. In riferimento al primo ricorso, in Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 223, i giudici hanno confermato che quanto previsto da quelle disposizioni vada inteso “...come il valore contenuto nell'art. 2 TUE” e che “...i principi ivi individuati fanno parte della definizione stessa di tale valore o sono intimamente collegati a una società rispettosa dello Stato di diritto”. Per il ricorso dell'Ungheria v. Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Commissione*, cit., par. 228.

¹¹⁰ S. ROLAND, *La catégorie des droits fondamentaux en tant que valeurs de l'Union au sens de l'article I-2 du Traité constitutionnel*, in J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE (dir.), *Regards sur le droit de l'Union européenne après l'échec du Traité constitutionnel*, Tours, 2007, pp. 171-200. V. anche A. RUGGIERI, *Valori e principi costituzionali negli Stati integrati d'Europa*, Relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari 20-30 aprile 2009, p. 4, reperibile su astrid-online.it, secondo cui i valori appartengono al mondo del *pregiuridico*.

¹¹¹ Cfr. A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005. V. anche R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XX ed., Torino, 2022, p. 337; A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, III ed. Torino, 2012, p. 22, e ancora A. RUGGIERI, *Valori e principi costituzionali*, cit., p. 5. Sul progressivo riconoscimento, specialmente da parte delle dottrine italiana, francese, tedesca e spagnola della natura giuridica dei principi v. L. MEZZETTI, *Valori, principi*, cit., pp. 30-31.

costituzionale) a sovrapporre valori e principi, azzerando le differenze e di fatto identificando i primi con i secondi¹¹².

Questa stessa tendenza si può trovare nel diritto dell'Unione europea¹¹³. Con il Trattato di Lisbona, i valori sono stati inseriti in un testo giuridico, in cui vengono descritti come una sorta di nucleo intangibile posto a fondamento dell'Unione, esattamente come accadeva per i principi elencati dall'art. 6, par. 1, TUE nella versione precedente dei Trattati¹¹⁴; principi che la Corte di giustizia aveva ugualmente definito intoccabili e inderogabili¹¹⁵. Inoltre, nel Trattato sull'Unione attualmente in vigore i termini valori e principi sono spesso utilizzati in modo intercambiabile. Ciò accade nel preambolo, in cui la libertà, la democrazia e lo Stato di diritto sono definiti valori nel capoverso 2 e principi nel capoverso 4, ma anche nel testo, dove l'art. 3, par. 5, TUE, nell'elencare gli obiettivi dell'Unione nei confronti del resto del mondo, fa riferimento all'affermazione e alla promozione dei valori, mentre l'art. 21, par. 1, TUE, nello specificare quegli stessi obiettivi, afferma che ciò che fonda l'Unione e che questa deve promuovere al di fuori dei suoi confini sono i principi che hanno informato la sua creazione. Anche la Carta dei diritti fondamentali utilizza indifferentemente i due termini, dato che il suo preambolo si apre definendo la dignità umana, l'eguaglianza e la solidarietà dei valori e subito dopo la democrazia e lo Stato di diritto dei principi¹¹⁶.

Si può quindi ritenere che i redattori del Trattato di Lisbona (e prima ancora quelli del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), ricorrendo nell'art. 2 TUE al termine valori, non abbiano inteso modificare, né tanto meno indebolire, la valenza giuridica di tale disposizione rispetto al precedente art. 6, par. 1, TUE, ma piuttosto abbiano voluto attribuirle una funzione ulteriore, *evocativa*¹¹⁷, ovvero finalizzata a rimarcare e a distinguere tra i principi quelli che assumono il ruolo *rafforzato* (sostanzialmente *costituzionale*) di fondamento identitario dell'ordinamento dell'Unione

¹¹² In merito v. A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto costituzionale*, cit., pp. 19-21, L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023, p. 40. e G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, p. 148 della versione *epub*.

¹¹³ D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017, pp. 9-27, p. 10, parla di *confusione* nell'uso dei due termini, che verrebbero erroneamente usati come sinonimi nel Trattato di Lisbona. Nello stesso senso anche se in termini meno critici C. HAINTHALER, *Die Sicherung der Werterunion*, Berlin, 2024, p. 35 e L. PECH, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper, 04/09, pp. 20-21.

¹¹⁴ *Supra*, nel paragrafo 2.

¹¹⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Kadi e Al Barakaat International*, cit., parr. 303-305.

¹¹⁶ Su questo specifico aspetto v. R. STREINZ, *Principles and values in the European Union*, in A. HATJE, L. TICHÝ (eds.), *Liability of Members States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, Baden-Baden, 2018, pp. 9-22, p. 10.

¹¹⁷ G. AMATO, N. VEROLA, *Freedom, Democracy, Rule of Law*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (eds.), *The History of the European Union*, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney, 2019, pp. 57-88, pp. 59-61; S. ROLAND, *La catégorie des droits fondamentaux*, cit., p. 171. In un senso simile anche BRIBOSIA, *Les droits fondamentaux dans la Constitution de l'Union européenne*, in M. DONY, E BRIBOSIA (cur.), *Commentaire de la Constitution de la Union européenne*, Bruxelles, 2005, pp. 115-139, p. 120.

e di guida per l'azione di tutti i soggetti che in quell'ordinamento si riconoscono¹¹⁸. Di conseguenza, si può affermare che i valori dell'art. 2 TUE producono gli stessi effetti giuridici dei principi e vincolano allo stesso modo le istituzioni e gli Stati membri al loro rispetto¹¹⁹.

A ulteriore sostegno di quanto affermato, si può aggiungere che, come già si è avuto modo di considerare¹²⁰, dagli articoli 3, paragrafi 1 e 5, 8 e 13 TUE risulta che per le istituzioni la promozione dei valori, oltre ad essere uno degli obiettivi che esse devono perseguire sia sul piano interno, sia su quello esterno, è anche una missione loro specificamente attribuita¹²¹. Mentre per quanto riguarda gli Stati, a conferire natura giuridica (e vincolante) ai valori concorrono, in particolare, l'art. 7 TUE, con le sue procedure dirette a controllarne e specialmente sanzionarne le violazioni più gravi e l'art. 49 TUE che considera il loro rispetto una condizione imprescindibile per la partecipazione al processo d'integrazione europeo¹²².

La maggioranza della dottrina è concorde con questa ricostruzione¹²³ e anche la Corte di giustizia, oltre ad aver utilizzato i termini principi e valori come sinonimi in diverse occasioni¹²⁴, nel 2022 ha esplicitamente stabilito che l'art. 2 TUE "...non costituisce una mera enunciazione di orientamenti e di intenti di natura politica, ma contiene valori che ...sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri"¹²⁵.

¹¹⁸ R. BARATTA, *La «communauté de valeurs»*, cit., p. 87, parla di "valori normativi" che esprimono l'identità costituzionale dell'Unione nonché il comune sentire dei popoli europei. In un senso simile anche L. FUMAGALLI, *Articolo 2*, cit., p. 13.

¹¹⁹ Ancora R. BARATTA, *La «communauté de valeurs»*, cit., p. 89. Nello stesso senso anche ST. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità*, cit., p. 542; A. VON BOGDANDY, *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *European Law Journal*, 2010, n. 2, pp. 95-111, p. 106; W. SCHROEDER, *The EU Founding Values*, cit., p. 55; R. STREINZ, *Principles and values*, cit., p. 11.

¹²⁰ *Supra*, nel paragrafo 1.

¹²¹ Così L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. VI e M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, VII ed., Bruxelles, 2018, p. 37.

¹²² In questo senso, tra gli altri, L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, cit., p. 41; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto*, cit., p. 23, L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)...l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE, in A. A. V.V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., pp. 859-870, p. 860; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2017, p. 375; F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne*, cit., p. 33; L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, cit., p. 57.

¹²³ Oltre agli autori citati in precedenza v. anche: A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, II ed. Oxford, 2009, p. 22. Tra le (poche) voci discordanti J.-W. MÜLLER, *Should the EU Protect*, cit., p. 146; A.-S. LAMBLIN-GOURDIN, É. MONDIELLI, *Rapport introductif: Apports formels et substantiels du Traité de Lisbonne au droit des relations extérieures de l'Union européenne*, in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN, É. MONDIELLI (cur.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, 2013, p. 9; D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles*, cit., p. 9.

¹²⁴ V. ad esempio Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (carenze del sistema giudiziario)*, causa C-216/18 PPU, par. 69, dove si fa riferimento ai "...valori di cui all'art. 2 TUE" e punto 71 in cui parla di violazione "...dei principi sanciti dall'art. 2 TUE".

¹²⁵ V. le due sentenze del 16 febbraio 2022, Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 232 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit. par. 264. V. anche Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia (indipendenza e vita privata dei giudici)*, causa C-204/21, parr. 66-67.

Appurato che l'art. 2 TUE contiene obblighi giuridici, bisogna però aggiungere che la sua formulazione e in particolare il duplice riferimento ai valori come fondamento dell'Unione e come comuni agli Stati membri, nel riconoscere in ultimi dei canoni imprescindibili per gli ordinamenti sia della prima, sia dei secondi¹²⁶, conferisce a tale disposizione alcune peculiarità. Iniziando dall'ambito di applicazione, l'art. 2 TUE prescrive agli Stati membri un dovere generale di mantenere l'ordinamento giuridico nazionale conforme ai valori in essa elencati che prescinde dall'ambito materiale delle competenze dell'Unione, agendo piuttosto da limite all'azione degli Stati anche e specialmente nell'esercizio delle competenze rientranti nel loro dominio riservato¹²⁷ e rendendo di fatto l'Unione garante dei valori che devono informare le Costituzioni nazionali¹²⁸.

Allo stesso tempo, gli obblighi previsti da tale disposizione sono relativi a condotte degli Stati membri molto specifiche, per non dire eccezionali¹²⁹. Per rispettare l'art. 2 TUE gli Stati devono evitare comportamenti che possano configurarsi come una *violazione sistemica* dei valori, intendendo come tale una violazione grave, che trascende da singole violazioni individuali, in quanto scaturisce dallo stesso modo di essere del sistema costituzionale dello Stato e assume una tale rilevanza da paralizzarlo, mettendo in dubbio la capacità delle autorità nazionali di reagire per conformarsi agli standard ritenuti fondamentali per partecipare al processo d'integrazione¹³⁰. Questo tipo di violazione, anche da parte di un solo Stato membro, è giudicata molto pericolosa perché

¹²⁶ V. anche quanto detto *supra*, nel paragrafo 1, sul principio di omogeneità.

¹²⁷ Cfr. C. HAINTHALER, *Die Sicherung*, cit., p. 37; W. SCHROEDER, *The EU Founding Values*, cit., p. 59; R. BARATTA, *La «communauté de valeurs»*, cit., p. 90. Se si prende a titolo di esempio la tutela dei diritti fondamentali, l'ambito di applicazione dell'art. 2 TUE risulta molto più ampio di quello delle altre disposizioni che trattano degli stessi diritti. Prima che la Carta dei diritti fondamentali acquisisse lo stesso valore dei Trattati, la Corte aveva già chiaramente affermato che, in quanto principi generali, i diritti fondamentali vincolavano gli Stati membri solo per quelle attività che rientravano nell'ambito di applicazione materiale del diritto dell'Unione (Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza del 13 luglio 1989, *Wachauf*, causa 5/88, par. 19 e Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 29 maggio 1997, *Kremzow*, causa C-199/95, par. 15). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto particolare rilevanza l'art. 51 della Carta, dove si legge che gli obblighi previsti da quest'ultima si applichino "...agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", anche se tale locuzione è stata interpretata in senso piuttosto ampio dalla Corte di giustizia. Per un approfondimento su quest'ultimo aspetto si rinvia a A. DI STASI, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'art. 51, paragrafo 1*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, n. 3, pp. 445-464.

¹²⁸ In questo senso A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*, in *Columbia Journal of European Law*, 2000, n. 1, pp. 27-54, pp. 28-30, in riferimento all'art. 6, par. 1 TUE nella versione di Amsterdam, ma con considerazioni valide anche per l'attuale art. 2 TUE.

¹²⁹ Così L. D. SPIEKER, *Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis*, in *German Law Journal*, 2019, n. 8, pp. 1182-1213, p. 1210.

¹³⁰ La definizione di violazione sistemica proposta considera diversi lavori in dottrina che si sono occupati di tale questione e in particolare: M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, n. 4, pp. 1061-1100, p. 1084; A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, n. 1, pp. 59-96; D. KOCHENOV, *Article 7*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, II ed., Oxford, 2024, pp. 114-126.

può minare il funzionamento e finanche la natura stessa dell'Unione, con gravi ripercussioni per tutti gli Stati. Conformemente al c.d. *all-affected principle*, infatti, è maturata la consapevolezza che, al livello d'integrazione raggiunto, esista una profonda interdipendenza che lega gli Stati membri tra loro¹³¹.

La Corte di giustizia, dal canto suo, non sembra molto distante da quanto descritto quando afferma che il diritto dell'Unione ha dato vita a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti che vincolano reciprocamente l'Unione e i suoi Stati membri, ma anche questi ultimi tra di loro, aggiungendo che tale interdipendenza poggia sulla premessa che gli Stati condividono una serie di valori comuni su cui, come precisato dall'art. 2 TUE, l'Unione si fonda e che questa premessa implica e giustifica l'esistenza di una fiducia reciproca quanto al riconoscimento di tali valori e al rispetto del diritto dell'Unione che li attua¹³². Dalle affermazioni della Corte, sembra potersi ricavare una lettura dell'art. 2 TUE che richiama la dottrina che vede in tale disposizione una fonte di obblighi *erga omnes partes*, ovvero obblighi che ciascuno Stato membro assume nei confronti dell'Unione stessa, della collettività degli Stati membri e, in quanto soggetti dell'ordinamento dell'Unione, anche degli individui, e per i quali esiste un interesse comune a garantirne il rispetto in tutti i sistemi nazionali, dato che la loro violazione, anche in un solo Stato, minerebbe la fiducia nella loro natura condivisa e quindi in ciò che li rende patrimonio giuridico dell'Unione¹³³.

Le peculiarità dell'art. 2 TUE appena descritte risultano anche coerenti con la *ratio* dell'art. 7 TUE, che il Trattato pone espressamente a sua tutela. Quest'ultimo infatti è stato concepito come mezzo per colmare lo squilibrio che si è progressivamente venuto a creare tra, da un lato, il rigoroso controllo operato dalla Corte, con la procedura d'infrazione, del rispetto da parte degli Stati membri delle singole norme del diritto dell'Unione e, dall'altro, la situazione di crescente precarietà per quanto riguarda l'osservanza dei valori fondanti quello stesso diritto, conseguenza delle incertezze circa la loro natura in termini di applicabilità e contenuto, a cui si è aggiunta, più di recente, la consapevolezza che in molti casi non è più possibile darne per scontata la piena adesione

¹³¹ C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options*, in W. SCHROEDER (eds.), *Strengthening the Rule of Law*, cit., pp. 173-196, p. 177.

¹³² Corte di giustizia, parere 2/13, cit., parr. 167-168. Quanto riportato era stato anticipato, in modo però più vago, in Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, par. 83. Il principio di fiducia reciproca è stato elaborato dalla Corte di giustizia nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma è stato concepito come principio strutturale del diritto dell'Unione e quindi applicabile in generale. In dottrina v. S. PRECHAL, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, in *European Papers*, n. 1, 2017, pp. 75-92, J.-C. BONICHOT, M. AUBERT, *Les limites du principe de confiance mutuelle dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne: comment naviguer entre Charybde et Scylla*, in *Revue universelle des droits et l'homme*, 2017, n. 1-6, pp. 1-5.

¹³³ R. BARATTA, *La «communauté de valeurs»*, cit., p. 89 e ID., *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal of Rule of Law*, 2016, n. 2, pp. 357-372, pp. 359-362. In un senso simile anche L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. VII. In generale sugli obblighi *erga omnes partes* v. M. I. PAPA, *Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso Belgio c. Senegal*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, n. 1, pp. 79-104 e P. PICONE, *Le reazioni collettive ad un illecito erga omnes in assenza di uno Stato individualmente lesa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, n. 1, pp. 5-47.

da parte di tutti gli Stati membri¹³⁴. Per tali ragioni, l'art. 7 TUE è da sempre considerato scollegato dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e quindi esperibile in tutti i settori dell'attività degli Stati¹³⁵, al fine di colpire quelle violazioni che il Trattato definisce gravi e persistenti ma che sono generalmente interpretate come produttive di crisi *sistemiche*, nel senso in precedenza dato a questo termine¹³⁶.

4. Segue: il rapporto tra l'art. 2 TUE e la clausola d'identità nazionale prevista dall'art. 4, par. 2, TUE

La particolare natura degli obblighi previsti dall'art. 2 TUE solleva l'ulteriore questione del loro rapporto con la c.d. *clausola d'identità nazionale*, introdotta dal Trattato di Maastricht e attualmente contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE¹³⁷. Secondo quest'ultimo l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri "...insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali", nonché "...le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale". Per avere un'idea più dettagliata del contenuto della nozione d'identità nazionale accolta nel Trattato può venire in aiuto la relazione finale del Gruppo

¹³⁴ Cfr. D. KOCHENOV, *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TUE*, EUI Working Paper LAW, 2017/10, reperibile *online*, pp. 3-7.

¹³⁵ U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., p. 18. V. anche D. KOCHENOV, *Busting the Myths*, cit., p. 7. Fin da quando è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam, anche le istituzioni non hanno mai avuto dubbi sull'ampia portata dell'art. 7 TUE. Cfr. in proposito la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *in merito all'art. 7 del trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*, del 15 ottobre 2003, COM(2003) 606 def. e la comunicazione della Commissione, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, cit.; le risoluzioni del Parlamento europeo *su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, del 12 settembre 2018, 2018/2131(INL) e *sulla proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia*, del 17 settembre 2020, 2017/0360R(NLE); il parere del servizio giuridico del Consiglio sulla conformità con i Trattati *della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, del 27 maggio 2014, doc. n. 10296/14.

¹³⁶ Per la Commissione v. ancora la comunicazione *in merito all'art. 7 del trattato sull'Unione europea*, cit. In dottrina v. ancora U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., p. 17.

¹³⁷ In precedenza la clausola era contenuta nell'art. F, par. 1, TUE nella versione di Maastricht e nell'art. 6, par. 3, TUE nelle versioni precedenti a quella di Lisbona. In entrambi i casi però la sua enunciazione era meno precisa, limitandosi a stabilire che "l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri". Secondo M. CARTABIA, *"Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, 2005, reperibile *online* su *astrid-online.it*, il cambiamento operato con il Trattato di Lisbona non è solo formale ma anche sostanziale, in quanto non si tratta più solo di "...un richiamo ad un rispettoso quanto generico atteggiamento di tolleranza verso il multiculturalismo che contraddistingue la società europea, ma di un principio spendibile interamente sul piano giuridico". Va infatti aggiunto che rispetto alle disposizioni precedenti, l'art. 4, par. 2, TUE è soggetto alla giurisdizione della Corte di giustizia. Per una disamina della clausola d'identità nei vari Trattati si rinvia a G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 333-357.

V della Convenzione europea che ha portato al progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹³⁸. In tale documento si fa riferimento, con una valenza evidentemente esemplificativa, a due gruppi di componenti: da un lato, *le strutture fondamentali e le funzioni essenziali dello Stato*, comprendenti l'impianto politico e costituzionale, la cittadinanza nazionale, il territorio, lo *status* giuridico delle confessioni e associazioni religiose, la difesa nazionale e l'organizzazione delle forze armate, la scelta delle lingue; dall'altro, *le scelte politiche di fondo e i valori fondamentali dello Stato*, come la politica di distribuzione dei redditi, l'imposizione delle imposte sulle persone fisiche, la previdenza sociale, i sistemi d'istruzione e di sanità pubblica, la preservazione e l'arricchimento del patrimonio culturale, l'obbligatorietà del servizio militare o civile¹³⁹.

Per quanto riguarda invece la funzione che la clausola in parola è chiamata a svolgere, in questa sede non è possibile riportare in modo approfondito la discussione dottrinale nata intorno all'art. 4, par. 2, TUE. Va però ricordato che quest'ultimo è stato spesso considerato, specie prima del Trattato di Lisbona, ma anche dopo¹⁴⁰, un richiamo al concetto di pluralismo costituzionale¹⁴¹ e un monito, rivolto principalmente alla Corte di giustizia, affinché venga rispettato il patrimonio culturale, storico e sociale insito nelle diverse tradizioni costituzionali nazionali, evitando interferenze sproporzionate¹⁴². Partendo da tale impostazione vi è chi ritiene la clausola in parola una sorta di barriera al

¹³⁸ Gruppo V "competenze complementari", relazione finale del 4 novembre 2002, CONV 375/1/02 REV 1. Vale la pena ricordare che nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, nell'art. I-5, era presente una clausola d'identità nazionale con la stessa formulazione che sarebbe poi stata utilizzata nell'art. 4, par. 2, TUE nella versione di Lisbona.

¹³⁹ Risulta in modo evidente che, rispetto alla formulazione più succinta precedente, il testo della clausola d'identità nazionale attualmente in vigore rafforza l'aspetto politico e costituzionale, di fatto spostando il contenuto della clausola verso l'identità costituzionale. V. in argomento L. F. M. BESSELINK, *National and Constitutional Identity Before and After Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, n. 3, pp. 36-49, p. 44. Nella giurisprudenza della Corte, le due nozioni di identità nazionale e identità costituzionale sono spesso accostate ed equiparate. Nelle conclusioni dell'Avvocato generale M. POIARES MADURO, presentate il 16 dicembre 2008, nella causa C-213/07, *Michaniki*, par. 31, si legge che "...l'identità nazionale comprende chiaramente l'identità costituzionale dello Stato membro". Su questo aspetto, in senso particolarmente critico, G. DI FEDERICO, *The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards*, in *European Public Law*, 2019, n. 3, pp. 347-380, p. 363. Più in generale su tale questione v. L. F. M. BESSELINK, *National and Constitutional Identity*, cit.

¹⁴⁰ Su tale aspetto v. M. CARTABIA, *Art. 4, par. 2*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattato dell'Unione europea*, cit., pp. 23-28, p. 24.

¹⁴¹ Sul concetto di pluralismo costituzionale in relazione al rapporto tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali v. N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty*, Oxford, 1999 e i successivi aggiustamenti del suo pensiero, puntualmente richiamati da G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo e dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, n. 3, pp. 781-812, pp. 785-788. V. inoltre K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford, 2013; M. AVBELJ, J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, 2012; M. POIARES MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (eds.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003, pp. 501-538. Più in generale v. N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *The Modern Law Review*, 2002, n. 3, pp. 317-359.

¹⁴² A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 5, pp. 1417-154, p. 1419. Nello stesso senso, K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Constitutional Allocation of Powers*, cit., p. 1662.

processo d'integrazione, utile nei casi di conflitto tra diritto dell'Unione e diritto costituzionale (per lo meno per quelle disposizioni delle Costituzioni considerate fondamentali), per permettere al secondo di prevalere, superando il principio del primato, che verrebbe così relativizzato¹⁴³. Alcuni autori si spingono anche oltre, considerando la clausola d'identità nazionale un vero e proprio *riconoscimento* da parte dell'Unione delle teorie che, come quella dei controlimiti, sono state elaborate da diverse Corti costituzionali a difesa dei principi costituzionali fondamentali¹⁴⁴.

Un'altra parte della dottrina, invece, rifiuta la lettura della clausola appena proposta¹⁴⁵, ritenendo che questa serva piuttosto a *prevenire* (o per lo meno ridurre) l'insorgere di conflitti tra diritto dell'Unione e diritto costituzionale¹⁴⁶, andando ad incidere sulle competenze dell'Unione solo per quanto riguarda il loro esercizio. In buona sostanza, per questi autori la clausola contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE imporrebbe alle istituzioni di tenere conto delle questioni di tipo identitario che potrebbero sollevarsi¹⁴⁷ e

¹⁴³ L. F. M. BESSELINK, *National and Constitutional Identity*, cit. p. 48 e ancora A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy*, cit., p. 1419.

¹⁴⁴ A. RUGGIERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Capri, 3-4 giugno 2005, pubblicato su *Forum di quaderni costituzionali*, reperibile online, in relazione all'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Nello stesso senso F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, 2012, p. 79. Peraltro, in questo senso si è espressa anche la Corte costituzione ungherese nel 2016 quando ha fatto esplicito riferimento all'art. 4, par. 2, TUE per giustificare il rifiuto del governo di applicare disposizioni europee in materia di immigrazione. In argomento più diffusamente G. HALMAI, *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Fundamental Law*, in *Review on Central and East European Law*, 2018, n. 1, pp. 23-42. La teoria esposta deriva evidentemente da una lettura del concetto di identità nazionale da parte di diverse Corti costituzionali che, al di là delle differenze specifiche, tendono a considerare tale identità una sorta di "santuario" ultimo della sovranità nazionale che non deve essere toccato dal processo d'integrazione europeo. Più approfonditamente sul punto v. M. BLANQUET, *Identité nationale des États membres – Respect des structures constitutionnelles nationales – respect des valeurs constitutionnelles nationales*, in H. GAUDIN (cur.), *Les grands arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et istituzionale de l'Union européenne*, II ed., Paris, 2023, pp. 145-157. Originale è poi la posizione di J.-P., JACQUÉ, *La Cour de justice de l'Union européenne et la théorie des «contre limites»*, in *blogdroiteuropeen*, 2016, che considera l'art. 4, par. 2, TUE il modo attraverso cui i redattori del Trattato di Lisbona hanno incorporato i controlimiti nel diritto dell'Unione, affidandone la gestione alla Corte di giustizia, al fine di "proteggerli" (e con essi il principio del primato) dai rischi che gli Stati possono produrre nel gestirli.

¹⁴⁵ G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, 2020, n. 3, pp. 3961-3981, p. 3978. V. anche H.-J. BLANKE, *Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union*, cit., pp. 185-254, p. 210 e D. RITLÉNG, *Le droit au respect de l'identité constitutionnelle nationale*, in J.-C. BARBATO, J.-D. MOUTON, (cur.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne? Réflexion à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, 2010, pp. 21-43. Nello stesso senso si era espresso anche Gruppo V "competenze complementari", relazione finale, cit., p. 11.

¹⁴⁶ M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2015, n. 1, pp. 249-262.

¹⁴⁷ G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, p. 339; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, Jean Monnet Working Paper, 2012, n. 1, pp. 34 e 57.

in particolare alla Corte di giustizia di considerare l'identità nazionale in sede di valutazione della legittimità degli atti dell'Unione e d'interpretazione del diritto primario¹⁴⁸. In ogni caso, però, quegli stessi autori sottolineano come, se da un lato spetta allo Stato definire le componenti della propria identità nazionale, dall'altro, la Corte rimane arbitro unico in merito alla loro compatibilità con il diritto dell'Unione e quindi alla soluzione di qualsiasi conflitto che dovesse venirsi a creare¹⁴⁹.

Al di là delle divergenze dottrinali descritte, la maggioranza degli autori è concorde nel ritenere che, comunque, la clausola d'identità non possa essere invocata dagli Stati per sottrarsi a quanto stabilito dall'art. 2 TUE, risultando quindi soggetta al limite del rispetto dei valori dell'Unione¹⁵⁰. Secondo questi autori quindi l'identità nazionale è opponibile all'Unione solo e nella misura in cui essa è compatibile con l'identità di quest'ultima¹⁵¹. Oppure, detto in altri termini, i valori fondanti dell'identità europea costituiscono la cornice entro la quale l'identità nazionale va ricostruita¹⁵².

Le posizioni da ultimo descritte sono anche quelle più vicine a quanto affermato dalla Corte di giustizia. Da una giurisprudenza oramai consolidata¹⁵³ risulta che l'art. 4, par. 2, TUE viene trattato dai giudici come un limite relativo e quindi una deroga la cui gestione spetta esclusivamente all'Unione e in particolare alla Corte¹⁵⁴. Quest'ultima considera la tutela dell'identità nazionale uno scopo legittimo, rispettato dall'ordinamento comune, le cui componenti sono destinate ad entrare in linea di conto nel bilanciamento con i diritti

¹⁴⁸ Ancora M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri*, cit., p. 249.

¹⁴⁹ T. KONSTANIDINES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, vol. 13, pp. 195-218.

¹⁵⁰ Tra gli altri: G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale*, cit., p. 3980; L. D. SPIEKER, *Framing and Managing*, cit., p. 387; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. XII; M. CLAES, *Editorial Note: How Common Are the Values of the European Union?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2019, n. 1, pp. VII-XVI, p. XVI; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit., p. 341; R. BARATTA, *La «communauté de valeurs»*, cit., p. 89; L. F. M. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl. Article 7 TEU and the Rule of Law Initiative*, Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper, 2013, n. 1; EDITORIAL COMMENT, *Safeguarding EU Values in the Member States. Is Something Finally Happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, n. 1, pp. 619-628, p. 628; A. VON BOGDANDY, S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy*, cit., p. 1430. *Contra* A. RUGGIERI, *Trattato costituzionale*, cit., secondo cui in caso di conflitto tra principi tutelati dalla clausola d'identità e altri principi d'uguale rilevanza nell'ambito dell'Unione (come ad esempio i valori dell'art. 2 TUE) si dovrebbe fare ricorso alla tecnica del bilanciamento per stabilire, di volta in volta, quali principi far prevalere.

¹⁵¹ V. S. PLATON, *La valeur des valeurs*, cit., p. 223.

¹⁵² Sempre M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri*, cit., p. 255.

¹⁵³ Tra le altre, Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 22 dicembre 2010, *Sayn-Wittgenstein*, causa C-208/09, parr. 92-93; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 aprile 2013, *Las*, causa C-202/11, parr. 26-27; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2021, *PM et al.*, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, par. 229; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, *R.S. (effetti di una sentenza della Corte costituzionale)*, causa C-430/21, par. 43.

¹⁵⁴ Per il riferimento al limite relativo v. E. DI SALVATORE, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 2, pp. 435-436; mentre per il riferimento alla deroga v. M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri*, cit., p. 254. V. anche le conclusioni dell'Avvocato generale P. CRUZ VILLALÓN, presentate il 14 gennaio 2015, nella causa C-62/14, *Gauweiler*, parr. 59 e 60, che paventa l'ipotesi in cui si pretenda di considerare l'identità nazionale una riserva assoluta, configurata autonomamente e interpretata dagli organi, di solito giurisdizionali, degli Stati membri, perché ciò relegherebbe l'ordinamento giuridico dell'Unione in una posizione subordinata.

riconosciuti dai Trattati, nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁵⁵. Per quanto riguarda l'individuazione di tali componenti, almeno finora i giudici hanno evitato d'intervenire, lasciando ad ogni Stato membro il compito di decidere unilateralmente cosa appartiene alla propria identità nazionale ed eventualmente sottoporlo alla loro attenzione¹⁵⁶.

La Corte ha anche confermato che, comunque, il richiamo da parte degli Stati alla tutela dell'identità nazionale non li autorizza a sottrarsi agli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE. In particolare in riferimento allo Stato di diritto, ma con considerazioni che possono estendersi anche agli altri valori, i giudici hanno sostenuto che l'art. 4, par. 2, TUE garantisce agli Stati membri una certa discrezionalità nei modi con cui questi possono garantire i valori comuni per tenere conto delle peculiarità del proprio sistema giuridico, ma non permette in alcun modo che tale discrezionalità possa giungere fino a intaccare la portata e il contenuto che i valori hanno nell'ordinamento dell'Unione¹⁵⁷.

5. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE dal punto di vista della dottrina

Alla luce dalle considerazioni esposte in precedenza circa la natura e la portata dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, si deve ora affrontare il problema della loro giustiziabilità, soffermandosi principalmente su due questioni strettamente collegate tra loro e che, nel silenzio dei Trattati, sono ampiamente dibattute in dottrina. La prima riguarda la possibilità di ricorrere alla procedura d'infrazione per controllare il rispetto dell'art. 2 TUE; la seconda attiene al rapporto che, in caso di risposta positiva alla prima questione, si verrebbe a creare tra tale rimedio e il meccanismo di controllo previsto dal secondo paragrafo dall'art. 7 TUE.

Sono necessarie però due premesse. In primo luogo, la giustiziabilità su cui ci si interroga è quella dell'art. 2 TUE in presenza di violazioni sistemiche dei valori da parte di Stati membri, compiute nell'esercizio di competenze rientranti nel loro dominio riservato. Fino a quando si rimane nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, è altamente probabile che la condotta nazionale configurabile come violazione di uno dei valori dell'Unione comporti anche la violazione di uno o più obblighi specifici derivanti da altre disposizioni dei Trattati oppure dalla Carta dei diritti fondamentali o ancora dal

¹⁵⁵ Come accade nel caso di Corte di giustizia, Seconda Sezione, *Sayn-Wittgenstein*, cit., par. 93 e Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 12 giugno 2014, *Digibet*, causa C-156/13, par. 39.

¹⁵⁶ V. ad esempio Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 gennaio 2024, *WK*, causa C-33/22, par. 50. V. anche le conclusioni dell'Avvocato generale M. POIARES MADURO, presentate il 20 settembre 2005, nella causa C-53/04, *Marrosu*, e nella causa C-180/04, *Vassallo*, par. 40, secondo il quale le autorità nazionali e i giudici costituzionali sono nella posizione migliore per definire l'identità costituzionale degli Stati membri che l'Unione europea si è imposta di rispettare.

¹⁵⁷ In questo senso le due sentenze del 16 febbraio 2022, Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., parr. 232-233 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., parr. 264-265. In argomento cfr. P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in *Rivista quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 1, pp. 1-26.

diritto derivato. In questi casi, la dottrina è sostanzialmente d'accordo¹⁵⁸ nel ritenere che l'azione giurisdizionale avente ad oggetto la violazione degli obblighi specifici è possibile e può aggiungersi a quella, eventuale, politica diretta a trattare la violazione dell'art. 2 TUE conformemente alle procedure stabilite dall'art. 7 TUE. Le due azioni procederebbero quindi parallelamente e in modo indipendente l'una dall'altra, permettendo comunque una qualche forma di controllo sui valori da parte della Corte di giustizia.

In secondo luogo, bisogna operare una distinzione tra la giustiziabilità dei valori attraverso l'applicazione *indiretta* dell'art. 2 TUE, ovvero ricorrendovi esclusivamente in combinazione con altre disposizioni dei Trattati, e la giustiziabilità dei valori attraverso l'applicazione *diretta* dell'art. 2 TUE, considerando quindi quest'ultimo, in quanto tale, produttivo di obblighi giuridici direttamente e pienamente azionabili di fronte alla Corte di giustizia¹⁵⁹. Come si vedrà più dettagliatamente nel prosieguo, la prima soluzione è quella attualmente seguita dalla Corte di giustizia, mentre la seconda è quella che è stata maggiormente discussa dalla dottrina e che l'ha nettamente divisa.

5.1. Gli argomenti di chi nega la giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE

Cominciando da quest'ultima, si deve rilevare come una parte, forse maggioritaria, della dottrina abbia elaborato una serie di argomenti, diretti ad *escludere* la giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE. I primi due riguardano la disposizione stessa e, più precisamente, la natura astratta o comunque vaga degli obblighi in essa previsti, i quali non potrebbero creare obblighi a carico degli Stati ed essere applicati dai giudici in una eventuale procedura d'infrazione¹⁶⁰, e la portata troppo vasta di quegli stessi obblighi, ritenendo *a priori* impossibile per la Corte sindacare comportamenti rientranti nella competenza interna degli Stati¹⁶¹.

Un altro argomento che viene spesso sostenuto ha come oggetto la procedura d'infrazione e come questa sia utilizzabile (o sia opportuno utilizzare¹⁶²) solo per le violazioni specifiche del diritto dell'Unione e non per valutare l'osservanza dell'art. 2

¹⁵⁸ Tra gli altri, L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, cit., pp. 62-63; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. XXIII; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., pp. 16-18; P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, n. 2, pp. 363-374; M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure*, cit., pp. 1069-1073 e F. HOFFMEISTER, *Enforcing the EU Charter*, cit., p. 205.

¹⁵⁹ Per questa distinzione v. L. KAISER, *On the European Commission's Attempt to Mobilise Art. 2 TEU as a Stand-Alone Provision*, in *Verfassungsblog*, 4 March 2023.

¹⁶⁰ Sottolineano questo aspetto in particolare: M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, n. 1, pp. 30-58, p. 48; E. LEVITS, *L'Union européenne en tant que*, cit., p. 521; D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, n. 3, pp. 512-540, p. 520; A. MIGLIO, *Indipendenza dei giudici, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, n. 2, pp. 421-431, p. 429.

¹⁶¹ U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., p. 18.

¹⁶² In questo senso in particolare L. W. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law*, cit., pp. 65-78, p. 78.

TUE che, invece, dev'essere garantita dai meccanismi disciplinati dall'art. 7 TUE¹⁶³. Secondo alcuni dei sostenitori di tale posizione, ciò sarebbe motivato anche dal fatto che la procedura in questione non è stata concepita per vegliare sull'ordine costituzionale degli Stati, visto che, come già si è avuto modo di considerare¹⁶⁴, almeno fino agli ultimi allargamenti, si è sempre dato per scontato che tutti gli Stati membri fossero rispettosi di quei valori che essi stessi avevano posto a fondamento del processo di costruzione europeo¹⁶⁵. Nell'ambito di una procedura d'infrazione, quindi, l'art. 2 TUE potrebbe trovare posto solo come *expediente retorico* o *ausilio interpretativo* (al fine cioè di orientare l'interpretazione delle disposizioni oggetto del procedimento ai valori dell'Unione); oppure, al limite, potrebbe essere invocato a sostegno di altre disposizioni del diritto dell'Unione, per dare al procedimento una base più solida¹⁶⁶.

Infine un ulteriore argomento parte dalla presenza nel Trattato sul funzionamento dell'art. 269 che, come visto, limita la capacità della Corte d'intervenire sulle decisioni adottate ai sensi dell'art. 7 TUE agli aspetti meramente procedurali¹⁶⁷. Chi sostiene tale argomento ritiene che, se in virtù dell'art. 269 TFUE la Corte non può controllare nella sostanza gli atti adottati ai sensi dell'art. 7 TUE, allora le deve essere preclusa anche la possibilità di operare quel tipo di controllo attraverso canali alternativi (ovvero la procedura d'infrazione)¹⁶⁸. In altri termini, l'art. 269 TFUE costituirebbe una prova della natura di *lex specialis* dell'art. 7 TUE e quindi della volontà dei redattori dei Trattati di affidare il compito di controllare il rispetto dei valori previsti dall'art. 2 TUE esclusivamente alle istituzioni politiche dell'Unione¹⁶⁹.

5.2. Gli argomenti a favore

Un'altra parte della dottrina, che si ritiene più convincente, sostiene invece che, in caso di violazioni sistemiche dei valori da parte degli Stati membri, l'art. 2 TUE possa essere direttamente invocato di fronte ai giudici dell'Unione e, di conseguenza, che il

¹⁶³ M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0*, cit., p. 47; A. RICHARD, *Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2021, pp. 303-308; 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 E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. 1, Bari, 2017, pp. 605-612, p. 610; E. CRABIT, N. BEL, *The Rule of Law Framework*, in W. SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law*, cit., pp. 197-206; ST. MANGIAMELI, G. SAPUTELLI, *Article 7 [The Principles of the Federal Coercion]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (Editors), *The Treaty on European Union*, cit., pp. 349-374, p. 354.

¹⁶⁴ *Supra*, nel paragrafo 3.

¹⁶⁵ V. in merito EDITORIAL COMMENTS, *Hungary's New Constitutional Order and "European Unity"*, in *Common Market Law Review*, 2012, n. 3, pp. 871-883, p. 882.

¹⁶⁶ Per quest'ultima posizione v. ancora. M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0*, cit., pp. 45-49.

¹⁶⁷ V. *supra*, il paragrafo 1.

¹⁶⁸ Ricostruisce in tal modo il ragionamento dei sostenitori dell'argomento relativo all'art. 269 TFUE, L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, cit., p. 60.

¹⁶⁹ In questo senso EDITORIAL COMMENTS, *Safeguarding EU Values*, cit., pp. 626-628, e K. LENAERTS, *Linking EU Citizenship to Democracy*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2015, vol. 11, pp. VII-XVIII, p. XVII.

meccanismo previsto dal secondo paragrafo dell'art. 7 TUE sia un'opportunità destinata ad aggiungersi al controllo operato dalla Corte di giustizia e non a sostituirlo.

Gli argomenti di questi autori tendono tutti a fondarsi su due premesse di carattere generale: la prima consiste nel riconoscere che la Commissione, quando avvia una procedura d'infrazione, goda di un ampio potere discrezionale nel definire la violazione da perseguire e gli obiettivi da raggiungere con il suo intervento¹⁷⁰; la seconda è che questa procedura presenti una flessibilità sufficiente per permetterle di adattarsi a eventuali nuove esigenze di controllo che dovessero emergere¹⁷¹.

A tale proposito va anzitutto ricordata la tesi¹⁷², che ha suscitato un certo interesse e diverse critiche¹⁷³, secondo cui l'art. 258 TFUE, senza stravolgerne funzioni e natura, possa essere utilizzato per avviare procedure d'infrazione definite *sistemiche*. In estrema sintesi, secondo tale tesi, la Commissione potrebbe ricorrere a una procedura sistemica ogni qual volta ritenga che uno Stato membro abbia compiuto una serie di violazioni specifiche del diritto UE che, considerate congiuntamente, evidenzino l'esistenza di una pratica statale persistente e coerente sfociante in una violazione sistemica, *ulteriore e diversa* dalla mera somma di quelle specifiche, che va a toccare gli obblighi fondamentali dell'Unione, chiamando inevitabilmente in causa i valori. In questo caso la Corte potrebbe pronunciarsi, oltre che sulle singole violazioni, anche su quella sistemica, estendendo così di fatto il suo potere di controllo all'art. 2 TUE.

Al di là di questa particolare tesi, diversi autori che sostengono la giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE si soffermano su una serie di argomenti di carattere generale. Anzitutto, si sostiene che, da un punto di vista logico, non avrebbe senso prevedere che

¹⁷⁰ V. a tale proposito, a titolo di esempio, sentenza del 5 novembre 2022, *Commissione/Lussemburgo (Open Sky)*, causa C-472/98, par. 37 e le conclusioni dell'Avvocato generale A. TIZZANO, presentate il 31 gennaio 2002, nelle cause da C-466/98 a C-468/98, da C-471/98 a C-472/98 e da 475/98 a C-476/98, *Open Sky*, par. 30.

¹⁷¹ Sulle caratteristiche della procedura d'infrazione v. L. PRETE, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 1, pp. 9-61.

¹⁷² Questa posizione dottrinale, mirata essenzialmente sul valore dello Stato di diritto, è stata illustrata da Kim Lane Scheppele attraverso una serie di lavori, che in alcuni casi hanno visto anche la partecipazione di più autori, a iniziare da K. L. SCHEPPELE, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions*, in *Verfassungsblog*, 22 November 2013 e K. L. SCHEPPELE, *Commissione c. Ungheria: come rendere più efficaci le procedure d'infrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 3, pp. 725-730. Quanto affermato in questi brevi scritti è stato riaffermato in K. L. SCHEPPELE, *Enforcing the Base Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, pp. 105-132, fino ad arrivare a K. L. SCHEPPELE, D. V. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values Through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2020, vol. 39, pp. 3-121.

¹⁷³ Per le critiche v. M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure*, cit., p. 1066 e dottrina ivi citata; L. W. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, cit.; M. BLAUBERGER, R. D. KELEMEN, *Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, n. 3, pp. 321-336. Per i pareri più favorevoli v. C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcement of the Rule of Law*, cit., p. 184; M. AVBELJ, *The Inherent Limits of Law – the Case of Slovenia*, in *Verfassungsblog*, 6 December 2013, e D. KOCHENOV, *On Policy Article 2 TUE Compliance – Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2013, vol. 33, pp. 145-170.

la violazione dell'art. 2 TUE venga sanzionata esclusivamente attraverso procedure per loro natura poco efficaci come quelle dell'art. 7 TUE, rendendo la protezione dei valori fondanti dell'Unione meno efficiente di quella di qualsiasi altra disposizione dei Trattati. Senza contare che, rispetto a quelli di natura politica, i rimedi giurisdizionali permettono valutazioni più puntuali e aderenti alle circostanze di fatto, in quanto basati sul principio di proporzionalità¹⁷⁴. Secondo un altro argomento, la fase precontenziosa della procedura d'infrazione risulterebbe particolarmente idonea ad affrontare carenze sistemiche dei valori, in quanto, nell'affidare alla Commissione il compito di avviare un dialogo con lo Stato membro per riportarlo "sulla retta via", essa non mira all'isolamento e alla limitazione, bensì alla rettifica¹⁷⁵. Infine un terzo argomento consiste nel ritenere che è la stessa natura dell'art. 2 TUE quale norma giuridica che consente la traduzione del suo contenuto in posizioni soggettive, diritti, obblighi, facoltà e poteri a rendere tale disposizione giustiziabile¹⁷⁶.

Altri autori propongono argomenti per lo più diretti a confutare le principali obiezioni sollevate da chi ritiene l'art. 2 TUE non sia direttamente giustiziabile. Tali argomenti si ritengono condivisibili e pertanto nel prosieguo ci si concentrerà su di essi, per illustrarli ma anche per aggiungervi qualche ulteriore considerazione.

A tal fine, anzitutto va premesso che nella versione del Trattato sull'Unione precedente all'ultima revisione, i meccanismi di controllo politico prestati dall'art. 7 TUE risultavano effettivamente l'unico modo possibile per controllare le violazioni gravi dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto contenuti nell'art. 6, par. 1, TUE allora vigente, dato che l'art. 46 di quello stesso Trattato, nel limitare in generale le competenze della Corte di giustizia, la escludeva esplicitamente dal controllo giurisdizionale¹⁷⁷. Con il Trattato di Lisbona, le cose sono cambiate, in quanto l'art. 2 TUE, che come più volte ripetuto si è rifatto a quegli stessi principi (più altri) definendoli valori, rientra ora tra le disposizioni sulle quali la Corte esercita la competenza generale attribuitale dall'art. 19, par. 1, co. 1, TUE, di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. A ulteriore conferma, se prima del Trattato di Lisbona l'art. 266 TCE, che disciplinava la procedura d'infrazione, prevedeva che la Commissione potesse avviarla solo quando reputava che uno Stato membro avesse mancato a un obbligo previsto dal *Trattato CE*, la formulazione attuale dell'art. 258 TFUE stabilisce espressamente che la procedura è rivolta a qualsiasi Stato membro abbia mancato ad obblighi a lui incombenti in virtù *dei Trattati*.

¹⁷⁴ In particolare, L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. XXII.

¹⁷⁵ M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure*, cit., p. 1073.

¹⁷⁶ E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia*, cit., p. 168. V. anche J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La Unión europea como comunidad de valores*, cit., p. 136.

¹⁷⁷ V. in merito anche Tribunale di primo grado, Quinta Sezione, ordinanza del 2 aprile 2004, *Luis Bertelli Gálvez*, causa T-337/03, par. 15. Naturalmente quegli stessi principi, in quanto *anche* principi generali del diritto dell'Unione, erano comunque sottoposti al controllo da parte della Corte di giustizia nei limiti delle competenze attribuite a quest'ultima dai Trattati. V. B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Art. 6 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p. 48.

Ciò considerato, la tendenza ampiamente consolidata, della Corte a leggere quanto stabilito nell'art. 19, par. 1, co. 1, TUE come un impegno che giustifica letture particolarmente “generose” delle proprie competenze giurisdizionali e, per converso, particolarmente restrittive di qualsiasi limite o esclusione di queste ultime¹⁷⁸, porta a smentire l'argomento, riportato in precedenza, che vede nell'art. 269 TFUE un ostacolo al riconoscimento della giustiziabilità diretta dell'art. 2 TUE. Infatti, se tale disposizione, nel prevedere un limite alle competenze della Corte in relazione agli atti emanati sulla base dell'art. 7 TUE, rappresenta un'eccezione a quanto stabilito dall'art. 19, par. 1, co. 1, TUE, allora dev'essere interpretata restrittivamente, non potendo estendere la sua portata oltre a quanto espressamente indicato e non potendo perciò essere invocata per impedire alla Corte di controllare il rispetto dei valori previsti dall'art. 2 TUE attraverso procedure differenti dall'art. 7 TUE¹⁷⁹.

Passando all'argomento della presunta vaghezza dei valori enunciati nell'art. 2 TUE, esso è stato piuttosto agevolmente confutato in dottrina¹⁸⁰, in particolare basandosi sull'origine stessa di questi ultimi che, come si è peraltro cercato di dimostrare nel paragrafo 2, affondano le proprie radici e trovano la loro sostanza in principi generali di origine giurisprudenziale.

Per quanto riguarda gli ultimi due argomenti sollevati dalla dottrina che esclude il ricorso alla procedura d'infrazione come mezzo di controllo del rispetto dell'art. 2 TUE, ovvero l'impossibilità di utilizzare tale procedura per violazioni che abbiano natura sistemica (e non specifica) e che riguardino comportamenti tenuti dagli Stati al di fuori dell'ambito di applicazione dei Trattati, anche su di essi possono essere fatte alcune considerazioni dirette a renderli superati o per lo meno superabili.

In riferimento al primo aspetto, va sottolineato che la Corte già da tempo riconosce alla procedura d'infrazione un ambito di applicazione che va oltre la singola violazione specifica di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione¹⁸¹. Essa, infatti, ha affermato che i Trattati non le impediscono di operare un esame complessivo di un numero rilevante di situazioni nelle quali la Commissione veda l'esistenza di un inadempimento ripetuto e

¹⁷⁸ La scelta della Corte di interpretare in modo restrittivo le disposizioni del diritto dell'Unione che stabiliscono deroghe o limitazioni a norme considerate fondamentali della Comunità prima e dell'Unione poi (come il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva) è generale e ampiamente consolidata. Cfr. a tale proposito, tra gli altri, H. G. SCHERMERS, D. F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, VI ed. Leiden, 2001, p. 15.

¹⁷⁹ Diversi autori considerano l'assenza di una esplicita esclusione della competenza della Corte in merito all'art. 2 TUE una prova della giustiziabilità di quest'ultimo. V. ad esempio A. VON BOGDANDY, *Principles and Challenges of a European Doctrine of Systemic Deficiencies*, MPIL Research paper Series, 2019, n. 14, p. 22 e C. HILLION, *Overseeing the Rule of Law*, cit., p. 66. In argomento v. anche le Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, presentate il 3 dicembre 2020, nella causa C-650/18, *Ungheria/Parlamento*, par. 44. Peraltro, come già evidenziato *supra*, nel paragrafo 1, la Corte ha chiaramente manifestato la tendenza a interpretare in modo particolarmente restrittivo i limiti dell'art. 269 TFUE.

¹⁸⁰ In questo senso ancora A. VON BOGDANDY, *Principles and Challenges*, cit., p. 23.

¹⁸¹ L'apertura della Corte ha in un certo senso ispirato la tesi sostenuta da Scheppele ricordata *supra* nel corso del paragrafo. V. anche M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure*, cit. pp. 1076-1078.

prolungato da parte di uno Stato membro¹⁸², aprendo così alla possibilità di procedere contro le c.d. *infrazioni generali e persistenti*; ovvero infrazioni che per dimensione, durata e gravità richiedono una revisione politica e amministrativa generale dello Stato nell'ambito in questione¹⁸³. Sebbene non pienamente sovrapponibili, queste infrazioni possono essere accostate¹⁸⁴ alle violazioni sistemiche dei valori. Peraltro, in diversi casi la Corte ha fatto riferimento a *carenze sistemiche e generalizzate* nel sistema giudiziario di uno Stato membro come valida giustificazione per il rifiuto di un altro Stato membro di procedere all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo¹⁸⁵. Quanto appena illustrato risulta coerente con il riconoscimento delle violazioni sistemiche dei valori previsti dall'art. 2 TUE quale tipologia di violazioni del diritto dell'Unione direttamente sanzionabili dalla Corte¹⁸⁶.

In merito al secondo aspetto, la Corte di giustizia già da tempo, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo anche in relazione ai valori, ha esteso i confini del suo controllo sul rispetto del diritto dell'Unione al di là delle materie e dei settori stabiliti nei Trattati, operando quello che in dottrina è stato definito un *processo di dissociazione* tra le competenze dell'Unione e la portata del suo diritto¹⁸⁷. Con una giurisprudenza oramai ampiamente consolidata, i giudici hanno stabilito che gli Stati membri, anche quando operano nell'ambito di materie o settori rimasti di loro competenza, devono comunque rispettare gli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'Unione¹⁸⁸. Tra questi obblighi una particolare attenzione è posta su quelli derivanti dalle disposizioni “fondamentali” dell'ordinamento comune¹⁸⁹ che costituiscono il “nucleo” dell'integrazione europea e che

¹⁸² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 26 aprile 2005, *Commissione/Irlanda*, causa C-494/01, par. 27-28. V. anche Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 26 aprile 2007, *Commissione/Italia*, causa C-135/05, par. 20.

¹⁸³ V. le Conclusioni dell'Avvocato generale L. A. GEELHOED, presentate il 23 settembre 2004, nella causa C-494/01, *Commissione/Irlanda*, par. 43-48.

¹⁸⁴ Definiscono l'infrazione generale e persistente una vera e propria violazione sistemica K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, p. 182.

¹⁸⁵ Ad esempio Corte di giustizia, Grande Sezione, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, cit., par. 59. In argomento v. M. LELOUP, *The Untapped Potential of the Systemic Criterion in the ECJ's Case Law on Judicial Independence*, in *German Law Journal*, 2023, n. 6, pp. 995-1010.

¹⁸⁶ Cfr. in argomento M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, pp. 1-21, p. 20.

¹⁸⁷ L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, pp. 168-192, p. 172.

¹⁸⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 febbraio 2019, *Rimšēvičs e BCE/Lettonia*, cause riunite C-202/18 e C-238/18, par. 57. Per quanto riguarda la giurisprudenza più risalente, v. in particolare Corte di giustizia, sentenza del 14 febbraio 1995, *Schumacker*, causa C-279/93, par. 12. Sull'estensione della propria competenza di controllo la Corte si pronuncia esplicitamente in Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, causa C-135/08, par. 48. In dottrina cfr. P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale cooperazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 5-13. In senso più critico v. J. SCHWARZE, *Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice*, in A.A. V.V., *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, Berlin, Heidelberg, 2013, pp. 257-278, pp. 266-271.

¹⁸⁹ Corte di giustizia, Quinta Sezione, sentenza dell'11 marzo 2004, *De Lasteyrie Du Saillant*, causa C-9/02, par. 40. V. anche le Conclusioni dell'Avvocato generale M. POIARES MADURO, presentate il 7 aprile 2005, nella causa C-446/03, *Marks & Spencer*, par. 21-22.

pertanto devono essere sottoposti a un processo di continuo bilanciamento con gli interessi che gli Stati intendono tutelare negli ambiti in cui conservano la competenza¹⁹⁰. Tale bilanciamento che, vale la pena sottolineare, la Corte ha avvocato a sé, può richiedere agli Stati degli aggiustamenti dei propri sistemi nazionali per tenere conto delle esigenze del diritto dell'Unione; aggiustamenti che sono considerati in dottrina la conseguenza non tanto o comunque non solo di una strategia espansionistica della Corte, quanto piuttosto di una visione sul comportamento che gli Stati devono tenere in quanto membri dell'Unione, giustificata dall'interesse comune a preservare l'efficacia del processo d'integrazione¹⁹¹.

In quest'ottica diventa legittimo ritenere che quanto appena descritto possa considerarsi valido anche per l'art. 2 TUE¹⁹², considerato che l'obiettivo di tale disposizione è proprio quello di rendere l'intero ordinamento nazionale permeabile a precetti, originari degli Stati membri, ma oramai concepiti come fondanti dell'Unione e come tali protetti dal suo diritto. Peraltro, come più sopra considerato¹⁹³, la Corte si è già pronunciata in termini di bilanciamento quando ha definito il rapporto tra l'art. 2 TUE e la clausola d'identità nazionale contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE, stabilendo che, se da un lato gli Stati conservano il diritto di tutelare le peculiarità del proprio sistema giuridico e costituzionale, dall'altro, nel farlo essi non possono intaccare la portata e il contenuto che i valori dell'Unione hanno nell'ordinamento comune.

5.3. Il rinvio pregiudiziale come possibile strumento di controllo del rispetto dell'art. 2 TUE

Va infine sottolineato che la dottrina si è soffermata solo sporadicamente e in modo non organico sulla possibilità di operare rinvii pregiudiziali aventi come oggetto l'art. 2 TUE. Alcuni autori si sono limitati ad affermare che, una volta accolta l'idea che tale disposizione produce obblighi giuridici, debba essere possibile per un giudice nazionale porre quesiti pregiudiziali alla Corte, anche in situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione¹⁹⁴. Altri autori, invece, escludono esplicitamente che un giudice nazionale possa interrogare la Corte di giustizia sull'art. 2 TUE in vista di una possibile disapplicazione di disposizioni di diritto interno contrarie ai valori. Per giustificare tale posizione, essi si rifanno per lo più all'argomento della vaghezza dei

¹⁹⁰ L. AZOULAI, *The 'Retained Powers' Formula in the Case Law as the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2011, n. 2. pp. 178-203, p. 190.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 195.

¹⁹² A tale proposito v. anche le considerazioni relative ai diritti fondamentali di P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione*, cit.

¹⁹³ *Supra*, nel paragrafo 4.

¹⁹⁴ L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, cit., p. 65. e E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia*, cit., p. 168. V. anche J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La Unión europea como comunidad de valores*, cit., p. 136.

precetti contenuti in tale articolo, ritendo che, in quanto privi dei necessari requisiti di chiarezza, precisione e incondizionalità, essi non possano produrre effetti diretti¹⁹⁵.

Come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, la Corte di giustizia si è pronunciata diverse volte su rinvii pregiudiziali relativi ai valori, ma in quei casi l'art. 2 TUE era sempre affiancato da disposizioni più specifiche del Trattato sull'Unione, sulle quali si incentravano i quesiti dei giudici nazionali.

Sempre a tale proposito vale la pena riportare brevemente la tesi avanzata da alcuni autori¹⁹⁶, riguardante specificamente i diritti fondamentali e le loro possibili violazioni di natura sistemica. Secondo i sostenitori di questa tesi, che ha avuto una certa eco¹⁹⁷, gli Stati membri, al di là delle competenze conferite all'Unione nei Trattati, sarebbero autonomi nella tutela dei diritti fondamentali solo fino a quando si può presumere che essi garantiscano quella che viene definita (in modo piuttosto vago) l'*essenza* dei diritti, che sarebbe sancita dall'art. 2 TUE e si applicherebbe all'autorità pubblica di tutto lo spazio giuridico europeo. Laddove uno Stato violasse tale essenza in modo talmente grave da minare le fondamenta stesse dell'integrazione europea, senza riuscire a reagire con una risposta adeguata da parte del proprio sistema nazionale (rientrando quindi nel campo delle violazioni sistemiche), la suddetta presunzione sarebbe destinata a venire meno. In questi casi diventerebbe pienamente giustificabile l'intervento di una "rete di sicurezza" data dal diritto dell'Unione che, in una lettura "inversa" della giurisprudenza Solange (o volendo della teoria dei controlimiti), garantirebbe ai cittadini di quello Stato la possibilità di far valere i diritti derivanti dall'art. 2 TUE di fronte al giudice nazionale che, a sua volta, potrebbe chiamare in causa la Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale volto all'interpretazione di tale articolo.

¹⁹⁵ C. HAINTHALER, *Die Sicherung der Werterunion*, cit., p. 38 e L. W. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, cit., p. 78; D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and Enforcement*, cit., p. 520. Parzialmente *contra*, Y. BOUZORAA, *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *European Papers*, 2023, n. 2, pp. 809-851, p. 842, secondo cui il valore della democrazia contenuto nell'art. 2 TUE può considerarsi sufficientemente chiaro e incondizionato, almeno per quanto riguarda la sua essenza, che può ricostruirsi attraverso i criteri di Copenaghen.

¹⁹⁶ A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖLER, J. DICHSCHEIN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, n. 2, pp. 489-519 e A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖLER, J. DICHSCHEIN, S. HENTREI, M. KOTTMANN, M. SMRKOLJ, *A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Revenge-Solange Doctrine*, in A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, Portland, 2015, pp. 235-253.

¹⁹⁷ Anche la teoria qui in discussione è stata criticata. V. ad esempio M. VAN DEN BRINK, *EU Citizenship and (Fundamental) Rights: Empirical Normative, and Conceptual Problems*, in *European Law Journal*, 2019, n. 1, pp. 21-36, p. 31 e D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles*, cit., p. 21.

6. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE secondo la Corte di giustizia: l'applicazione attraverso l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE per la tutela dello Stato di diritto

La Corte ha dovuto aspettare il 2018 per iniziare ad affrontare concretamente la questione della tutela dei valori previsti dall'art. 2 TUE e lo ha fatto, sollecitata dalla Commissione, per rispondere a situazioni di grave ed evidente deterioramento dello Stato di diritto in alcuni Stati membri.

Prima di tale data, pure di fronte all'inequivocabile disconoscimento dei valori comuni verificatosi in Ungheria a seguito delle modifiche costituzionali apportate in tale Paese nel 2011¹⁹⁸, la Commissione aveva adottato un atteggiamento particolarmente prudente¹⁹⁹, coinvolgendo la Corte in due procedure d'infrazione in cui contestava a tale Paese esclusivamente la violazione di specifiche disposizioni del diritto derivato dell'Unione²⁰⁰. Questo approccio *indiretto* alla tutela dei valori, conseguenza di una

¹⁹⁸ La modifica della Costituzione in Ungheria è stata promulgata nel 2011 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Ad essa sono collegate le c.d. leggi cardinali, destinate a regolare una serie di argomenti, che necessitano di una maggioranza qualificata dei due terzi per essere approvate e che si collocano a un livello gerarchico superiore a quello delle leggi ordinarie. Tra il 2011 e il 2013 sono state emanate una serie di leggi cardinali che hanno contribuito a cambiare l'assetto costituzionale del paese. A detta dei principali osservatori, le nuove disposizioni hanno: indebolito il peso del sistema giudiziario, ad iniziare dalla Corte costituzionale; hanno ridisegnato il sistema elettorale con l'intento di favorire i partiti più grandi e hanno compresso vari diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda la libertà d'espressione, il pluralismo dei media, i diritti sociali, i diritti delle minoranze. La situazione si è inoltre ulteriormente deteriorata a causa della tendenza del potere politico d'intervenire in molti organismi in teoria indipendenti, mettendo addirittura in discussione il principio della separazione dei poteri. Per un'analisi più approfondita si rinvia a A. JAKAB, E. BODNÁR, *The Rule of Law, Democracy, and Human Rights in Hungary*, in T. DRINÓCZI, A. BIÉN-KACALA (eds.), *Rule of Law, Common Values and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London, New York, 2021, pp. 105-132.

¹⁹⁹ Riporta Z. SZENTE, *Challenging the Basic Values – Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (Edited by), *The Enforcement of EU Law*, pp. 456-475, p. 468, nota 49, che solo in una serie di lettere informali, la Commissione ha sollevato esplicitamente con il governo ungherese la questione dell'osservanza dei valori dell'Unione come obbligo per tutti gli Stati membri.

²⁰⁰ Nel 2012 la Commissione ha portato l'Ungheria di fronte alla Corte di giustizia due volte per alcune disposizioni contenute in leggi cardinali. Nel primo ricorso la Commissione ha contestato le norme che riducevano l'età pensionabile di giudici, procuratori e notai da 70 a 62 anni, provocando la fuoriuscita di un gran numero di operatori dal sistema giudiziario ungherese. Secondo la Commissione tali norme comportavano una disparità di trattamento in base dell'età e si ponevano perciò in contrasto con la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, del 27 novembre 2006, in GUCE L 300 del 2 dicembre 2000, pp. 16-22. Da notare che in questo caso la Commissione ha chiesto alla Corte la procedura d'urgenza, tradendo così le sue preoccupazioni per la situazione ungherese (sul punto U. BELAVUSAU, *On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: Commission v. Hungary*, in *Common Market Law Review*, 2013, n. 4, pp. 1145-1160, p. 1153). Nel secondo ricorso la Commissione ha sostenuto che la nuova legge ungherese sulla protezione dei dati personali e la creazione di una agenzia per la protezione dei dati in essa prevista fossero in contrasto con alcune disposizioni della direttiva 95/46/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*, del 24 ottobre 1995, in GUCE L 281 del 23 novembre 1995, pp. 31-50. Sulla questione e sulle scelte operate dalla Commissione v. EDITORIAL COMMENTS, *Hungary's New Constitutional Order*, cit. La Commissione aveva iniziato anche una terza procedura d'infrazione relativa alla nuova normativa sulla Banca centrale ungherese, che però non è giunta fino alla fase contenziosa, in quanto l'istituzione ha ritenuto sufficienti le proposte di modifica del testo promesse dal governo.

visione dell'ambito di operatività della procedura d'infrazione all'epoca ancora ristretta, ma soprattutto di una sostanziale impreparazione, oltre che riluttanza, delle istituzioni ad affrontare questioni come quella ungherese²⁰¹, ha dimostrato tutti i suoi limiti. Nonostante la Commissione sia risultata vittoriosa nelle due cause intraprese²⁰², le azioni poste in essere dal governo per dare esecuzione alle sentenze non hanno avuto alcun impatto sui problemi di fondo e non hanno mitigato gli effetti negativi della riforma costituzionale del 2011²⁰³.

Dal 2015 però la situazione del rispetto dei valori si è ulteriormente aggravata, con il progressivo deterioramento dello Stato di diritto, questa volta, in Polonia²⁰⁴. Ciò, da un lato, ha spinto la Commissione a monitorare attentamente le situazioni interne più "problematiche" e a cercare nuovi modi per intervenire²⁰⁵, dall'altro, ha convinto la Corte di giustizia dell'opportunità di ricorrere ai propri strumenti di controllo giurisdizionale, accogliendo così gli stimoli che le arrivavano da diversi osservatori²⁰⁶. L'occasione propizia per i giudici europei è giunta con un rinvio pregiudiziale portoghese relativo alla presunta incompatibilità con il principio d'indipendenza dei giudici di una legge che prevedeva misure di riduzione salariale a diverse categorie del pubblico impiego, motivate dalla necessità di contenere il disavanzo di bilancio dello Stato portoghese. La duplice circostanza che la causa non riguardasse Stati in situazioni "delicate" e che si potesse giungere agevolmente alla conclusione che non si era prodotto alcun pregiudizio all'indipendenza della magistratura, ha garantito alla Corte tutta la tranquillità necessaria

²⁰¹ In merito all'interpretazione ristretta dell'ambito di operatività della procedura d'infrazione, v. *supra*, il paragrafo 5.1.

²⁰² Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 6 novembre 2012, *Commissione/Ungheria*, causa C-286/12 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell'8 aprile 2014, *Commissione/Ungheria*, causa C-288/12.

²⁰³ Cfr. M. BONELLI, *Infringement Actions 2.0*, cit., p. 32.

²⁰⁴ Tutti gli osservatori sono concordi nel ritenere che il processo di deterioramento dello Stato di diritto in Polonia sia iniziato nel 2015 e culminato nel 2017 con l'emanazione di un pacchetto legislativo che modificava il sistema dei tribunali ordinari e la struttura e il funzionamento della Corte suprema il cui scopo era accrescere il controllo politico sulla magistratura. In argomento v. P. BÁRD, A. SLEDZINSKA-SIMON, *On the Principle of Irremovability of Judges Beyond Age Discrimination: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2020, n. 5, pp. 1555-1584, p. 1558 e A. ANGELI, A. DI GREGORIO, J. SAWOCKI, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia" ulteriori considerazioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, n. 3, 2017, pp. 787-803.

²⁰⁵ La Commissione ha annunciato la maggiore attenzione che avrebbe prestato alle violazioni sistemiche negli Stati membri, in particolare per quanto riguardava lo Stato di diritto, nella comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, del 19 gennaio 2017, doc. 2017/C/18/02, in GUUE C 18 del 19 gennaio, 2020, pp. 10-20, p. 14. Nel 2014 però la Commissione aveva introdotto il *Nuovo quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto* con la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, COM(2014) 158 def., diretto a migliorare le capacità di reazione dell'Unione di fronte a minacce sistemiche allo Stato di diritto attraverso l'instaurazione di un dialogo destinato a sfociare in raccomandazioni allo Stato in questione. Per un inquadramento generale v. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 2016, n. 12.

²⁰⁶ Ad esempio da T. VON DANWITZ, *La contribution de la Cour de justice de l'Union européenne à la garantie de l'État de droit en Europe*, in T. VON DENWITZ, F. RINKE, C. BELLMANN (cur.), *L'Union européenne face aux défis actuels. La Contribution de la Cour de Justice*, 12e conférence de politique juridique de Berlin, 12 octobre 2017, reperibile *online*, p. 13.

per elaborare un nuovo approccio ai valori dell'Unione, che chiamava direttamente in causa l'art. 2 TUE.

Nella oramai celebre sentenza *ASJP* del 2018²⁰⁷, la Corte ha elaborato la formula, che da quel momento in poi sarebbe stata costantemente ripetuta, secondo cui l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE "...concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 TUE", e per la prima volta ha riconosciuto la propria competenza a controllare il rispetto di tale valore in relazione alle misure degli Stati membri riguardanti l'organizzazione del proprio sistema giurisdizionale.

Con un ragionamento innovativo, anche se illustrato in modo non sempre lineare²⁰⁸, la Corte ha anzitutto affermato che, secondo l'art. 2 TUE, l'Unione si fonda su valori, tra cui lo Stato di diritto, aggiungendo subito dopo che, come anticipato, quest'ultimo trova concretizzazione nell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, secondo cui gli Stati membri devono predisporre i rimedi necessari per garantire ai singoli il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dall'Unione²⁰⁹.

Una volta operato il collegamento tra le due disposizioni, la Corte ha richiamato la sua tradizionale lettura dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE quale espressione del ruolo che l'Unione affida alle giurisdizioni nazionali, conformemente al principio di leale cooperazione, di contribuire ad assicurare l'applicazione e l'osservanza dell'ordinamento giuridico creato dai Trattati²¹⁰, per concludere che un siffatto ruolo, nel rendere quelle giurisdizioni, strutturalmente nazionali, funzionalmente europee²¹¹, comporta per ciascuno Stato membro l'obbligo di garantire che i propri giudici siano parte di un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti in grado di soddisfare i requisiti della tutela giurisdizionale effettiva (e quindi del valore dello Stato di diritto) stabiliti dal diritto europeo, tra cui l'indipendenza dei giudici assume un'importanza primaria²¹².

L'anno successivo, quando ha finalmente affrontato la questione dell'arretramento dello Stato di diritto in Polonia, la Corte ha offerto alcune precisazioni riguardanti la portata dall'obbligo derivante dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE e il suo rapporto con l'art. 2 TUE. In due sentenze susseguite in pochi mesi e relative ad altrettante azioni per inadempimento in cui la Commissione aveva contestato leggi polacche che riformavano ampi settori della magistratura²¹³, la Corte di giustizia ha precisato che l'obbligo stabilito

²⁰⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindacal dos Juízes Portugueses (ASJP)*, causa C-64/16. Da notare che né il giudice del rinvio, né le parti intervenienti nel procedimento, né l'Avvocato generale H. SAUGMANDSGAARD ØE nelle sue Conclusioni, presentate il 18 maggio 2017, avevano fatto alcun riferimento all'art. 2 TUE

²⁰⁸ Per una critica in questo senso v. L. PECH, S. PLATON, *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *Common Market Law Review*, 2018, n. 6, pp. 1827-1854, p. 1836.

²⁰⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *ASJP*, cit., par. 30-32.

²¹⁰ V. ad esempio Corte di giustizia, Seduta Plenaria, parere dell'8 marzo 2011, 1/09, par. 66-68.

²¹¹ N. MAGALDI, *La Construcción de un poder judicial europeo y las garantías de su independencia*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2022, n. 125, pp. 127-157, p. 131.

²¹² Corte di giustizia, Grande Sezione, *ASJP*, cit., par. 33-41.

²¹³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia (indipendenza della Corte suprema)*, causa C-619/18 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (indipendenza dei Tribunali ordinari)*, causa C-192/18. In entrambe le cause la

dalla sentenza *ASJP* si applica alle giurisdizioni nazionali per il solo fatto di essere *idonee* a pronunciarsi su questioni riguardanti l'applicazione o l'interpretazione del diritto dell'Unione²¹⁴. Pertanto, sempre secondo la Corte, esso vincola gli Stati anche quando questi esercitano competenze rimaste nel loro dominio riservato, come l'organizzazione e il buon funzionamento della giustizia nazionale. Ciò in considerazione dell'importanza cardinale che tali aspetti rivestono quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti dei singoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni enunciati all'art. 2 TUE, tra cui lo Stato di diritto²¹⁵.

Sulla base di quanto appena illustrato, la Corte ha rivendicato il compito di controllare che gli Stati garantiscano l'effettiva indipendenza dei propri sistemi giurisdizionali, secondo *standard* che essa stessa ha definito e che tende ad applicare in modo particolarmente rigoroso²¹⁶.

Cruciale per giungere a un simile risultato è stata la scelta, in questi particolari casi, di utilizzare l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE quale specifico parametro di legittimità per le disposizioni nazionali, separandolo dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e che di solito gli viene affiancato²¹⁷. In questo modo la Corte ha potuto distinguere l'ambito di applicazione della disposizione del Trattato da quello della disposizione della Carta e quindi dal limite previsto dall'art. 51 di quest'ultima che, vale la pena ricordare, stabilisce che i diritti fondamentali in essa previsti debbano essere rispettati dagli Stati membri "...esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione"²¹⁸. La separazione tra le due disposizioni è stato l'indispensabile presupposto per permettere all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE di diventare qualcosa di più di fonte di un obbligo per gli Stati essenzialmente

Commissione ha contestato alla Polonia alcune disposizioni, emanate nel 2017, relative al pensionamento dei giudici, ritenendo che queste interferissero con la composizione degli organi giurisdizionali e con il mandato dei suoi membri, risultando in contrasto con il principio d'indipendenza della magistratura e quindi con lo Stato di diritto.

²¹⁴ *Ibidem*, rispettivamente par. 51 e par. 102.

²¹⁵ *Ibidem*, rispettivamente par. 58 e par. 106. In entrambi i casi la Corte ha stabilito che la Polonia avesse violato l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE.

²¹⁶ Come sottolineato da P. BÁRD, A. SLEDZINSKA-SIMON, *On the Principle of Irremovability*, cit., p. 1556, il controllo fatto dalla Corte nel caso relativo all'indipendenza della Corte suprema polacca dimostra tutto il rigore dalla Corte. In relazione al principio di inamovibilità dei giudici (considerato il criterio principale per valutarne l'indipendenza), la Corte afferma che, per non incorrere in una violazione, qualsiasi eccezione a tale principio debba: a) essere giustificata da obiettivi legittimi e impellenti, b) essere proporzionata a tali obiettivi e c) garantire anche l'apparenza dell'indipendenza giudiziaria agli occhi degli individui.

²¹⁷ V. ad esempio Corte di giustizia, Seconda Sezione, sentenza del 16 giugno 2017, *Online Games et al.*, causa C-685/15, par. 54 in cui si legge che "L'art. 19, par. 1, TUE impone, peraltro, agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva, in particolare ai sensi dell'art. 47 della Carta, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione". Anche dopo la sentenza sui giudici portoghesi la Corte ha continuato a collegare l'art. 19, par. 1, TUE all'art. 47 della Carta quando la questione sottoposta alla sua valutazione era disciplinata dal diritto dell'Unione. V. ad esempio Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 29 luglio 2019, *Sumanan Vethanayagam*, causa C-680/17, par. 80.

²¹⁸ Su tale aspetto cfr. A. MIGLIO, *Indipendenza dei giudici*, cit., p. 426 e M. KRAJEWSKY, M. ZIOLÓWSKI, *EU Judicial Independence Decentralized: A.K.*, in *Common Market Law Review*, 2020, n. 4, pp. 1107-1138, p. 1121. In merito all'art. 51 della Carta v. quanto detto nella nota 127.

procedurale e motivato dalla necessità di contribuire alla corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione²¹⁹.

Determinante a tal fine è stato il passo successivo della Corte, ovvero il collegamento con l'art. 2 TUE, che ha fornito all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, oltre a un contenuto sostanziale, anche un ambito di applicazione *amplificato*²²⁰. In buona sostanza, l'obbligo per gli Stati di rispettare il principio della tutela giurisdizionale effettiva può essere applicato anche alle attività nazionali a rilevanza puramente interna, in quanto quel principio è considerato espressione del valore dello Stato di diritto. Se infatti venisse meno il corretto operare del sistema giurisdizionale nazionale e quindi la sua capacità di garantire un'efficace tutela giudiziaria, ci si troverebbe di fronte a una minaccia sistemica, in grado di pregiudicare l'intero processo d'integrazione²²¹, legittimando così la Corte a far rientrare le suddette attività nazionali nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione e nel suo potere di sindacato.

È evidente che i giudici siano ricorsi ancora una volta a quell'*effetto di dissociazione* tra l'ambito di competenze definite dai Trattati e la (più ampia) portata del diritto dell'Unione di cui si è già detto²²², facendo ricadere l'obbligo connesso all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE nel secondo e superando così i limiti del primo.

In tale ricostruzione, la Carta dei diritti fondamentali svolge un ruolo più defilato anche se comunque rilevante. L'art. 47 non è applicato direttamente (e non potrebbe, considerati i già ricordati limiti dettati dall'art. 51) anche se, grazie al fatto che sancisce un diritto che nella sostanza corrisponde all'obbligo previsto dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE²²³, esso viene utilizzato per interpretare quest'ultimo in termini d'indipendenza e d'imparzialità della magistratura²²⁴. Allo stesso tempo però, i diversi ambiti di applicazione riconosciuti alle due disposizioni comportano una netta distinzione tra le rispettive funzioni, dato che l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE (insieme all'art. 2 TUE) può essere utilizzato per azioni contro violazioni sistemiche degli standard che gli Stati devono garantire nei loro sistemi giurisdizionali interni²²⁵, mentre l'art. 47 della Carta

²¹⁹ V. quanto detto *supra*, nel paragrafo 2.6.

²²⁰ L. D. SPIEKER, *Breathing Life into the Union's Common Values*, cit., p. 1205, che in realtà definisce il rapporto tra l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE e l'art. 2 TUE di *reciproca amplificazione*: l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE tradurrebbe l'art. 2 TUE in un obbligo giuridico specifico, mentre quest'ultimo determinerebbe (estendendolo) l'ambito di applicazione dell'art. 19, par. 1, comma 2, TUE.

²²¹ V. quanto detto *supra*, nel paragrafo 3.

²²² *Supra*, nel paragrafo 5.

²²³ Così Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Found*, causa C-682/15, par. 44 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika*, causa C-896/19, par. 45, su quest'ultima sentenza si tornerà più diffusamente *infra*, nel paragrafo 8.

²²⁴ La Corte ha ripetutamente affermato tale ruolo per l'art. 47. V. ad esempio Corte di giustizia, Grande Sezione, *R.S. (effetti di una sentenza della Corte costituzionale)* cit., par. 37. In dottrina v. M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte*, cit., p. 7 e M. J. GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, *El Tribunal de justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP)*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 2019, n. 72, pp. 75-96, p. 86. In senso critico invece U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto*, cit., p. 22.

²²⁵ A tale proposito v. le osservazioni di M. LELOUP, *The Untapped Potential of the Systemic Criterion*, cit.

rimane a guardia delle violazioni specifiche di diritti individuali che rientrano nell'ambito di competenza del diritto dell'Unione²²⁶.

Il rapporto tra gli articoli 2 e 19, par. 1, co. 2, TUE si è progressivamente consolidato attraverso numerose sentenze che, coerentemente con quanto considerato finora, si sono concentrate su crisi dello Stato di diritto particolarmente gravi. Alcune pronunce hanno ancora una volta posto sotto la lente d'ingrandimento la giustizia in Polonia²²⁷, mentre la maggioranza delle altre si è concentrata sulla riforma giudiziaria e i provvedimenti di lotta alla corruzione che la Romania ha attuato prima e dopo il suo ingresso nell'Unione²²⁸.

7. La possibile applicazione dell'art. 2 TUE attraverso l'art. 10, par. 1, TUE per la tutela del valore della democrazia

Fino a questo momento, la Corte ha applicato l'art. 2 TUE per controllare l'operato degli Stati membri solo attraverso l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, in relazione al valore dello Stato di diritto. Nel 2019, però, in due sentenze pronunciate nello stesso giorno, la Corte per la prima volta ha affermato che l'art. 10, par. 1, TUE, nell'enunciare il principio

²²⁶ In argomento v. M. LELOUP, *An Uncertain First Step in the Field of Judicial Self-government*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, n. 1, pp. 145-169, p. 163 e M. KRAJEWSKI, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers*, 2018, n. 1, pp. 395-407, p. 403. Un'ulteriore conferma sembra provenire da Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. et al. (indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, cause riunite C-585/18, C-524/18, C-525/18, parr. 77-81, sempre relativa alla riforma della giustizia in Polonia. In questo caso al vaglio della Corte vi era la costituzione di una nuova sezione della Corte suprema, incaricata tra le altre cose di decidere in merito alle cause relative al collocamento a riposo dei giudici di tale giurisdizione. Nel caso di specie la Corte ha privilegiato l'utilizzo dell'art. 47 della Carta, reso applicabile dalla direttiva 2000/78/CE, cit. La Corte non ha quindi ritenuto necessario operare un esame anche ai sensi dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, data la coincidenza di contenuto tra quest'ultima disposizione e l'art. 47 della Carta (parr.168-169). Sul punto v. anche le considerazioni di N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 2, pp. 465-476, p. 470 e di M. KRAJEWSKY, M. ZIOLÓWSKI, *EU Judicial Independence Decentralized*, cit., p. 1121.

²²⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2021, *A.B. et al. (nomina dei giudici alla Corte suprema)*, causa C-824/18, parr. 108-112; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 novembre 2021, *Prokuratura Rejonowa*, cause riunite da C-748/19 a C-754/19, parr. 59-63; Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Polonia (indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit., parr. 69-70.

²²⁸ La maggior parte dei casi relativi alla Romania hanno riguardato la decisione 2006/928/CE, della Commissione, *che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione*, del 13 dicembre 2006, in GUCE L 354 del 14 dicembre 2006, pp. 56-57, abrogato nel 2023. V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «forumul judecătorilor din românia» et al.*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, parr. 188-193; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion et al.*, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, parr. 217-220; Corte di giustizia, Grande Sezione, *R.S. (efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, cit., parr. 37-40; Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 7 settembre 2023, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, causa C-216/21, parr. 57-60; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell'8 maggio 2024, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, causa C-53/23, parr. 30-35.

secondo cui il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, concretizza il valore della democrazia sancito dall'art. 2 TUE²²⁹.

La formula, che evidentemente ricorda quella elaborata in occasione della sentenza *ASJP*, è stata successivamente ribadita in diverse sentenze²³⁰. Tuttavia, nonostante le suggestioni provenienti dalla dottrina²³¹, in tutte queste pronunce il combinato disposto degli artt. 2 e 10, par. 1, TUE è stato evocato in situazioni che riguardavano il funzionamento delle istituzioni dell'Unione, venendo usato per interpretare altre disposizioni dei Trattati e del diritto derivato o meglio, come sostenuto in diverse pronunce, per definire il *contesto* nel quale tali altre disposizioni erano chiamate ad operare. Un siffatto utilizzo può trovare una spiegazione, almeno parziale, nel fatto che, a differenza dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE che si rivolge direttamente agli Stati membri, l'art. 10, par. 1, TUE è piuttosto laconico e fa esplicito riferimento solo all'Unione.

Quanto detto, però, non esclude che la Corte possa decidere di utilizzare le due disposizioni anche in relazione agli Stati membri, per intervenire in situazioni di deterioramento del valore della democrazia²³². Per giustificare tale affermazione ci si può basare sull'interpretazione dei primi due paragrafi dell'art. 10 TUE. Se infatti il primo paragrafo di tale disposizione viene letto alla luce del secondo²³³, si può giungere alla conclusione che il fondamento democratico dell'Unione si basi in realtà su due "pilastri": uno dell'Unione, che si sostanzia nell'elezione diretta del Parlamento europeo, l'altro nazionale, che consiste nella partecipazione dei governi al Consiglio; governi che, in una

²²⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Puppinick*, cit., e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 dicembre 2019, *Junqueras Vies*, causa C-502/19, par. 62. La prima trova origine nell'impugnazione di Tribunale, sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us et al./Commissione*, causa T-561/14, in cui i giudici avevano annullato la comunicazione con la quale la Commissione aveva deciso di non dare seguito alla proposta d'iniziativa dei cittadini europei relativa agli embrioni umani. La seconda sentenza scaturisce invece da un rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte suprema spagnola, relativo alle prerogative previste dal Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea in relazione ai parlamentari europei.

²³⁰ Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 2 settembre 2021, *Commissione/Germania*, causa C-718/18, par. 124, in cui i due articoli sono stati invocati in relazione alla procedura legislativa di adozione delle direttive; Corte di giustizia, ordinanza del 24 maggio 2022, *Puidgemont i Casamajo et. al.*, causa C-629/21 P(R), par. 250, dove i due articoli hanno ancora una volta definito il contesto nel quale vengono riconosciute ai membri del Parlamento europeo privilegi e immunità; Corte di giustizia, Quarta Sezione, sentenza del 14 luglio 2022, *Commissione/Polonia (protocollo n. 36)*, causa C-207/21 P, par. 81, in cui la Corte ha respinto l'argomentazione della Commissione secondo cui i due articoli potessero essere utili per interpretare il Protocollo n. 36 del Trattato di Lisbona sulle disposizioni transitorie.

²³¹ V. P. SONNEVEND, *How to Make Article 10 Operational? The Right to Influence the Exercise of State Power and Cardinal Laws in Hungary*, in M. BOBEK, A. BODNAR, A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (eds.), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Baden-Baden, 2023, pp. 563-583, pp. 573-574 e T. VERELLEN, *Democracy is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should be Justiciable*, in *Verfassungsblog*, 8 April, 2022.

²³² R. M. FEISEL, *EU Militant Democracy and the Infringement Action Against Lex Tusk*, in *Verfassungsblog*, 15 June 2023, cita la Polonia come esempio di Paese in cui la democrazia è minacciata, anche se, allo stesso tempo, ritiene doverosa, da parte della Corte, una certa prudenza nell'intervenire su questioni quali il livello di democraticità di uno Stato.

²³³ Sebbene già citato *supra*, nel paragrafo 2.5, per maggiore chiarezza vale la pena ricordare che secondo l'art. 10, par. 2, TUE, "I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello di Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini".

catena di legittimazione che riconduce sempre e comunque al popolo, devono a loro volta essere democraticamente responsabili davanti al proprio Parlamento nazionale e ai cittadini²³⁴. Se la Corte condividesse una tale lettura, allora potrebbe concludere che la legittimazione democratica dei governi degli Stati membri è un aspetto fondamentale per il corretto funzionamento del “pilastro” nazionale della legittimità democratica dell'Unione e presupposto imprescindibile per tutelare il processo di costruzione europeo, rientrando perciò nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione. Di conseguenza, essa potrebbe sentirsi legittimata ad estendere la giurisprudenza inaugurata con la sentenza *ASJP* alla democrazia, considerando quanto prescritto dall'art. 10 TUE, in quanto concretizzazione del valore previsto dall'art. 2 TUE, fonte sia di un obbligo per gli Stati membri di rispettare tale valore nell'organizzazione del proprio sistema costituzionale, sia della sua competenza a controllare che ciò avvenga²³⁵.

La giurisprudenza più recente potrebbe fornire alcuni indizi circa la propensione della Corte a perseguire tale strada. Anzitutto, nelle già più volte richiamate sentenze del 2022 contro Polonia e Ungheria, i giudici di Lussemburgo dopo aver affermato, in termini generali, che i valori dell'art. 2 TUE definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e si concretizzano in principi che comportano obblighi per gli Stati membri²³⁶, hanno aggiunto che, al di là dell'art. 7 TUE, numerose disposizioni dei Trattati conferiscono alle istituzioni le competenze necessarie a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dell'art. 2 TUE da parte degli Stati membri²³⁷. Inoltre, per quanto concerne più direttamente il valore della democrazia, nella sentenza relativa alla Polonia è presente un'ulteriore affermazione che, benché in quell'occasione non sia stata approfondita, sembra richiamare la tesi del duplice fondamento della legittimità democratica dell'Unione più sopra riportata. In riferimento all'art. 16, par. 4, TUE²³⁸, la sentenza stabilisce che “...conformemente al valore della democrazia contenuto nell'art. 2 TUE, tale disposizione mira a garantire che le decisioni del Consiglio siano fondate su una rappresentatività sufficiente sia degli Stati membri, sia della popolazione

²³⁴ Su questa interpretazione dell'art. 10, par. 2, TUE, v. T. LOCK, *Article 10 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit., pp. 138-143, p. 139. V. inoltre P. SONNEVEND, *How to Make Article 10 Operational*, cit., p. 567 e bibliografia ivi citata e U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto*, cit., p. 54.

²³⁵ In questo senso, anche se ne trae diverse conseguenze, J. COTTER, *Hungarian Representatives May Be Excluded from the European Council and the Council*, in *Verfassungsblog*, 19 may 2020.

²³⁶ S. PLATON, *La valeur des valeurs*, cit., p. 207, sottolinea che, anche se è difficile trarre conclusioni univoche, questo punto delle due sentenze può leggersi come un riferimento alla giurisprudenza *ASJP*, in cui la Corte avrebbe voluto evidenziare che (tutti) i valori possono essere applicati e quindi diventare giustiziabili attraverso una norma destinata a concretizzarli.

²³⁷ V. le due sentenze del 16 febbraio 2022, Corte di giustizia, *Seduta Plenaria, Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 163 e Corte di giustizia, *Seduta Plenaria, Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 199. Nei due casi, la procedura alternativa all'art. 7 TUE era il regime di condizionalità creato dal regolamento 2020/2092/UE, EURATOM, cit., che prevede la possibile sospensione dei finanziamenti europei a quello Stato membro che dovesse essere ritenuto responsabile di violazioni dello Stato di diritto tali da compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima. La Corte ha stabilito che il regime previsto dal regolamento istituisce una procedura che persegue scopi diversi e ha un oggetto nettamente distinto da quelli dell'art. 7 TUE.

²³⁸ L'art. 16, par. 4, TUE, disciplina il sistema di calcolo del voto a maggioranza qualificata in Consiglio.

dell'Unione"²³⁹. Com'è stato notato, nello stabilire un collegamento diretto tra le modalità di voto in seno al Consiglio e l'art. 2 TUE, la Corte sembra voler dare una valenza costituzionale alla doppia maggioranza prevista dal Trattato, rendendola espressione della necessità che i membri del Consiglio, con il proprio voto, rappresentino non solo gli Stati membri di appartenenza, ma anche i cittadini di quegli Stati membri, i quali, attraverso i loro rappresentanti nei Parlamenti nazionali, li hanno designati e legittimati a prendere le decisioni in seno a quella istituzione²⁴⁰.

Vanno inoltre citate due sentenze del 2024, sostanzialmente gemelle, che potrebbero rappresentare un ulteriore passo verso l'applicazione dell'art. 2 TUE attraverso l'art. 10, par. 1, TUE²⁴¹. Si tratta di due procedimenti per inadempimento contro la Repubblica Ceca e la Polonia in cui la Commissione ha contestato due leggi nazionali, del tutto simili, che vietavano ai cittadini europei residenti nei due Paesi, ma non in possesso della cittadinanza rispettivamente ceca e polacca, di essere membri di un partito politico. Secondo la Commissione tali disposizioni erano incompatibili con l'art. 22 TFUE, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di concedere i diritti di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e per il Parlamento europeo a tutti i cittadini europei esclusivamente sulla base del criterio della residenza e comporta, sempre secondo la Commissione, che tali diritti debbano poter essere esercitati alle stesse condizioni di chi ha la cittadinanza nazionale²⁴². In entrambi i casi la Corte ha inizialmente utilizzato il combinato disposto tra l'art. 10, par. 1 TUE e l'art. 2 TUE in modo non dissimile da quanto fatto nella giurisprudenza citata in precedenza. Essa ha richiamato il primo in quanto disposizione che incarna il valore della democrazia previsto dal secondo per definire il contesto nel quale collocare l'art. 22 TUE e creare così un nesso diretto tra il principio (o il valore) della democrazia partecipativa e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Inoltre la Corte, facendo anche riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha sottolineato l'importanza del diritto alla libertà di associazione, specie in campo politico, quale fondamento di una società democratica, giungendo infine a stabilire che l'art. 22 TFUE debba interpretarsi come fonte di un diritto che, per poter essere esercitato in modo effettivo, esige che a tutti i

²³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 309.

²⁴⁰ M. TABOROWSKI, P. FILIPEK, *The Distorted Body. Anatomy of a Captured Court*, in *Verfassungsblog*, 13 October 2023.

²⁴¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Repubblica Ceca (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, cit., e Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Polonia (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, cit. Per un primo commento v. F. MAURI, *Cittadinanza europea e diritto di eleggibilità dei cittadini "mobili" dell'Unione europea: le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-808/21 e C-814-21*, in *Eurojus*, 20 gennaio 2025.

²⁴² La Commissione, che nelle proprie argomentazioni non ha mai citato l'art. 2 TUE, ha affermato che i partiti politici hanno un ruolo fondamentale nei sistemi elettorali degli Stati, perché costituiscono la forma essenziale di partecipazione alla vita politica e il mezzo più comunemente utilizzato per partecipare alle elezioni in quanto candidati.

cittadini europei venga riconosciuta la possibilità di partecipare a un partito politico, alle stesse condizioni, in qualsiasi Stato membro²⁴³.

L'aspetto, almeno per quanto qui concerne, più interessante risiede però nel fatto che le considerazioni espresse dalla Corte nella prima parte delle pronunce sono diventate il presupposto per una seppur parziale applicazione dell'art. 2 TUE nella seconda parte. Per rispondere alle ulteriori argomentazioni dei due Paesi, secondo i quali il divieto per i non cittadini nazionali di partecipare a partiti politici sarebbe espressione della propria identità nazionale, rientrando così nell'ambito dell'art. 4, par. 2, TUE, la Corte ha utilizzato il collegamento definito in precedenza tra gli articoli 2 e 10 TUE e l'art. 22 TFUE per rafforzare la capacità di "resistenza" di quest'ultimo di fronte alle rivendicazioni degli Stati membri. In buona sostanza, avendo collegato l'art. 22 TFUE al valore della democrazia, essa ha potuto richiamare la giurisprudenza nella quale afferma che la discrezionalità di cui godono gli Stati membri ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE non può prescindere dal rispetto dei valori dell'Unione²⁴⁴, per ritenere non sopprimibile, in nome della tutela dell'identità nazionale, l'obbligo incombente sugli Stati di garantire ai residenti non cittadini l'esercizio effettivo del diritto di voto sancito dall'art. 22 TUE.

Infine, va sottolineato che la Corte potrebbe avere l'occasione per completare il suo percorso e applicare a tutti gli effetti l'art. 2 TUE attraverso l'art. 10, par. 1 TUE, se giungesse alla fase contenziosa una procedura d'infrazione che la Commissione ha avviato nel giugno del 2023 contro la Polonia per la c.d. legge Tusk. La legge prevede la creazione di una commissione d'inchiesta, incaricata d'indagare sulle influenze russe in Polonia tra il 2007 e il 2022, che ha il potere, tra gli altri, di decidere sanzioni individuali consistenti nell'esclusione dalla possibilità di ricoprire cariche pubbliche e di candidarsi alle elezioni. Nel comunicato stampa che annuncia l'apertura della procedura²⁴⁵, la Commissione, come primo addebito, contesta alla Polonia la violazione del principio di democrazia, indicando esplicitamente (ed esclusivamente) gli artt. 2 e 10 TUE. Benché al momento in cui si scrive non siano disponibili altre informazioni, è evidente il tentativo della Commissione di portare la Corte a replicare la giurisprudenza *ASJP*, al fine di operare un controllo giurisdizionale sul comportamento degli Stati membri relativamente al valore della democrazia²⁴⁶. Tentativo che potrebbe andare a buon fine.

²⁴³ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Repubblica Ceca (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, cit., parr. 114-122 e Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Polonia (eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)*, cit., parr. 112-120.

²⁴⁴ *Ibidem*, rispettivamente parr. 153-164 e parr. 151-160. V. quanto detto *supra*, nel paragrafo 4.

²⁴⁵ Procedura d'infrazione INFR(2023)2088. V. il comunicato stampa dell'8 giugno 2023, IP/23/3134. A fine gennaio 2025 la procedura risulta ancora aperta e ferma all'invio della lettera di messa in mora. Per un breve resoconto del contenuto della legge in questione v. W. SADURSKI, *The Law to Take Out Tusk*, in *Verfassungsblog*, 31 May 2023.

²⁴⁶ In argomento v. anche N. VISSERS, *How the European Commission is Testing out the Legal Waters*, in *Verfassungsblog*, 13 June 2023.

8. Il ricorso all'art. 2 TUE per l'elaborazione del principio di non regressione

Parallelamente alla giurisprudenza appena descritta, la Corte nel 2021 ha nuovamente fatto ricorso all'art. 2 TUE, questa volta collegandolo all'art. 49 TUE che disciplina l'ingresso di nuovi Stati membri nell'Unione, per dare vita al c.d. *principio di non regressione*²⁴⁷.

L'occasione è stata offerta, ancora una volta, da un caso che non riguardava uno dei soliti Stati membri "attenzionati" dalle istituzioni, bensì era stato originato da un rinvio pregiudiziale operato dal tribunale civile di Malta in merito alla conformità con le norme del Trattato, e in particolare con il principio della tutela giurisdizionale effettiva, di alcune disposizioni della Costituzione maltese relative alla magistratura. Tali norme, tra le altre cose, conferiscono al Primo ministro un potere decisivo nel processo di nomina dei giudici; potere che peraltro, in seguito a una riforma costituzionale intervenuta nel 2016, è stato corretto con la previsione che egli debba previamente consultare un apposito comitato per le nomine, il cui parere tuttavia non è vincolante.

Tra le argomentazioni presentate, il giudice del rinvio si è soffermato sulla questione (senza però trasformarla in un quesito pregiudiziale) se la modifica della Costituzione maltese del 2016, dal punto di vista dei requisiti richiesti dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, avesse o meno apportato un miglioramento alla suddetta procedura di nomina²⁴⁸. Questa semplice considerazione è stata utilizzata dalla Corte per dotarsi di un nuovo strumento con cui controllare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri. Essa infatti si è in un certo senso fatta carico dei dubbi del tribunale maltese, iniziando con il ricordare che la gran parte delle disposizioni relative alla procedura di nomina dei giudici erano già in vigore al momento dell'ingresso di Malta nell'Unione e che quindi erano già state vagliate alla luce delle condizioni di adesione stabilite dal primo comma dell'art. 49 TUE, tra cui vi è il rispetto e la promozione dei valori sanciti dall'art. 2 TUE. Sulla base di tale premessa la Corte ha quindi affermato che, se il rispetto dei valori costituisce una condizione per diventare membri dell'Unione, lo stesso rispetto deve essere anche una condizione affinché gli Stati già membri continuino a godere dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati²⁴⁹, traendone come conseguenza il principio secondo cui, gli Stati membri, una volta perfezionato il loro ingresso nell'Unione, non possano più

²⁴⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Repubblika*, cit.

²⁴⁸ *Ibidem*, par. 14.

²⁴⁹ Nella sentenza *Repubblika* la Corte affronta (e cerca di contrastare) un fenomeno già segnalato dalla dottrina denominato *backsliding*, consistente in un processo attraverso il quale i governi di certi Stati membri agiscono deliberatamente per indebolire, eliminare o controllare lo Stato di diritto, al fine di smantellare lo Stato liberale e democratico e radicare il dominio del partito dominante. Su tale fenomeno v. L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, vol. 19, pp. 3-47, p. 8. L'Unione non è mai riuscita a contrastare efficacemente tale fenomeno, portando la dottrina a coniare l'espressione *dilemma di Copenaghen* per definire proprio l'incapacità delle istituzioni di continuare a controllare, una volta conclusa la procedura d'adesione, gli sviluppi politico-giuridici negli Stati membri. In argomento D. KOCHENOV, A. DIMITROVS, *Solving the Copenhagen Dilemma: The Republika Decision of the Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 28 April 2021.

modificare nessuna norma nazionale in un senso che comporti una regressione nella tutela dei valori e, nel caso di specie, dello Stato di diritto²⁵⁰.

Una volta enunciato il principio di non regressione, la Corte si è soffermata sulla riforma della Costituzione maltese del 2016 per quanto riguarda l'introduzione del comitato per le nomine, confrontandola con la normativa in vigore al momento dell'ingresso di Malta nell'Unione, senza però approfondire più di tanto l'analisi di quest'ultima e lasciando perciò intendere che le potesse essere riconosciuta una certa presunzione di conformità al valore dello Stato di diritto, in quanto già oggetto di valutazione²⁵¹. Infine, la Corte ha concluso che le modifiche costituzionali introdotte nel 2016, nel limitare i poteri del Primo ministro, avessero in realtà rafforzato l'indipendenza dei giudici rispetto alla situazione precedente, e che pertanto non sussisteva alcuna violazione del relativo principio²⁵².

Fin dalla sua prima apparizione nella giurisprudenza, il principio di non regressione ha ricevuto una grande attenzione dalla dottrina, e anche qualche critica²⁵³. La maggior parte degli autori lo ha descritto come un nuovo principio del diritto dell'Unione²⁵⁴ che garantisce alla Corte un ulteriore efficace strumento per misurare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri²⁵⁵, vietando il deterioramento del modo con cui questi

²⁵⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Repubblika*, cit., par. 61-64.

²⁵¹ V. anche Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 29 marzo 2022, *Getin Noble Bank*, causa C-132/20, par. 104. Tale sorta di presunzione viene rilevata anche da A. LAZOWSKI, *Strengthening the Rule of Law and the EU Pre-accession Policy: Republika v. II-Prim Ministru*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 6, pp. 1803-1822, p. 1815, che però la considera un limite del ragionamento della Corte, dato che sembra circoscrivere l'applicazione del principio di non regressione solo agli ingressi nell'Unione più recenti, minando così il principio di eguaglianza tra gli Stati membri.

²⁵² Corte di giustizia, Grande Sezione, *Repubblika*, par. 53.

²⁵³ Oltre all'autore citato nella nota 251, v. J. SCHOLTES, *Constitutionalising the end of History? Pitfalls of a Non-regression Principle for Article 2 TUE*, in *European Constitutional Law Review*, 2023, n. 1, pp. 59-87, che si esprime in modo piuttosto critico sul principio in parola, ritenendolo, tra le altre cose, in grado di condizionare o addirittura soffocare i tentativi d'innovazione costituzionale da parte degli Stati membri, ma anche di svilire la complessità dei valori contenuti nell'art. 2 TUE e i modi in cui gli sviluppi costituzionali li esprimono. Inoltre, M. LELOUP, D. KOCHENOV, A. DIMISTROVS, *Non-Regression: Opening the Door to Solving the 'Copenhagen dilemma'? All the Eyes on Case C-896/19 Republika v II-Prim Ministru*, Reconnect Working Paper, n. 15, June 2021, p. 18, individuano nel principio di non regressione un elemento discriminatorio nella difficoltà di valutare il momento dell'adesione, dato che gli ingressi nell'Unione si sono susseguiti anche a distanza di molti anni e che molti Stati sono diventati membri molto prima dell'elaborazione dei criteri di Copenaghen e del loro inserimento nell'art. 49 TUE.

²⁵⁴ Ad esempio A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Republika alla Sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *questa Rivista*, 2021, n. 3, pp. 73-94, p. 74. Per alcuni autori come A. LAZOWSKI, *Strengthening the Rule of Law*, cit., p. 1813, il principio di non regressione deriva da quello di leale cooperazione. Per altri come H. GAUDIN, *Ce que l'Union européenne signifie: l'identité de l'Union et de ses États membres*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2023, n. 1, pp. 17-34, p. 25, il principio in parola incarna quello del *pacta sunt servanda*. Si noti inoltre che nel 2020, L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. XXVI, aveva già sostenuto che l'art. 2 TUE potesse essere letto come una clausola di *standstill* che richiede il mantenimento di standard minimi, non solo prima, ma anche dopo l'adesione.

²⁵⁵ B. BORGES, *Constitutional Identity, the Rule of Law, and the Power of the Purse: The ECJ Approves the Conditionality Mechanism to Protect the Union Budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council*, in *Common Market Law Review*, n. 6, 2022, pp. 1771-1802, p. 1796.

vi danno espressione²⁵⁶ e di fatto imponendo una specifica “direzione” allo sviluppo legislativo e costituzionale nazionale²⁵⁷.

Dopo la sentenza *Repubblika* il principio di non regressione è stato richiamato altre volte nella giurisprudenza, venendo sempre invocato in relazione allo Stato di diritto²⁵⁸. Tuttavia, esso può considerarsi un principio di portata generale²⁵⁹. Il fatto di trovare la sua principale giustificazione nell’obbligo degli Stati membri di rispettare l’art. 2 TUE per poter godere dei diritti derivanti dall’applicazione dei Trattati, porta infatti a ritenere che esso sia potenzialmente applicabile ad ognuno dei valori sanciti da tale disposizione. Allo stesso tempo, il costante richiamo al divieto di modifiche *normative* tali da determinare la regressione, sembra doversi riferirsi alle modifiche dell’assetto costituzionale nazionale, limitando perciò l’ambito di applicabilità del principio in parola a potenziali crisi sistemiche dei valori dell’Unione.

L’aspetto che però qui si vuole mettere maggiormente in evidenza, è che, nonostante il collegamento con l’art. 49 TUE, nel principio di non regressione è l’art. 2 TUE che assume un ruolo centrale. In diverse pronunce successive alla sentenza *Repubblika*, tale ruolo diventa del tutto predominante²⁶⁰ e in almeno due casi addirittura esclusivo, nel senso che l’art. 49 TUE non compare, facendo quindi venire meno ogni riferimento temporale all’adesione e rendendo l’art. 2 TUE di fatto l’unico fondamento del divieto di regressione²⁶¹.

Se una tale tendenza si consolidasse, si potrebbe ipotizzare un’evoluzione del principio in parola verso una nuova e differente versione, in cui l’obbligo per ciascuno Stato membro diventerebbe quello di non poter modificare il proprio assetto costituzionale in modo da scendere al di sotto di *standard* minimi di tutela dei valori uguali per tutti e individuati dalla stessa Corte in quelli che fondano l’identità dell’Unione. Benché fino a questo momento i giudici non si siano mai esplicitamente

²⁵⁶ J. SCHOLTES, *Constitutionalising the End of History*, cit., p. 59.

²⁵⁷ O. MADER, *Polexit? Hungarexit? Quo Vadis EU? Reflections on the Latest Solutions Provided by EU Constitutional Law in the Face of a Persistent Rule of Law Misery*, in *Austrian Law Journal*, 2022, n. 1, pp. 47-69, pp. 62-63.

²⁵⁸ Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 7 settembre 2023, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, cit., par. 69; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, cit., parr. 160-162; Corte di giustizia, Grande Sezione, *Euro Box Promotion et al.*, cit., par. 162. Queste cause riguardano tutte la Romania e si inseriscono nell’ambito del meccanismo di cooperazione e verifica di cui si è detto nella nota 228.

²⁵⁹ Su questo aspetto la dottrina è piuttosto concorde. V. a tale proposito O. MADER, *Polexit? Hungarexit? Quo Vadis EU*, cit., pp. 66-67; A. LAZOWSKI, *Strengthening the Rule of Law*, cit., p. 1814 e M. LELOUP, D. KOCHENOV, A. DIMISTROVS, *Non-Regression*, cit., p. 16.

²⁶⁰ Ad esempio Corte di giustizia, Grande Sezione, *Commissione/Polonia (indipendenza e vita privata dei giudici)*, par. 67-68.

²⁶¹ Corte di giustizia, Prima Sezione, sentenza del 7 settembre 2023, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, cit., par. 69 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, cit., parr. 50-51. V. anche le due sentenze del 16 febbraio 2022, Corte di giustizia, Sezione Plenaria, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 126 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., par. 144.

pronunciati in tal senso, alla luce di quanto considerato finora, una simile evoluzione appare forse per ora improbabile ma non del tutto impossibile²⁶².

9. Conclusioni

La possibilità che la Corte di giustizia controlli il rispetto dei valori elencati nell'art. 2 TUE da parte degli Stati membri in qualunque aspetto dell'attività statale, rappresenta indubbiamente una questione cruciale per la fase in cui attualmente si trova il processo d'integrazione europeo, ma anche per la sua ulteriore evoluzione.

A fronte di una dottrina ancora sostanzialmente divisa, è stato rilevato come la Corte di giustizia sembri aver iniziato un percorso diretto al riconoscimento di un proprio potere di controllo sull'art. 2 TUE in quanto produttivo di obblighi giuridici direttamente azionabili²⁶³. Tuttavia, almeno per il momento, questo percorso, se da un lato evidenzia la creatività dei giudici europei nell'elaborare soluzioni che permettano di agire di fronte a violazioni particolarmente gravi e politicamente sensibili dei valori, dall'altro, dimostra in modo forse ancora maggiore la loro prudenza nel dosare e specialmente *diluire* l'intervento.

Non si può infatti fare a meno di notare che, finora, la Corte si è pressoché sempre limitata a reagire a situazioni critiche per affrontare le quali gli strumenti esistenti si erano dimostrati inefficaci, evitando ogni affermazione di principio in merito alla reale ampiezza e portata del suo potere di controllo e concentrandosi di fatto solo sullo Stato di diritto. Inoltre, come ampiamente evidenziato, essa ha scelto di applicare l'art. 2 TUE solo indirettamente, chiamando sempre in suo aiuto altri articoli del Trattato, come l'art. 19, par. 1, co. 2 TUE o l'art. 49 TUE.

Non vi è dubbio che in tal modo essa sia riuscita ad estendere l'ambito di operatività del diritto dell'Unione, creando nuovi *standard* per il controllo dell'attività degli Stati membri; allo stesso tempo però, il suo *modus operandi* ha reso complesso e incerto ogni passo ulteriore diretto a estendere la giurisprudenza relativa allo Stato di diritto ad altri valori, compresa la democrazia, per la quale l'applicazione dell'art. 2 TUE attraverso l'art. 10, par. 1, TUE non è per nulla scontata. La conseguenza è che si potrebbero venire a creare differenze tra i diversi valori, alcuni dei quali potrebbero diventare parametri per un controllo particolarmente pregnante del comportamento delle autorità nazionali, mentre altri rischierebbero di rimanere in una sorta di *limbo* da cui sarebbe molto difficile farli uscire, pregiudicando così il riconoscimento dell'art. 2 TUE quale efficace strumento di difesa dell'identità costituzionale dell'Unione.

Al momento in cui si scrive però è pendente una causa che potrebbe cambiare la situazione descritta. Nel luglio 2021 la Commissione ha aperto una procedura

²⁶² In argomento v. anche le considerazioni di O. KADLEC, D. KOSAR, *Romanian Version of the Rule of Law Crisis Comes to the ECJ: The AFJR Case is not Just about the Cooperation and Verification Mechanism*, in *Common Market Law Review*, n. 6, pp. 1823-1851, pp. 1836.

²⁶³ Cfr. L. D. SPIEKER, *Breathing Life into the Union's Common Values*, cit., p. 1204.

d'infrazione contro l'Ungheria, accusata di violare i valori dell'eguaglianza e della tutela dei diritti fondamentali, in particolare per la sua legge c.d. anti-LGBTQ+ che limita o vieta per i minori di 18 anni l'accesso a contenuti in cui sia promossa o descritta la divergenza tra la propria identità e il sesso attribuito alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità²⁶⁴. Nel dicembre 2022 la procedura è sfociata in un ricorso per inadempimento contro l'Ungheria in cui si legge che la legge anti-LGBTQ+, nell'operare una discriminazione manifesta delle persone in ragione del loro orientamento sessuale, violerebbe una serie di disposizioni di diritto dell'Unione, tra cui diversi articoli della Carta dei diritti fondamentali. L'aspetto che però qui maggiormente interessa è che, per la Commissione, la gravità e la natura sistemica delle violazioni operate dalla legge ungherese determinerebbero *anche* la violazione dell'art. 2 TUE²⁶⁵.

Per la prima volta, quindi, in un ricorso di fronte alla Corte l'art 2 TUE viene considerato direttamente azionabile per permettere il controllo del rispetto dei valori in esso contenuti²⁶⁶. L'importanza della causa emerge chiaramente dal fatto che ben 16 Stati membri (tra cui però non l'Italia), il Parlamento europeo e una serie di organizzazioni della società civile sono intervenuti nel procedimento a supporto della Commissione, animando l'udienza tenutasi il 19 novembre 2024 per più di tre ore²⁶⁷. Anche se, data la complessità, ma specialmente la "delicatezza" della questione, per la sentenza bisognerà aspettare molti mesi²⁶⁸, va sottolineato che la Commissione ha offerto alla Corte l'occasione per completare il processo di progressiva applicazione dell'art. 2 TUE e operare un'ulteriore (e definitiva) estensione dell'ambito di operatività del diritto dell'Unione e della sua competenza a vegliare su qualsiasi comportamento nazionale relativo ai valori. Resta da vedere se la Corte saprà o meglio vorrà cogliere questa occasione e, nel caso lo faccia, *come* in concreto renderà direttamente giustiziabile l'art. 2 TUE, ovvero se prevederà soglie minime di gravità della violazione, limiti di natura

²⁶⁴ Comunicato stampa IP/21/3668. Contestualmente, la Commissione aveva aperto una procedura anche contro la Polonia, per le risoluzioni adottate da diversi comuni e regioni di tale Paese dirette alla creazione delle c.d. "zone esenti da ideologia LGBTQ+" e per non aver, il governo, fornito le informazioni chieste dalla Commissione in merito. La procedura è stata però chiusa nel gennaio 2023. Sull'apertura della procedura v. P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, pp. 493-508, pp. 504-507.

²⁶⁵ Causa *Commissione/Ungheria (valori dell'Unione)*, C-769/22, al 31 gennaio 2025 pendente. Gli addebiti sono elencati nell'estratto del ricorso pubblicato in GUUE C 54 del 12 febbraio 2023, del 13 febbraio 2023, p. 16. Il riferimento alla gravità delle violazioni operate dalla legge ungherese come motivazione per la violazione diretta dell'art. 2 TUE è contenuto del comunicato stampa del 15 luglio 2022 con cui la Commissione annuncia l'intenzione di deferire l'Ungheria alla Corte di giustizia, IP/22/2689. La Commissione ha inoltre fatto riferimento alla gravità e alla natura sistemica delle violazioni causate dalla legge anti-LGBTQ+ durante l'udienza, secondo quanto riportato da L. KAISER, A. KNECHT, L. D. SPIEKER, *The Member States Embrace Article 2 TEU in Commission v Hungary*, in *Verfassungsblog*, 26 November 2024.

²⁶⁶ Non mancano autori che hanno espresso delle perplessità in merito alla scelta della Commissione di invocare direttamente la violazione dell'art. 2 TUE. Ad esempio M. BONELLI, M. CLAES, *Crossing the Rubicon? The Commission's Use of Article 2 TEU in the Infringement Action on LGBTIQ+ Rights in Hungary*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, n. 1, pp. 3-14.

²⁶⁷ V. ancora L. KAISER, A. KNECHT, L. D. SPIEKER, *The Member States Embrace Article 2 TEU*, cit.

²⁶⁸ Le Conclusioni dell'Avvocato generale T. Capeta sono state annunciate per il 5 giugno 2025; per la sentenza si dovrà aspettare probabilmente l'autunno 2025, se non di più.

quantitativa o qualitativa o altri tipi di condizioni alla sua applicazione. Non vi è dubbio che ciascuno di tali aspetti, a seconda di se e di come verrà affrontato, è destinato ad avere un impatto rilevante sulla maggiore o minore facilità (e quindi frequenza) con la quale l'art. 2 TUE potrebbe essere utilizzato in futuro²⁶⁹.

ABSTRACT: Il presente articolo propone una riflessione sulla natura giuridica dell'art. 2 TUE, con particolare riferimento alla sua applicazione giudiziaria, intesa come possibilità della Corte di applicarlo in giudizio per controllare il rispetto dei valori in esso contenuti da parte degli Stati membri. Mentre la dottrina rimane divisa, la Corte di giustizia ha iniziato a muoversi in questa direzione, senza tuttavia giungere a una conclusione. L'assenza di progressi in questo senso potrebbe generare disparità tra i vari valori, con alcuni di essi che potrebbero diventare oggetto di un controllo particolarmente rigoroso, mentre altri rischierebbero di rimanere in una sorta di *limbo*, dal quale sarebbe difficile farli uscire, compromettendo così l'efficacia dell'art. 2 TUE come strumento di salvaguardia dell'identità costituzionale dell'Unione.

KEYWORDS: valori europei – giustiziabilità – violazioni sistemiche – procedura d'infrazione – principio di non regressione.

THE VALUES OF THE EUROPEAN UNION AND THEIR JUDICIAL PROTECTION

ABSTRACT: The article proposes a reflection on the legal nature of Art. 2 TEU, with particular reference to its judicial application, intended as the possibility of its direct application by the Court of Justice to monitor Member States' compliance with the values contained in the Treaty. While the doctrine remains divided on this issue, the Court of Justice started moving in this direction, although not yet reaching a conclusion. The absence of advancement in this regard could generate disparities between different values, with certain values becoming subject to particularly rigorous scrutiny, while others remain in a sort of *limbo*, from which it may be challenging to extract them. This could undermine the effectiveness of Article 2 TEU as a means of safeguarding the constitutional identity of the Union.

KEYWORDS: European values – justiciability – systemic violations – infringement procedure – non-regression Principle.

²⁶⁹ Il presente lavoro è stato terminato nel gennaio 2025, pertanto la dottrina e la giurisprudenza risultano aggiornate fino a tale data.