Centro Interdipartimentale
Ricerche sul Diritto Europeo
dell'Università di Bologna

Studi di Diritto
dell'Unione Europea
12

miriana lanotte

i valori fondativi dell'unione europea

genesi, funzioni e applicazione dell'articolo 2 tue

editoriale scientifica

Centro Interdipartimentale di Ricerche sul Diritto Europeo
dell'Università di Bologna

Studi di Diritto dell'Unione Europea
Diretta da Lucia Serena Rossi

12

Studi di Diritto dell'Unione Europea

Direttore
Lucia Serena Rossi

Vice-direttore
Giacomo Di Federico

Comitato
Adelina Adinolfi (Università degli Studi di Firenze); *Loïc Azoulai* (European University Institute); *Federico Casolari* (*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna); *Pietro Manzini* (*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna); *Francesco Martucci* (Université Paris-Panthéon-Assas); *Lorenzo Federico Pace* (Università degli Studi del Molise); *Emanuela Pistoia* (Università degli Studi di Teramo); *Andrea Santini* (Università Cattolica del Sacro Cuore); *Carlo Tovo* (*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna); *Michele Vellano* (Università degli Studi di Torino); *Armin von Bogdandy* (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg).

Miriana Lanotte

I VALORI FONDATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

GENESI, FUNZIONI E APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 2 TUE

Editoriale Scientifica

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano - 80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0829-9

A mia madre, per avermi insegnato a sperare

A mio padre, per avermi insegnato a perseverare

INDICE

Ringraziamenti xi

Principali abbreviazioni riviste ed editori xiii

Introduzione xv

Parte prima
LA PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DEI VALORI NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo I
IL CAMMINO VERSO I VALORI

1. Introduzione: profili metodologici 3
2. La centralità del diritto e la costruzione dei principi comunitari "esistenziali" 4
   2.1. Lo sviluppo della "Comunità di diritto" 17
   2.2. L'affermazione dei diritti fondamentali quali principi generali 23
3. La codificazione dei diritti fondamentali e dei principi fondativi 31
4. Tentativi di costituzionalizzazione 36
5. La codificazione dei valori e l'affermazione del valore giuridico vincolante della Carta 43

Capitolo II
NATURA, FUNZIONE E PORTATA DELL'ART. 2 TUE

1. I valori quale condizione di adesione all'Unione europea 47
   1.1. …e di permanenza degli Stati membri nell'Unione 55
2. La natura giuridica e la portata dell'art. 2 TUE 62
3. Valori e obiettivi 69
4. Valori e principi 75
5. Valori e diritti fondamentali 81
6. La diversa formulazione delle due frasi dell'art. 2 TUE 87

Capitolo III
I VALORI FONDATIVI QUALE IDENTITÀ EUROPEA E I RAPPORTI CON L'IDENTITÀ NAZIONALE

1. I valori europei come identità europea 93
2. L'(ab)uso dell'identità nazionale 99
   2.1. (*segue)* il caso ungherese 102
   2.2. *(segue)* il caso polacco 107
   2.3. *(segue)* il caso rumeno 111
3. Identità europea e identità nazionale: quale rapporto? 114
   3.1. (*segue*)… nei casi patologici 118
   3.2. (*segue*) …nei casi fisiologici 125

Capitolo IV
LA GIUSTIZIABILITÀ DEI VALORI

1. La nozione di giustiziabilità dei valori europei 133
2. La componente *processuale* della giustiziabilità dell'art. 2 TUE 136
   2.1. Il fondamento costituzionale della competenza della Corte di giustizia sui valori fondanti 136
3. Rimedi processuali per rendere operativi i valori 140
   3.1. Il rinvio pregiudiziale "a servizio" dei valori 144
   3.2. La procedura di infrazione "a servizio" dei valori 151
   3.3. L'azione in annullamento "a servizio" dei valori 158
4. La componente *sostanziale* della giustiziabilità dell'art. 2 TUE 165
   4.1. L'(in)determinatezza dei valori 166
5. La nozione di concretizzazione 168
   5.1. (*segue*) La concretizzazione con funzione ricognitiva 174
   5.2. (*segue*) La concretizzazione con funzione integrativa 180

Parte Seconda
L'APPLICAZIONE DEI VALORI

Capitolo V
IL VALORE DELLO STATO DI DIRITTO

1. Il valore dello Stato di diritto 189
2. La concretizzazione dello Stato di diritto attraverso il combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE 196
   2.1. (*segue*) Obblighi discendenti dagli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE 200
3. Il ruolo dell'art. 47 CDFUE nella concretizzazione dello Stato di diritto 210
   3.1. (*segue*) Obblighi derivanti (anche) dall'art. 47 CDFUE 216
4. Obblighi derivanti dai principi di leale cooperazione e del primato 221

Capitolo VI
IL VALORE DELLA DEMOCRAZIA

1. Il contenuto del valore della democrazia 229
2. L'art. 11 CDFUE e il valore della democrazia: libertà di espressione e pluralismo dei media 236
3. Gli artt. 2 e 10 TUE: un combinato disposto dalle numerose potenzialità? 247
4. Segue. La definizione giurisprudenziale del modello europeo di democrazia rappresentativa 254
5. L'iniziativa dei cittadini europei e i limiti della democrazia partecipativa 263
6. L'art. 22 TFUE: il rafforzamento della dimensione democratica della cittadinanza europea 267
7. Prospettive future 272

Capitolo VII
IL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

1. La qualificazione giuridica del valore della solidarietà: le peculiarità 279
2. La solidarietà nella politica comune di asilo: l'art. 80 TFUE e i limiti all'unilateralismo statale 288
3. La solidarietà nel settore energetico: l'art. 194, par. 1, TFUE e il governo dell'interdipendenza 295
4. La solidarietà nella cittadinanza dell'Unione: gli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE e i limiti alla mercificazione dello status 301
5. Prospettive future 310

Capitolo VIII
I VALORI DI DIGNITÀ, UGUAGLIANZA, E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

1. I valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani: ragioni di una trattazione congiunta 319
2. Dignità 322
3. Uguaglianza 330
4. Rispetto dei diritti umani 338
5. Dalla violazione dei diritti alla violazione dei valori: *Commissione c. Ungheria:* il consolidamento 341
5.1. (*segue*) i profili di innovazione 346

Conclusioni 357

Bibliografia 367

Indice della giurisprudenza 415

Ringraziamenti

Metto qui nero su bianco il debito di gratitudine che ho nei confronti di tutte e tutti coloro che, lungo questo percorso, sono stati presenza, forza e speranza.

Sono fermamente convinta che nessun traguardo personale sia davvero opera di una persona sola: ciascuno di noi è legato agli altri, e ogni risultato prende forma grazie a una comunità. Se la responsabilità scientifica di quanto è scritto in questo volume è soltanto mia, devo a molte persone la possibilità concreta di averlo portato a termine.

Un ringraziamento speciale va a Giacomo Di Federico che mi ha guidata con pazienza e fiducia, ha creduto in me prima ancora che riuscissi a farlo io e mi ha insegnato a guardare al lavoro di ricerca con rigore, curiosità e passione. Un profondo ringraziamento va a Lucia Serena Rossi, per la generosità con cui ha condiviso con me la sua incredibile conoscenza ed esperienza, per i tantissimi suggerimenti e per la sua presenza costante. È stata una fortuna e un privilegio poter beneficiare del suo tempo e della sua cura.

Desidero ringraziare tutta la Scuola Bolognese, di cui sono onorata di fare parte, per avermi sempre accolta, consigliata e aiutata in questa impresa. Grazie a Pietro Manzini, Federico Casolari, Marco Borraccetti, Mauro Gatti, Federico Ferri, Carlo Tovo e Susanna Villani.

Un grazie va anche a coloro che mi hanno sostenuta e con le e i quali, in occasioni diverse, ho avuto modo di condividere idee e confronti: Chiara Amalfitano, Ilaria Anrò, Corrado Caruso, Marco Inglese, Patrizia De Pasquale, Claudia Golino, Elena Ferioli, Nicole Lazzerini, Diletta Tega, Chiara Valentini.

Ringrazio gli amici e i colleghi della discliplina il cui supporto costante non mi è mai mancato: Samuele Barbieri, Elettra Bergellini, Nicola Bergamaschi, Ève Buland, Andrea Circolo, Rosario Federico, Anna Fiorentini, Martina Minardi, Alessandro Rosanò, Linda Pagliarini, Valentina Maggio, Agnese Palazzi, Enrico Tinti. Un grazie va anche a Claudia Massa, Edda Savonarelli, Giovanna Capudi e Giovanni Zaccaroni per avermi aiutata a reperire alcuni materiali utili a questa ricerca.

Un ringraziamento speciale va agli amici e colleghi di Sala Biagi. Nelle giornate di lavoro, soprattutto in quelle più difficili, sono stati occasione di confronto, sollievo e conforto. Con la speranza di non dimenticare nessuno ringrazio di cuore Alberto Arcuri, Fulvio Leonzio, Davide Maria Locatello, Francesco Medico, Isadora Neroni Rezende, Claudio Novelli,

Giulia Pancioli, Nicola Recchia, Alessandra Santangelo, Nico Tonti, Enrico Verdolini.

Grazie ad Alice per avermi accompagnata con professionalità e dedizione in un percorso di consapevolezza, importante anche per il lavoro di ricerca.

Grazie a Carla Avolio, amica prima ancora che collega, per esserci sempre stata.

Grazie ai miei genitori, per aver contato con me le pagine di questo libro, abbracciato e accarezzato le mie ansie e desiderato insieme a me che venisse alla luce.

Grazie a Paolo, che nella fatica di questo lavoro è stato presenza e leggerezza. Lo ringrazio per essere stato casa ed equilibrio in ogni momento, soprattutto in quelli più duri.

Principali Abbreviazioni riviste ed editori

CUP	*Cambridge University Press*
CYELS	*Cambridge Yearbook of European Legal Studies*
CJEL	*Columbia Journal of European Law*
CMLR	*Common Market Law Review*
DUE	*Diritto dell'Unione europea*
DPCE Online	*Diritto pubblico comparato ed europeo*
DUDI	*Diritti umani e diritto internazionale*
EuConst	*European Constitutional Law Review*
ELJ	*European Law Journal*
ELO	*European Law Open*
ELR	*European Law Review*
EPL	*European Public Law*
GLJ	*German Law Journal*
JCMS	*Journal of Common Market Studies*
MJECL	*Maastricht Journal of European and Comparative Law*
NJEU	*Nordic Journal of European Law*
OUP	*Oxford University Press*
RCE	*Rivista del contenzioso europeo*
REAL	*Review of European Administrative Law*
RTDE	*Revue trimestrielle de droit européen*
SIE	*Studi sull'integrazione europea*
VerfBlog	*Verfassungsblog*
ZaöRV	*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*

Introduzione

L'art. 2 TUE non si limita a enumerare i valori dell'Unione, ma afferma che su di essi l'Unione europea «si fonda». La scelta del verbo è significativa: i valori fondanti e fondativi esprimono ciò che giustifica l'esistenza dell'Unione e ne rende riconoscibile l'identità.

La loro positivizzazione nei Trattati affianca alla dimensione *politica* – che indica le finalità ultime verso cui indirizzare l'azione delle istituzioni – una dimensione propriamente *giuridica.* Il valore diviene così un bene assunto dall'ordinamento come proprio e, in quanto collocato a suo fondamento, è chiamato a orientarne l'interpretazione, a legittimare e delimitare l'esercizio del potere e a offrire un parametro per valutarne le manifestazioni.

La formula dell'art. 2 TUE segna, pertanto, il passaggio da un'Unione che si riconosce politicamente in determinati ideali a un'Unione che pretende di tradurli nelle categorie del diritto. In altri termini, l'Unione europea si presenta non soltanto come una comunità che condivide valori, ma come un ordinamento nel quale quei valori sono giuridicamente tutelati.

La trasformazione descritta richiede, allora, uno studio che ne ricostruisca in profondità la portata costituzionale. Riconoscere natura giuridica e forza vincolante al quadro valoriale dell'Unione europea non significa, infatti, avere già chiarito in che modo i valori operino nell'ordinamento europeo. Al contrario, proprio il passaggio dalla condivisione politica alla rilevanza giuridica apre una serie di questioni definitorie e dogmatiche, oltre alla necessità di elaborare un modello di giustiziabilità dei valori che sia coerente e unitario e rispettoso dei limiti che lo stesso ordinamento europeo pone.

A tal fine, l'indagine si articola in due parti.

La prima, di carattere teorico-ricostruttivo, esamina la categoria giuridica dei valori allo scopo di offrire un quadro dogmatico chiaro e, al suo interno, di delineare il paradigma attraverso cui giustiziare i singoli valori dell'art. 2 TUE. Essa muove dalla ricostruzione delle tappe che hanno condotto alla codificazione dei valori nei Trattati e affronta tre questioni principali, relative, rispettivamente, alla loro natura giuridica, alla loro funzione identitaria e alla loro giustiziabilità.

La prima questione concerne la natura giuridica vincolante e le conseguenze dei valori enunciati dall'art. 2 TUE. Tale riconoscimento non è, infatti, sufficiente a chiarire quale funzione i valori siano chiamati a svolgere nell'ordinamento dell'Unione né quali effetti giuridici possano discendere

dalla loro violazione. A tale proposito, diviene indispensabile distinguere i valori da categorie contigue – principi, obiettivi e diritti fondamentali – che condividono con essi alcuni caratteri, ma non possono essere considerate equivalenti.

La seconda questione attiene alla funzione identitaria dell'art. 2 TUE. Se i valori esprimono ciò che l'Unione è, o pretende di essere, occorre interrogarsi sulla relazione tra l'identità dell'Unione costruita intorno a valori comuni e le identità nazionali che lo stesso ordinamento europeo rispetta ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE. Il problema non consiste nell'individuare un confine tra due sfere contrapposte, ma nel comprendere come la comunanza valoriale postulata dall'art. 2 TUE possa convivere con le identità nazionali degli Stati membri.

La terza questione riguarda la giustiziabilità dei valori e, in particolare, tanto il significato che tale concetto assume rispetto a una disposizione valoriale, quanto la tecnica attraverso la quale da enunciati generali possano essere ricavati obblighi giuridici vincolanti e azionabili nei confronti degli Stati membri. Affermare che i valori sono vincolanti non equivale ancora a dimostrare che possano essere impiegati in sede giurisdizionale. Occorre pertanto stabilire che cosa significhi rendere giustiziabile un contenuto assiologico e a quali condizioni esso possa divenire un parametro idoneo a fondare una decisione. Il problema non riguarda soltanto i rimedi attraverso i quali la Corte di giustizia può essere chiamata a pronunciarsi sulla violazione dei valori, tema esaminato per completezza. Ancor prima della dimensione processuale – e con maggiore rilievo, anche perché meno indagata dalla dottrina – si pone la questione della giustiziabilità sostanziale: comprendere in quale modo formulazioni caratterizzate da un elevato grado di generalità possano acquistare un contenuto sufficientemente determinato e tradursi in obblighi giuridici riconoscibili.

L'indagine muove dall'ipotesi che la giustiziabilità sostanziale dell'art. 2 TUE si realizzi prevalentemente – ma non totalmente posto che i valori in quanto tali rimangono parametri di validità, oltre che di interpretazione delle norme europee – in forma mediata attraverso un processo di concretizzazione. Esso presuppone che il valore fornisca il fondamento assiologico; il principio ne esprime una prima specificazione normativa; una disposizione ulteriore consente di individuare specificamente gli obblighi concretamente gravanti sugli Stati membri o sulle istituzioni.

L'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia permette di distinguere le due funzioni che la tecnica della concretizzazione può assumere. Nella sua funzione *ricognitiva*, la Corte riconosce un rapporto di specificazione già presente nell'ordinamento, individuando la disposizione nella quale un valore o un principio ha ricevuto una più determinata espressione

normativa. Nella sua funzione *integrativa*, invece, la Corte concorre alla determinazione del contenuto del valore mediante l'interpretazione coordinata di più disposizioni, dalle quali ricava obblighi non immediatamente desumibili dal loro tenore letterale. In questa seconda ipotesi, la concretizzazione si colloca al confine tra interpretazione e sviluppo giurisprudenziale del diritto e pone con maggiore evidenza il problema dei limiti dell'intervento della Corte.

Su queste premesse, l'indagine assume come punto di partenza il modello di giustiziabilità delineato dalla Corte nella sentenza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (*ASJP*), nel quale il contenuto assiologico dell'art. 2 TUE viene concretizzato attraverso disposizioni più determinate, idonee a tradurlo in obblighi giuridici azionabili. Il lavoro intende verificare se la sequenza valore–principio–regola costituisca un paradigma unitario, suscettibile di operare rispetto all'intero quadro valoriale dell'Unione, oppure se la giurisprudenza più recente – in particolare la sentenza *Commissione c. Ungheria* – abbia aperto percorsi ulteriori di giustiziabilità. Occorrerà inoltre valutare se l'impiego di tale tecnica sia rimasto entro i limiti strutturali dell'ordinamento dell'Unione, con particolare riguardo al principio di attribuzione e al riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Definito il quadro normativo e dogmatico di riferimento, la seconda parte di questo libro, di carattere applicativo-giurisprudenziale, verifica la tenuta del modello attraverso l'analisi dell'operatività dei valori dell'art. 2 TUE nella giurisprudenza della Corte di giustizia. L'esame è diretto ad accertare come si sia realizzato il processo di concretizzazione dei valori, quale contenuto normativo sia emerso dalle pronunce, quali disposizioni di diritto primario o derivato abbiano operato come parametri intermedi e se l'attività della Corte abbia assunto una funzione prevalentemente ricognitiva oppure integrativa. L'analisi consentirà, infine, di individuare le possibili traiettorie future del processo di concretizzazione, anche alla luce dell'intervento del legislatore europeo, il quale concorre a rendere i valori operativi attraverso il diritto derivato.

L'analisi giurisprudenziale sarà organizzata intorno a quattro nuclei: *i)* lo Stato di diritto; *ii)* la democrazia; *iii)* la solidarietà; *iv)* la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Tale classificazione risponde a un'esigenza analitica e consente di ordinare le pronunce secondo il riferimento valoriale che assume un ruolo prevalente nella motivazione della Corte. La scelta dei quattro nuclei tiene conto, al tempo stesso, della consistenza della giurisprudenza disponibile, della specificità dei rispettivi percorsi di concretizzazione e dell'autonomia dei problemi dogmatici che ciascuno di essi pone.

Lo Stato di diritto e la democrazia formano nuclei distinti perché la Corte ne ha progressivamente definito presupposti, parametri intermedi e ambiti di

operatività specifici. La solidarietà è esaminata autonomamente perché, pur presentando una marcata dimensione trasversale, ha sviluppato una propria traiettoria giurisprudenziale. La dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani sono invece riuniti in un unico nucleo in ragione della loro stretta connessione e della comune modalità di concretizzazione attraverso i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta.

Questa classificazione non esclude, però, gli altri elementi richiamati dall'art. 2 TUE. La libertà e il pluralismo concorrono alla definizione della democrazia; i diritti delle persone appartenenti a minoranze, la non discriminazione, la tolleranza e la parità tra donne e uomini si intrecciano con la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani; la giustizia si collega tanto allo Stato di diritto quanto all'uguaglianza. Tali elementi operano quindi trasversalmente, collegando i diversi nuclei all'interno di un sistema reticolare nel quale ciascun valore contribuisce alla definizione e all'effettività degli altri.

Parte prima

LA PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DEI VALORI NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo I

IL CAMMINO VERSO I VALORI

Sommario: 1. Introduzione: profili metodologici. – 2. La centralità del diritto e la costruzione dei principi comunitari "*esistenziali*". – 2.1. Lo sviluppo della "Comunità di diritto". – 2.2. L'affermazione dei diritti fondamentali quali principi generali. – 3. La codificazione dei diritti fondamentali e dei principi fondativi. – 4. Tentativi di costituzionalizzazione. – 5. La codificazione dei valori e l'affermazione del valore giuridico vincolante della Carta.

1. *Introduzione: profili metodologici*

Per comprendere pienamente il processo di costruzione della base valoriale dell'Unione europea, non è possibile prescindere dal percorso di integrazione che, sin dalle sue origini, ne ha progressivamente plasmato l'identità giuridica e politica.

A tal fine, è necessario ripercorrere alcune delle tappe più significative del processo di integrazione, selezionando quegli snodi storici, politici, ma in particolare quelli giuridici e, soprattutto, giurisprudenziali attraverso i quali i valori europei sono emersi, si sono consolidati e hanno assunto una rilevanza centrale nell'ordinamento dell'Unione.

La ricostruzione proposta non risponde, pertanto, ad una mera esigenza descrittiva; l'obiettivo non è quello di offrire una semplice successione di eventi, né di proporre una ricostruzione storico-giuridica fine a sé stessa. Ciò che interessa, piuttosto, è individuare il contesto giuridico nel quale la dimensione valoriale dell'Unione ha progressivamente preso forma, sino a trovare compiuta espressione nel diritto primario.

Sebbene inizialmente formulati in termini spesso impliciti o ancora embrionali, tali valori fanno la loro comparsa nell'ordinamento dell'Unione molto tempo prima della loro codificazione, sino a divenire il nucleo identitario dell'ordinamento europeo. Lo sguardo retrospettivo, dunque, risulta indispensabile.

Da un punto di vista metodologico, l'analisi del presente capitolo si concentrerà su alcuni momenti particolarmente significativi del processo di integrazione. Si tratta di una selezione necessariamente parziale e, per certi aspetti, inevitabilmente discrezionale, che mira a sistematizzare quei passaggi che hanno costituito autentici punti di svolta, senza i quali l'ordinamento europeo non sarebbe quello che conosciamo oggi.

Attraverso l'esame di tali momenti costituzionali, sarà possibile cogliere il progressivo affermarsi di quella dimensione valoriale che costituisce

l'oggetto della presente ricerca, ma anche comprendere le ragioni profonde dell'attuale configurazione dell'ordinamento dell'Unione e del ruolo centrale che i valori rivestono nell'affermazione della sua identità costituzionale.

2. *La centralità del diritto e la costruzione dei principi comunitari "esistenziali"*

All'indomani della fine del devastante conflitto bellico mondiale, la necessità di "ricostruire la famiglia dei popoli europei"[1] e di salvaguardare la pace[2] hanno rappresentato i nobili fini per la costruzione delle Comunità europee. Si osserva che proprio l'idea dei trattati come elemento "pacificatore" contro la forza e l'arbitrio politico può essere letta retrospettivamente come una manifestazione embrionale di uno dei valori europei, lo Stato di diritto[3].

La stipula di trattati europei esprime così la volontà degli Stati membri di limitare la propria sovranità[4] in virtù di norme condivise a cui si obbligano a sottostare. Si trattava di una volontà politica precisa che si traduceva in un

[1] Winston Churchill, *Discorso di Zurigo*, 1946.

[2] Robert Schuman, *Dichiarazione*, 9 maggio 1950.

[3] P. Müller-Graff, *The Rule of Law in European Integration: Roots, Functions, Challenges*, in *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, n. 4, 2018, p. 1 ss. Secondo l'A., le prime elaborazioni dell'unificazione europea non esprimevano ancora l'idea dello Stato di diritto nella sua accezione contemporanea ma si fondavano sul principio *pacta sunt servanda*. Questo principio costituisce un filo rosso gradualmente crescente nello sviluppo storico dell'idea di unificazione europea soprattutto in seguito alle esperienze belliche che hanno segnato il continente: dal *Zum ewigen Frieden* (Pace perpetua) di Immanuel Kant del 1795, al *Der europäische Bund* (La Federazione europea) di Konrad Schmidt-Phiseldek del 1821, dopo la prima guerra mondiale in "Paneuropa" di Coudenhove-Kalergi del 1923 e dopo la seconda guerra mondiale nel piano pionieristico di Robert Schuman nel 1950. Si v. anche F. Jacobs, *The Sovereignty of Law: the European Way*, CUP, 2007, p. 35 ss. Come osserva Jacobs, la nozione di Stato di diritto implica che «*the ultimate source of authority is no longer the sovereign […] but rather certain values, or certain fundamental principles*» (p. 61).

[4] Si ricordi la c.d. teoria dell'autolimitazione nel diritto internazionale, quale dottrina sviluppata soprattutto dalla scuola giuridica tedesca del XIX secolo (in particolare da George Jellinek e Heinrich Triepel) per spiegare la vincolatività del diritto internazionale senza negare la sovranità assoluta dello Stato. Secondo essa, il diritto internazionale trova il proprio fondamento nella volontà dello Stato di limitare sé stesso; lo Stato rimane sovrano perché la limitazione deriva dalla sua stessa decisione e non da un'autorità superiore. Si legga in proposito, J. von Bernstorff, *Georg Jellinek and the Origins of Liberal Constitutionalism*, in *Goettingen Journal of International Law*, n. 3, 2012, p. 659 ss., spec. p. 669. Si tratta di una dottrina che è stata anche molto criticata, in particolare da Hans Kelsen (tra alcune delle opere si v. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* del 1920, *Teoria generale del diritto e dello Stato* del 1945). Per approfondire si v. tra gli altri, C. Focarelli, *Lezioni di Storia del Diritto Internazionale*, Il Mulino, 2007, p. 146 ss.; B. Celano, *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Il Mulino, 1999.

doppio obbligo per gli Stati membri della Comunità europea: autolimitarsi e autobbligarsi sulla base del diritto[5]. L'idea sottesa era quella di una comunità fondata sul diritto, che evocava, pur in un contesto storico e istituzionale profondamente diverso, l'ideale kantiano di una pace garantita dal diritto. All'epoca della nascita della Comunità economica europea (CEE) si trattava di una comunità nella quale il libero commercio si sposava con la ragionevole soluzione dei conflitti tra gli Stati[6].

Il diritto internazionale, quindi, è stato usato non solo per regolare classicamente i rapporti tra Stati, ma come vera e propria "*boîte à outils*" per costruire progressivamente un nuovo ordinamento europeo.

Come risultato, i trattati europei presentano almeno due tratti peculiari rispetto ai comuni trattati di diritto internazionale. In primo luogo, essi non possono essere modificati informalmente, ma solo secondo le procedure rigorose previste dall'art. 48 TUE[7] (già art. N del Trattato di Maastricht e, anteriormente, art. 236 del Trattato CEE), così da impedire ai governi di

[5] B. de Witte, *Using International Law for the European Union's Domestic Affairs,* in R.A. Wessel, S. Blockmans (eds), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order under the Influence of International Organizations*, T.M.C. Asser Press, 2013, p. 133. Significativa la frase dell'A. che afferma: «*[W]eak as constraint, strong as tool' was the title chosen, some years ago, by Nico Krisch for an essay about the place of international law in U.S. foreign policy. The same could be said about the European Union, but for different reasons. Whereas US foreign policy seemed to be marked, for some years, by a mixture of active efforts to impose international obligations and enforcement mechanisms on others (international law as 'strong tool') whilst avoiding to undertake similar obligations for the US itself (international law as 'weak constraint'), the European Union appears to be a less 'unilateralist' foreign policy actor. It promotes the adoption of multilateral international standards but is also willing – to some extent – to abide by those standards itself, although there is a tendency, particularly in the recent case law of the Court to Justice, to seek to 'protect European law from international law'. Anyway, international law can arguably be seen as a tool which the European Union uses to pursue its own agenda as much, if not more, than as a constraint which limits its freedom of action*».

[6] Su questo punto interessante la disamina di S. Mannoni, *Stato nazionale di diritto e diritto internazionale*, in P. Costa, D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica,* Feltrinelli, 2002, p. 485 ss.

[7] Sulla specialità di tale procedura sia rispetto al diritto internazionale che alle costituzioni nazionali, v. M. Cartabia, *Revisione dei trattati (Diritto comunitario e dell'Unione europea),* in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, 2006, pp. 1-2; B. De Witte, *Treaty Revision Procedures after Lisbon,* in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds), *EU Law After Lisbon*, OUP, 2012, p. 108 ss. Si legga anche D. Ritleng, *How to amend the EU Treaties? Legal ways and deadlocks*, in *ELJ*, n. 4, 2024, p. 473 ss. Sulle più recenti prospettive di riforma dei Trattati, alimentate sia dagli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa sia dalle sfide poste dal futuro allargamento dell'Unione, v. A. Adinolfi, *Le ragioni di una (incerta) riforma dei Trattati dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2024, p. 8 ss.; N. Lazzerini, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione*, ivi, n. 3, 2023, p. 1 ss.

alterare unilateralmente le regole del sistema, garantendo un coinvolgimento dei parlamenti nazionali[8]. In secondo luogo, il rispetto degli obblighi derivanti dai Trattati – che comportano una "limitazione definitiva dei diritti sovrani"[9] nell'ambito della quale gli impegni sono "incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti"[10] – non è affidato alla reciprocità tra gli Stati, bensì a un sistema istituzionalizzato di controllo e garanzia, fondato sull'azione delle istituzioni europee e sull'applicazione del diritto dell'Unione, ferma la possibilità – a partire dal Trattato di Lisbona – per tutti gli Stati di recedere unilateralmente *ex* art. 50 TUE[11].

[8] Su questo specifico punto si legga, B. DE WITTE, *Using International Law for the European Union's Domestic Affairs,* cit., pp. 135-136; ID., *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, p. 39 ss.

[9] Corte giust., sentenza del 5 febbraio 1963, causa 29/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU-:C:1963:1, p. 23.

[10] Corte giust., sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal SpA*., ECLI:EU-:C:1978:49.

[11] Sulla possibilità di recedere prima che fosse espressamente prevista dall'art. 50 TUE si erano interrogati già alcuni autori, i quali erano a favore dell'esistenza di tale opzione interpretativa, si v. A. VAHLAS, *Appartenance à l'Union européenne*, in V. Constantinesco Y. Gautier e V. Michel (dir), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, 2005, p. 239 ss., spec. pp. 267-270. Altri autori sottolineano come la possibilità fosse già immaginata da alcune Corti costituzionali, in particolare da quella tedesca, che valorizzando la natura internazionalista del legame tra Stati membri ed Unione europea, descrivono l'Unione come un ordinamento derivato, che trae la propria normatività da un trasferimento di competenza ad opera degli Stati membri, che possono sempre recedere. In particolare, M. E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, p. 3, ricorda che la Corte costituzionale tedesca nella prima sentenza, del 12 ottobre 1993, *Maastricht Urteil*, relativa alla legittimità costituzionale degli atti di conclusione del Trattato di Maastricht, ha esplicitamente riconosciuto che gli Stati membri dell'Unione, in qualità di "signori dei Trattati" avrebbero sempre la possibilità di recedere dai Trattati, in quanto il trasferimento di sovranità è reversibile. Ancora più esplicita è la stessa Corte nella sentenza del 30 giugno 2009, *Lissabon Urteil*, relativa alla compatibilità costituzionale degli atti di conclusione del Trattato di Lisbona nella quale afferma che «il recesso dall'ente dell'integrazione europea (…) non può essere impedito da altri Stati membri o dal potere autonomo dell'Unione». Si tratterebbe secondo la Corte costituzionale tedesca «del recesso da un ente di collegamento tra Stati basato sul principio di reversibilità dell'autolimitazione» (par. 235).

In generale, sull'art. 50 TUE si v., *ex multis*, M. EVOLA, *L'art. 50 TUE tra autointegrazione ed eterointegrazione del diritto dell'Unione europea*, in *SIE*, n. 1, 2020, p. 113 ss.; F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2019, p. 1006 ss.; L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *DUE*, n. 2, 2017, p. 391 ss.; C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne. Une analyse juridique*, in *RTDE*, n. 4, 2016, p. 719 ss.; C. CLOSA, *Interpreting Article 50: Exit and Voice and… What about Loyalty?*, EUI Working Paper RSCAS, n. 71, 2016; M. VELLANO, *Commento all'art. 50 TUE*, in F. Pocar, M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'U-*

La forza dell'integrazione europea risiede dunque nel fatto che attraverso i trattati si è sviluppata un'infrastruttura giuridica sulla base della quale una comunità di Stati è nata, si è sviluppata e ha trasformato la sovranità assoluta in una sovranità condivisa e coordinata dal diritto.

Tuttavia, l'originalità del processo di integrazione europea, non solo "*through law*"[12], ma anche, come afferma il Presidente Koen Lenaerts, "*through the rule of law*"[13], non può essere compresa limitandosi alla dimensione pattizia dei Trattati istitutivi. Il ricorso allo strumento del trattato non sarebbe stato di per sé sufficiente a produrre gli effetti che oggi caratterizzano l'ordinamento dell'Unione. Il passaggio da una forma di cooperazione internazionale ad una comunità politica e giuridica fondata sul diritto è stato

nione europea e sul funzionamento dell'Unione europea, CEDAM, 2014, p. 150 ss.; P. Nicolaides, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *MJECL*, n. 2, 2013, p. 209 ss.; A. Tatham, "*Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!" EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, cit., 2012, p. 128 ss.; A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *ELR*, n. 5, 2012, p. 523 ss.

[12] M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H.H. Weiler (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, vol. I, *Methods, Tools and Institutions*, Walter de Gruyter, 1986. Nello stesso senso, con riferimento all'influenza esercitata dal federalismo americano e al ruolo della Corte suprema degli Stati Uniti, v. K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 2, 1990, p. 205 ss., spec. p. 263. L'A. conclude che il principale lascito del costituzionalismo americano consiste nell'aver dimostrato che l'equilibrio tra la federazione e le sue entità costitutive può essere preservato, pur nel mutare delle dinamiche politiche, mediante un controllo giurisdizionale esercitato nel quadro dello Stato di diritto.

[13] K. Lenaerts, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *GLJ*, n. 21, 2020, p. 29 ss. L'a. afferma che «*integration through the rule of law*» definisce ciò che l'Unione europea rappresenta. Questa espressione trasmette il semplice ma potente messaggio che l'integrazione europea può avvenire solo quando sia le istituzioni dell'UE che gli Stati membri rispettano le "regole del gioco". Si v. anche C. Amalfitano, *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *DUE*, n. 4, 2009, p. 789 ss.

Si ricordi le due correnti: i neofunzionalisti e tra l'altro l'importante dibattito relativo al processo di integrazione che vedeva contrapporsi i neofunzionalisti e gli intergovernativi. I primi sostenevano l'integrazione attraverso il diritto (o integrazione giuridica) in virtù della quale il diritto non è solo un sistema di norme che regola la condotta dei soggetti, crea o impedisce determinati comportamenti, ma anche come un sistema portatore di valori. Il diritto è di fatto lo strumento di interconnessione. D'altro canto, gli intergovernativi consideravano il diritto una variabile dipendente dagli interessi degli Stati membri. Oltre al processo di accordo sui trattati, le regole vengono ulteriormente implementate dalle istituzioni che creano la struttura sovranazionale dell'UE. Sul confronto tra l'interpretazione neofunzionalista e quella intergovernamentalista, v. C. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *JCMS*, n. 4, 2015, p. 703 ss.; G. Garrett, *The Politics of Legal Integration in the European Union*, in *International Organization*, n. 1, 1995, p. 171 ss.; A.-M. Burley, W. Mattli, *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, ivi, n. 1, 1993, p. 41 ss.

reso possibile soprattutto grazie all'opera interpretativa della Corte di giustizia[14], che sin dalle sue prime sentenze ha delineato le "regole di funzionamento" del diritto comunitario, ovverosia i principi "esistenziali"[15] per l'affermazione della centralità del diritto comunitario, contribuendo a definire

[14] Sul ruolo della Corte di giustizia nella costruzione dell'ordinamento europeo la dottrina è ampissima, v. AA.VV., *The Court of Justice and the Construction of Europe. Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, T. M. C. Asser Press, 2013; T. Horsley, *Reflections on the Role of the Court of Justice as the "Motor" of European Integration: Legal Limits to Judicial Lawmaking*, in *CMLR*, n. 4, 2013, p. 931 ss.; A. Tizzano, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *DUE*, n. 1, 2009, p. 142; W. Mattli, A. Slaughter, *Revisiting the European Court of Justice,* in *International Organization*, n. 1, 1998, p. 177 ss., che sostiene, nel definire la Corte, che essa *«not only as an important actor in the process of European integration but also as a strategic actor in its own righ»*.

Sul ruolo della Corte declinato come attivismo giudiziario si v. M. Cappelletti, *Is the European Court of Justice Running Wild?*, in *ELR*, n. 1, 1987, p. 3 ss. Con specifico riferimento alle sentenze "fondative", si v. A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe,* OUP, 2004, spec. p. 9; nonché J. H. H. Weiler, *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration*, in *JCMS*, n. 4, 1993, p. 417 ss., spec. pp. 430–431; Id., *Rewriting Van Gend en Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics,* in O. Wiklund (ed.), *Judicial Discretion in European Perspective*, Kluwer, 2003, p. 151 ss.; v. A. Arnull, *Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond?*, in M. Dawson, B. de Witte, E. Muir (eds), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 215 ss.

In senso critico sull'attivismo della Corte di giustizia, si v. D. Edward, *Judicial Activism – Myth or Reality*, in A. Campbell, M. Voyatzi (eds), *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law: Essays in Honour of Lord Mackenzie Stuart*, Trenton Publishing, 1996, p. 30; A. Arnull, *The Court of Justice Then, Now, and Tomorrow*, in M. Derlén, J. Lindholm (eds) *The Court of Justice of the Europen Union. Multidisciplinary Perspectives*, in *Swedish Studies in European Law*, vol. 10, Hart Publishing, 2018, p. 1 ss.; L. V. de Freitas, *The Judicial Activism of the European Court of Justice*, in L. Coutinho, M. La Torre, S. Smith (eds), *Judicial Activism, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol. 44, Springer, 2015, p. 173 ss., il quale, pur riconoscendo il ruolo della Corte nella costruzione del sistema sostiene criticamente che essa abbia trascurato gli aspetti materiali, configurando così una forma di "attivismo debole".

Interessante la visione di M. Bobek, S*hould EU Law Protect Us from Eating Bugs? A Microstudy in Judicial Creativity*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), J*udging & (Re)Thinking European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Nils Wahl*, Springer, 2026, p. 451 ss., che sostiene che la qualificazione di "attivista" dipenda dalla concezione, culturalmente e storicamente condizionata, della funzione giudiziaria che il singolo autore ha.

[15] L'espressione richiama le conclusioni dell'avvocato generale D. Spielmann, presentate l'11 marzo 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2025:165, par. 1, nelle quali il principio del primato è qualificato come «requisito esistenziale» del diritto dell'Unione, secondo la formula elaborata da P. Pescatore., *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, 2a ed., Presses universitaires de Liège, Liegi, 1973, p. 227.

le condizioni della sua autonomia, della sua effettività e della sua capacità di incidere direttamente sulle posizioni giuridiche dei singoli[16].

Come noto, attraverso le storiche sentenze *Van Gend en Loos*[17] e *Costa c. ENEL*[18], la Corte di giustizia ha posto le basi per la progressiva costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario.

[16] Si legga in particolare, L. S. Rossi, *Droits fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes "constitutionnels" de l'Union européenne*, in *RTDE*, n. 1, 2019, p. 75.

[17] Causa 29/62, *Van Gend en Loos*, cit., p. 23: «[..] la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto, il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie».

Ex multis, K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *Van Gend en Loos: A Star Is Born*, in P. Craig, R. Schütze (eds.), *Landmark Cases in EU Law, vol. I: Constitutional Cases*, Hart Publishing, 2025, p. 17 ss.; M. Rasmussen, *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1, 2014, p. 136 ss.; A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50ème anniversaire de l'arrêt – 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 1963-2013*, Conference Proceedings, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013; U. Villani, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *SIE*, n. 2, 2013, p. 225 ss.; P. Pescatore, *Van Gend en Loos, 3 February 1963: A View from Within*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, 2010, p. 3 ss.; B. de Witte, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, ivi, p. 9 ss.; F.C. Mayer, *Van Gend en Loos: The Foundation of a Community of Law*, ivi, p. 16 ss.; M. Rasmussen, *The Origins of a Legal Revolution: The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of European Integration History*, n. 2, 2008, p. 77 ss.; N. Catalano, *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri*, in *Il Foro Padano*, 1963, p. 33 ss.

[18] Corte giust., sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, ECLI:EU:C:1964:66, punto 11: «[L]'integrazione negli ordinamenti di ciascuno Stato membro di disposizioni che derivano dalla Comunità, e più in generale i termini e lo spirito del Trattato, impongono agli Stati, come corollario, di far prevalere un provvedimento unilaterale e successivo su un sistema giuridico da essi accettato su base di reciprocità (…). Gli obblighi assunti con il Trattato che istituisce la Comunità non sarebbero incondizionati (…) se potessero essere messi in discussione da successivi atti legislativi dei firmatari».

La dottrina è molto ampia si v., *ex multis*, B. de Witte, *Costa and the Primacy of Union Law*, in P. Craig, R. Schütze (eds.), *Landmark Cases in EU Law,* cit., p. 35 ss.; A. Arena, *Ainsi naquit la primauté du droit communautaire : aux origines de l'affaire Costa c. ENEL*, in *RTDE*, n. 3, 2021, p. 589 ss.; D. Blanc, *L'arrêt Costa appréhendé par la doctrine communautaire contemporaine*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 1, 2017, p. 121 ss.; B. Nascimbene, *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto cinquant'anni dopo*, Giuffrè, 2015; N. Fennelly, *The European Court of Justice and the Doctrine of Supre-*

In primo luogo, affermando che i Trattati avevano dato vita a un «ordinamento giuridico di nuovo genere»[19], distinto tanto dal diritto internazionale quanto dagli ordinamenti degli Stati membri, la Corte ha elaborato il principio di autonomia[20], destinato a divenire il presupposto teorico dell'intero edificio giuridico europeo[21]. L'autonomia dell'ordinamento non rappresentava una mera qualifica formale, bensì la condizione necessaria affinché il diritto comunitario potesse svilupparsi secondo logiche proprie[22]. Come osserva il

macy: Van Gend en Loos, Costa v ENEL and Simmenthal, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, cit., p. 39 ss.; M. Rasmussen, *From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution*, ivi, p. 69 ss.; B. de Witte, *Retour à «Costa». La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *RTDE,* n. 3, 1984, p. 425 ss.; C. Ribolzi, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea*, in *Il Foro Padano*, 1964, p. 25 ss.

[19] Causa 29/62, *Van Gend en Loos*, cit., p. 23.

[20] Sull'autonomia quale carattere strutturale dell'ordinamento dell'Unione e sui fondamenti teorici, v. L. Lionello, *The Concept of the "Autonomy of EU Law" in the Case Law of the European Court of Justice*, in *EPL*, n. 2, 2025, p. 213 ss.; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, S. Adam, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *ZaöRV*, n. 1, 2021, p. 47 ss.; P. Iannuccelli, *La Corte di giustizia e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: quousque tandem?*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 281 ss.; I. Pernice, *The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50ème anniversaire de l'arrêt*, cit., p. 55 ss.; R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, 2004; T. Schilling, *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard International Law Journal*, n. 2, 1996, p. 389 ss.; J.H.H. Weiler, U. R. Haltern, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, ivi, p. 411 ss.

[21] Critico in questo senso è B. de Witte, *Is Autonomy a Foundational Doctrine of EU Law?*, in *ELR*, n. 1, 2026, p. 32 ss., il quale sostiene che l'autonomia non è realmente una dottrina fondativa nei rapporti interni tra diritto UE e ordinamenti nazionali ma assume rilievo effettivo nei rapporti esterni, dove serve alla Corte per proteggere l'ordinamento europeo dalle interferenze derivanti dal diritto internazionale, dai tribunali esterni e, più recentemente, dai condizionamenti sull'attività normativa dell'Unione. Con riguardo all' autonomia dell'ordinamento dell'Unione nei rapporti con il diritto internazionale v. C. Contartese, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Wolters Kluwer CEDAM, 2024.

[22] L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, tanto nella sua dimensione interna quanto nella sua proiezione esterna, sembra oggi acquisire nuove declinazioni. Sulla necessità di distinguere le nozioni di autonomia, autosufficienza e autoreferenzialità, v. B. Cortese, *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in AA.VV. *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, 2018, p. 222 ss.; nonché, più ampiamente, Id., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Giappichelli, 2018.

Sul piano interno la salvaguardia dell'effettività e dell'integrità del diritto europeo si traduce in un condizionamento sempre più penetrante dell'autonomia procedurale degli Stati membri, si v. sul punto A. Biondi, *The Principle of National Procedural Autonomy: Shadows and Lights*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 1 ss., spec. p. 11 ss.

Presidente Lenaerts, in senso negativo, l'autonomia distingue il diritto dell'Unione dal diritto internazionale ordinario; in senso positivo, essa ne esprime la capacità di operare come un sistema di norme autosufficiente e coerente[23].

In secondo luogo, la consacrazione del principio del primato ha assicurato l'effettività di tale autonomia[24]. Affermando la prevalenza del diritto comunitario sulle disposizioni nazionali incompatibili, la Corte ha progressivamente costruito un sistema di obblighi in capo ai giudici nazionali[25], chia-

Dal punto di vista esterno, la tutela dell'autonomia giuridica contribuisce alla costruzione di una autonomia politica nei settori strategici dell'Unione. In tale prospettiva, l'«autonomia strategica», pur non costituendo un'articolazione del principio giuridico di autonomia, ne traduce sul piano geopolitico la medesima esigenza di autodeterminazione, estendendola alla riduzione delle dipendenze economiche, energetiche, tecnologiche e militari suscettibili di condizionare le scelte europee. Sul significato e sulle implicazioni dell'autonomia strategica, v. I. Govaere, *On EU Values and the Open Strategic Autonomy Paradox: Revisiting the EU as a Global Actor*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 141 ss., spec. pp. 147-152, la quale mette in luce il paradosso della dottrina dell'*open strategic autonomy*: la riduzione delle dipendenze esterne accresce la sicurezza economica dell'Unione, ma può, al contempo, indebolirne la capacità di utilizzare il commercio e l'accesso al mercato come strumenti di influenza e di *soft power*. L'A. propone pertanto di sostituire la ricerca della massima indipendenza settoriale con la costruzione di forme reciproche di «interdipendenza strategica aperta». V. altresì F. Casolari, *EU Sanctions Policy: A Legal Appraisal in Light of the EU's Strategic Autonomy Doctrine*, in G. Adinolfi, A. Lang, C. Ragni (eds.), *Sanctions by and against International Organizations. Common Issues and Current Developments*, Intersentia, 2024, p. 29 ss., spec. pp. 34-39 e 55-56, secondo il quale l'autonomia strategic possiede una continuità funzionale con il principio di autonomia dell'ordinamento UE: in entrambi i casi, l'obiettivo è preservare capacità decisionale, interessi e valori dell'Unione dalle interferenze esterne.

[23] K. Lenaerts, *The Autonomy of European Union Law*, in *I Post di AISDUE*, Sezione "Convegni annuali e interinali AISDUE", n. 1, 2019, p. 5.

[24] Sul principio del primato la dottrina è estesa, si v. *ex multis*, M. Bobek, *Primacy of EU Law in the Age of (Dis)Integration*, in *ELR*, n. 1, 2026, p. 3 ss.; L.S. Rossi, *Le principe de primauté en tant que «règle de cohésion» de l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1, 2025, p. 39 ss.; J. Ziller, *The Primacy of European Union Law*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 732.474, luglio 2022; B. de Witte, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3ª ed., OUP, 2021, p. 187 ss.; M. Dougan, *Primacy and the Remedy of Disapplication*, in *CMLR,* n. 6, 2019, p. 1459 ss.; J. Lindeboom, *Why EU Law Claims Supremacy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 2, 2018, p. 328 ss.; M. Claes, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. Arnull, D. Chalmers (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, OUP, 2015, p. 178 ss.; M. Avbelj, *Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does It Matter?*, in *ELJ,* n. 6, 2011, p. 744 ss.; R. Barents, *The Precedence of EU Law from the Perspective of Constitutional Pluralism*, in *ELR*, n. 3, 2009, p. 421 ss.

[25] Sulla "pienezza" dei poteri riconosciuti al giudice nazionale nella sua qualità di giudice comune del diritto comunitario v. A. Barav, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire,* in *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 1 ss.

mati ad assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione attraverso l'interpretazione conforme[26], la disapplicazione delle norme interne contrastanti[27] e l'obbligo di attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale[28]. In tal modo, il giudice nazionale è stato integrato in una struttura giurisdizionale europea finalizzata a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

[26] Sul principio di interpretazione conforme e sui limiti che ne circoscrivono l'applicazione v., A. Rantos, *L'interprétation conforme du droit national au regard du droit de l'Union: portée et limites*, in C. Amalfitano, S. Barbieri (a cura di), *Il "tono costituzionale" e il superamento di Granital: cosa resta dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione europea*, *RCE*, fascicolo speciale, 2025, p. 15 ss.; O. Pallotta, *L'interpretazione conforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2025; L. Daniele, *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition?*, in B. Nascimbene, F. Picod (dir.), *L'Italie et le droit de l'Union européenne/L'Italia e il diritto dell'Unione europea*, Bruylant, 2010, p. 181 ss.

[27] Sull'effetto diretto, nell'ambito di una letteratura ormai vastissima, v., per tutti, per una ricostruzione complessiva e aggiornata, D. Gallo, *Direct Effect in EU Law*, OUP, 2025.

Con specifico riguardo alla portata della sentenza *Van Gend en Loos*, W. Phelan, *Great Judgments of the European Court of Justice. Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*, CUP, 2019, spec. p. 40, evidenzia come essa abbia affidato alla Corte di giustizia (e non autonomamente ai singoli ordinamenti nazionali) la determinazione dell'idoneità delle norme comunitarie a produrre effetti diretti. La sentenza avrebbe inoltre chiarito che una disposizione del Trattato può attribuire diritti ai singoli anche in assenza di un esplicito riferimento testuale ai «diritti» o agli «individui». Da tale impostazione discende la centralità del rinvio pregiudiziale quale strumento volto ad assicurare una valutazione uniforme dell'efficacia diretta delle norme dell'Unione. In questa prospettiva v. anche B. de Witte, *The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions*», in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50ème anniversaire de l'arrêt,* cit., p. 93 ss.

[28] Sulla facoltà e sull'obbligo di rinvio pregiudiziale v., in generale, F. Spitaleri, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Giappichelli, 2024, p. 127 ss. Sull'obbligo di rinvio delle giurisdizioni nazionali di ultima istanza ai sensi dell'art. 267, terzo comma, sentenza del TFUE, sulle relative eccezioni e sull'obbligo di motivare il mancato rinvio, v. Corte giust., 24 marzo 2026, causa C-767/23, *Remling*, ECLI:EU:C:2026:243; sentenza del 15 ottobre 2024, causa C-144/23, *KUBERA*, ECLI:EU:C:2024:881; sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, ECLI:EU:C:2021:799; sentenza del 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335. In dottrina, v. L. Cecchetti, *"CILFIT III"? La sentenza Remling e l'obbligo di motivazione adeguata: la Corte precisa natura e portata della motivazione necessaria per sottrarsi all'obbligo di rinvio pregiudiziale*, in *RCE*, n. 2, 2026 p. 351 ss.; L. Cecchetti, D. Gallo, *The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: "CILFIT Strategy" 2.0 and its Loopholes*», in *REAL*, n. 3, 2022, p. 29 ss.

Sull'obbligo di rinvio delle corti costituzionali, quali giurisdizioni di ultima istanza, espresso nella sentenza della Corte del 12 febbraio 2026, causa C-56/25, *Petlichev*, ECLI:EU:C:2026:87, spec. punto 57, si veda, S. Barbieri, *Il (nuovo) "posto" delle corti costituzionali nel diritto dell'Unione europea*: Petlichev, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 79 ss.; F. Liguori, *Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia* Petlichev, in *Eurojus*, n. 1, 2026, p. 345 ss.

In terzo luogo, attraverso la dottrina dell'effetto diretto, già affermata in *Van Gend en Loos,* la Corte ha riconosciuto ai singoli la possibilità di invocare dinanzi ai giudici nazionali i diritti derivanti dall'ordinamento europeo. Tale passaggio assume una portata che trascende la mera tutela delle posizioni individuali. Consentendo ai cittadini di partecipare direttamente all'attuazione del diritto dell'Unione, la Corte ha attribuito loro una funzione essenziale nel processo di integrazione europea. Non a caso, secondo la celebre espressione di Lecourt, il singolo diviene un vero e proprio «agente ausiliario della Comunità», contribuendo a garantire l'effettività dell'ordinamento e la realizzazione degli obiettivi perseguiti dai Trattati[29]. Ciò consente altresì all'ordinamento comunitario di acquisire la capacità di autointegrarsi e di trarre direttamente dal suo interno i meccanismi per colmare lacune, con una crescente affermazione del principio di autonomia[30].

L'affermazione di questi principi[31], che ha consentito di stabilire in modo permanente l'ordinamento e l'unità europea[32], ha trovato una formulazione

[29] Sul ruolo dei singoli nell'ordinamento comunitario, R. Lecourt, *L'Europe des juges,* Bruylant, 1976, p. 260. Egli spiega come il ruolo attivo dei privati nell'applicazione della legge europea è ciò che fa funzionare l'ordinamento giuridico europeo.

[30] Sulla lettura di *Van Gend en Loos* come "seme" dell'autonomia dell'ordinamento comunitario si v. I. Pernice, *The Autonomy of the EU Legal Order — Fifty Years After Van Gend,* cit., p. 55.

[31] La cui elaborazione non è solo frutto delle parole della Corte, ma anche e soprattutto del processo di interpretazione postumo, si v. su questo A. Vauchez, *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, CUP, 2015, p. 119. Come afferma l'A., spesso la sentenza *Van Gend en Loos* (ma si potrebbe anche pensare a *Costa c. ENEL)* è considerata come decisione autoesplicativa. Tuttavia, tale decisione non significa nulla di per sé, a meno che non si consideri il lungo, continuo e stratificato processo di interpretazione successivo che ne ha definito il vero significato e la portata. Nello stesso senso da E. Stein, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *The American Journal of International Law*, n. 1, 1981, p. 1 ss.; Id., *Thoughts from a Bridge: A Retrospective of Writings on New Europe and American Federalism,* Univeristy of Michigan Press, 2000. Si veda, inoltre, la rilettura del pensiero di Stein da parte di E. Cannizzaro, *The European Constitutional Framework: Re-Reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome,* in *The American Journal of Comparative Law*, n. 4, 2007, p. 767 ss.

[32] R. Lecourt, *Le rôle du droit dans l'unification européenne, Bulletin de l'Association des juristes européens*, n. 17–18, 1964, p. 5 ss., spec. p. 22, il quale affermava che il metodo per unificare l'Europa risiede nel fatto che il diritto comunitario ha l'effetto di moltiplicare relazioni, associazioni e scambi oltre le frontiere, nonché di attivare strette interconnessioni tra attività, interessi e rapporti umani. La conseguente interpenetrazione delle popolazioni consolida in concreto un'Europa dinamica, rendendola irreversibile. Di conseguenza, questo processo richiederà necessariamente una consacrazione politica, imposta dagli stessi bisogni della popolazione governata da questo ordinamento giuridico unico. In questo senso di legga anche A. Vauchez, *Droit et politique dans la construction européenne*, in *Science politique de l'Union européenne*, Economica, 2008, p. 53 ss., che sostiene che il diritto europeo sia «*fondement voire raison d'être de l'Union*», «*moteur réel des dynamiques d'intégration* » e «*principe actif*

particolarmente compiuta nel parere 2/13[33] in cui la Corte, dando concreta espressione ai principi enunciati in *Van Gend en Loos* e *Costa c. ENEL*, ha ricondotto l'autonomia dell'ordinamento europeo alla struttura costituzionale dell'Unione, alla natura del suo diritto – segnatamente ai principi del primato e dell'effetto diretto –, alla tutela dei diritti fondamentali, alla fiducia

essentiel de la dynamique d'intégration». Egli continua osservando che «*[d]ifficile dès lors de penser l'Union et ses frontières, ses institutions et leur "logique", son marché et ses "principes", sa société civile et ses "causes", sans puiser dans l'imposant corpus de normes juridiques (…) et sans mobiliser à son tour les catégories d'entendement et les modes de raisonnement du droit communautaire lui-même*». In questa prospettiva, il diritto non si limita a regolare l'integrazione, ma contribuisce alla «*construction et à la légitimation d'un nouvel ordre politique*», ponendosi come autentica «*science de gouvernement de l'Europe*».

[33] Corte giust., parere del 18 dicembre 2014, 2/13, *Adesione dell'Unione europea alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454. In dottrina, *ex multis*, L.S. Rossi, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, in *SIDIBlog*, 22 dicembre 2014; I. Anrò, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: una bocciatura senza appello?*, in *Eurojus*, 22 dicembre 2014; Id., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: l'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, 2015; B. De Witte, Š. Imamović, *Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court*, in *ELR*, n. 5, 2015, p. 683 ss.; V. Di Comite, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La Comunità internazionale*, n. 2, 2015, p. 223 ss.; C. Favilli, *La Corte di giustizia rinvia a data da destinarsi l'adesione dell'UE alla CEDU*, in *Questione giustizia*, 3 febbraio 2015; J.-P. Jacqué, *Pride and/or Prejudice? Les lectures possibles de l'avis 2/13 de la Cour de justice*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1, 2015, p. 19 ss.; E. Spaventa, *A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *MJECL*, n. 1, 2015, p. 35 ss.

Sulla ripresa del processo di adesione e sulle prospettive aperte dalla nuova versione del progetto di accordo, v. F. Bestagno, *Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2025, p. 649 ss.; I. Anrò, *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 625 ss.; V.P. Tzevelekos, *The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; F. Casolari (ed.), *EU Accession to the European Convention on Human Rights: An EU Law Scholars' Perspective*, in *EU Law Live, Weekend Edition*, n. 211, 14 dicembre 2024; M. Parodi, *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 14 ss.; N. Bergamaschi, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13 ss.; J. Callewaert, *Convention Control over the Application of Union Law by National Judges: The Case for a Wholistic Approach to Fundamental Rights*, in *EP*, n. 1, 2023, p. 331 ss.; R. Tinière, *The Use of ECtHR Case Law by the CJEU: Instrumentalisation or Quest for Autonomy and Legitimacy?*, ivi, p. 323 ss.; A. Rosas, *The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution?*, in *Journal of Human Rights Practice*, n. 1, 2022, p. 204 ss.; M. Parodi, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Edizioni Scientifiche italiane, 2020.

reciproca e al sistema giurisdizionale imperniato sul rinvio pregiudiziale[34]. In questo senso, sempre attuali restano le osservazioni di Lecourt, il quale si chiedeva cosa sarebbe stata l'Unione europea senza le sentenze *van Gend en Loos* e *Costa v ENEL*[35]. Lo stesso autore osservava che, senza tali pronunce, il Trattato CEE sarebbe rimasto sostanzialmente un accordo internazionale, volto a disciplinare i rapporti reciproci tra gli Stati membri e tra questi e le istituzioni comunitarie; i singoli non avrebbero assunto alcun ruolo nel processo di integrazione; le procedure di infrazione non sarebbero state sufficienti a garantire il rispetto del diritto comunitario; il rinvio pregiudiziale avrebbe potuto essere svuotato di effettività da limitazioni imposte dagli Stati membri; e l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione sarebbe rimasta un obiettivo difficilmente realizzabile. Per tali ragioni, Lecourt concludeva che *Van Gend en Loos* e *Costa c. ENEL* hanno consentito alla Comunità di trasformarsi in una vera e propria «Comunità di popoli e di Stati», dotata di proprie istituzioni e competenze e governata dal diritto.

La dottrina ha successivamente evidenziato come la natura essenziale dei principi esistenziali derivanti da queste sentenze possa essere letta quale espressione di una nozione di "Stato di diritto europeo", distinta dal valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE[36]. A prescindere dalla condivisibilità di tale ricostruzione, appare significativo rilevare come la giurisprudenza recente della Corte di giustizia abbia valorizzato il nesso tra il principio del primato e il valore dello Stato di diritto. Emblematica, in questo senso, è la

[34] *Ibidem*, punti 157-177, spec. punti 165-176.

[35] R. Lecourt, *Quel eut été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?*, in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 350. Si v. altresì, A. Vauchez, *Judge-made law. Aux origines du «modèle» politique communautaire (retour sur Van Gend § Loos et Costa c/ENEL)*, in O. Costa, P. Magnette (dir.), *L'Europe des élites?*, Presses de l'Université libre de Bruxelles, 2007, p. 139 ss.

[36] In questo senso, secondo E. Perillo (*Le decisioni collettive dei governi degli Stati membri e il rispetto dello Stato di diritto europeo: una competenza esclusiva della Corte di giustizia?*, in *DUE*, n. 3-4, 2021, p. 519 ss.) accanto al valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE si sarebbe ben prima sviluppato un autonomo «Stato di diritto europeo», erede dell'*acquis communautaire*, comprensivo dei principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione, tra cui in particolare il primato, l'autonomia e l'effetto diretto, nonché i principi di tutela giurisdizionale effettiva, attribuzione, sussidiarietà, interpretazione conforme, fiducia reciproca e, più in generale, i principi generali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, il primato non rappresenterebbe una mera regola di risoluzione dei conflitti tra fonti, ma uno degli elementi costitutivi dello stesso Stato di diritto europeo, destinato a prevalere sugli ordinamenti nazionali nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tale ricostruzione viene dall'autore ulteriormente corroborata alla luce delle sentenze gemelle rese dalla Corte di giustizia nelle cause relative al regolamento sulla condizionalità finanziaria, sulle quali si veda E. Perillo, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?,* in *BlogDUE*, 16 marzo 2022, p. 4.

sentenza *Valančius*[37], nella quale la Corte include espressamente il primato del diritto tra i principi fondamentali essenziali allo Stato di diritto. Tale affermazione assume particolare rilievo se collocata nel più ampio percorso evolutivo della giurisprudenza sul primato. Nelle sentenze fondative dell'ordinamento comunitario, infatti, quest'ultimo veniva prevalentemente giustificato in termini strutturali, quale conseguenza necessaria dell'autonomia dell'ordinamento europeo e della conseguente esigenza di garantirne l'unità e l'effettività. Il primato rappresentava, in altre parole, la condizione indispensabile affinché il diritto dell'Unione potesse operare come un ordinamento giuridico autonomo e distinto da quelli nazionali.

Nella più recente giurisprudenza sullo Stato di diritto sembra tuttavia emergere un ulteriore livello argomentativo. Il primato non viene richiama-

[37] Corte giust., sentenza del 29 luglio 2024, causa C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653, *Valančius,* punto 49: «il requisito relativo ad un giudice precostituito per legge è intimamente connesso, segnatamente, al requisito di indipendenza, *nel senso che entrambi sono finalizzati al rispetto dei principi fondamentali rappresentati dal primato del diritto e dalla separazione dei poteri, principi che sono essenziali allo Stato di diritto* il cui valore viene affermato all'articolo 2 TUE» (corsivo per enfatizzare). Si ricordi che la domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'art. 19, par. 2, terzo comma, TUE e dell'art. 254, secondo comma, TFUE – disposizione, quest'ultima, per la prima volta oggetto di interpretazione da parte della Corte – ed era stata sollevata nell'ambito di una controversia tra il sig. Virgilijus Valančius e il Governo della Repubblica di Lituania concernente la legittimità della decisione di proporre un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea diverso da quello collocato al primo posto nell'elenco di merito predisposto da un gruppo di esperti indipendenti. La Corte ha concluso che tali disposizioni non ostano a una simile scelta, purché il candidato proposto sia incluso nell'elenco e soddisfi i requisiti di capacità e indipendenza previsti dai Trattati (punto 66 e dispositivo); ha inoltre attribuito rilievo al successivo parere favorevole espresso dal comitato previsto dall'art. 255 TFUE (punto 65). In senso critico rispetto alla sentenza, v. F. Battaglia, *L'influenza della procedura di nomina sull'indipendenza dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea: alcune riflessioni a partire dal caso Valančius*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 31 ss., il quale sostiene che la Corte ha adottato un approccio eccessivamente formalistico, rinunciando a chiarire i requisiti che una procedura di nomina deve soddisfare per garantire effettivamente l'indipendenza dei giudici. Secondo l'A., la pronuncia rappresenta un'occasione persa sia per definire criteri più stringenti in materia di nomina sia per avviare una riflessione critica sull'attuale sistema di selezione dei giudici dell'Unione, caratterizzato da un significativo grado di opacità e discrezionalità politica. Inoltre, la sentenza sarebbe difficilmente conciliabile con l'orientamento della Corte volto a imporre agli Stati membri elevati standard di indipendenza giudiziaria, senza che analoghe garanzie siano richieste per la composizione degli organi giurisdizionali dell'Unione. Per una lettura favorevole della pronuncia, v. invece L. Lonardo, *Broad Scope, Restrained Scrutiny: Interpreting Article 19(2) TEU. ECJ 29 July 2024, Case C-119/23, Valančius*, in *EuConst*, n. 1, 2026, p. 101 ss., secondo il quale la sentenza costituisce un esempio della tecnica del *broad scope, restrained scrutiny*, mediante la quale la Corte estende l'ambito di applicazione dell'art. 19 TUE pur mantenendo un sindacato sostanziale contenuto, così preservando un equilibrato bilanciamento tra tutela dello Stato di diritto e autonomia procedurale degli Stati membri.

to soltanto quale strumento funzionale alla preservazione dell'autonomia dell'ordinamento, ma anche quale presidio necessario dei valori sui quali l'Unione si fonda. Esso viene così inserito all'interno di una più ampia architettura costituzionale, nella quale l'effettività del diritto dell'Unione, l'indipendenza del potere giudiziario, la tutela giurisdizionale effettiva e il rispetto dello Stato di diritto appaiono come elementi reciprocamente interdipendenti. Da questa prospettiva, la sentenza *Valančius* sembra dunque aggiungere alla tradizionale giustificazione strutturale del primato una concorrente giustificazione assiologica, fondata sull'esigenza di assicurare il rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE e, in particolare, del valore dello Stato di diritto europeo.

Si comprende come da una parte, attraverso il diritto sono stati previsti obblighi giuridicamente vincolanti, e, dall'altra parte, attraverso la lettura costituzionale dei Trattati, la Corte di giustizia ha definito i principi – oggi si può affermare costituzionali – che impongono il dovere di conformarsi agli impegni vincolanti, tra cui quello di rispettare i valori. L'uso del diritto, allora, è stato (ed è tuttora) elemento fondante e servente alla creazione di un ordine giuridico europeo e allo sviluppo stesso del processo di integrazione europea. Eliminata la possibilità per gli Stati membri di sottrarsi unilateralmente agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, la Corte ha così contribuito a creare le condizioni giuridiche necessarie affinché l'integrazione europea potesse svilupparsi attorno a un nucleo di principi (prima) e (poi) di valori condivisi, destinati a trovare successiva consacrazione formale nei Trattati.

2.1. *Lo sviluppo della "Comunità di diritto"*

Identificate le caratteristiche essenziali dell'ordinamento sovranazionale[38] – che lo rendono autonomo, *sui generis*, dinamico (perché soggetto ad un continuo processo di integrazione[39]), e dall'architettura costituzionale

[38] Per una ricostruzione delle origini, dei significati e delle applicazioni della nozione di sovranazionalità, v. C. Marti, *Supranationality: Sources, Evolution, and Conceptions*, in Id., *Framing a Convention Community: Supranational Aspects of the European Convention on Human Rights*, CUP, 2021, p. 11 ss., il quale qualifica la sovranazionalità come concetto «quintessenziale» per cogliere la specificità giuridica, *sui generis*, dell'integrazione europea. Per l'inquadramento della sovranazionalità nel diritto delle organizzazioni internazionali, v. altresì W. Schroeder, A. Th. Müller, *Elements of Supranationality in the Law of International Organizations*, in U. Fastenrath, R. Geiger, D.-E. Khan, A. Paulus, S. von Schorlemer, C. Vedder (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, OUP, 2011, p. 358 ss., spec. p. 366.

[39] In questi termini, J. H. H. Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 1981, p. 267 ss., spec. p. 268.

solida (in quanto basata sul diritto e in grado di garantire diritti in capo ai singoli) – la Corte di giustizia ha potuto compiere un altro passaggio decisivo: affermare che il diritto costituisce non soltanto la base dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, ma anche il principio destinato a disciplinare la legalità dell'azione pubblica e la giustiziabilità degli atti adottati nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Tale idea era già presente nelle riflessioni di Walter Hallstein, primo Presidente della Commissione europea[40], il quale, in un celebre discorso pronunciato nel marzo 1962, descriveva la Comunità come "comunità di diritto"[41]. Egli affermò: «[t]his community is not due to military power or political pressure, but owes its existence to a creative act. It is based on sound legal standards and its institutions are subject to legal control. For the first time, the rule of law takes the place of power and its manipulation, of the equilibrium of forces, of hegemonic aspirations, and of the game of alliances. […] In the relations between Member States, violence and political pressure will be replaced by the preeminence of the law." (…) "With its non-terminable founding treaty, the Community has a kind of constitution in which the formation, composition, functions, competences and interactions between the Community institutions and their relations with the citizens of the Member States and the Community are regulated».

Dalle parole di Hallstein emerge una idea della Comunità quale ordinamento fondato sulla preminenza della legge e sul controllo giurisdizionale, nel quale l'effettività delle norme non è affidata alla mera volontà politica degli Stati membri, ma alla loro applicazione e tutela attraverso strumenti giuridici. In questa prospettiva, il controllo giurisdizionale rappresenta il nu-

[40] H. Müller, *Between Potential, Performance and Prospect: Revisiting the Political Leadership of the EU Commission President*, in *Politics and Governance*, n. 2, 2016, p. 68 ss. Id., *Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership*, in *Journal of European Integration*, n. 2, 2017, p. 129 ss. L'A. esamina la *leadership* dei presidenti della Commissione come risultato non soltanto delle attribuzioni formali connesse alla carica, ma anche delle capacità e delle strategie individuali mediante le quali essi esercitano influenza politica a livello sovranazionale. L'analisi dei mandati di Walter Hallstein, Jacques Delors e José Manuel Barroso consente, in particolare, di mettere a confronto differenti forme di definizione dell'agenda politica e di mediazione istituzionale.

[41] Il riferimento è al discorso pronunciato da Walter Hallstein il 12 marzo 1962, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* da parte dell'Università di Padova: W. Hallstein, *Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft. Rede anlässlich der Ehrenpromotion (Universität Padua, 12. März 1962)*, in T. Oppermann (a cura di), *Walter Hallstein. Europäische Reden*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1979, p. 341 ss., spec. pp. 343-344.

V. altresì, per una lettura contemporanea, W. Schroeder, *The European Union and the Rule of Law – State of Affairs and Ways of Strengthening*, in Id. (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Hart Publishing, 2016, p. 3 ss., spec. p. 5.

cleo essenziale di quella concezione che oggi viene ricondotta al valore dello Stato di diritto.

La Corte di giustizia, sin da subito, ha fatto propria questa impostazione. Il primo riferimento in questi termini alla *Rule of Law* compare nella sentenza *Granaria*[42], nella quale i giudici di Lussemburgo affermarono che il sistema legislativo e giurisdizionale istituito dai Trattati garantisce ai soggetti dell'ordinamento comunitario il diritto di contestare la validità degli atti adottati dalle istituzioni. In tal modo, la Corte individuava nel controllo giurisdizionale il nucleo essenziale della Comunità di diritto: il rispetto del diritto non poteva essere affidato esclusivamente alla volontà delle istituzioni o degli Stati membri, ma doveva essere garantito dalla possibilità di sottoporre ogni atto a un sindacato di legittimità[43].

Tale impostazione ha trovato piena maturazione nella sentenza *Les Verts*, in cui la Corte stabilì che il Trattato CEE, sebbene formalmente concluso nella forma di un accordo internazionale, costituiva in realtà la «carta costituzionale» della Comunità di diritto[44].

[42] Corte giust., sentenza del 13 febbraio 1979, causa 101/78, *Granaria*, ECLI:EU:C:1979:38, punto 5: «*it follows from the legislative and judicial system established by the Treaty that, (…) respect for the principle of the rule of law within the Community context entails for persons amenable to Community law the right to challenge the validity of regulations by legal action (…)*».

[43] Nel caso di specie si tratta di interpretare l'art. 31 Trattato CECA. La disposizione (divenuta poi l'art. 164 Trattato CEE) prevedeva il dovere in capo alla Corte di assicurare il rispetto della legge nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato e dei regolamenti di attuazione. La traduzione inglese della parte di disposizione "*respect du droit*" (originariamente scritta in francese) è proprio "*Rule of law*". A tal proposito Laurent Pech argomenta che in realtà l'aspetto principale dello Stato di diritto, ossia la controllabilità delle decisioni da parte di tribunali indipendenti, fosse già presente e l'iniziale assenza di qualsiasi riferimento esplicito al termine "Stato di diritto" non comportava automaticamente l'assenza di un controllo giudiziario sulle autorità pubbliche. Si veda L. Pech, *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox*. RECONNECT, Working Paper n. 7, 2020, p. 8. Secondo l'A. l'assenza iniziale nell'ordinamento comunitario di una disposizione simile all'art. 3 del Consiglio d'Europa del 1949 (che prevede che «[*O*]*gni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*») è da attribuirsi: *i)* all'assenza di un rappresentante del governo britannico; *ii)* al fatto che il termine "*Rule of Law*" può essere tradotto da altri termini francesi, quali *prééminence du droit, Etat de droit, primauté du droit, e principe de légalité*; *iii)* alla circostanza che la stessa definizione della missione della Corte di giustizia, stabilita per la prima volta nel Trattato CECA, è stata il risultato di un compromesso tra i rappresentanti dei governi francese e tedesco, in disaccordo, sul suo carattere permanente e sulla portata della sua giurisdizione.

[44] Corte giust., sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts,* ECLI:EU:C:1986:166, par. 23. Il ricorso era diretto all'annullamento di due decisioni dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo relative al finanziamento della campagna per le elezioni europee del 1984.

Per la prima volta la Corte riconosceva esplicitamente la natura costituzionale del Trattato e individuava nella sottoposizione di tutti gli atti dei soggetti dell'ordinamento – Stati membri e istituzioni europee – al controllo di conformità rispetto ai Trattati il tratto distintivo della Comunità. Come affermato nella sentenza, né gli Stati membri né le istituzioni possono sottrarsi al controllo della conformità dei propri atti alla «carta costituzionale di base» rappresentata dal Trattato[45]. La Comunità di diritto si identifica pertanto con un ordinamento nel quale l'esercizio del potere trova il proprio fondamento e il proprio limite nel diritto e nel quale il rispetto di tali limiti è assicurato dall'esistenza di un controllo giurisdizionale.

In questa prospettiva si colloca anche la successiva sentenza *Johnston*, nella quale la Corte riconobbe il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva quale principio generale del diritto comunitario[46]. Se la sentenza *Les Verts* aveva posto l'accento sulla sottoposizione dei pubblici poteri al diritto, la pronuncia *Johnston* completava il quadro, chiarendo che il singolo doveva poter disporre di strumenti effettivi per reagire alle violazioni di tale prin-

Benché l'allora art. 173 CEE menzionasse espressamente soltanto gli atti del Consiglio e della Commissione, la Corte, richiamandosi allo spirito del Trattato espresso dall'art. 164 CEE e alla sua struttura complessiva, riconobbe la possibilità di impugnare gli atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, evitando che una categoria di atti delle istituzioni fosse sottratta al controllo di legittimità. Sulla pronuncia e sull'emersione dello Stato di diritto quale principio costituzionale dell'ordinamento comunitario, v. L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper n. 4, 2009, p. 10 ss., spec. pp. 11-16.

[45] *Ibidem*. La Corte precisò che il Trattato, mediante gli artt. 173 e 184 CEE, da un lato, e l'art. 177 CEE, dall'altro – corrispondenti agli attuali artt. 263, 277 e 267 TFUE – aveva istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti destinato ad affidarle il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni.

La formula della «Comunità di diritto» è stata successivamente ripresa da diverse pronunce della Corte. Si v. Corte giust., sentenza del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452, punto 16, per giustificare la competenza esclusiva della Corte a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari; nonché Corte giust., sentenza del 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1993:109, punto 8, con riguardo alla sindacabilità degli atti del Parlamento produttivi di effetti giuridici esterni alla sua organizzazione interna. V. altresì Corte giust., sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 *P, Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 281, ove la Corte ribadisce che «la Comunità è una Comunità di diritto, nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato CE».

[46] Corte giust., sentenza del 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206, punto 18, ove la Corte riconduce l'esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo a un principio generale del diritto comunitario derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e consacrato dagli artt. 6 e 13 CEDU.

cipio. Il controllo giurisdizionale assumeva così una duplice funzione: da un lato, limitare l'esercizio del potere da parte delle istituzioni e degli Stati membri; dall'altro, garantire agli individui la possibilità di ottenere il rispetto dei diritti loro riconosciuti dall'ordinamento comunitario[47].

Da tale evoluzione emergono due elementi destinati a caratterizzare in modo permanente l'ordinamento dell'Unione europea. In primo luogo, il diritto assume una funzione autenticamente costituzionale, in quanto non si limita a disciplinare l'esercizio del potere ma ne determina anche i confini. In secondo luogo, la Corte di giustizia è chiamata a svolgere un ruolo altrettanto costituzionale, consistente nel garantire il rispetto dei Trattati e l'unità dell'ordinamento attraverso gli strumenti di tutela previsti dal sistema giurisdizionale europeo[48].

Quest'ultima funzione emerge con particolare chiarezza anche nella sequenza dei pareri 1/76 e 1/91, nei quali l'autonomia dell'ordinamento comunitario opera quale limite alla conclusione di accordi internazionali suscettibili di alterarne l'assetto costituzionale. Nel parere 1/76, relativo al progetto di accordo per l'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, la Corte esaminò la possibilità che la Comunità e la Svizzera istituissero un organismo internazionale incaricato per razionalizzare il settore della navigazione interna. Il Fondo avrebbe finanziato il temporaneo ritiro delle imbarcazioni eccedenti mediante indennità alimentate da contributi imposti alle imbarcazioni stesse. La Corte escluse la compatibilità con il Trattato di un progetto di accordo che avrebbe comportato una rinuncia all'autonomia d'azione della Comunità nelle relazioni esterne e una

[47] *Ibidem*, punto 19, secondo cui ogni persona deve poter disporre di un ricorso effettivo dinanzi a un giudice competente contro i provvedimenti che ritenga contrari al principio della parità di trattamento.

[48] Sul progressivo riconoscimento della funzione costituzionale della Corte di giustizia, v. T. Tridimas, *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, in T. Tridimas, P. Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century: Rethinking the New Legal Order*, vol. I, *Constitutional and Public Law, External Relations*, Hart Publishing, 2004, p. 124 ss.

V. altresì M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Cacucci, 2020, p. 15, il quale individua un'anticipazione del nesso tra la dimensione costituzionale del Trattato e la concezione della Comunità quale ordinamento fondato sul diritto nelle conclusioni dell'avvocato generale Lagrange del 12 giugno 1956, causa 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1956:6, p. 258. In tale occasione, l'AG osservò che «il Trattato di cui la Corte deve garantire l'applicazione, sebbene sia stato concluso nella forma di un trattato internazionale e sia incontestabilmente tale, costituisce nondimeno, dal punto di vista materiale, la carta della Comunità e le norme giuridiche che ne promanano costituiscono il diritto interno di questa Comunità».

modificazione della sua «costituzione interna», incidendo sulle prerogative delle istituzioni e sulla posizione reciproca degli Stati membri[49].

Tale impostazione fu ulteriormente sviluppata nel parere n. 1/91 sul progetto di accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo[50]. In tale occasione la Corte, dopo aver ribadito che il Trattato CEE costituisce la carta costituzionale di una Comunità di diritto, negò la compatibilità con i Trattati di un meccanismo che avrebbe consentito a un organo giurisdizionale esterno di pronunciarsi in modo potenzialmente divergente rispetto alla propria giurisprudenza. Il problema fondamentale risiedeva nella circostanza che benché l'accordo obbligasse la Corte dello Spazio economico europeo a interpretare le sue norme alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia anteriore alla data di sottoscrizione dell'accordo, la prima non sarebbe più stata soggetta a tale obbligo per le decisioni rese dalla Corte di giustizia dopo tale data. Di conseguenza, sarebbe stato minacciato l'obiettivo di assicurare l'omogeneità del diritto comunitario, pregiudicato l'art. 164 del Trattato CEE e compromessi gli stessi principi fondamentali della Comunità. Inoltre, sarebbe stata snaturata la funzione della Corte di giustizia, vale a dire quella di organo giurisdizionale che assicura l'uniforme applicazione del diritto comunitario[51].

Quanto sinora ricostruito è essenziale per comprendere le ragioni e le modalità di codificazione dei valori. La Comunità prima e l'Unione oggi si configura come un ordinamento creato dal diritto, produttore di diritto e orientato alla realizzazione dell'idea stessa di diritto, intesa quale esercizio del potere entro limiti giuridicamente predeterminati e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale. In tale prospettiva, l'effettività della tutela giurisdizionale non rappresenta un elemento accessorio dell'ordinamento comunitario, bensì la condizione stessa che consente di qualificarlo come una Comunità di diritto, o meglio, oggi, come una Unione di diritto.

La Corte ha così gettato le basi per rimarcare la forza di coesione del diritto comunitario a cui gli Stati si sono volontariamente sottoposti e la stabilità e l'affidabilità delle stesse istituzioni che «non possono essere mosse dal vento della politica, ma sono soggette al diritto»[52].

[49] Corte giust., parere del 26 aprile 1977, 1/76, *Progetto di accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, ECLI:EU:C:1977:63, punti 10-12.

[50] Corte giust., parere del 14 dicembre 1991, 1/91, *Progetto di accordo tra la Comunità, da un lato, e i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio, dall'altro, relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, ECLI:EU:C:1991:490, punti 14-29, spec. punti 21-22 e 26-29.

[51] *Ibidem*, punti 39-46, spec. punti 44-46. Sulla competenza della Corte SEE a pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri e sulla conseguente lesione dell'autonomia dell'ordinamento comunitario, v. punti 30-35, spec. punto 35.

[52] M. Stolleis, *Europa, comunità di diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2012, p. 298.

2.2. *L'affermazione dei diritti fondamentali quali principi generali*

Una volta affermato che l'esercizio del potere da parte delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri deve essere assoggettato al sindacato di un unico giudice, occorreva individuare i parametri sostanziali alla luce dei quali tale controllo avrebbe dovuto essere esercitato. È in questo quadro che si inserisce la giurisprudenza sui diritti fondamentali, attraverso la quale la Corte ha contribuito in maniera decisiva alla progressiva emersione della dimensione valoriale nel processo dell'integrazione europea.

Sul finire degli anni Sessanta, nonostante la Comunità stesse attraversando un periodo di stagnazione politica – caratterizzato da una costante tensione tra interessi nazionali e integrazione comunitaria, e culminato nella reazione politica francese della "sedia vuota"[53] –, la Corte di giustizia ha continuato a svolgere un ruolo cruciale e strategico per la costruzione dell'ordinamento europeo in termini valoriali. Stabilendo che i diritti fondamentali costituiscono principi generali dell'ordinamento comunitario[54],

[53] Siffatta reazione volta ad esprimere il dissenso nei confronti della creazione di un mercato agricolo comune, invero, nascondeva il problema politico del voto a maggioranza e all'unanimità del Consiglio. In dettaglio, la Comunità si trovava ad affrontare la sfida interna della politica di De Gaulle, acutizzata dal veto posto all'ingresso del Regno Unito (veto posto prima nel 1958 e poi nel 1963 e nel 1967). La crisi si è conclusa con il raggiungimento dell'Accordo del Consiglio sulla cooperazione fra il Consiglio dei ministri e la Commissione europea, conosciuto anche come "Compromesso di Lussemburgo" (1966). Quest'ultimo stabilì che gli Stati membri potevano chiedere di rinviare il voto e di estendere il dibattito su una proposta di atto comunitario se tale atto avesse danneggiato importanti interessi nazionali. Si stabilì che le decisioni sarebbero state prese a maggioranza; gli Stati membri, tuttavia, concordarono che le questioni importanti avrebbero dovuto essere votate all'unanimità.

[54] In relazione al ruolo della Corte in materia di diritti fondamentali la dottrina è sterminata. Si veda, *ex multis*, U. Scheuner, *Fundamental Rights in European Community law and National Constitutional Law*, in *CMLR,* n. 2, 1975, p. 171 ss.; P. Pescatore, *The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities*, in *Human Rights Law Journal*, nn. 3-4, 1981, p. 295 ss.; M. A. Dauses, *The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order*, in *ELR*, n. 6, 1985, p. 399 ss. J. Coppel, A. O'Neill, *The European Court of Justice: taking rights seriously?,* in *CMLR*, n. 4, 1992, p. 669 ss.; A. Adinolfi, *I princìpi generali della giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1994, p. 521 ss.; N.J.S. Lockhart, J.H.H. Weiler, "*Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I*, in *CMLR,* n. 1, 1995, p. 51 ss.; Id., "*Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence – Part II*, ivi, n. 2, 1995, p. 579 ss.; G. Tesauro, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei princìpi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *La Costituzione europea. Annuario 1999, Atti del XIV convegno annuale*, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, CEDAM, 2000, p. 297 ss.; B. De Witte, *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights,* in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, OUP, 1999, p. 859 ss.; A.von Bogdandy, *The European Union as a human*

la Corte ha compiuto un passo rivoluzionario. Ancorché non vi fosse alcuna base giuridica che consentisse ai giudici di Lussemburgo di occuparsi di diritti fondamentali[55], e sebbene questi ultimi avessero, in un primo momento, rifiutato di statuire in siffatta materia[56], a partire dalla sentenza *Stauder*[57], e nei successivi casi *Internationale Handelsgesellschaft*[58], *Nold*[59] *e Rutili*[60] hanno dichiarato che i diritti fondamentali, quali risultano dalle

rights organisation? Human rights and the core of the European Union, in *CMLR*, n. 6, 2000, p. 1308 ss.; M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, 2007; A. Tizzano, *The role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. Arnull, P. Eckhout, T. Tridimas, *Continuity and change in EU Law: essays in honour of Francis Jacob*, OUP, 2008, p. 125 ss.; L.S. Rossi, *How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon, in Yearbook of European Law*, n. 1, 2008, p. 65 ss.; L. Daniele, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *DUE*, n. 4, 2008, p. 655 ss.; S. Iglesias Sanchez, *The Court and the Charter: the Impact of the Entry Into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights*, in *CMLR*, n. 5, 2012, p. 1565 ss.; G. Strozzi, *Il Sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *DUE*, n. 4, 2011, p. 837 ss.; AA.VV, *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro,* Vol. I, *La tutela dei diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, 2014; B. Nascimbene, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, n. 1, 2017, p. 1 ss.; M. Condinanzi, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni*), Giappichelli, 2016, p. 82 ss.; C. Amalfitano, *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti dopo la riforma di Lisbona*, in *DUE*, n. 1, 2016, p. 21 ss.; L.S. Rossi, "*Same Legal Value as the Treaties"? Rank, Primacy, and Direct Effects of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *GLJ*, n. 4, 2017, p. 771 ss.; C. Amalfitano, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, 2018; C. Warin, *Individual Rights under European Union Law. A Study on the Relation between Rights, Obligations and Interests in the Case Law of the Court of Justice*, Nomos, 2019.

[55] J.H.H. Weiler, S.C. Fries, *A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences,* in P. Alston, *The EU and Human Rights*, OUP, 1999, p. 147 ss., spec. p. 157.

[56] Corte giust., sentenza del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Stork,* ECLI:EU:C:1959:4; sentenza del 1° aprile 1965, causa 40/64, *Marcello Sgarlata e al. c. Commissione,* ECLI:EU-:C:1965:36.

[57] Corte giust., sentenza del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, ECLI:EU-:C:1969:57, punto 7. La Corte di giustizia ha sancito l'obbligo dell'allora CEE e degli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali degli individui in quanto principi fondamentali.

[58] Corte giust., sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft,* ECLI:EU:C:1970:114.

[59] Corte giust., sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold,* ECLI:EU:C:1974:51.

[60] Corte giust., sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili,* ECLI:EU:C:1975:137.

tradizioni costituzionali dei Paesi comunitari e dalla CEDU[61], fanno parfonti dell'ordinamento comunitario e li qualificarono come «principi generali»

[61] Tale elaborazione giurisprudenziale costituì una risposta alle sollecitazioni provenienti dalle giurisdizioni nazionali e, in particolare, alle riserve manifestate dalle corti costituzionali italiana e tedesca nei confronti di un ordinamento che rivendicava il primato sulle norme nazionali senza disporre, originariamente, di un autonomo e compiuto sistema di tutela dei diritti fondamentali. Già nella causa *Internationale Handelsgesellschaft*, il Verwaltungsgericht di Francoforte aveva prospettato il possibile contrasto tra un atto comunitario e i diritti garantiti dalla Legge fondamentale tedesca. Le successive pronunce *Frontini* e *Solange I (*Corte cost., sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, punto 9 del Considerato in diritto; Bundesverfassungsgericht, ordinanza del 29 maggio 1974, 2 BvL 52/71, *Solange I*, BVerfGE 37, 271), riservando alle rispettive corti costituzionali il controllo sul rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili, resero esplicita tale pressione e contribuirono al consolidamento della tutela comunitaria; evoluzione della quale *Solange II* prese atto, riconoscendo che l'ordinamento comunitario aveva ormai raggiunto un livello generale di protezione dei diritti sostanzialmente comparabile a quello garantito dalla Legge fondamentale (ordinanza del 22 ottobre 1986, 2 BvR 197/83, *Solange II*, BVerfGE 73, 339). Parallelamente la reazione italiana si evince dalle sentenze della Corte costituzionale n. 183/73, del 27 dicembre 1973, *Frontini*; n. 170/1984, dell'8 giugno 1984, *Granital*; n. 232/1989, del 21 aprile 1989, *Fragd* ha delineato e progressivamente precisato la dottrina dei controlimiti, riservandosi il sindacato sulla legge di esecuzione del Trattato nella misura in cui consenta l'ingresso nell'ordinamento italiano di norme comunitarie incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o con i diritti inalienabili della persona.

L'originaria contrapposizione tra la pretesa di primato del diritto comunitario e la salvaguardia dei diritti costituzionali nazionali si è progressivamente trasformata in un rapporto di interlocuzione che richiede un dialogo basato sulla leale cooperazione e la reciproca disponibilità. Sul ruolo contemporaneo delle corti costituzionali nell'ordinamento dell'Unione, v. K. Lenaerts, *Constitutional Dialogue in Changing Times*, in *EUnited in Diversity III. The Role of Constitutional Justice in the EU Common Legal Order. International Conference, Sofia, Bulgaria, 3-5 September 2025. Conference Proceedings*, Lussemburgo, 2026, p. 25 ss.; T. von Danwitz, *How to Identify Discretion under EU Law – On the Merits of Direct Dialogue and the Duty to Refer*, ivi, p. 151 ss.; I. Ziemele, *Interpretation Methods of the Court of Justice and Constitutional Courts*, ivi, p. 187 ss.

Sul filone italiano della doppia pregiudizialità, avviatosi con la sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale italiana (si v., per tutti, C. Amalfitano, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 2, 2019, p.11 ss.) e culminata nella formula del «tono costituzionale», impiegata nella sentenza n. 181 del 2024 (R. Mastroianni, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; P. De Pasquale, O. Pallotta, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 174 ss.; F. Ferraro, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 160 ss.;) la dottrina si è interrogata diffusamente sulle relazioni instauratosi tra le due Corti al fine di comprendere quale modello di tutela dei diritti fondamentali si stia delinenado. Si v., *ex multis*, P. Faraguna, *Granital is not dead*, in A. Arcuri, A. Morrone (a cura di) *La forma delle fonti, la sostanza dei diritti. È possibile una "teoria delle fonti" nella pluralità delle "carte dei diritti"?*, in *Annali di diritto costituzionale*, anno XII, n. 16, Bologna University Press, 2026, p. 157 ss.; C. Caruso, *Blocco di costituzionalità, integrazione dei parametri e processo federale europeo*, ivi, p.

te integrante del sistema delle dello stesso[62], affermandone così la propria competenza a garantirne l'osservanza[63].

91 ss.; L.S. Rossi, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi*, n. 14, 2025, p. 4 ss.; E. Cannizzaro, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *DUE,* n. 1, 2025, p. 1 ss.; D. Gallo, *Superamento di Granital e conformità al diritto dell'Unione europea: per una ridefinizione del tono costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, p. 173 ss.; S. Barbieri, *I tre passi (decisi e decisivi) del 2024 nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 11 ss.; si v. tutti i contributi contenuti in C. Amalfitano, S. Barbieri (a cura di), *Il "tono costituzionale" e il superamento di Granital: cosa resta dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione europea*, in *RCE, cit*., nonché i contributi raccolti nella sezione *A quarant'anni dalla sentenza La Pergola, n. 170 del 1984*, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025. Si leggano, inoltre, C. Pinelli, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170/1984*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2024, p. 37 ss.; C. Amalfitano, *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024, p. 2633 ss.; G. Repetto, *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant'anni da Granital*, ivi, p. 2789 ss.; D. Tega, *Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in Liber Amicorum *per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione Vol. III – Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale, Consulta Online*, 2020, p. 389 ss. C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bononia University Press, 2020.

Su possibili modelli di dialogo tra le due Corti v. A. Arcuri, A. Morrone (a cura di), *La forma delle fonti, la sostanza dei diritti. È possibile una "teoria delle fonti" nella pluralità delle "carte dei diritti"?*, cit.; S. Sciarra, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, il Mulino, 2025; F. Medico, *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna University Press, 2023.

[62] Su questa categoria giuridica, la dottrina è vastissima, si v K.S. Ziegler, P.J. Neuvonen, V. Moreno-Lax (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe*, Edward Elgar, 2022; C. Amalfitano, *General principles of EU law and the protection of fundamental rights*, cit.; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 3ª ed., OUP, 2015; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *CMLR*, n. 6, 2010, p. 1629 ss.; Id., *The Role of General Principles of EU Law*, in A. Arnull, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, 2011, p. 179 ss.; G. Gaja, *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, Giuffrè, 1998, p. 445 ss.; A. Adinolfi, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1994, p. 521 ss.; A. Arnull, *The General Principles in EEC Law and the Individu*al, Leicester University Press, 1990; F. Picod, *Principes généraux du droit*, in A. Barav, C. Philip (dir), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de France, 1993, p. 858 ss.

[63] Nonostante gli sviluppi giurisprudenziali, permaneva l'assenza di riferimenti espliciti nei testi dei Trattati istitutivi circa la tutela dei diritti umani. Se ne trova un cenno nel Preambolo dell'Atto Unico europeo in cui richiamando la CEDU, le costituzioni degli Stati membri e la Carta sociale europea del 1961, si ribadisce la volontà di promuovere la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale.

La portata innovativa dal punto di vista del metodo di creazione di questo passaggio è ben messa in evidenza dalla dottrina. Nel ricostruire la peculiarità della categoria dei principi generali nel diritto comunitario, evidenziò come essa – a differenza di quanto avvenuto negli ordinamenti nazionali – muove «da complessi ordinamentali eteronomi rispetto al sistema [europeo] e ad esso in qualche modo giustapposti, con la precipua funzione di condizionarne l'evoluzione e il modo di essere» e pertanto si qualifica come «un risultato normativo etero-determinato attraverso il richiamo a realtà ordinamentali esterne" al diritto comunitario»[64].

Non meno rilevanti sono gli effetti di questo approdo giurisprudenziale. Catalogare i diritti fondamentali quali principi generali significa attribuire loro le funzioni di questi ultimi, ovverosia: *i)* consentono alla Corte di giustizia di colmare le lacune normative lasciate dai Trattati o dal legislatore europeo, garantendo l'autonomia e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione ed evitando che vuoti normativi compromettano gli obiettivi dell'integrazione europea (funzione di "*gap filling*"); *ii)* guidano l'interpretazione sia del diritto dell'UE che del diritto nazionale rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (funzione di ausilio all'interpretazione); *iii)* possono essere invocati come base per il controllo giurisdizionale, rendendo invalida la normativa europea che li viola e consentendo la disapplicazione della normativa interna che si pone in contrasto (funzione di parametro per il controllo giurisdizionale); *iv)* costituiscono i limiti all'esercizio del potere tanto in senso orizzontale (vincolo per il legislatore dell'UE) quanto in senso verticale (vincolo per i legislatori nazionali) nell'adozione di atti europei e normative nazionali[65]. I principi generali, di fatto, hanno come obiettivo ultimo la creazione dello *ius commune europaeum*[66]

Ora, sebbene la distinzione tra diritti, principi generali e principi sia stata oggetto di ampio dibattito dottrinale, che ne ha evidenziato la non sempre agevole delimitazione sul piano concettuale e funzionale – soprattutto dopo l'approvazione della Carta[67] –, non si può non evidenziare come l'elaborazione della categoria «principi generali» della Comunità, all'interno della quale trovano spazio i diritti fondamentali, si qualifica come un contributo imprescindibile, o meglio quale *conditio sine qua non* dell'emersione e della

[64] In questi termini M. Condinanzi, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 73.

[65] *Ibidem*, p. 1669.

[66] J. A. Gutiérrez-Fons, K. Lenaerts, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, cit., p. 1663.

[67] C. Amalfitano, *Principi e diritti nella Carta e principi generali: sovrapposizioni, interferenze e assimilazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno monografico n. 5, 2022, p.1 ss.; M. Condinanzi, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit.

formalizzazione di un patrimonio assiologico comune[68] e, conseguentemente, dell'edificazione di una struttura costituzionale europea[69]. In molti casi, infatti, i principi generali costituiscono la matrice originaria del contenuto di alcuni valori fondanti dell'Unione. Oltre alla giurisprudenza già citata in materia di controllo giurisdizionale, quale principio generale parte del valore dello Stato di diritto, vi sono altri esempi: si pensi al principio di legalità[70], di certezza del diritto[71], di legittimo affidamento[72], anche essi parte della definizione del valore della *rule of law*. Analoghe osservazioni possono essere svolte con riferimento al principio democratico, che concretizza il valore della democrazia, in relazione al quale la Corte, nelle sentenze *Roquette Frères c. Consiglio*[73] e *Chernobyl*[74], ha individuato nella partecipazione del Parlamento europeo al procedimento legislativo e nella tutela giurisdizionale delle sue prerogative l'espressione del principio secondo cui l'esercizio del potere nell'ordinamento comunitario deve essere sorretto da adeguate forme di rappresentanza democratica. Tali pronunce hanno così contribuito a delineare, ben prima dell'esplicita consacrazione del valore della democrazia nei Trattati, una concezione dell'integrazione europea fondata sulla legittimazione democratica dell'azione dell'Unione. Siffatta considerazione assume una valenza ancor più evidente con riferimento ai valori dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, in relazione ai quali il contributo concettuale dato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia attraverso l'elaborazio-

[68] L. Pech, *The Rule of Law in the EU*, cit., pp. 7 -15.

[69] I. Forrester, *The Rule of Law and Integration in the EU*, in J. Chaisse (ed.) *Sixty Years of European Integration and Global Power Shifts: Perceptions, Interactions and Lessons*, Hart, 2019, p. 32.

[70] A. Alì, *The principle of Legality as a Pillar of the EU's Rule of Law: Bridging the Gap between International and National Law*, in *The Rule of Law in the EU. Challenges, Actors and Strategies*, *L. Antoniolli, C. Ruzza (eds)*, Springer, 2024, p. 225 ss., spec. p. 227.

[71] Si veda Corte giust., sentenza del 22 marzo 1961, causa 42/59, *Société nouvelle des usines de Pontlieue—Aciéries du Temple (SNUPAT) v High Authority E.C.R.*, ECLI:EU:C:1961:5, p. 121; sentenza del 12 novembre 1981, cause riunite C- 212-217/80, *Meridionale Industria Salumi e a.,* ECLI:EU:C:1981:270.

Si legga in dottrina, C. Amalfitano, *La certezza del diritto nel diritto dell'Unione europea*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 651 ss.; M. L. Tufano, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 4, 2019, p. 767 ss.; P. De Pasquale, *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, p. 405 ss.

[72] Corte giust., sentenza del 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, *Algera e a. c. Assemblea comune della CECA*, ECLI:EU:C:1957:7.

[73] Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:249, punto 33.

[74] Corte giust., sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio* (*Chernobyl*), ECLI:EU:C:1990:217, punti 21-27.

ne dei principi generali dell'ordinamento si è rivelato costitutivo della successiva emersione di tali valori.

Si badi, tuttavia, che ciò non equivale ad affermare una coincidenza tra principi generali e valori dell'Unione.

Piuttosto, si osserverà l'esistenza di una relazione di interazione tra le due categorie, caratterizzata da intensità e modalità differenti a seconda del valore preso in considerazione, che sarà oggetto di una più diffusa analisi.

I giudici di Lussemburgo attraverso la categoria dei principi generali e la riconduzione in essa anche dei diritti fondamentali hanno dato forma al trittico democrazia – Stato di diritto – diritti fondamentali, che emergeva già come fondamento della comunità in maniera decisa anche all'interno di una serie di documenti politici.

In primo luogo, nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973[75], i capi di Stato e di Governo definirono l'obiettivo «di garantire il rispetto dei valori giuridici, politici e morali a cui sono legati, [desiderosi] di preservare la ricca varietà delle loro culture nazionali, condividendo la stessa concezione della vita, basata sulla volontà di costruire una società concepita e costruita al servizio dell'umanità, intendono salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, dello stato di diritto, della giustizia sociale – obiettivo del progresso economico – e del rispetto dei diritti umani, che sono elementi fondamentali dell'identità europea». Siffatta dichiarazione politica d'avanguardia già racchiudeva quello che, oggi, è previsto dall'art. 2 TUE: *i)* la necessità che la Comunità europea garantisse valori comuni, tenendo conto della eterogeneità delle culture nazionali (e di conseguenza dei valori e principi dei singoli Stati membri); *ii)* l'esigenza che la Comunità condividesse e salvaguardasse, in particolare, i principi della democrazia rappresentativa, dello stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti umani; *iii)* la volontà che questi principi rappresentassero elementi costitutivi dell'identità europea.

Un secondo passaggio cruciale che merita di essere valorizzato è rappresentato, a distanza di pochi anni, dalla Dichiarazione comune del 1977[76]. In essa si rinviene un primo riferimento implicito alla "Comunità di diritto"[77], alla dimen-

[75] Dichiarazione sull'Identità europea, Copenaghen, 14 dicembre 1973. Si veda sul punto, C. Morviducci, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, in E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Giappichelli, 2016, p. 53 ss. La Dichiarazione è stata preceduta nel 1972 dal Vertice europeo di Parigi (21 ottobre 1972) nella cui dichiarazione finale si legge al punto 1: «gli Stati membri affermano la loro volontà di fondare lo sviluppo della loro comunità sulla democrazia, sulla libertà delle opinioni, sulla libera circolazione delle persone e delle idee, sulla partecipazione dei popoli per il tramite dei loro rappresentanti liberamente eletti».

[76] Dichiarazione comune, cit.

[77] Nella misura in cui nella Dichiarazione si afferma: «considerando che i trattati istituiscono le Comunità europee si fondano sul principio dell'osservanza del diritto».

sione costituzionale delle Comunità, oltre che un riconoscimento politico della giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo in materia di diritti fondamentali[78].

É proprio nel senso di privilegiare lo sviluppo di una "cultura" della democrazia e dei diritti fondamentali che si esprimono, altresì, la Dichiarazione sulla democrazia[79], il Progetto dell'Atto unico europeo[80], la Dichiarazione solenne sull'Unione europea[81], e da ultimo, seppure non ratificato dai parlamenti nazionali nonostante l'approvazione della maggioranza del Parlamento europeo, il Progetto Spinelli[82]. Quest'ultimo ha rappresentato, seppure sotto forma di tentativo non riuscito, il primo vero tassello del "processo di costituzionalizzazione" della Comunità europea[83].

Ai fini della presente indagine, il Progetto Spinelli assume particolare rilevanza per almeno due ragioni. In primo luogo, esso anticipava molti degli sviluppi normativi successivamente intervenuti in materia di diritti fondamentali. L'art. 4 del Progetto, infatti, conteneva una disciplina particolarmente avanzata per l'epoca, che si spingeva per certi aspetti ben oltre l'attuale formulazione dell'art. 6 TUE, entrando «in maniera più netta nel merito dei contenuti e della portata dei diritti suscettibili di tutela»[84]. In secondo luogo,

[78] Nella parte della Dichiarazione in cui si legge «considerando che, come stato riconosciuto dalla Corte di giustizia, il diritto in questione comprende, oltre alle norme dei trattati e del diritto comunitario derivato anche i principi generali del diritto e in particolare i diritti fondamentali, principi e diritti su cui si fonda il diritto costituzionale degli Stati membri».

[79] Adottata dal Consiglio europeo l'8 aprile 1978, in cui si afferma che il rispetto e il mantenimento della democrazia rappresentativa e dei diritti umani in ciascuno Stato membro sono elementi essenziali dell'appartenenza alle Comunità europee.

[80] Progetto dell'Atto Unico europeo, del 1981, con cui i capi di Stato e di governo «convinti che l'unificazione dell'Europa nella libertà e nel rispetto della sua diversità renderà possibile il progresso e lo sviluppo della sua cultura, hanno deciso di basarsi sul rispetto dei diritti fondamentali quale sancito dalle leggi della Comunità e dei suoi Stati membri e dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, decisi a difendere insieme la democrazia, i diritti dell'uomo e i diritti fondamentali, e in particolare, la dignità, la libertà e l'eguaglianza degli esseri umani nonché la giustizia sociale».

[81] Approvata dal Consiglio europeo di Stoccarda nel 1983.

[82] Sul progetto Spinelli si vedano la Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di trattato per l'unione europea del 14 febbraio 1984; la risoluzione del parlamento europeo sulla convocazione di una conferenza intergovernativa del 12 marzo 1985. Si v. M. Cevat Yildirim, *Il progetto Spinelli e la sua eredità*, in *Il Federalista*, n. 1-2, 2014, p. 65 ss.

[83] Studio del Parlamento europeo, Affari costituzionali, *Altiero Spinelli - federalista europeo*, PE 410.673, 2009. Si veda, in particolare, all'interno dello studio, P. Ponzano, *Il Trattato "Spinelli" del febbraio 1984: l'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, p. 41 ss.

[84] R. Mastroianni, *Le riforme sul funzionamento dell'Unione Europea dal "Progetto Spinelli" del 1984 al Trattato di Lisbona: dall'utopia alla realtà*, in *Astrid.*, n. 174, 2013, pp. 1 e 2. Infatti, il comma 1 dell'art. 4 faceva riferimento esplicito alla tutela della dignità dell'individuo, oggi centrale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, il comma

il progetto Spinelli stabiliva, agli artt. 4, par. 4, e 44, una procedura sanzionatoria nei confronti degli Stati membri in caso di violazione grave e persistente – come recita l'attuale art. 7, par. 2, TUE – dei principi democratici o dei diritti fondamentali. I redattori del Progetto Spinelli, anticipando i tempi e presagendo il rischio che maggioranze politiche del momento portassero al deterioramento dei valori, disegnavano, così, un meccanismo in cui alla constatazione da parte della Corte di giustizia di tali violazioni "sistemiche" avrebbe potuto essere seguita una decisione sanzionatoria del Consiglio europeo nei confronti dello Stato inadempiente oltre gli ambiti di competenza dell'Unione[85].

Nel loro insieme tali sviluppi testimoniano la costruzione di una "narrazione politica valoriale" convergente rispetto al lavoro della Corte di giustizia che tentava a piccoli passi di trovare un solido ancoraggio giuridico.

3. *La codificazione dei diritti fondamentali e dei principi fondativi*

La convergenza tra il formante giurisprudenziale e quello politico-istituzionale trova una prima traduzione formale nel Trattato di Maastricht. Tra le novità importanti si ricordi la scelta di affermare, nel Preambolo, l'"attaccamento" – termine che bene esprime quello che costituirà di lì a poco il criterio politico di Copenaghen[86] – della Comunità ai principi di libertà, democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, nonché dello Stato di diritto.

2 esigeva il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali che risultano dalle Costituzioni degli Stati membri, nonché dalla Carta sociale europea. In questo comma si faceva menzione anche della CEDU, e nel comma 3 si invitava l'Unione a dotarsi di una propria fonte in materia di diritti fondamentali (cosa che accadrà soltanto molti anni dopo, con la proclamazione solenne della Carta dei diritti fondamentali in occasione della ratifica del Trattato di Nizza).

[85] Si deve sottolineare che il Progetto Spinelli con riferimento all'oggetto della violazione grave e persistente aveva una portata più ampia. Non si riferiva solo alle violazioni dei principi democratici e dei diritti fondamentali.

[86] Conclusioni della Presidenza – Copenaghen, 21-22 giugno 1993. Non è un caso che ciò avveniva dopo l'adesione della Grecia, nel 1981, e della Spagna e del Portogallo nel 1986 e prima dell'ingresso, nel 1995, di Austria, Finlandia e Svezia. Si v. in dottrina, riguardo all'adozione dei criteri di Copenaghen per vagliare le domande d'ammissione di nuovi Stati membri si rinvia tra gli altri a R. Basso, *La procedura per l'accesso di nuovi stati membri: l'Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2003, p. 370; D. Booss, J. Forman, *Enlargement: Legal and Procedural Aspects*, in *CMLR,* n. 1, 1995, p. 95 ss.; T. Cerruti, *L'Unione Europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, 2010, spec. p. 32 ss.; M. Cremona, *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. XXV, 2001, p. 219 ss.; S. Giusti, *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a*

Tale dichiarazione va letta congiuntamente all'art. F che, per la prima volta, introduceva nei trattati, ricalcando la formula creata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, il rispetto dei diritti fondamentali quali garantiti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri (secondo paragrafo) e, al contempo, il rispetto «[del]l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici» (primo paragrafo)[87]. Si noti che l'inserimento in un'unica disposizione sia della necessità di salvaguardare le identità costituzionali nazionali, sia dell'esigenza di osservare i principi democratici e i diritti fondamentali sebbene sembri testimoniare, come suggerito da attenta dottrina, la volontà degli Stati membri di «riaffermare la propria soggettività giuridica distinta e autonoma» da quella europea e la preoccupazione che l'allargamento ad Est sacrificasse il principio della democrazia[88], si può anche leggere come un modo per suggellare il carattere pluralistico dell'ordinamento costituzionale dell'Unione europea[89], in continuità con il lavoro della Corte di forgiare un catalogo non scritto di diritti fondamentali desunti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri[90].

A ciò si aggiunga, un ulteriore dato importante: in virtù degli artt. J.1 par. 2, e 130 U, par. 2, la Comunità si poneva come obiettivi il consolidamento e lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispettivamente, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione allo sviluppo. La scelta di legare il trittico citato a due specifici settori non è casuale: essa recepisce quanto la Comunità pionieristicamente aveva portato avanti nel decennio precedente: la promozione – soprattutto con la fine della Guerra

quindici alla Grande europea. La sfida istituzionale, Il Mulino, 2001, p. 95 ss., spec. p. 106; D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Kluwer Law International, 2008; K. E. Smith, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of European Union*, OUP, 2003, pp. 105-106.

[87] Sebbene l'art. F, par. 2, TUE costituisse il primo riconoscimento espresso nei Trattati dell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali, riproducendo sostanzialmente la formula elaborata dalla Corte di giustizia, esso era caratterizzato da una peculiare debolezza strutturale: ai sensi dell'art. L TUE, infatti, la Corte non disponeva di una competenza diretta a garantirne l'osservanza. Ne derivava il paradosso di una disposizione dal chiaro valore costituzionale che non era accompagnata da un corrispondente meccanismo giurisdizionale di tutela.

[88] G. Di Federico, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par.2, TUE*, Editoriale Scientifica, 2017, p. 10.

[89] Così si esprimeva, N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, 2002, p. 317 ss. Si v. anche A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *CMLR*, n. 5, 2011, p. 1417 ss.

[90] C. Amalfitano, *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti dopo la riforma di Lisbona, cit.*,

Fredda e con la caduta del Muro di Berlino[91] – della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto nei suoi accordi con i partner esterni[92].

A ben guardare, la lettura combinata del preambolo e delle disposizioni settoriali restituisce, oggi, all'interprete l'immagine – ancora sfocata per l'epoca, ma prodromica – dell'attuale assetto europeo: i valori come capisaldi dell'edificio europeo e delle sue articolazioni esterne. In altri termini, prende forma l'idea che democrazia, diritti umani e Stato di diritto costituiscono le condizioni che gli Stati decidono "liberamente e volontariamente" di rispettare per aderire alla Comunità[93] e per sviluppare relazioni con l'Europa. In

[91] Sull'Europa post-comunista, si veda, W. Outhwaite, *Europe sinse 1989. Transitions and Transformations*, Routledge, 2016. Si legga, inoltre, B. Pisciotta, *L'Europa post- comunista dal crollo del muro di Berlino all'integrazione europea*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Nuova Serie, n. 1, 2010, p. 77 ss.; e in senso critico rispetto alla posta in gioco per la Germania, G. D'Ottavio, *La Repubblica federale tedesca e l'integrazione europea: le conseguenze della caduta del Muro di Berlino sul processo di unificazione europea*, in *Ventunesimo Secolo*, n. 6, 2004, p. 35 ss.

[92] Con specifico riferimento all'emersione della condizionalità politica nella cooperazione allo sviluppo, si v. F. Martines, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 4, 1991, p. 403 ss. Dopo un primo richiamo alla dignità umana e ai diritti economici, sociali e culturali contenuto nella terza Convenzione di Lomé, firmata l'8 dicembre 1984, la quarta Convenzione di Lomé, firmata il 15 dicembre 1989, avviò il progressivo inserimento dei diritti umani nella politica comunitaria di sviluppo. Fu soprattutto la revisione conclusa a Mauritius il 4 novembre 1995 a qualificare il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto come «elemento essenziale» della cooperazione (art. 5) e a introdurre una procedura di consultazione suscettibile di condurre alla sospensione della cooperazione (art. 366-bis). Sul punto si v. anche T. Todd, *Britain and the Lomé Convention*, in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*, Macmillan Press, 1999, p. 61 ss.

La dottrina sul tema della condizionalità politica come strumento per lo sviluppo delle relazioni esterne è ampia si v. M. Cremona, *Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements*, in D. O'Keeffe, N. Emiliou (eds.), *The European Union and World Trade Law: After the Uruguay Round,* Wiley, 1996, p. 62 ss.; P. Alston, J. H. H. Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy*, in *European Journal of International Law*, n. 4, 1998, p. 658 ss.; A. Tizzano, *L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *DUE*, n. 1, 1999, p. 149 ss.; L. S. Rossi, *Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo,* in E. Triggiani (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per una society integrata*, Editoriale Scientifica, 2010, p. 517 ss.; B. de Witte, *The EU and the International Legal Order: The Case of Human Rights*, in M. Evans, P. Koutrakos (eds.), *Beyond the established legal orders: policy interconnections between the EU and the rest of the world,* Hart Publishing, 2011, p. 127 ss.; A. Adinolfi, *La rilevanza esterna della Carta dei diritti fondamentali*, in AA. VV., Scritti in onore di Giuseppe Tesauro, cit., p. 27 ss.; E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, cit.

[93] Corte giust., sentenza del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman* ECLI:EU:C:2018:999, punti 56-63, in cui la Corte ha sottolineato la volontarietà del processo di recesso e in particolare il «carattere sovrano» del diritto di recesso (punto 56) che comprende anche

particolare, il trittico democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti fondamentali conquista uno spazio centrale tanto nell'area dell'allargamento – posto che i Paesi candidati devono soddisfare i criteri per l'adesione – quanto nella politica estera e nell'azione esterna dell'Unione – posto che i rapporti con gli Stati Terzi sono condizionati al rispetto e alla promozione del modello valoriale dell'organizzazione europea[94] – evocando così "l'aspirazione dell'Europa a svolgere un ruolo politico sullo scacchiere mondiale"[95].

Parallelamente, la Commissione esprimeva la necessità di rafforzare l'Unione attraverso il perseguimento di tre obiettivi: *i)* la definizione della cittadinanza europea e dei diritti dell'uomo; *ii)* la costruzione di un'Unione più vicina ai cittadini e più accessibile e democratica con un'accentuata dimensione umana e sociale; *iii)* l'enucleazione dell'identità europea all'esterno, re-

la possibilità di ritirare la proposta di recesso (punti 57 e 58). Per un commento si legga J. Vidmar, *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *EuConst*, n. 2, 2019, p. 359 ss.; M. Gatti, *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea: note a margine della sentenza Wightman*, in *Federalismi* n. 17, 2020, p. 26 ss., il quale criticamente sostiene che «Il rapporto fra Wightman e l'autonomia del diritto dell'Unione è però incerto: risolvendo il caso principalmente alla luce di un principio internazionalistico, come la sovranità (…), la Corte sembra contraddire la sua premessa, correndo il rischio di indebolire, più che rafforzare, l'autonomia del diritto dell'Unione».

[94] A. Circolo, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 1 ss. L'A. si sofferma nella prima parte dello scritto sulla condizionalità politica come un «motivo ricorrente nello sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione».

[95] E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, IV ed., Giappichelli, 2022, p. 376. Come specificato da C. Morviducci, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, cit., p. 56, l'Unione esportava i suoi principi interni in quanto ritenuti idonei a divenire "norma universale"; ciò «non doveva solo guidare la politica estera e di sicurezza dell'Unione, impostandone le scelte, ma andava esportata negli altri paesi. In questo modo l'Unione sarebbe divenuta non solo un "*normative power*" nell'ambito delle relazioni internazionali ma una sorta di "*missionary power*"». Con riferimento al "normative power" si v. l'A. che ha introdotto questo concetto I. Manner, *Normative power Europe: a Contradiction on terms?,* in *JCMS*, n. 2, 2002, p. 235 ss.; Id., *Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2, 2006, p. 182 ss.; e v., altresì, A. Hyde-Price, '*Normative' power Europe: a realist critique*, ivi, p. 218 ss. Di recente, si v. M. Nauman, *Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia,* Springer, 2019. Sul concetto di "*missionary principle*", invece, si v. M. Broberg, *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy,* in P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the post-Lisbon Era,* Springer, 2011, p. 186 ss.; Id., *The Humanitarian Law Principle of Independence Versus the European Union's Missionary Principle*, in *Yearbook of European Law*, vol. 36, 2017, p. 810 ss.

alizzando una politica estera, di sicurezza e di difesa comune, e la creazione di un sistema istituzionale adeguato all'ampliamento dell'Unione[96].

Siffatte aspirazioni si tradussero nel 1997 nella firma del Trattato di Amsterdam, che risulta essere assai significativa per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, mentre l'art. F, par. 2, TUE, introdotto dal Trattato di Maastricht, si limitava a riconoscere il rispetto dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario, il Trattato di Amsterdam compiva un ulteriore passo in avanti, elevando libertà, democrazia, diritti fondamentali e Stato di diritto a *principi fondanti* dell'Unione (art. 6 TUE)[97] (corsivo per enfatizzare).

In secondo luogo, la consacrazione di tali principi come fondanti ha reso tuttavia evidente la necessità di predisporre un meccanismo per garantirne almeno teoricamente l'effettività. In questa prospettiva si colloca l'introduzione dell'art. 7 TUE, ovverosia dello strumento sanzionatorio qualora uno o più Stati membri non avessero rispettato tali principi[98]. La disposizione pre-

[96] In questo senso si v. *Rafforzare l'Unione politica e preparare l'ampliamento.* Parere della Commissione ai fini della conferenza intergovernativa, COM(96) 90 def. In esso si legge: «[C]ostruito su un insieme di valori comuni a tutte le società europee, il progetto europeo associa i principi della democrazia – diritti dell'uomo, Stato di diritto – a quelli di un'economia aperta basata sul dinamismo del mercato, la solidarietà e la coesione. Fra questi valori figura l'accesso dei cittadini a servizi universali o servizi d'interesse generale, contributo agli obiettivi di solidarietà e di uguaglianza di trattamento». Si v., altresì, Relazione sul funzionamento del trattato sull'Unione europea, SEC (95)731 def. e la Risoluzione sul parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, la valutazione dei lavori del gruppo di riflessione e la precisazione delle priorità politiche del parlamento europeo in vista della conferenza intergovernativa, approvata il 13 marzo 1995. Alle stesse conclusioni giunse anche il Consiglio europeo di Firenze del 21 e 22 giugno 1996 al quale seguì quello di Dublino nel dicembre 1996.

[97] L'art. 6, par. 1, TUE recitava: «[L]'Unione *si fonda* sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri». Il paragrafo 2 prevedeva: «L'Unione rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni, in quanto principi generali del diritto comunitario».

[98] La genesi di questa norma si rinviene nei lavori del Gruppo di riflessione creato dal Consiglio europeo di Corfù (24-25 giugno 1994) in vista della successiva Conferenza intergovernativa del 1996. Nel report finale (*Reflection Group's Report*, 5 dicembre 1995, disponibile http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.html). Sul punto, v. W. Sadurski, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 10/01, gennaio 2010, p. 5) era stata espressa l'esigenza di rafforzare le forme di presidio dei diritti umani e dei caratteri fondanti la democrazia in particolare anche mediante l'introduzione «*of a provision allowing for the possibility of sanctions or even suspending Union membership in the case of any State seriously violating human rights and democracy*» in vista di una futura adesione di taluni Paesi dell'Est, verificatasi poi nel 2004.

Secondo G. de Búrca, (*Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, n. 2, 2004, p. 679 ss., spec. p. 683) la quale sosteneva che se in origine esisteva una divisione implicita

disponeva, dunque, un meccanismo di controllo, di vigilanza e di difesa dei caposaldi dell'ordinamento, per quanto farraginoso e di difficile esperibilità.

4. *Tentativi di costituzionalizzazione*

Le modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam, entrate in vigore il 1° maggio 1999, non esaurivano tuttavia il processo di riforma necessario in vista dell'imminente allargamento. Si imponeva, infatti, non soltanto un adeguamento dell'assetto istituzionale dell'Unione, ma anche una più chiara definizione dei principi sui quali essa intendeva fondare la propria identità costituzionale.

Come emerge dall'Agenda 2000[99], nonché dalle conclusioni del Consiglio

delle funzioni tra il Consiglio d'Europa e la Comunità europea e una comunanza di culture politiche e giuridiche dei membri originari che ha creato un senso di fiducia nel comportamento corretto degli Stati membri nei confronti dei propri cittadini, la prospettiva sempre più probabile dell'allargamento a Est dell'Unione ha spinto verso l'istituzionalizzazione delle sanzioni per le violazioni dei diritti umani. Tali violazioni divennero una prospettiva probabile nei Paesi il cui recentissimo passato era stato segnato da massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani e caratterizzato da strutture antidemocratiche, il cui ritrovato entusiasmo per i diritti umani e le pratiche democratiche poteva essere visto con una certa diffidenza. Questa era, tra l'altro, la previsione di P. Alston, J.H.H. Weiler, *An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, in Philip Alston (ed.) *The EU and Human Rights*, 1999, OUP, p. 3 ss., spec. p. 16), i quali affermano: «*with enlargement, the Union will be importing a new set of unresolved minority issues as well as additional human rights challenges, whose solutions will test the strength of many Community policies*».

Sul confronto tra l'allargamento del 2004 e l'attuale processo di adesione, con particolare attenzione alla centralità dei valori dell'art. 2 TUE e alla necessità di rafforzarne la tutela all'interno dell'Unione quale precondizione per futuri allargamenti, v. Editorial Comments, *Another "Big Bang" Enlargement? Three Candid Suggestions to Start Preparing*, in *CMLR*, n. 4, 2024, p. 899 ss.

[99] L'Agenda 2000 – che si compone di tre volumi: 1) *Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97)2000 def. Vol. I, del 15 luglio 1996; 2) *La sfida dell'ampliamento,* COM(97)2000 def. Vol. II ; 3) *parere della Commissione sulle domande di adesione* COM(97)2000 def. Vol. III – è una comunicazione sul futuro delle politiche dell'Unione europea che la Commissione di Jacques Santer ha presentato al Parlamento europeo al termine della Conferenza intergovernativa di Amsterdam, il 16 luglio 1997. Nacque come risposta alle richieste formulate dal Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995, in relazione sia alla necessità di un approfondimento della strategia di preadesione elaborata in seguito alle domande d'ingresso nell'UE dei paesi dell'Europa centro orientale (PECO), sia all'evoluzione da imprimere alle politiche comunitarie di fronte alle sfide poste dalla prospettiva di un'Europa allargata. L'agenda 2000 indicava un processo graduale quale unica possibile via per l'assorbimento contemporaneo nell'Unione di un numero consistente di nuovi Stati.

Interessante notare come la Commissione sottolineava espressamente: «taluni paesi candidati non hanno raggiunto una stabilità istituzionale che consenta il regolare funzionamento

europeo di Lussemburgo[100] e di Helsinki[101], la prospettiva dell'ingresso di nuovi Stati membri ha contribuito ad alimentare una riflessione sempre più intensa sulla necessità di dotare l'Unione di strumenti idonei a garantire il rispetto permanente dei principi democratici, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, non solo come condizioni di accesso, ma altresì quali presupposti imprescindibili della permanenza nell'ordinamento europeo e di funzionamento dello stesso.

È questa la cornice in cui si colloca il Trattato di Nizza, che, tra le altre importanti riforme, ha assunto una rilevanza non secondaria per il "rafforzamento" – in precedenza sollecitato dal noto caso *Haider*[102] – del meccanismo

dei pubblici poteri e il consolidamento della democrazia. In tutti i paesi candidati vi sono carenze nello stato di diritto che devono essere colmate. *Mancano giudici opportunamente qualificati nonché garanzie della loro indipendenza*; le forze di polizia sono retribuite inadeguatamente e hanno bisogno di un migliore addestramento e di una maggiore disciplina. Anche l'autonomia delle amministrazioni locali richiede in molti casi una base giuridica più solida» (corsivo aggiunto per dare enfasi) (v. p. 43, Vol. I). Invece, nei capitoli relativi ai singoli Stati e in particolare Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia, la Commissione affermava che questi ultimi presentavano: «le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze» (v. pp. 67-68 Vol. I). In dottrina, *ex multis*, Editorial Comments*, Agenda 2000: For a stronger and wider Union*, in *CMLR*, n. 2, 1998, p. 317 ss.

[100] Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997 sezione *Allargamento dell'Unione europea*, punti 4-9. In questa occasione rispetto al tema dell'allargamento il Consiglio stabilisce di istituire una Conferenza europea (si tratta della Conferenza di Londra del 12 marzo 1998) che avrebbe riunito 1) «gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi europei che aspirano ad aderirvi e ne *condividono i valori e gli obiettivi interni ed esterni*»; 2) «[I] paesi che abbracciano tali principi e rispettano il diritto di qualsiasi paese europeo *che risponda ai criteri stabiliti di accedere all'Unione europea* e condividerne l'attaccamento alla costruzione di un'Europa affrancata dalle divisioni e dalle difficoltà del passato saranno invitati a partecipare alla Conferenza»; 3) «[I] paesi che accetteranno i criteri e che sottoscriveranno i principi sopra esposti sono chiamati a partecipare a questa Conferenza».

V. altresì l'allegato 3 alle medesime conclusioni, *Dichiarazione del Consiglio europeo in occasione dell'inizio dell'anno in cui si celebra il cinquantenario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, spec. punti 1-3 e 7, nel quale il Consiglio europeo riaffermò che l'Unione è fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, sottolineando al contempo l'universalità dei diritti umani, la loro rilevanza nelle relazioni internazionali e il loro contributo alla pace, alla sicurezza, alla democrazia e allo sviluppo sociale ed economico.

[101] Consiglio europeo di Helsinki, del 10 e 11 dicembre 1999.

[102] Sul c.d. *caso Haider* e sulle misure coordinate adottate nel 2000 dagli altri quattordici Stati membri nei confronti dell'Austria – iniziative estranee al quadro istituzionale dell'Unione, la cui problematicità contribuì alla successiva introduzione del meccanismo preventivo dell'art. 7, par. 1, TUE – v. L.S. Rossi, *Osservazioni sul "caso Haider"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2000, p. 71 ss.; K. Lachmayer, *Questioning the Basic Values – Austria and Jörg Haider*, in A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017, p. 436 ss.

previsto dall'art. 7 TUE mediante l'introduzione di una fase preventiva[103] che consente alle istituzioni europee di intervenire già in presenza di un evidente rischio di violazione grave dei principi fondanti dell'Unione.

Parallelamente, il processo di definizione dell'identità assiologica dell'Unione trovava espressione nell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Consiglio europeo di Colonia aveva infatti deciso di affidare a un organo *ad hoc* – composto da rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, della Commissione europea, del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali – il compito di predisporre un catalogo dei diritti fondamentali già riconosciuti nell'ordinamento dell'Unione, al fine di conferirvi maggiore visibilità, certezza e sistematicità[104].

La Carta, solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ha rappresentato il punto di approdo di un lungo processo di progressiva affermazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo e ha segnato simbolicamente il passaggio da una logica di «integrazione attraverso il mercato» a una di «integrazione attraverso i diritti»[105] e valori. Non a caso, il suo Preambolo afferma che «i popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su *valori* comuni» e che l'Unione, «consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, si fonda sui *valori indivisibili e universali* della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà» e «si basa sui principi della democrazia e dello Stato di diritto» (corsivo per enfatizzare).

Nondimeno, la Carta non è stata incorporata nei Trattati in occasione della riforma di Nizza. Tale scelta ha comportato che, sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, essa fosse priva di efficacia giuridicamente vincolante e che

[103] Come noto, l'art. 7, par. 1, TUE autorizza l'Unione ad agire in via preventiva in una situazione in cui vi sia un chiaro rischio di grave violazione dei valori, al fine di evitare che il rischio si concretizzi. Proprio a tale proposito la disposizione prevede la possibilità per il Consiglio di rivolgere raccomandazioni allo Stato membro dopo aver ascoltato i rappresentanti dei governi nazionali.

[104] Il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 aveva confermato l'intenzione di convocare all'inizio del 2000 nuova conferenza intergovernativa con l'impegno di concluderla entro la fine dello stesso anno per risolvere prima dell'allargamento le questioni istituzionali lasciate in sospeso dal trattato di Amsterdam. In merito ai temi istituzionali il Presidente della commissione, Romano Prodi (designato a seguito della crisi della Commissione Santer a causa delle accuse di cattiva gestione e di favoritismi da parte di alcuni dei suoi componenti) affidò il 1° settembre a tre saggi il compito di presentare delle opinioni sulle implicazioni istituzionali dell'allargamento. Il rapporto dei tre saggi presentato il 18 ottobre 1999 suggeriva di modificare una parte fondamentale del trattato contenente i principi e gli orientamenti generali. Si legga R. Adam, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 5, 2000, p. 882 ss.

[105] E. Falletti, V. Piccone, (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, Aracne, 2010.

le disposizioni in essa contenute non potessero essere utilizzate come parametro autonomo di validità degli atti dell'Unione nell'ambito del controllo di legittimità esercitato dalla Corte di giustizia[106]. Ciò non impedì, tuttavia, alla Carta di assumere una significativa rilevanza interpretativa. Già prima dell'acquisizione del medesimo valore giuridico dei Trattati, sancita dal Trattato di Lisbona, i giudici nazionali e, in particolare, gli Avvocati generali[107] vi hanno fatto frequente riferimento quale espressione autorevole delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento dell'Unione, contribuendo così ad anticiparne, sul piano giurisprudenziale, la futura piena integrazione nel sistema delle fonti dell'Unione europea[108].

Dal canto suo, il Parlamento europeo, nella Relazione relativa alla costituzionalizzazione dei Trattati, affermava infatti che «il rispetto e lo sviluppo di questi principi [*pace, libertà, uguaglianza, tolleranza, solidarietà, giustizia, diritti dell'uomo e democrazia]* costituiscono la ragion d'essere della no-

[106] K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst*, n. 3, 2012, p. 365 ss.

[107] V. conclusioni dell'AG Tizzano presentate l'8 febbraio 2001, causa C-173/99, *BECTU,* ECLI:EU:C:2001:81, parr. 25-26 che ha appellato la Carta come «immediato ausilio interpretativo», «fonte preziosissima» di identificazione dei diritti e dei principi generali del diritto comunitario; conclusioni dell'AG Colomer presentate il 12 settembre 2006, nella causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld,* ECLI:EU:C:2006:552, par. 79*,* in cui l'AG affermava «la Carta si affermi come strumento interpretativo di prim'ordine nella difesa delle garanzie dei cittadini appartenenti al patrimonio giuridico degli Stati membri». In dottrina, infatti, si auspicava che la Carta potesse stimolare i giudici di Lussemburgo a decidere secondo canoni di matrice costituzionalistica, si v. L. S. Rossi, *Costituzionalizzazione dell'UE e dei diritti fondamentali*, in *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, p. 277.

[108] S. Rodotà, *Ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti*, in *La Repubblica*, 3 gennaio 2001. Si vedano, anche, le sentenze della Corte in cui i diritti fondamentali assumevano già rilevanza: Tribunale, sentenza del 20 febbraio 2001, causa T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke,* ECLI:EU:T:2001:61*;* sentenza del 30 gennaio 2002, causa T-54/99, *Max. Mobil c. Commissione,* ECLI:EU:T:2002:20; sentenza del 3 maggio 2002, causa T-177/01, *Jégo-Quéré,* ECLI:EU:T:2001:112; sentenza del 15 gennaio 2003, cause riunite T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, *Philips Morris International c. Commissione,* ECLI:EU:T:2003:6.

Rappresenta un punto di svolta la sentenza del 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio,* ECLI:EU:C:2006:429, punto 38 in cui la Corte di giustizia ha espressamente richiamato la Carta: «[S]e è pur vero che la Carta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, il legislatore comunitario ha tuttavia inteso riconoscerne l'importanza affermando, al secondo 'considerando' della direttiva, che quest'ultima rispetta i principi riconosciuti non solamente dall'art. 8 della CEDU, bensì parimenti dalla Carta». La Corte ricordò inoltre che l'obiettivo principale della Carta consisteva nel riaffermare i diritti risultanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla CEDU, dalle Carte sociali europee e dalla giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo. Si v. J. H.H. Weiler, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2002, p. 527 ss.

stra Europa e che data la loro importanza, è quindi logico che essi vengano suggellati in priorità in una costituzione europea»[109] (corsivo aggiunto). Il dibattito sulla formalizzazione dei valori fondanti dell'Unione risultava così strettamente intrecciato con il più ampio progetto di costituzionalizzazione dell'integrazione europea.

In tale contesto, il Consiglio europeo di Laeken[110] decideva di convocare una Convenzione, sul modello di quella che aveva preparato la Carta dei diritti fondamentali, per elaborare una costituzione dell'Unione europea. Ad essa fu affidato il compito di predisporre un progetto di riforma complessiva dei Trattati, capace di rispondere alle sfide poste dall'allargamento e di rendere più chiara la struttura costituzionale dell'Unione[111].

I lavori della Convenzione furono intervallati da due traguardi importanti: il completamento dell'iter di approvazione del Trattato di Nizza dopo

[109] Nella Relazione della Commissione per gli affari costituzionali sulla costituzionalizzazione dei Trattati, presentata il 12 ottobre 2000 dal relatore Olivier Duhamel, A5-0289/2000, 2000/2160(INI), spec. p. 10, il rilievo politico assunto dalla tutela dei diritti fondamentali – anche in conseguenza della partecipazione di un partito di estrema destra al Governo austriaco – era posto a conferma del fatto che l'Unione si fondasse ormai su «un sistema di valori condivisi», comprendente pace, libertà, uguaglianza, tolleranza, solidarietà, giustizia, diritti umani e democrazia. Nella successiva risoluzione del 25 ottobre 2000 sulla costituzionalizzazione dei Trattati, 2000/2160(INI), A5-0289/2000, il Parlamento affermò che l'appartenenza all'Unione implica l'adesione incondizionata agli ideali e ai valori democratici sui quali essa si fonda, secondo gli artt. 6 e 7 TUE e la Carta dei diritti fondamentali (considerando H), e sottolineò la necessità che la futura Costituzione sancisse con chiarezza i valori comuni dell'Unione, i diritti fondamentali, la separazione dei poteri e lo Stato di diritto, oltre alla composizione e al funzionamento delle istituzioni, alla ripartizione delle competenze, al principio di sussidiarietà, al ruolo dei partiti politici europei e alle finalità dell'integrazione (punto 7).

[110] A. Pace, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 613 ss.

[111] Sul dibattito relativo alla costituzionalizzazione dell'Unione e all'opportunità di dotarla di una Costituzione formale, v. D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, 1996, p. 339 ss., spec. p. 362 ss.; L. Violini, *Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 1998, p. 1225 ss.; A. Barbera, *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, p. 59 ss.; J.H.H. Weiler, *The Constitutional Architecture of the European Union: The Principle of Constitutional Tolerance*, SPIRIT Discussion Paper, n. 17, Aalborg University, 2000, il quale si mostra particolarmente scettico circa la necessità di dotare l'Unione di una Costituzione formale, ritenendo che ciò rischierebbe di comprometterne la principale innovazione costituzionale, identificata nel principio di «constitutional tolerance». Si legga inoltre, J. Wouters, *Institutional and Constitutional Challenges for the European Union: Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice*, in *ELR* n. 4, 2001, p. 342 ss.; L.S. Rossi, "*Costituzionalizzazione" dell'UE e dei diritti fondamentali*, in Id. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, p. 249 ss.

l'esito favorevole del referendum irlandese[112] e l'ingresso di Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Slovenia[113] che sarebbe stato formalizzato con il Trattato di Atene[114].

Tuttavia, il progetto di una Costituzione per l'Europa subì una battuta d'arresto definitiva causata dalla mancata ratifica di Francia e Olanda, che ne determinò il successivo abbandono[115].

Iniziò, così, dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, un periodo di riflessione sul futuro del processo di integrazione.

In realtà, l'idea di affermare nel diritto primario un quadro valoriale comune, pur non essendo giunta al traguardo, riceveva nuova linfa attraverso il rafforzamento della dimensione interna dell'Unione (con l'adesione della Slovenia alla zona euro e con l'ingresso nello spazio Schengen di altri nove paesi) e l'ingresso – condizionato al Meccanismo di Cooperazione e Verifica (d'ora in poi MCV)[116] – di due nuovi paesi dell'Unione, Bulgaria e Romania. Con la firma della dichiarazione di Berlino venne convocata una nuova conferenza intergovernativa che avrebbe elaborato, in tempi rapidi[117], un progetto di trattato. In essa si legge «l'unificazione europea ci ha permesso di raggiungere

[112] Il 19 ottobre 2002 si tenne il referendum in Irlanda con oggetto la ratifica del Trattato di Nizza che entrò in vigore il 1° febbraio 2003.

[113] Il Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002 concluse i negoziati di adesione con i dieci Stati indicati, mentre confermò per Bulgaria e Romania l'obiettivo dell'adesione nel 2007, subordinandone il percorso al completamento delle riforme ancora necessarie.

[114] Trattato di Atene (di adesione) firmato il 16 aprile 2003.

[115] G. Ferrara, *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2002, p. 161 ss., il quale riconduce le difficoltà del processo costituzionale europeo all'assenza di un autentico potere costituente e di un *demos* europeo; D. Grimm, *La natura del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, pp. 163-166, che, diversamente da Habermas, dubita della possibilità di una piena costituzionalizzazione dell'Unione in assenza dei presupposti politici, democratici e comunicativi propri di una comunità politica; G. Azzariti, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2005, p. 413 ss., spec. p. 415, il quale critica l'incapacità del Trattato costituzionale di esprimere un autentico progetto politico e sociale; J. Habermas, *Soltanto un sogno può salvare l'Europa*, in *La Repubblica*, 9 giugno 2005, il quale, pur sostenendo la necessità di una Costituzione quale fondamento di un'Europa propriamente politica, censura l'illeggibilità del testo sottoposto a ratifica, considerandolo non «un insieme trasparente di norme fondamentali», ma la codificazione del preesistente «groviglio dei trattati internazionali», e conclude che «una Costituzione illeggibile non può stimolare la fantasia».

[116] Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, 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 e della decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

[117] I lavori della conferenza si conclusero il 19 ottobre 2007 e il trattato fu firmato a Lisbona il 13 dicembre del 2007.

pace e benessere. (…) Ogni membro ha contribuito ad unificare l'Europa, a consolidare la democrazia e lo stato di diritto»[118]. L'utilizzo del verbo "consolidare" non è casuale: esso presuppone che democrazia e Stato di diritto costituissero già il patrimonio valoriale di riferimento e fosse prioritario esplicitarlo.

Da quanto precede discende che ben prima del Trattato di Lisbona, le istituzioni dell'Unione avevano avvertito l'esigenza di formulare espressamente il substrato valoriale su cui l'ordinamento europeo si stava strutturando. Pur non essendo il risultato di un singolo «momento costituente» secondo i canoni propri dell'esperienza statale[119], tale percorso rappresenta e ha rappresentato una forma di costituzionalizzazione, sviluppatasi gradualmente[120], attraverso

[118] Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione del 50º anniversario della firma dei trattati di Roma.

[119] Si fa riferimento a quella scuola di pensiero costituzionalista che ritiene che le categorie di Costituzione e di costituzionalizzazione possano essere impiegate anche con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, pur in assenza di un potere costituente originario assimilabile a quello degli Stati nazionali. In questa prospettiva, la costituzionalizzazione europea non coincide con un momento di rottura rivoluzionaria, ma si sviluppa come processo graduale di trasformazione di un'organizzazione nata sul piano internazionalistico e progressivamente evolutasi verso forme sempre più accentuate di integrazione costituzionale. In tal senso, v., tra gli altri, C. Pinelli, *La Carta europea dei diritti e il processo di «costituzionalizzazione» del diritto europeo*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, 2003, p. 55 ss.; A. Morelli, *La formula «processo costituente europeo» tra «invenzioni» metaforiche e mutamenti semantici*, ivi, p. 299 ss.; A. Ciancio, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2021, p. 117 ss. Nella stessa direzione si colloca A. Ruggeri, *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una «costituzionalizzazione» dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, p. 77, il quale osserva come l'Unione non sia il prodotto di un fatto costituente nel senso tradizionale del termine, poiché «non v'è rottura bensì continuità costituzionale di ordine assiologico-sostanziale», sicché il processo di costituzionalizzazione europeo si caratterizza per la progressiva trasformazione dell'assetto organizzativo dell'Unione a fronte della sostanziale continuità del patrimonio valoriale di riferimento.

[120] Sul carattere lento e ibrido del processo costituzionale europeo, v. G. Amato, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2004, il quale descrive l'integrazione europea come un fenomeno segnato sin dalle origini da un «ermafroditismo», derivante dalla coesistenza di elementi propri del diritto internazionale e di tratti tipicamente costituzionali. Secondo l'A., l'Unione rappresenta il risultato di una «lenta costituzionalizzazione di un'architettura nata su un piano esclusivamente internazionalistico», nella quale i «cromosomi della Costituzione» crescono progressivamente all'interno di una struttura ancora formalmente fondata sul modello del trattato. V., anche, S. Garben, *The Constitutionalization of European Integration as a Single, Protracted "Constitutional Moment" towards the Establishment of EU Final Authority*, in M. Dani, M. Goldoni e A.J. Menéndez (a cura di), *The Legitimacy of European Constitutional Orders: A Comparative Inquiry*, Edward Elgar, 2023, p. 259 ss., spec. pp. 279-281, la quale interpreta l'intero processo di integrazione, a partire dalle pronunce fondative della Corte di giustizia, come un unico e prolungato «momento costituzionale», tuttora incompiuto, poiché la pretesa dell'Unione a un'autorità autonoma, non è ancora stata sottoposta a una deliberazione popolare sufficientemente chiara e consapevole.

spinte politiche e soluzioni giuridiche, giurisprudenziali e normative. Proprio in questa prospettiva, la codificazione dei valori nei Trattati assume il significato di una tappa essenziale nel processo di progressiva definizione dell'identità costituzionale dell'Unione, frutto di una maturazione dello stesso ordinamento europeo e dei rapporti tra quest'ultimo e gli ordinamenti nazionali.

5. *La codificazione dei valori e l'affermazione del valore giuridico vincolante (pari ai trattati) della Carta*

Come noto, la riflessione avviata con il Consiglio europeo di Berlino ha trovato il suo approdo nel Trattato di Lisbona, che pur rinunciando formalmente alla prospettiva costituzionale delineata dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ne ha recepito gran parte delle innovazioni sostanziali.

Ai fini del presente lavoro, assumono particolare rilievo tre modifiche.

In primo luogo, la codificazione espressa dei valori fondanti dell'Unione con l'inserimento dell'art. 2 TUE. La norma riprende i principi già enunciati dal previgente art. 6 TUE – libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto – e ne amplia il catalogo, includendovi espressamente la dignità umana, l'uguaglianza e i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Essa precisa, inoltre, che tali valori sono comuni agli Stati membri in una società europea caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini[121].

La scelta di collocare questa enunciazione subito dopo l'art. 1 TUE, che istituisce l'Unione e ne delinea la struttura fondamentale, rende immediatamente riconoscibile il fondamento assiologico dell'ordinamento europeo. Tale posizione suggerisce, sebbene, come noto, non esista una gerarchia tra le disposizioni della stessa fonte, che i valori costituiscono tanto la base dell'edificio europeo, quanto la direttrice di sviluppo di quest'ultimo, proiettandosi trasversalmente sull'ordinamento e permeando e orientando l'interpretazione dell'intero sistema.

In secondo luogo, con il Trattato di Lisbona, la nuova formulazione dell'art. 6 TUE, oltre ad offrire, al paragrafo 3, la base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo[122], ha

[121] Sul significato normativo del riferimento alla società contenuto nell'art. 2 TUE, v. A. von Bogdandy, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, OUP, 2024, spec. p. 3, secondo il quale il diritto dell'Unione può costituire il fondamento giuridico dell'emersione di una società europea. V. anche A. von Bogdandy, *European Society and Its Antagonists*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 301 ss.

[122] Su questo si rinvia per una analisi dettagliata e ricca di spunti, a C. Amalfitano, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, cit., spec. pp. 17-55.

attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi del paragrafo 1,[123] lo stesso valore giuridico dei trattati[124], divenendo così giuridicamente vincolante e parte integrante del diritto primario dell'Unione[125]. Tale innovazione ha consolidato la tutela dei diritti fondamentali nel sistema europeo, ponendola stabilmente al centro dell'ordinamento e dotando l'Unione di un vero e proprio "*Bill of Rights*", destinato a rafforzarne la fisionomia costituzionale[126]. La Carta funge da parametro di interpretazione e vincola tanto l'Unione quanto gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione europea, come previsto dall'art. 51, par. 1, Carta[127], oltre che offrire ai cittadini uno strumento in cui poter trovare un senso comune di identità[128].

[123] La prima frase dell'art. 6 TUE riproduce il primo comma dell'art. I-9 del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa.

[124] L. S. Rossi, «*Stesso valore giuridico dei Trattati»? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2016, p. 329 ss.

[125] G. Di Federico, *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in Id. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, p. 15 ss.

[126] In questi termini, v. O. Zetterquist, *The Charter of Fundamental Rights and the European Res Publica*, in G. Di Federico (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights,* cit., p. 11.

Sulla posizione centrale assunta dalla Carta nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. altresì S. Iglesias Sánchez, *The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights*, in *CMLR,* n. 5, 2012, p. 1565 ss. L. S. Rossi, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2002, p. 565 ss.

Significative, in proposito, sono le conclusioni dell'AG Bot, presentate il 5 aprile 2011 nella causa C-108/10, *Scattolon*, ECLI:EU:C:2011:211, punto 108: «[C]onsiderato che la Carta occupa, attualmente, una posizione centrale nel sistema di tutela dei diritti fondamentali in seno all'Unione, essa deve costituire, a mio avviso, la norma di riferimento ogniqualvolta la Corte sia chiamata a pronunciarsi sulla conformità di un atto dell'Unione o di una disposizione nazionale con i diritti fondamentali tutelati dalla Carta stessa».

[127] Sulla cui portata la dottrina è vasta. *Ex multis*, G. D'Agnone, M.E. Bartoloni, *The Scope of Application of the Charter: Theory and Practice*, in M.E. Bartoloni (ed.), *The Charter of Fundamental Rights within the EU Legal Order*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 65 ss.; N. Lazzerini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, 2018, spec. p. 183 ss.; P. Mengozzi, *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *SIE*, n. 1, 2015, p. 23 ss.; A. Tizzano, *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *DUE* n. 3, 2014, p. 429 ss.; 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, par. 1*, in *SIE*, n. 3, 2014, p. 445 ss.; K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, cit.

[128] In questi termini, L. S. Rossi, *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le traité de Lisbonne* in *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, 2010, Dalloz, p. 620.

Infine, il Trattato di Lisbona ha introdotto l'art. 19 TUE, disposizione destinata ad assumere un ruolo centrale nella successiva evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia in materia di valori. La norma affida alla Corte di giustizia e ai giudici nazionali il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati – come era già previsto all'art. 220 TCE – e impone agli Stati membri di predisporre rimedi giurisdizionali effettivi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione[129]. Sebbene concepibile come disposizione organizzativa relativa al sistema giurisdizionale dell'Unione, l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, diverrà il principale fondamento giuridico per la giustiziabilità dei valori, e in particolare per il valore dello Stato di diritto.

Nel loro insieme, le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona devono essere lette non come interventi autonomi e indipendenti, bensì come elementi di una più ampia opera di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'Unione e, come sostenuto dalla dottrina, una sorta di "*EU constitutional safety net*", ossia una rete costituzionale sovranazionale capace di impedire o correggere le regressioni valoriali da parte degli ordinamenti nazionali[130]. Gli artt. 2, 6 e 19 TUE configurano infatti una relazione funzionale tra valori, principi, diritti e giustiziabilità: i valori enunciati dall'art. 2 TUE definiscono il fondamento assiologico e costituzionale dell'Unione; i principi e la Carta dei diritti fondamentali, cui l'art. 6 TUE riconosce rango di diritto primario, ne rappresentano la principale traduzione normativa; l'art. 19 TUE assicura infine l'esistenza degli strumenti giurisdizionali necessari a garantirne il rispetto e l'effettività. Ne deriva un sistema nel quale la tutela giurisdizionale non costituisce soltanto una garanzia procedurale, ma diviene il meccanismo attraverso il quale i valori fondativi dell'Unione e i diritti che da essi discendono possono essere concretamente preservati[131].

[129] Sul principio in generale, G. Tesauro, *Art. 19*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, 2014, p. 195 ss. Si v. più diffusamente la trattazione del capitolo V.

[130] S. Iglesias Sánchez, *The Role of the Court of Justice of the EU in Transition 2.0,* in M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), *Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, 2023, p. 471 ss., spec. pp. 479-481.

[131] In senso critico R. Aroso Duarte, M. Bonelli, *The Court of Justice of the European Union and Dissensus over Liberal Democracy*, in R. Coman, C. Bădulescu, T. Christiansen, M. Simoncini (eds), *The Palgrave Handbook of Dissensus over Liberal Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, 2026, p. 295 ss. Gli A. ricordano che posto che le cause del dissenso intorno ai valori dell'art. 2 TUE non sono soltanto giuridiche, ma presentano anche una dimensione politica, economica e sociale, la risposta giudiziaria risulta necessariamente parziale (p. 307). Si v. per questi profili le considerazioni puntuali e approfondite svolte nel capitolo IV.

Capitolo II

NATURA, FUNZIONE E PORTATA DELL'ART. 2 TUE

Sommario: 1. I valori quale condizione di adesione all'Unione europea. – 1.1. (*segue*) e di permanenza degli Stati membri nell'Unione. – 2. La natura giuridica e la portata dell'art. 2 TUE. – 3. Valori e obiettivi. – 4. Valori e principi. – 5. Valori e diritti fondamentali. – 6. La diversa formulazione delle due frasi dell'art. 2 TUE.

1. *I valori quale condizione di adesione all'Unione europea*

La formulazione dell'art. 2 TUE[1] introdotta con il Trattato di Lisbona – in virtù della quale la categoria giuridica dei principi fondativi prevista dal trattato di Amsterdam diviene quella dei valori fondanti – completa il processo di codificazione delle fondamenta dell'Unione europea, fissando una parte fondamentale del quadro costituzionale europeo: il "nucleo duro" su cui si poggia l'intero ordinamento.

[1] Sull'art. 2 TUE, sulla portata giuridica dei valori ivi enunciati e sul loro significato costituzionale, v., *ex multis*, K. Lenaerts, *Landmark Decisions of the Court of Justice: New Perspectives Following the "Values of the Union" Judgment*, Europa Lecture, Europa Institute, Leiden Law School, 19 giugno 2026; A. Rosas, *Defending EU Values: Mission Impossible?*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 253 ss.; M. Klamert, D. Kochenov, *Article 2 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd ed., OUP, 2024, p. 26 ss.; K. Lenaerts, *On Values and Structures: The Rule of Law and the Court of Justice of the European Union*, in A. Södersten, E. Hercock (eds.), *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2023, p. 12 ss.; T.T. Koncewicz, *Values*, in S. Garben, L. Gormley (eds.), *Oxford Encyclopedia of EU Law*, OUP, 2023; P. Mori, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE* n. 1, 2021, p. 73 ss.; L.S. Rossi, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, pp. IV ss.; M. Safjan, *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, n. 3, 2019, p. 425 ss.; 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 *GLJ,* n. 8, 2019, p. 1182 ss.; B. Nascimbene, *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., p. 631 ss.; L. Fumagalli, *Art. 2 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Giuffrè, 2014, p. 11 ss.; L.S. Rossi, *Fundamental Values, Principles, and Rights after the Treaty of Lisbon: The Long Journey toward a European Constitutional Identity*, in F. Berrod, J. Gerkrath, R. Kovar, C. Mestre, V. Michel, S. Pierré-Caps, D. Ritleng, D. Simon (dir.), *Europe(s), droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, p. 511 ss.

Infatti, il rispetto dei valori dell'art. 2 TUE (c.d. criterio politico)[2] – accanto ai criteri economico, dell'*acquis* e della capacità di assorbimento da parte dell'Unione – costituisce una delle condizioni che furono stabilite durante il Consiglio di Copenaghen del 1993[3], e poi integrate prima nell'art. 6, par. 1, TUE e, oggi, nell'attuale art. 49 TUE[4].

Come affermato dal Presidente Koen Lenaerts, il soddisfacimento di tale requisito, *condicio sine qua non* per l'adesione all'Unione, presuppone un processo di allineamento costituzionale dell'ordinamento candidato ai valori di cui all'art. 2 TUE[5]. L'inserimento di questo criterio mira, da un

[2] Sul rapporto tra valori fondanti e politica di allargamento v., tra gli altri, R. Silvestre, *La crisi dei valori comuni e dello Stato di diritto nell'Europa centro-orientale:quale futuro per l'integrazione europea?*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025; T. Russo, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2024; C. Hillion, *Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection*, SIEPS European Policy Analysis, n. 11, 2013, p. 1 ss.; G. de Búrca, *Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, n. 2, 2003, p. 679 ss.; M. Cremona, *Accession to the European Union: membership conditionality and accession criteria,* in *Polish Yearbook of International Law,* n. 25, 2001, p. 219.

[3] Consiglio europeo di Copenaghen, 21 e 22 giugno 1993, cit. Ben prima della formulazione dei criteri di Copenaghen, la possibile esistenza di condizioni sostanziali per l'ammissione di nuovi Stati membri era già emersa, seppure incidentalmente, nella causa *Mattheus c. Doego* (sentenza del 22 novembre 1978, causa 93/78, *Lothar Mattheus c. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*, ECLI:EU:C:1978:206). La controversia traeva origine da un accordo concluso tra due operatori economici, nel quale il rimborso di determinate spese era stato subordinato all'accertamento, da parte della Corte di giustizia, dell'assenza di ostacoli giuridici all'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea. Il giudice nazionale domandò pertanto se l'art. 237 TCEE (oggi art. 49 TUE) si limitasse a disciplinare gli aspetti formali e procedurali dell'ammissione oppure imponesse anche condizioni sostanziali agli Stati candidati. La Corte escluse che il contenuto di tali condizioni potesse essere determinato giudizialmente *ex ante*, osservando che esse dovevano essere definite, di volta in volta, dalle autorità indicate dal Trattato nell'ambito della procedura di adesione. Pur senza condurre al riconoscimento di criteri sostanziali direttamente desumibili dall'art. 237 TCEE, la vicenda testimonia come l'esigenza di individuare parametri giuridici predeterminati per l'ammissione fosse già avvertita molti anni prima del Consiglio europeo di Copenaghen. In questa limitata prospettiva, gli interrogativi sollevati nella causa anticipano il successivo passaggio da condizioni rimesse essenzialmente al negoziato politico a criteri espressamente formulati, incentrati sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sulla tutela dei diritti fondamentali.

[4] M. Puglia, *Commento Art. 49 TUE*, in A. Tizzano, (a cura di), cit., p. 333 ss.; Si ricordi che prima del Trattato di Lisbona, il criterio politico era costituito da stato di diritto, democrazia e rispetto dei diritti fondamentali. Diversamente, l'art. 49 TUE stabilisce che il criterio politico è costituito da tutti i valori dell'art. 2 TUE.

[5] Sul principio di allineamento costituzionale, v. K. Lenaerts, *Celebrating 20 Years Together, intervento pronunciato in occasione della conferenza 20 Years Since the Accession of 10 States to the European Union: A New Constitutional Moment for Europe,* Lussemburgo, 3 maggio 2024, in *Eurojus*, n. 2, 2024, p. 178 ss., secondo cui uno Stato candidato deve «*align its own constitution and national identity with the values on which the EU is founded as a*

lato, a integrare il processo di adesione, tradizionalmente dominato da valutazioni politiche, con un sistema fondato su condizioni predeterminate, criteri verificabili e procedure di monitoraggio affidate principalmente alla Commissione, al fine di rendere il percorso di adesione più trasparente e prevedibile[6]; dall'altro lato, mira a promuovere trasformazioni istituzionali, economiche e costituzionali degli ordinamenti dei Paesi candidati, al fine di adeguare le strutture interne all'art. 2 TUE[7].

La fase di preadesione rappresenta il momento per verificare in modo approfondito l'allineamento dello Stato candidato ai valori fondanti dell'Unione, poiché è in questa fase che l'Unione conserva il massimo potere di influenza nei suoi confronti. Come evidenziato dalla dottrina, tale circostanza è alla base del cosiddetto "*Copenhagen dilemma*", ossia l'asimmetria esistente tra la forte capacità di condizionamento esercitata durante i negoziati e la più limitata efficacia dei meccanismi di controllo disponibili nei confronti degli Stati già membri[8]. Sebbene tale squilibrio sia stato parzialmente mitigato dall'introduzione di nuovi strumenti di condizionalità finanziaria collegati all'accesso ai fondi dell'Unione, per gli Stati già membri che violano lo stato di diritto[9] e i diritti fondamentali previsti dalla Carta[10], esso continua a rappresentare un profilo problematico.

condicio sine qua non for accession». L'A. qualifica, inoltre, l'adesione come un vero e proprio «*constitutional moment*», nel quale l'ordinamento del nuovo Stato membro viene riconosciuto come conforme ai valori fondanti dell'Unione.

[6] V. Veebel, *Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation*, in *Studies of Transition States and Societies*, n. 3, 2011, p. 3 ss.

[7] Si legga in dottrina F. Casolari, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 1, 2024, p. 267. L'A. valorizzando il rapporto tra gli artt. 8 e 49 TUE, oltre che con l'art. 2 TUE, afferma: «[E]ntrambi i parametri normativi determinano una applicazione extraterritoriale dell'*acquis* sovranazionale relativo agli elementi identitari dell'Unione, contribuendo così alla trasformazione dell'identità degli Stati in questione, che da Paesi terzi si avviano a divenire Stati membri». L'A. richiama quindi le conclusioni sull'allargamento adottate dal Consiglio nel dicembre 2023, secondo le quali «[i]l rispetto dei valori su cui si fonda l'UE e l'impegno a promuoverli […] sono essenziali per tutti i partner che aspirino ad aderirvi». In relazione all'art. 8 TUE si legga sempre F. Casolari, *Article 8 TEU on the EU's relationship with neighbouring countries*, in P. Herzog, C. Campbell, G. Zagel (eds.), Smit & Herzog on the Law of the European Union, LexisNexis, 2023, p. 1.

[8] M. Carta, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Eurojus*, n. 4, 2022, p. 177, spec. pp. 184-185.

[9] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

[10] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili, tra gli altri, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus e al Fondo di coesione.

La ragione di tale asimmetria risiede nel fatto che, durante il processo di adesione, l'Unione può subordinare l'ingresso del Paese candidato al soddisfacimento di rigorose condizioni politiche e istituzionali, beneficiando dell'elevato potere di attrazione esercitato dalla prospettiva dell'adesione. Una volta acquisito lo *status* di Stato membro, invece, tale leva si attenua sensibilmente: lo Stato beneficia ormai dei diritti derivanti dai Trattati e, in assenza di un meccanismo di espulsione dall'Unione, gli strumenti a disposizione delle istituzioni europee per reagire a eventuali regressioni risultano inevitabilmente più limitati.

L'insuccesso della procedura di cui all'art. 7 TUE – come dimostra l'attivazione nei confronti di Polonia[11] e Ungheria[12] – costituisce una ulteriore manifestazione di tale criticità. Il malfunzionamento della c.d. "opzione nucleare"[13], che permane nonostante le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, è dovuto non solo e non tanto alla formazione, in seno alle istituzioni intergovernative, di alleanze volte a bloccare il ricorso alle stesse, quanto principalmente alla generale reticenza dei Governi degli Stati membri ad utilizzare tali procedure[14]. Ciò pone in luce il rischio che riforme adottate

[11] Commissione europea, *Proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE sullo Stato di diritto in Polonia*, COM(2017) 835 final, 20 dicembre 2017. La procedura è stata chiusa dalla Commissione il 29 maggio 2024 mediante il ritiro della proposta motivata, senza che si giungesse all'accertamento previsto dall'art. 7, par. 2, TUE né all'adozione delle sanzioni di cui al successivo par. 3.

[12] Parlamento europeo, risoluzione del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori sui quali si fonda l'Unione, 2017/2131(INL), P8_TA(2018)0340; la relativa procedura risulta tuttora pendente.

[13] V. *State of the Union Address 2013*, Strasburgo, 11 settembre 2013, SPEECH/13/684, in cui il Presidente della Commissione Barroso ha definito l'art. 7 TUE opzione nucleare.

[14] In relazione ai due casi che finora sono noti, Polonia e Ungheria, il Consiglio non ha organizzato le audizioni informali nell'ambito del Consiglio Affari Generali in modo regolare, strutturato e aperto, oltre a non aver mai votato ai sensi dell'art. 7, par. 1 TUE. Dunque, l'inazione del Consiglio e della sua Presidenza (o meglio Presidenze, vista la turnazione ogni sei mesi), influenza in modo significativo il corso e gli esiti dello strumento *ex* art. 7, par. 1, TUE. In questi termini si esprime anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2022 *sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, relative a Polonia e Ungheri*a (2022/2647(RSP)). L'influenza deriva dal fatto che la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione decide l'agenda politica e l'ordine del giorno – che è spesso condizionato, anche strumentalmente, dall'emergere di priorità politiche (si pensi alla crisi pandemica e alla guerra in Ucraina) –; e può dunque stabilire l'*an*, il *modus* e il *quomodo* delle audizioni con i Paesi coinvolti nella procedura *ex* art. 7, par. 1, TUE. Si v. sul punto l'analisi di G. Hernández, *The Powers of the Presidency of the Council of the EU to Shape the Rule of Law Enforcement Agenda: The Article 7 Case*, in *JCMS*, n,5 2023, p. 1159 ss. Si segnala altresì che l'art. 7 TUE non detta specifiche ulteriori se non solo la regola per cui il Consiglio deve ascoltare lo Stato membro prima di prendere una decisione, le regole procedurali sono lasciate alla discreziona-

per soddisfare i criteri di adesione possano essere successivamente indebolite o addirittura smantellate.

Al fine di ridurre il rischio di regressione, l'Unione ha progressivamente rafforzato il ruolo del rispetto dei valori nel processo di adesione. La centralità acquisita dai valori – ai quali sono dedicati due specifici capitoli (i capitoli 23 e 24 concernenti il sistema giudiziario, i diritti fondamentali, la giustizia, la libertà e la sicurezza) nel corso del negoziato – emerge dalla successione, negli anni, delle comunicazioni della Commissione relative alle diverse strategie di allargamento. La loro lettura evidenzia il passaggio da valutazioni della Commissione relativamente generiche a un meccanismo che subordina l'apertura e la chiusura dei capitoli negoziali al soddisfacimento di specifici *benchmarks*, sottoponendo al contempo il Paese candidato a un controllo costante dell'attuazione delle riforme richieste[15]. In tale contesto si colloca

lità dell'istituzione (v. le regole procedurali relative alle audizioni previste dall'art. 7, par. 1, TUE adottate dal Consiglio nel luglio del 2019, consultabili https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10641-2019-REV-2/en/pdf). Per un commento critico della dottrina si legga L. Pech, D. Kochenov; S. Platon, *The European Parliament Sidelined: On the Council's distorted reading of Article 7(1) TEU*, in *VerfBlog,* 8 dicembre 2019). Più dettagliatamente, il ruolo della Presidenza del Consiglio di fissare, per ciascuna formazione del Consiglio, progetti di ordine del giorno è espressamente previsto nel regolamento interno dell'istituzione, agli artt. 2, par. 7, e 3. Siffatta prerogativa, secondo la dottrina (Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency,* in *Journal of European Public Policy*, n. 1, 2003, p. 1 ss.; più recentemente si veda, F. M. Häge, *The Scheduling Power of the EU Council Presidency*, in *Journal of European Public Policy*, n. 5, 2017, p. 695 ss.) viene esercitata attraverso tre modalità: *a)* la definizione dell'agenda stessa – attività detta anche di "imprenditoria politica" – attraverso la quale vi è l'introduzione di vecchie e nuove questioni di cui la Presidenza intende occuparsi; *b)* la strutturazione dell'agenda, ovverosia l'attività di attribuzione di priorità a determinati problemi; e *c)* da ultimo, la esclusione di determinati temi dall'agenda. Ed è attraverso le modalità *b)* e c) che il Consiglio ha evitato di agire.

Sulla possibilità di migliorare lo strumento ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE si v. il recente studio di L. Pech, J. Jaraczewski, *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: Updated and New Article 7(1) TEU Recommendations,* CEU Democracy Institute Working Papers No. 2, 2023.

[15] Cfr., per la prima fase, Commissione europea, *Strategy Paper and Report on the Progress towards Accession by each of the Candidate Countries*, COM(2000) 700 final, 8 novembre 2000, nonché le successive strategie annuali, fino a *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010*, COM(2009) 533 final, 14 ottobre 2009. Sull'affermazione del nuovo approccio, v. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, COM(2011) 666 final, 12 ottobre 2011; *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, COM(2012) 600 final, 10 ottobre 2012; e, soprattutto, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, COM(2013) 700 final, 16 ottobre 2013, p. 2, ove la Commissione afferma che «the rule of law is now at the heart of the enlargement process» e sottolinea «the importance of addressing the fundamentals first». Tale impostazione è stata successivamente consolidata in *EU Enlargement Strategy*, COM(2015) 611 final, 10 novembre 2015; *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, 6 febbraio

l'affermazione dell'approccio c.d. *fundamentals first*, fondato sulla premessa che alcuni aspetti (il rispetto dello Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, la tutela dei diritti fondamentali e la lotta alla corruzione) costituiscono il presupposto stesso per il corretto funzionamento dell'intero *acquis* dell'Unione. Ne consegue che tali elementi devono: *a)* essere affrontati sin dalle prime fasi del processo di adesione; *b)* essere oggetto di monitoraggio per tutta la durata dei negoziati; e *c)* dimostrare non soltanto l'adozione formale di riforme legislative, ma anche la loro effettiva attuazione e sostenibilità nel tempo[16]. Sembra così determinarsi un passaggio da una concezione statica dei criteri di Copenaghen, intesi come condizioni da verificare al momento dell'adesione, ad una concezione dinamica fondata su un esame continuo della capacità dello Stato candidato di garantire nel tempo il rispetto dell'art. 2 TUE.

Bisogna tuttavia sottolineare come, nonostante le innovazioni sopracitate, se si leggono i *progress report* relativi alla situazione dei singoli Paesi candidati, si può rilevare come che la politica di allargamento non è ancora esente da storture e carenze derivanti dalle modalità con cui la Commissione valuta il rispetto dei valori dell'Unione.

È stato osservato che la Commissione tende a concentrare la propria attenzione prevalentemente sul rispetto dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali, trascurando altri valori come la dignità umana, il pluralismo, la tolleranza, la solidarietà e la giustizia[17]. Inoltre, il fatto che la Commissione, nel verificare l'allineamento nazionale allo Stato di diritto, prenda in considerazione solo il funzionamento delle istituzioni giudiziarie non è sufficiente a valutarne il rispetto[18]. Ne deriva un accertamento frammentario dell'effettiva adesione dello Stato candidato all'identità assiologica dell'Unione. La Commissione tende altresì a misurare i progressi principalmente in termini quantitativi, valorizzando il numero di norme adottate e il grado di conformità all'*acquis*, senza prestare sufficiente attenzione alla qualità della legislazione, alla sua coerenza, stabilità ed effettiva applicazione nell'ordinamento nazionale. Un approccio di questo tipo rischia di favorire

2018; *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, 5 febbraio 2020, nonché nelle comunicazioni annuali sulla politica di allargamento e nei relativi pacchetti adottati dalla Commissione nel periodo 2020-2024.

[16] Tra le comunicazioni citate nella nota precedente assumono particolare rilievo le comunicazioni COM(2011) 666 final e COM(2012) 600 final, nelle quali si assiste rispettivamente all'emersione dell'approccio *fundamentals first*, alla centralità dei capitoli 23 e 24.

[17] In questo senso J. Wouters, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, in *EP*, n. 1, 2020, p. 267.

[18] In questi termini, L. Louwerse, E. Kassoti, *Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 1, 2019, p. 223 ss.

riforme meramente formali e rapidamente reversibili, incapaci di produrre una trasformazione strutturale e duratura delle istituzioni nazionali[19]. Infine, il monitoraggio della Commissione sarebbe fondato prevalentemente sulla verifica dell'adozione di riforme legislative e istituzionali piuttosto che sull'effettivo radicamento dei valori europei nella società e nella cultura politica dello Stato candidato[20].

Si tratta di criticità che potrebbero essere almeno in parte attenuate mediante un affinamento degli strumenti di valutazione della Commissione, come *benchmark* più sofisticati, un monitoraggio maggiormente qualitativo e una più approfondita analisi dell'attuazione concreta delle riforme. Più complesso appare, invece, un diverso ordine di problemi, legato alla tensione strutturale tra la logica della condizionalità valoriale e le esigenze geopolitiche che inevitabilmente caratterizzano la politica di allargamento. Il rischio è che le considerazioni geopolitiche e strategiche, portatrici dell'obiettivo della stabilizzazione regionale e della sicurezza, prevalgano sulla rigorosa applicazione del principio di condizionalità fondato sui valori[21]. Ciò presenta un evidente collegamento con il "dilemma di Copenhagen": se l'Unione rinuncia ad applicare in modo rigoroso la condizionalità già nella fase dell'adesione, il rischio di regressioni successive all'ingresso risulta inevitabilmente amplificato.

Proprio per cercare di evitare che ragioni di opportunità politica compromettano la credibilità del processo di adesione, nella metodologia di allargamento è stato introdotto il principio di reversibilità[22]. Quest'ultimo

[19] *Ibidem*, p. 225. La forte pressione esercitata dal processo di recepimento dell'*acquis* può produrre effetti controproducenti sul piano della qualità dell'ordinamento giuridico nazionale. La necessità di adottare in tempi relativamente brevi un elevato numero di atti normativi favorisce infatti fenomeni di inflazione legislativa, caratterizzati da continui interventi di modifica, scarsa stabilità del quadro normativo e difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni. Ne possono derivare incoerenze sistematiche, sovrapposizioni normative e problemi applicativi che finiscono per compromettere alcuni dei requisiti essenziali dello Stato di diritto, quali la certezza del diritto, la prevedibilità delle norme e la loro effettiva applicabilità.

[20] *Ibidem*, p. 229. Richiamando le riflessioni di Brian Tamanaha (*On the Rule of Law: History, Politics, Theory,* CUP, 2004, pp. 10-13), le A. osservano che il consolidamento della rule of law non dipende esclusivamente dall'esistenza di istituzioni efficienti o di una legislazione formalmente adeguata, ma richiede altresì la diffusione di una cultura della legalità, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e una diffusa convinzione circa la necessità che l'azione politica sia effettivamente sottoposta al diritto. Sebbene la Commissione abbia progressivamente riconosciuto l'importanza di tali fattori, essi continuano a occupare una posizione marginale nei meccanismi di valutazione preadesiva, che restano prevalentemente orientati verso parametri normativi e istituzionali.

[21] J. Wouters, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?,* cit., p. 267.

[22] Si fa riferimento alla comunicazione già citata COM(2020) 57 final, nella quale si assiste all'introduzione di una metodologia fondata su maggiore condizionalità, monitoraggio conti-

impone che non soltanto i progressi, ma anche le stagnazioni e le regressioni producano conseguenze concrete nel corso dei negoziati, consentendo il congelamento dei benefici e dei finanziamenti accordati ai paesi candidati, la sospensione dei negoziati, la riapertura di capitoli già chiusi[23]. Tali misure si basano sulla valutazione annuale della Commissione, in particolare con riferimento alle modifiche connesse allo Stato di diritto. Nel rapporto sullo stato di diritto del 2024, per la prima volta, la Commissione ha incluso anche quattro Paesi candidati (Albania, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia) mettendoli, dunque, sullo stesso piano degli Stati membri. Il fine dichiarato di tale inclusione è favorire riforme che permettano di conseguire *progressi irreversibili in materia di democrazia e Stato di diritto* prima dell'adesione e di mantenere livelli elevati dopo l'adesione (corsivo per enfatizzare)[24].

La reversibilità mira, dunque, a garantire l'effettiva applicazione della logica del "*more for more, less for less*", preservando i requisiti di merito anche nei momenti in cui considerazioni geopolitiche potrebbero indurre ad attenuare il rigore della condizionalità. La reversibilità, volta a reagire alle regressioni rispetto ai valori dell'Unione, sembra realizzare nella fase preadesione ciò che l'art. 7 TUE non riesce a conseguire nella fase post-adesione, con una potenziale efficacia maggiore, in quanto il Paese candidato conserva un forte interesse a ottenere lo *status* di Stato membro. Particolarmente significativa a questo proposito risulta la recente risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia di allargamento del 2026[25]. Da un lato, il Parlamento

nuo e reversibilità del processo di adesione. Il concetto della reversibilità è stato utilizzato anche dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni. In particolare, in quelle del 23 e 24 giugno 2022 in cui afferma che «invita la Commissione, l'alto rappresentante e il Consiglio a portare avanti, basandosi sulla metodologia riveduta, la graduale integrazione tra l'Unione europea e la regione già durante il processo di allargamento stesso, in modo reversibile e basato sul merito» (punto 16). Ancora, nelle conclusioni sull'allargamento del 12 dicembre 2023 il Consiglio riafferma questo concetto «[I]n linea con le precedenti conclusioni del Consiglio e nel quadro dei criteri politici di Copenaghen, il Consiglio riafferma la necessità di un'equa e rigorosa condizionalità, del principio meritocratico e della reversibilità. Il Consiglio sottolinea l'importanza di garantire che l'UE possa mantenere e rafforzare il suo sviluppo, compresa la capacità di integrare nuovi membri. Il Consiglio continua ad attendersi che i partner assumano la titolarità e dimostrino la credibilità dei loro impegni e della loro volontà politica mediante l'attuazione delle necessarie riforme e progressi tangibili sulle questioni fondamentali» (punto 2 delle conclusioni).

[23] Il principio di reversibilità solleva, in prospettiva, anche la questione della tutela giurisdizionale dei Paesi candidati: occorre chiedersi se essi possano impugnare gli atti delle istituzioni europee che sospendono o interrompono il percorso di adesione e invocare un legittimo affidamento fondato sulle precedenti valutazioni positive o sugli impegni assunti nei loro confronti.

[24] Comunicazione della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2024)800 final, 24 luglio 2024.

[25] Parlamento europeo, risoluzione dell'11 marzo 2026 sulla strategia di allargamento dell'UE, P10_TA(2026)0077, adottata sulla base della relazione della commissione AFET, rel. Petras Auštrevičius, doc. A10-0016/2026, procedura 2025/2110(INI).

definisce l'allargamento «una risposta strategica alla nuova realtà geopolitica» e «un investimento della massima importanza per la sicurezza e la stabilità dell'UE», sottolineando che il mancato allargamento rischierebbe di creare «zone grigie geopolitiche vulnerabili all'influenza malevola di paesi non UE» e, in particolare, della Russia e della Cina[26]. Dall'altro lato, esso ribadisce con altrettanta forza che l'adesione deve rimanere «*un processo meritocratico e reversibile*», nel quale «i progressi *irreversibili* in materia di Stato di diritto, democrazia e valori fondamentali rimangono la *pietra angolare*»[27] del processo di integrazione. Secondo il Parlamento «non possono esserci scorciatoie quando sono in gioco i valori e i principi fondamentali dell'UE»[28]. In questa prospettiva, esso promuove un modello di "*geostrategic enlargement, but strictly merit-based enlargement*", nel quale le considerazioni di sicurezza possono giustificare una rinnovata priorità politica dell'allargamento, ma non possono sostituire né attenuare il rigoroso accertamento del rispetto dei valori fondativi da parte dei paesi candidati. Sebbene il ragionamento sia auspicabile e condivisibile, l'equilibrio tra priorità geopolitiche e rigore della condizionalità rimane precario. Quanto più l'allargamento viene considerato necessario per la sicurezza dell'Unione, tanto più diverrà difficile rinviarne il compimento in presenza di carenze nel rispetto dei valori.

1.1. (segue) …*e di permanenza degli Stati membri nell'Unione*

L'art. 2 TUE non costituisce soltanto una condizione per l'adesione all'Unione, ma anche un criterio – sebbene non esista un meccanismo di espulsione – per la permanenza degli Stati membri al suo interno. L'adesione, infatti, rappresenta «*the starting point in value protection, not the finish line*»[29], sicché il rispetto dei valori dell'art. 2 TUE è un impegno costante che deve continuare a vincolare lo Stato membro successivamente al suo ingresso nell'Unione[30]. Particolarmente suggestiva è l'immagine proposta dalla dottrina che evoca il passaggio dai *values* alle *virtues*: la proclamazione dei valori

[26] *Ibidem*, punto 2.

[27] *Ibidem*, considerando H.

[28] *Ibidem*, punto 8.

[29] L'espressione è di K. Lenaerts, *Celebrating 20 Years Together* discorso di apertura pronunciato alla conferenza *20 Years Since the Accession of 10 States to the European Union: A New Constitutional Moment for Europe*, Corte di giustizia dell'Unione europea, Lussemburgo, 3 maggio 2024, pubblicato in *Eurojus*, n. 2, 2024, p. 172 ss., spec. p. 178.

[30] L.S. Rossi, "*Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, n. 1, 2025, p. 1 ss., spec. pp. 4-7; C. Hillion, *Reversing a Member State's Regression and Restoring (Its) Union Membership: EU Law as Mandatory Toolbox of "Transition 2.0"*, in M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), *Transition 2.0,* cit., p. 497 ss., spec. pp. 506-513.

deve tradursi nella loro pratica costante, senza la quale essi rimarrebbero «*an empty shell: full of constitutional rhetoric, but not much more*»[31].

È proprio in questo senso che, nella sentenza *Repubblika*[32], la Corte di giustizia riconosce espressamente il principio di non regressione[33], sulla base di una lettura congiunta degli artt. 2 e 49 TUE.

[31] T.T. Koncewicz, *Values*, cit., p. 6.

[32] Corte giust., sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, punti 63 e 64. In dottrina si veda, D. Kochenov, A. Dimitrovs, *Solving the Copenhagen dilemma: the Repubblika decision of the European Court of Justice*, in *Verfsblog*, 28 aprile 2021; M. Leloup, D. Kochenov, A. Dimitrovs, *Non-regression: opening the door to solving the "Copenhagen dilemma"? All eyes on case C-896/19 Repubblika v Il-Prim Ministru,* Working Paper No. 15, RECONNECT, giugno 2021; M.E. Bartoloni, *Limiti ratione temporis all'applicazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva: riflessioni in margine alla sentenza Repubblika c. Il-Prim Ministru*, in *Osservatorio europeo*, maggio 2021, p. 1 ss.; A. Festa, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblika alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2021, p. 72 ss.; C. Hillion, *Reversing a Member State's Regression and Restoring (Its) Union Membership: EU Law as Mandatory Toolbox of "Transition 2.0"*, cit.

Prima di essere enunciato nella sentenza *Repubblika*, il principio di non regressione è stato suggerito, come riporta l'AG Tanchev nelle sue conclusioni (presentate il 27 giugno 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.,* ECLI:EU:C:2019:551, punto 69), dall'Autorità di vigilanza dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) nelle osservazioni alla causa *A.K.* In particolare, in quella occasione, la Corte era stata investita di una questione pregiudiziale di interpretazione del combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, comma 2, TUE e degli artt. 267, comma 3, TFUE, 47 Carta e, altresì, della direttiva 2000/78/CE (sulla parità di trattamento in materia di occupazione) in relazione alla riforma della giustizia polacca. L'autorità di vigilanza EFTA ha sostenuto che questioni come quella del caso di specie dovevano essere risolte tenendo conto del principio di non regressione – fondato, secondo l'autorità, sugli artt. 2, 7, 49 TUE e 53 Carta – in virtù del quale gli Stati devono organizzare i loro sistemi giudiziari in conformità con il diritto dell'UE senza apportare modifiche che indeboliscono l'indipendenza della magistratura.

[33] Il principio è rinvenibile, ancora prima che nel diritto dell'Unione europea, nel diritto internazionale sia come regola di giudizio della Corte EDU a difesa dello standard minimo di tutela dei diritti fondamentali ai sensi della Convenzione (si v. tra tutti J. Gerards, *Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 3, 2022, p. 451), sia quale clausola (inserita per la prima volta con l'Accordo di libero scambio nordamericano, NAFTA) a protezione dell'ambiente negli ordinamenti nazionali per incoraggiare gli investimenti (si v. A.D. Mitchell, J. Munro, *An International Law Principle of non-regression from environmental protections*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 1, 2023, p. 35) e, altresì, come principio consolidato sempre più utilizzato nelle controversie sul clima (E. N. Němec, M. Damohorský, *Climate Litigation in Europe: a discussion about emerging trends in the context of principle of non-regression*, in *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, n. 1, 2024, p. 131; M. Prieur, *The Principle of Non-Regression* in L. Krämer and E. Orlando (eds.), *Principles of Environmental Law,* Edward Elgar, 2018, p. 251; Id., *Une vraie fausse création juridique: le principe de non-régression,* in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente,*

La sentenza traeva origine da una controversia relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione del sistema maltese, previsto dalla Costituzione, di nomina dei giudici. Pur concludendo che il coinvolgimento del Primo ministro maltese nel relativo procedimento di nomina dei giudici non fosse di per sé idoneo a compromettere l'indipendenza della magistratura, la Corte ha colto l'occasione per formulare alcune considerazioni di ben più ampia portata sistemica. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno osservato che le disposizioni costituzionali oggetto del giudizio erano già in vigore al momento dell'adesione di Malta all'Unione europea. Tale circostanza assume rilievo decisivo, poiché l'ammissione di uno Stato membro ai sensi dell'art. 49 TUE presuppone necessariamente il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE. Ne consegue che l'adesione implicava il riconoscimento della compatibilità dell'ordinamento nazionale con tali valori[34]. Muovendo da tale premessa la Corte afferma che dal combinato disposto degli artt. 2 e 49 TUE discende l'obbligo per gli Stati membri di non modificare la propria normativa, rispetto al momento dell'adesione, in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto. Nel caso di specie, tale obbligo impone agli Stati membri di evitare che le modifiche della legislazione in materia di organizzazione della giustizia determinino una regressione nella tutela dello Stato di diritto, astenendosi dall'adottare misure che possano pregiudicare l'indipendenza dei giudici[35].

Prima facie il principio di non regressione potrebbe apparire come una mera esplicitazione di obblighi già desumibili dagli artt. 2 e 49 TUE. Non sono mancate, peraltro, critiche che ne hanno contestato la presunta concezione semplicistica della evoluzione o involuzione degli Stati membri in termini di regressione presupposta da tale principio, nonché l'assenza di criteri sufficientemente determinati per individuare il momento in cui una determinata riforma possa qualificarsi come regressiva[36]. Tali obiezioni non sembrano tuttavia persuasive. Da un lato, esse sembrano confondere l'assenza di parametri applicativi già compiutamente definiti con l'assenza di un criterio giuridico. Non sorprende, infatti, che i criteri attraverso cui accertare

n. 2, 2016, p. 131; ID., *Le nouveau principe de "non regression" en droit de l'environnement,* in M. Prieur and G. Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement,* Bruylant, 2012; ID., *De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression en droit de l'environnement*, *IUCN Academy Environnement Law e-Journal,* n. 1, 2011, p. 26. Sulla natura giuridica e sul fondamento giuridico della non regressione a livello internazionale si legga M. VORDERMAYER-RIEMER, *Non-regression in International Environmental Law. Human Rights Doctrine and Promises of Comparative International Law*, Intersentia, 2020).

[34] *Ibidem*, punti 58-62.

[35] *Ibidem*, punti 63-64.

[36] In questo senso si v. J. SCHOLTES, *Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU*, in *EuConst*, n. 1, 2023, p. 59 ss.

la regressione non siano ancora pienamente precisati: come avvenuto per numerosi altri principi di elaborazione pretoria, essi sono destinati a emergere e consolidarsi progressivamente attraverso la prassi applicativa della Corte e delle altre istituzioni dell'Unione. Dall'altro lato, tali critiche trascurano che, come ogni altra tecnica di giudizio, anche il principio di non regressione opera necessariamente attraverso un processo di astrazione e selezione della realtà normativa rilevante ai fini della valutazione giuridica del caso concreto.

Invero, una più attenta riflessione permette di comprendere la portata straordinaria e di prospettiva di questo principio.

La Corte attraverso questo principio ha introdotto un nuovo metodo – e non una soglia della violazione – per verificare le violazioni dello Stato di diritto (ma non solo, visto che l'art. 2 TUE comprende tutti i valori). Essa cerca di colmare, così, il difetto genetico dell'ordinamento europeo derivante dalla presunzione – fallace come la crisi dei valori dimostra in taluni Stati membri[37] – di ritenere che uno Stato dopo l'adesione all'Unione (momento a partire dal quale si considera che esso sia perfettamente adempiente agli obblighi derivanti dall'acquisizione della *membership*) mantenga, nel suo ordinamento, lo standard di conformità ai valori di cui all'art. 2 TUE che ha raggiunto nel corso del periodo preadesione e che gli ha consentito l'ingresso nell'Unione. In questo senso, il principio generale di non regressione costituisce un mezzo con il quale tanto i giudici comuni (nell'ambito del rinvio pregiudiziale), quanto la Commissione (nell'ambito della procedura di infrazione) possono valutare la compatibilità ai valori derivante dalla legislazione o dalla prassi nazionale vigente (insorta successivamente al momento dell'adesione) tramite il confronto con la legislazione precedente (valutata positivamente dalla Commissione al momento in cui lo Stato membro ha fatto il suo ingresso).

Gli artt. 2 e 49 TUE, dunque, impediscono agli Stati membri, una volta accettati i valori, di "fare dietrofront", salvo la possibilità unilaterale prevista dall'art. 50 TUE di "disunirsi" dalla famiglia europea.

Una manifestazione concreta delle potenzialità del principio di non regressione si rinviene nella procedura di infrazione. Se tradizionalmente il

[37] La letteratura, come noto, è ampia, si v., tra tutti K. Lenaerts, *On checks and balances: the Rule of Law within the EU*, in *CJEL*, n. 2, 2023, p. 25; L. Pech, *The European Court of Justice's jurisdiction over national judiciary-related measures,* Study - PE 747.368 - April 2023; A. Circolo, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Editoriale Scientifica, 2023; K .L. Scheppele, D. 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*, n. 39, 2021, p. 1 ss.; C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016; J. P. Jacqué, *Crise des valeurs dans l'Union européenne?*, in *RTDE*, n. 2, 2016, p. 213 ss.; F. Casolari, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE online*, n. 14, 2016, p. 150 ss.

giudizio ex art. 258 TFUE richiede di verificare la compatibilità della normativa nazionale vigente con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, il principio di non regressione consente di attribuire rilevanza anche alla disciplina previgente. Quest'ultima diviene infatti il termine di raffronto necessario per stabilire se le modifiche successivamente introdotte abbiano determinato un arretramento rispetto al livello di tutela dello Stato di diritto esistente al momento dell'adesione. Nella sentenza, emessa in sede di infrazione, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*[38], in cui la Corte ha desunto, da una serie di elementi, ricavati da una comparazione con la precedente legislazione, un deterioramento significativo del rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE. In particolare, secondo la Corte la combinazione e l'introduzione contemporanea in Polonia di diverse riforme legislative hanno comportato una «discontinuità strutturale» che non consente più di salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità della giustizia. Tale discontinuità sarebbe il risultato di diversi fattori – che non caratterizzavano la legge precedente – tra cui il fatto che la Sezione disciplinare sarebbe stata creata *ex novo*, che le sarebbe stato conferito un alto grado di autonomia organizzativa e finanziaria (di cui non godono le altre sezioni di tale organo giurisdizionale), e infine, che i giudici di tale nuova sezione sarebbero unicamente quelli nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio superiore della magistratura (KRS), e non anche quelli trasferiti e già in servizio presso altre sezioni della Corte suprema[39]. Tale sviluppo lede il principio di indipendenza e «*cosa ancor più rilevante*, al prezzo di una regressione nella tutela del valore dello Stato di diritto in tale Stato membro» (corsivo per enfatizzare)[40].

Il precedente citato sembra mostrare soltanto una parte delle potenzialità insite nel principio di non regressione. Il suo significato più profondo emerge, invece, se si prova a estenderne le implicazioni in una prospettiva *de iure condendo* anche al meccanismo del rinvio pregiudiziale. Qualora un giudice nazionale, chiamato ad applicare nel procedimento *a quo* una

[38] Corte giust., sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges),* ECLI:EU:C:2021:596. Nell'aprile del 2019, la Commissione ha contestato che il regime disciplinare dei giudici violava gli artt. 19, par. 1, comma 2, TUE e 267, secondo e terzo comma, TFUE. In particolare, la Commissione solleva molteplici criticità: *i)* la mancata indipendenza della Camera disciplinare, *ii)* il fatto che il contenuto delle decisioni giudiziarie potessero costituire illecito disciplinare; *iii)* il conferimento del potere discrezionale di designare il tribunale competente nei procedimenti disciplinari in capo al presidente della Sezione disciplinare; *iv)* il conferimento del potere in capo al Ministro della giustizia di nominare un responsabile dell'azione disciplinare, non garantendo i diritti di difesa dei giudici.

[39] *Ibidem*, punti 64 e 65.

[40] *Ibidem*, punto 113.

riforma legislativa o persino costituzionale, nutra dubbi circa la compatibilità con il principio di non regressione, potrebbe chiedere alla Corte l'interpretazione degli artt. 2 e 49 TUE. In tale scenario, c'è un salto qualitativo evidente: il sindacato della Corte non si limiterebbe alla verifica della conformità della disciplina nazionale al diritto dell'Unione in senso stretto, ma si estenderebbe alla valutazione della traiettoria legislativa (e in alcuni casi costituzionale) degli Stati membri. In altri termini, l'oggetto del sindacato europeo non sarebbe più esclusivamente la compatibilità statica di una determinata misura con i valori comuni, bensì il processo di trasformazione dell'ordinamento interno sotto la lente del divieto di non regredire rispetto ai valori comuni. Muterebbe, o meglio si arricchirebbe non solo l'oggetto e, di conseguenza, la finalità della «chiave di volta dell'ordinamento»[41], ma, altresì, il ruolo del giudice nazionale. Quest'ultimo non si limiterebbe più a garantire l'effettività del diritto dell'Unione nel caso concreto, ma assumerebbe una funzione di "vigilanza" rispetto al mantenimento degli standard di tutela dei valori sanciti dall'art. 2 TUE. Qualora ritenga che una riforma legislativa o costituzionale – in relazione alla quale rilevi il diritto dell'Unione – abbia determinato un arretramento rispetto al livello di protezione esistente al momento dell'adesione, egli potrebbe attivare il controllo della Corte di giustizia mediante il rinvio pregiudiziale. Ne deriverebbe un meccanismo nel quale il controllo del rispetto dei valori dell'Unione assumerebbe una dimensione diffusa quanto all'attivazione, pur rimanendo accentrato quanto alla decisione finale. In tal senso il principio di non regressione costituirebbe l'altra faccia del principio di allineamento costituzionale[42].

Si deve osservare che la comparazione tra la legislazione nazionale nel momento di ingresso e quella attualmente applicabile può essere utile anche nei casi di adesioni all'Unione europea condizionate a posteriori al raggiungimento di specifici obiettivi, come avvenuto per la Romania e la Bulgaria. Questi ultimi Stati, infatti, entravano a far parte dell'Unione come Stati "vigilati" per non aver soddisfatto del tutto il criterio politico ed erano, dunque, obbligati in virtù della decisione che istituisce il Meccanismo di cooperazione e verifica a raggiungere i parametri ivi fissati[43].

[41] Parere 2/13, *Adesione dell'Unione europea alla CEDU,* cit., punto 176.

[42] K. Lenaerts, *The European Union as a Rule-Based Legal Order: Current Challenges and Future Prospects*, in *DUE*, n. 2, 2025, p. 201 ss., spec. p. 219.

[43] Decisione 2006/928/CE della Commissione, cit. Per una analisi sull'efficacia della stessa, si v. A. Rosanò, *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderno AISDUE*, fascicolo speciale, n. 2, 2022, p. 189 ss.

Nel contesto appena descritto, gli artt. 2 e 49 TUE, come sembra desumersi dalla sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*[44] comportano ulteriori obblighi in capo agli Stati membri citati[45].

Accanto all'obbligo negativo di non modificare la legislazione nazionale in modo da determinare un deterioramento del livello di tutela dei valori accettati al momento dell'adesione (principio di non regressione), emerge infatti un obbligo positivo di completare il processo di adeguamento agli specifici parametri individuati dall'Unione, che si potrebbe definire "principio di progressione". Non si tratta del più generico dovere di continuare a conformare il proprio ordinamento ai valori di cui all'art. 2 TUE (principio di allineamento costituzionale), bensì di un obbligo più intenso e puntuale, consistente nell'attuazione delle riforme necessarie al conseguimento degli obiettivi fissati nell'ambito del MCV.

Infatti, secondo la Corte «l'articolo 49 TUE […] precisa che l'Unione riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli» e, di conseguenza, che «in questo contesto il MCV istituito al fine di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto in Romania *sarebbe rimasto in vigore fino a quando non fossero stati adempiuti i pertinenti impegni o finché fossero persistite le carenze individuate*» (corsivo per enfatizzare)[46].

In particolare, mentre per gli altri Stati membri la cui adesione non è condizionata esiste l'obbligo di non regredire nei valori fondanti rispetto al momento dell'ingresso, per la Romania e la Bulgaria – prima che la Commissione decidesse di concludere il MCV[47] – l'obbligo consisteva non solo nel non regredire, ma anche nell'attuare tutte le misure per far progredire lo Stato di diritto, con specifico riguardo all'area della giustizia e della lotta alla corruzione. In quei casi, dunque, il metodo valutativo "comparativo" scaturente dal principio di non regressione permetterebbe di verificare non solo che la legislazione vigente non abbia comportato un regresso nei settori in cui la conformità al

[44] Corte giust., sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, ECLI:EU:C:2021:393.

[45] In questo senso, M. Moraru, R. Bercea, *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national leve*l, in *EuConst*, n. 1, 2022, p. 82 ss., spec. p. 101.

[46] *Ibidem*, punti 161-164.

[47] Decisione (UE) 2023/1786 della Commissione, del 15 settembre 2023, che abroga la decisione 2006/928/CE 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.

diritto dell'UE era già stata raggiunta, ma, altresì, di valutare se le disposizioni nazionali, rispetto alle precedenti, abbiano raggiunto i parametri di riferimento stabiliti dallo strumento di condizionalità post-adesione. Tale ricostruzione potrebbe incidere sulla legittimità della decisione della Commissione che ha disposto la chiusura del MCV, impugnata dall'associazione rumena dei procuratori *Asociația Inițiativa pentru Justiție*[48]. La cessazione del monitoraggio in assenza dell'effettivo conseguimento dei relativi *benchmarks* potrebbe risultare contraria agli artt. 2 e 49 TUE, la cui violazione costituisce, infatti, uno dei motivi del ricorso *ex* art. 263, comma 4, TFUE.

2. *La natura e la portata dell'art. 2 TUE*

Una volta ricostruito l'art. 2 TUE come condizione della *membership* europea, si rende necessaria una più approfondita riflessione volta a chiarire la natura, la portata, la funzione dei valori e la loro collocazione sistemica nell'ordinamento.

Il termine valori sembra rimandare a una dimensione etica, filosofica e politica non propriamente giuridica; sembra esprimere ideali collettivi, convinzioni e concezioni condivise circa l'identità di una comunità politica. Nel rinviare non tanto a ciò che l'ordinamento è, quanto piuttosto a ciò che l'ordinamento ritiene di dover essere, i valori appaiono tradizionalmente collocati in una dimensione pregiuridica o metagiuridica[49]. Pur essendo considerati il fondamento assiologico di un ordinamento[50], essi non sono unanimemente

[48] Secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto soddisfatti i parametri di riferimento in materia di riforma della giustizia e lotta alla corruzione, procedendo così alla chiusura del meccanismo in assenza del completo conseguimento degli obiettivi che ne giustificavano l'istituzione. Dopo l'ordinanza di irricevibilità del Tribunale nella causa T-1126/23 (per un primo commento completo e dettagliato si v. A. Marini, *The Fight for the Rule of Law Moves against Its Main Guardian: the Commission*, in euinside, 14 marzo 2024), la controversia è ora pendente in sede di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-284/25 P. Per una trattazione più ampia, si consenta un rinvio a M. Lanotte, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. De Pasquale, A. Circolo (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, Editoriale Scientifica, 2025, p. 181 ss. e la dottrina ivi citata.

[49] N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993. Si v. anche A. Longo, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Jovene, 2007, spec. p. 136 ss.; A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo 2, Giuffrè, 2008, p. 185 ss., spec. p. 198 ss. e G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, 2008, spec. p. 205 ss.

[50] E. Böckenförde, *Stato, Costituzione, Democrazia*, Giuffrè, 2006.

riconosciuti come fonti immediate di obblighi giuridici[51], anche a causa della loro formulazione ampia e indeterminata che sembra difficilmente conciliabile con le esigenze di certezza, prevedibilità e determinatezza tradizionalmente associate alla norma giuridica.

Nel diritto dell'Unione europea la prospettiva delineata dalla Corte di giustizia si discosta sensibilmente da tale impostazione[52]. In particolare, nelle sentenze concernenti la validità del regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto, rese in risposta ai ricorsi di annullamento proposti da Polonia e Ungheria – Stati membri che, peraltro, erano già riusciti a incidere significativamente[53] sul contenuto originario della proposta della

[51] R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. italiana a cura di L. Di Carlo, Il Mulino, 2012.

[52] Ai fini della ricostruzione dogmatica del concetto di valore nell'ordinamento dell'Unione e del dibattito sulla sua natura giuridica, occorre distinguere i contributi successivi alla sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, da quelli anteriori. I primi possono muovere dalla qualificazione dei valori dell'art. 2 TUE come fondamenti giuridicamente vincolanti dell'ordinamento dell'Unione, progressivamente precisata dalla giurisprudenza della Corte: v., tra gli altri, V. Motyl, *The Concept and Legal Nature of EU Values*, in *Review of European and Comparative Law*, n. 1, 2025, p. 7 ss.; T.T. Koncewicz, *Values*, cit; M. Claes, *How Common Are the Values of the European Union?*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, n. 1, 2019, p. VII ss.; R. Streinz, *Principles and Values in the European Union*, in A. Hatje, L. Tichý (eds.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Europarecht*, Beiheft n. 1, Nomos, 2018, p. 9 ss.

Nei contributi anteriori alla sentenza *ASJP*, in assenza di una compiuta definizione giurisprudenziale degli effetti dell'art. 2 TUE, l'indagine si sviluppava prevalentemente sul terreno assiologico, filosofico e teorico-generale, pur senza escludere tentativi di qualificazione giuridica dei valori: particolarmente pertinente R. Astolfi, *Value in Law: Concept and Application within the Legal System of the EU*, in S. Seubert, F. van Waarden (eds.), *Being a Citizen in Europe: Insights and Lessons from the Open Conference*, 2015, p. 169 ss. In una prospettiva filosofico-costituzionale, sulla possibilità di concepire i valori dell'Unione – e, in particolare, quelli richiamati nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali – come espressione di una «moralità costituzionale della comunità», comune ma compatibile con una pluralità di concretizzazioni nazionali, v. W.J. Waluchow, *Constitutionalism in the European Union: Pipe Dream or Possibility?*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP, 2012, p. 189 ss., spec. p. 201. Per una lettura storico-critica delle matrici assiologiche dell'integrazione europea e della distanza tra la proclamazione dei valori e la capacità politica dell'Unione di assicurarne la realizzazione, v. J.H.H. Weiler, *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay*, ivi, p. 137 ss.

[53] Poiché il regolamento sulla condizionalità era fondato sull'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, la sua approvazione richiedeva il voto a maggioranza qualificata del Consiglio. Polonia e Ungheria, consapevoli di non disporre dei numeri necessari per impedirne l'adozione, spostarono il confronto sul terreno dell'approvazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e del pacchetto *Next Generation EU* (NGEU), per i quali era invece richiesta l'unanimità. Attraverso la minaccia di veto sul bilancio dell'Unione, i due Stati membri cercarono dunque di ottenere un ridimensionamento del nuovo meccanismo di condiziona-

Commissione[54] – i giudici di Lussemburgo hanno affermato che l'art. 2 TUE «non costituisce *una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica*, ma contiene valori (…) *che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri*»[55].

lità. Lo stallo fu superato mediante un compromesso negoziato dalla Presidenza tedesca del Consiglio e recepito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020. In particolare, si convenne, da un lato, che il regolamento sarebbe stato applicato con riferimento alle risorse del QFP 2021-2027 e dello strumento NGEU e non anche per i fondi legati al precedente QFP, dall'altro, che il regolamento non sarebbe stato applicato – seppure in vigore – prima della risposta della Corte di giustizia in merito alla validità dello stesso qualora uno Stato avesse avanzato un ricorso *ex* art. 263 TFUE e, inoltre, non prima che la Commissione avesse elaborato le linee guida con gli Stati membri. In concreto, ciò comportava che l'attivazione effettiva del meccanismo sarebbe stata rinviata sino alla definizione del giudizio di validità dinanzi alla Corte. Sebbene la vicenda sia stata ormai superata, vale la pena evidenziare – anche perché lo scenario potrebbe ripetersi in futuro –, che tale soluzione solleva almeno due ordini di problemi. Il primo riguarda il sistema delle fonti. Il compromesso politico non era stato incorporato nel testo del regolamento, ma trovò espressione nelle conclusioni del Consiglio europeo, atto privo di efficacia normativa vincolante. Ci si può pertanto domandare se un accordo politico formalizzato in tali conclusioni possa legittimamente incidere sulle modalità applicative di un regolamento già adottato secondo la procedura legislativa prevista dai Trattati e regolarmente entrato in vigore. Il secondo problema concerne il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione. Subordinando l'applicazione del regolamento alla definizione degli eventuali ricorsi di annullamento promossi dagli Stati membri interessati, il compromesso attribuiva a tali ricorsi un effetto sospensivo che i Trattati escludono espressamente ai sensi dell'art. 278 TFUE. Si v. per ulteriori dettagli, Editorial Comments, *Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law*, in *CMLR*, n. 2, 2021, p. 267 ss.

[54] Comunicazione, proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, 2 maggio 2018, COM (2018)324 final (su cui si veda per rilievi critici, M. Carta, *Qualche considerazione sulla tutela dello stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'Unione Europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2019, p. 308 ss.; A. Circolo, *È la Rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»,* in *DUE*, n. 2, 2019, p. 395 ss.; C. Pinelli, *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in Documenti IAI, 18/07, aprile 2018; M. Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *EP,* n. 3, 2020, p. 695 ss.).

[55] Corte giust., sentenze del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 127, e *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 232. Tali sentenze si attestano come storiche non solo per la lunghezza del testo e per il fatto che per la Corte era in seduta Plenaria, ma anche per la circostanza del tutto nuova della trasmissione in diretta streaming della lettura del dispositivo, oltre che per l'elevato numero degli Stati membri intervenienti (tra i quali però non configura l'Italia, v. sul, punto P. Mori, *La Corte di giustizia La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2022, p. 391 ss.) e per il contenuto significativo degli argomenti. La dottrina che ha commentato questo sviluppo è particolarmente estesa., G. Marti, *L'«arme» budgétaire au secours de l'État de droit*, in *RTDE*, n. 3, 2022, p. 353 ss.; M. Fisicaro, *Protection of the*

La posizione assunta dalla Corte rappresenta un importante *turning point* nella costruzione dogmatica del diritto dell'Unione europea: l'art. 2 TUE ha natura giuridica e vincolante ed è giustiziabile[56].

Quanto alla natura dei valori, si può osservare che la Corte esclude che l'art. 2 TUE possa essere qualificato come una disposizione meramente programmatica o simbolica, destinata esclusivamente a descrivere l'identità politica dell'Unione. I valori ivi enunciati entrano infatti a far parte del diritto positivo dell'Unione e partecipano, sia pure con caratteristiche proprie, che verranno affrontate in questo volume, alla definizione del «*quadro costituzionale*» vincolante entro il quale sono tenuti ad operare tanto le istituzioni europee quanto gli Stati membri[57], «in ragione della loro appartenenza»[58]. A favore del carattere vincolante dell'art. 2 TUE depongono non solo il preambolo che contiene il riferimento ai «valori universali» – che, come specifica la Corte, sono in parte coincidenti con quelli dell'art. 2 TUE [59] – e le numerose altre disposizioni che si riferiscono ai valori[60], ma anche i lavori preparatori sul futuro dell'Europa, relativi all'elaborazione del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa[61]. Il richiamo testuale alle parole del *Praesidium*[62] – operazione particolarmente importante perché, benché tali lavori riguardassero il progetto di Trattato costituzionale, mai entrato in vigore, la Corte li utilizza per ricostruire la genesi dell'attuale art. 2 TUE, sul presupposto della continuità sostanziale tra la formulazione elaborata

Rule of Law and "Competence Creep" via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation: ECJ Judgments of 16 February 2022, Cases C-156/21, Hungary v Parliament and Council and C-157/21, Poland v Parliament and Council, in *EuConst,* n. 2, 2022, p. 334 ss.; 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*, n. 1, 2022, p. 197 ss.; G. Contaldi, R. Cisotta, *Courts, Values and European Identity*, numero speciale di *Eurojus*, 2022, p. 87 ss.; J. Alberti, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus*, n. 2, 2022, p. 25 ss. Con specifico riguardo al profilo in cui la Corte afferma che l'art. 2 TUE rappresenta l'identità europea si v. la prima nota del capitolo III.

[56] V. capitolo IV.

[57] In questi termini, Corte giust., sentenza del 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria,* ECLI:EU:C:2026:326, punto 520. La sentenza verrà analizzata in parte nel capitolo IV relativo alla giustiziabilità dei valori e diffusamente nel capitolo VIII specificamente riguardante i valori di dignità, uguaglianza, rispetto dei diritti umani.

[58] *Ibidem*, punto 530.

[59] *Ibidem*, punto 532.

[60] *Ibidem*, punti 533-534.

[61] *Ibidem*, punto 535. Praesidium della Convenzione europea, *Progetto di articoli da 1 a 16 del Trattato costituzionale – Nota esplicativa*, CONV 528/03, 6 febbraio 2003, allegato II, p. 11.

[62] *Ibidem*, punto 535, in cui la Corte riporta che i valori «devono avere un contenuto giuridico di base chiaro e non controverso, in modo che gli Stati membri possano individuare gli obblighi sanzionabili che ne derivano».

dalla Convenzione e quella successivamente accolta dal Trattato di Lisbona – conferma che dai valori discendono obblighi giuridici.

Altrettanto interessante, anche se la Corte non ha citato il passaggio, è la parte della spiegazione in cui si afferma, in sostanza, che l'art. 2 TUE non richiama l'orizzonte etico al quale si ispira il processo di integrazione, ma ne seleziona e positivizza lo «zoccolo duro»[63].

Dal riconoscimento della natura giuridicamente vincolante dei valori ne discende, in primo luogo, che essi non rappresentino soltanto il fondamento ideale dell'integrazione europea, ma assumano altresì la funzione di parametri di valutazione di obblighi positivi connessi allo *status* di membro dell'Unione, tanto prima dell'adesione, quanto successivamente. In altri termini, l'accettazione di un patrimonio comune di valori, che non esaurisce i propri effetti al momento dell'ingresso nell'ordinamento europeo, ma continua a vincolare gli Stati per tutta la durata della loro appartenenza all'Unione, non costituisce una mera aspettativa politica, bensì un obbligo giuridico di durata. In secondo luogo, la qualificazione dei valori come norme giuridicamente vincolanti implica che il loro rispetto non appartenga esclusivamente alla sfera del controllo politico, ma possa e debba formare oggetto di accertamento giuridico, divenendo un elemento suscettibile di rilevanza anche sul piano giurisdizionale.

Quanto all'ambito di applicazione dell'art. 2 TUE, la già citata nota esplicativa della Convenzione relativa al progetto di Trattato costituzionale sembra suggerire che i valori abbiano una portata più estesa rispetto alle disposizioni della Carta. Infatti nel *Praesidium* si legge che la Carta, a differenza della disposizione sui valori, «non si applica all'azione autonoma degli Stati membri»[64]. La precisazione sembrerebbe implicare che i valori vincolino gli Stati membri anche quando questi agiscono nell'esercizio autonomo delle proprie funzioni, ovverosia anche quando non sia stata né attuata nè applicata una norma dell'Unione, dunque, anche rispetto a situazioni puramente interne, normalmente estranee all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tale affermazione, tuttavia, non consente, di per sé, di concludere che l'art. 2 TUE abbia un ambito di applicazione illimitato[65]. Essa dimostra che la portata della disposizione

[63] Praesidium della Convenzione europea, *Progetto di articoli da 1 a 16 del Trattato costituzionale – Nota esplicativa*, CONV 528/03, 6 febbraio 2003, allegato II, p. 12 in cui si legge: « Ciò non impedisce, evidentemente, che la Costituzione menzioni elementi supplementari o più dettagliati che rientrano nell'"etica" dell'Unione in vari altri punti, ad esempio nel preambolo, nell'articolo 3 relativo agli obiettivi generali dell'Unione, nella Carta dei diritti fondamentali (la quale, tuttavia, non si applica all'azione autonoma degli Stati membri, a differenza del presente articolo), nel titolo VI relativo alla "Vita democratica" e nelle disposizioni che sanciscono gli obiettivi specifici delle diverse politiche».

[64] *Ibidem*, p. 11.

[65] V. *contra*, D.L. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, OUP, 2023, p. 60; M. Klamert, D. Kochenov, *Article 2 TEU*, in M. Kellerbauer, M.

sui valori non coincide con quella della Carta ed è, rispetto a quest'ultima, più estesa; non permette, invece, di individuare con certezza il limite esterno di tale portata. L'ipotesi di un'applicazione generale dell'art. 2 TUE potrebbe apparire coerente con il carattere fondativo dei valori dell'Unione e con la loro natura di condizioni per l'acquisizione e il mantenimento dello *status* di membro. Nella stessa direzione deporrebbe la difficoltà di concepire un ordinamento nazionale conforme ai valori dell'Unione soltanto nei settori materiali riconducibili alle competenze di quest'ultima e, al contrario, libero di discostarsene negli altri ambiti. Questi argomenti non impongono, tuttavia, di riconoscere all'art. 2 TUE la capacità di operare rispetto a qualsiasi situazione puramente interna, priva di ogni nesso con il diritto dell'Unione. Anzi, proprio quando vengono in rilievo materie riservate alla competenza degli Stati membri, il principio di attribuzione dovrebbe esigere una motivazione particolarmente rigorosa circa l'esistenza del collegamento con il diritto dell'Unione che giustifica l'intervento della Corte. Essi potrebbero e dovrebbero – in considerazione del principio di attribuzione su cui si regge l'ordinamento – essere intesi nel senso che la disposizione sui valori possiede una portata più ampia rispetto alla Carta e non è assoggettata alla specifica condizione applicativa stabilita dall'art. 51, par. 1, di quest'ultima, senza che da ciò discenda necessariamente la sua applicabilità a qualsiasi condotta statale. In altri termini, come si dimostrerà nel corso della trattazione, l'art. 2 TUE trova spazio in un ambito più esteso, ma non in situazioni che non presentano alcun tipo di collegamento con il diritto dell'Unione. Una diversa lettura costituirebbe una deroga non prevista al principio di attribuzione[66].

A questa ricostruzione si potrebbe obiettare la circostanza che l'art. 2 TUE vincoli gli Stati membri anche indipendentemente dai limiti materiali derivanti dal sistema delle competenze[67]si può desumere dall'art. 7 TUE può essere attivato nei confronti di uno Stato membro anche in relazione a

Klamert, J. Tomkin (eds), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, 2ª ed., OUP, 2023, p.

[66] Sul rapporto tra estensione dell'ambito del diritto dell'Unione e principio di attribuzione, v. S. Garben, *The Competence Question in the (Con)Federal European Union*, OUP, 2025, spec. p. 330 ss.; v., in senso critico rispetto a un uso espansivo del diritto dell'Unione in ambiti riservati alla competenza statale, X. Groussot, M. Valera, *The Metamorphosis of EU Law through Article 19(1) TEU: From Loyalty to Value-Laden Interpretation*, in *Europarättslig tidskrift*, n. 4, 2025, p. 567 ss., spec. pp. 580-581 e 589-596; G. Di Federico, *Union Citizenship and National Identity. The Constitutional Conundrums Raised by Commission v Malta*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo *The EU Citizenship as an Element of European Identity*, 2026, p. 1 ss. Con riferimento all'estensione delle competenze attraverso la condizionalità M. Fisicaro, *Conditionality and the Making of the EU Spending Power: The Question of Competence*, in *CMLR*, n. 2, 2026, p. 345 ss.

[67] Si pensi al caso *Haider*.

condotte prive di un collegamento diretto con l'esercizio di una competenza materiale attribuita all'Unione[68].

Una simile ricostruzione non è condivisibile per una serie di motivi. L'ambito di applicazione dell'art. 7 TUE non può determinare quello dell'art. 2 TUE, né giustificarne un'estensione illimitata. Tanto meno l'ampiezza del controllo previsto dall'art. 7 TUE può essere automaticamente riconosciuta ai meccanismi di tutela giurisdizionale contemplati dai Trattati, poiché trova una specifica giustificazione nella struttura e nella funzione di tale disposizione.

Occorre, a questo riguardo, distinguere i diversi piani sui quali operano i meccanismi di tutela dei valori. L'art. 7 TUE, che configura un rimedio eminentemente politico affidato agli Stati membri e alle istituzioni politiche dell'Unione, trova giustificazione proprio nel fatto che la valutazione circa l'esistenza di una violazione grave dei valori dell'Unione è rimessa a soggetti che, in ultima analisi, rappresentano i "Signori dei Trattati" e che conservano, altresì, il potere di modificare gli stessi assetti costituzionali dell'Unione. Diversamente, l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della Corte di giustizia rimane necessariamente soggetto ai limiti derivanti dai Trattati e, in particolare, al principio di attribuzione e al sistema delle competenze. Ammettere che l'art. 2 TUE attribuisca alla Corte una competenza generale a sindacare il rispetto dei valori dell'Unione in assenza totale di un collegamento con il diritto dell'Unione significherebbe configurare un potere non previsto dal diritto primario e difficilmente conciliabile con lo stesso principio dello Stato di diritto che la Corte è chiamata a garantire. Il sistema delle competenze, e dunque, il principio di attribuzione possono considerarsi espressione stessa dello Stato di diritto: una comunità che si è data delle regole di funzionamento, che sono regole che disciplinano l'esercizio del potere dell'Unione e degli Stati membri, non può realizzare la tutela dei valori mediante il sacrificio degli stessi.

In altri termini, il carattere fondativo di una disposizione ne determina il rango e la funzione sistemica, non necessariamente l'estensione dell'ambito materiale di applicazione né l'attribuzione di nuovi poteri alle istituzioni.

Il riconoscimento della natura giuridicamente vincolante dei valori dell'Unione non elimina tuttavia una caratteristica che ne rappresenta il tratto distintivo: la loro intrinseca indeterminatezza. I valori esprimono infatti concetti connotati da un elevato grado di astrazione e da una particolare densità assiologica. Essi rinviano a concezioni fondamentali relative all'organizzazione della comunità politica

[68] C. Closa, D. Kochenov, J.H.H. Weiler, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper, RSCAS 2014/25; D. Kochenov, *Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision*, in A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski e M. Schmidt (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, 2021, p. 127 ss.;

e all'esercizio del potere pubblico, il cui contenuto non può essere integralmente racchiuso nella formulazione testuale della norma, e più specificamente del sintagma letterale, che li enuncia. In tal senso, il significato degli stessi eccede inevitabilmente il dato letterale dell'art. 2 TUE e richiede una continua opera di traduzione del loro contenuto attraverso l'interpretazione giurisprudenziale, l'attività legislativa, la prassi istituzionale. Ne consegue che l'indeterminatezza rappresenta una caratteristica fisiologica delle disposizioni che esprimono le scelte valoriali fondative di un ordinamento costituzionale. Quanto più una norma è chiamata a identificare gli elementi essenziali dell'identità di una comunità politica e giuridica, tanto più inevitabilmente essa ricorre a concetti aperti, suscettibili di adattarsi all'evoluzione storica, sociale e culturale dell'ordinamento. L'indeterminatezza dei valori non costituisce pertanto un limite alla loro natura giuridica e, come si vedrà alla loro giustiziabilità, bensì il presupposto che consente loro di svolgere la funzione ordinante che è propria delle norme fondamentali.

Proprio questa specificità incide sulle modalità di giustiziabilità della disposizione. Come sarà approfondito nei capitoli successivi, il problema non riguarda soltanto l'individuazione dei rimedi giurisdizionali mediante i quali l'art. 2 TUE può essere fatto valere – che saranno esaminati anche al fine di precisarne le rispettive funzioni –, ma investe, prima ancora, il modo in cui il contenuto normativo dei valori può essere ricavato e la sua applicazione in sede giurisdizionale adeguatamente giustificata.

Si osserverà, in particolare, come la Corte, attraverso la tecnica della concretizzazione e il ricorso al combinato disposto dell'art. 2 TUE con altre disposizioni dei Trattati, abbia progressivamente specificato parte del contenuto normativo di alcuni valori, facendone discendere obblighi giuridici sufficientemente determinati. A tale modello si è recentemente affiancato l'accertamento di un motivo autonomo di violazione dell'art. 2 TUE nella sentenza *Commissione c. Ungheria*. Occorrerà, pertanto, esaminare congiuntamente queste tecniche, al fine di comprendere se esse siano riconducibili a un modello unitario di giustiziabilità dei valori oppure rappresentino modalità differenti di applicazione della disposizione.

L'analisi della giurisprudenza della Corte consentirà, inoltre, di verificare quale grado di specificazione abbia finora raggiunto il contenuto dei singoli valori e quali profili rimangano, invece, ancora indeterminatie ancora quale il rapporto con il rispetto del principio di attribuzione.

3. *Valori e obiettivi*

Chiarite la natura giuridica e la portata dell'art. 2 TUE, occorre precisare i caratteri propri dei valori quale autonoma categoria normativa. A tal

fine, è necessario distinguerli dalle figure contigue e/o affini degli obiettivi, dei principi e dei diritti fondamentali, con le quali essi presentano indubbie connessioni. Tale confronto risponde, anzitutto, a un'esigenza dogmatica e definitoria: individuare gli elementi che caratterizzano ciascuna categoria, delimitarne i rispettivi confini e chiarire la specifica collocazione. Solo all'esito di questa distinzione sarà possibile esaminare la diversa formulazione delle due proposizioni dell'art. 2 TUE e verificare se essa corrisponda a una differenziazione della loro struttura e funzione normativa.

La specificità della categoria giuridica dei valori emerge, innanzitutto, dal confronto con quella degli obiettivi, prevista dall'art. 3 TUE. Sebbene alcuni autori abbiano evidenziato la difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra valori e obiettivi[69], una distinzione tra le due categorie appare nondimeno possibile e, anzi, particolarmente utile sul piano sistematico.

L'opportunità di approfondire tale distinzione è confermata dalla relativa scarsità della letteratura che ha affrontato in termini generali il rapporto tra valori e obiettivi[70]. Una parte significativa di tali studi, inoltre, precede l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[71] e, pertanto, non tiene conto della positivizzazione dei valori[72]. Anche i contributi successivi si sono concentra-

[69] A. Circolo, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, cit., p. 119.

[70] P. Pescatore, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux*, in Miscellanea Ganshof Van der Meersch, t. II, Bruylant-Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, p. 325 ss.; H-J Glaesner, *Les objectifs de la Communauté économique européenne: origine et développements,* in *L'Europe et le droit: Mélanges en hommage à Jean Boulouis,* 1991, Dalloz, p. 285 ss.; F. Sorrentino, *The purposes of the European Union according to the Constitutional Treaty* in H. J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *Governing Europe under a Constitution: The Hard Road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty,* Springer, 2006, p. 123 ss.; A. Pilette, E. de Poncins, *Valeurs, objectifs et nature de l'Union*, in G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant 2007, p. 287 ss.

[71] Come fa notare, J. Larik, *From Speciality to a Constitutional Sense of Purpose: on the Changing Role of the Objectives of the European Union*, in *International & Comparative Law Quarterly*, n. 4, 2014, p. 935 ss.

[72] *Ibidem*, p. 946 ss. Larik evidenzia come la funzione degli obiettivi si sia trasformata parallelamente alla costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo. Nella fase originaria, dominata dal principio di specialità, gli obiettivi contribuivano a definire la ragion d'essere delle Comunità e l'estensione dei loro poteri. Successivamente, con l'affermazione del principio di attribuzione, obiettivi e competenze si sono configurati come categorie distinte: i primi non costituiscono più un'autonoma fonte di poteri, ma orientano l'interpretazione e l'esercizio delle competenze conferite dai Trattati. Nello stesso senso, si legga anche A. von Bogdandy, *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch,* in *ELJ*, n. 16, 2005, p. 99, secondo cui gli obiettivi erano centrali nella fase iniziale dell'integrazione, ma hanno perso progressivamente importanza a causa della loro proliferazione e dell'emersione di altri principi fondanti dell'ordinamento europeo.

ti prevalentemente sull'evoluzione della funzione degli obiettivi nell'ordinamento dell'Unione, oppure su specifiche clausole trasversali, senza affrontare sistematicamente il rapporto tra queste ultime e i valori fondativi[73].

Un primo elemento di differenziazione tra valori e obiettivi è desumibile, innanzitutto, dalla tecnica normativa utilizzata dal legislatore europeo. L'art. 2 TUE si caratterizza per una formulazione sintetica; l'art. 3 TUE presenta una struttura significativamente più articolata e dettagliata. Tale differenza redazionale non sembra casuale, essa costituisce, piuttosto, il riflesso formale di una divergenza più profonda che attiene alla diversità della loro funzione nell'ordinamento, delle modalità della loro attuazione e delle conseguenze derivanti dalla loro violazione, nonché il diverso rilievo che esse assumono nel ragionamento della Corte.

Occorre, innanzitutto, valorizzare l'uso dei diversi verbi utilizzati dalle due norme: l'art. 2 TUE, come già ricordato, utilizza il verbo "fondare" ed è, pertanto, volto a delineare il contenuto assiologico dell'ordinamento; l'art. 3 TUE, invece, usa plurimi verbi, quali "prefiggere", "adoperarsi", "promuovere", "contribuire", "perseguire", che segnalano la propensione ad individuare le finalità operative dell'ordinamento, o meglio il suo programma di azione. Si può desumere che gli obiettivi – al netto di quelli già ampiamente realizzati, come l'instaurazione del mercato interno (par. 3) e l'istituzione di un'unione economica e monetaria (par. 5) – sono, per definizione, orientati al futuro; essi esprimono risultati che l'ordinamento intende promuovere o realizzare, ma il cui conseguimento non è necessariamente immediato né garantito. L'esistenza stessa di un obiettivo presuppone la possibilità del suo mancato raggiungimento, anche solo parziale. Si pensi, nel contesto dell'art. 3 TUE, alla piena occupazione, al progresso sociale, alla coesione economi-

[73] V. Michel, *Les objectifs à caractère transversal*, in E. Neframi (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, p. 202 ss.; F. Ippolito, M.E. Bartoloni, M. Condinanzi (eds), *The Proliferation of Integration Principles under the Treaty of Lisbon*, Routledge, 2014; E. Psychogiopoulou, *The Horizontal Clauses of Arts 8-13 TFEU Through the Lens of the Court of Justice*, in *EP*, n. 3, 2022, p. 1357 ss. Con riferimento a singole clausole trasversali, si legga, senza pretesa di esaustività, in materia di salute, G. Di Federico, S. Negri, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e standard qualitativi*, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020, p. 22; sulla clausola ambientale, M. Montini, *The Principle of Integration*, in M. Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Edward Elgar, 2018, p. 139 ss.; con riguardo alla tutela dei consumatori, S. A. de Vries, *The Court of Justice's "Paradigm Consumer" in EU Free Movement Law*, in D. Leczykiewicz, S. Weatherill (eds), *The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law*, Hart Publishing, 2016, p. 416 ss.; con riguardo al benessere animale, D. Ryland, A. Nurse, *Mainstreaming after Lisbon: Advancing Animal Welfare in the EU Internal Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 101 ss.; È. Buland, *La protection du bien-être animal au prisme de l'interdiction de détention des animaux sauvages «de compagnie»*, in *RTDE*, n. 1, 2024, p. 67 ss.

ca, sociale e territoriale o allo sviluppo sostenibile. Si tratta di finalità che orientano l'azione dell'Unione e degli Stati membri, ma il cui grado di realizzazione può variare nel tempo e nello spazio. Diversamente, i valori non identificano risultati da conseguire, ma presupposti che devono già esistere affinché l'ordinamento possa operare e che se vengono a mancare ne impediscono il corretto funzionamento. Essi non costituiscono mete verso cui tendere, bensì condizioni che devono essere costantemente rispettate. Si potrebbe allora sostenere che gli obiettivi appartengono alla dimensione della realizzazione dell'ordinamento e incorporano l'idea del divenire, mentre i valori appartengono alla dimensione della sua esistenza e ne esprimono l'essenza costituzionale.

Proprio perché gli obiettivi devono essere perseguiti, essi implicano inevitabilmente scelte politiche, allocazione di risorse e operazioni di bilanciamento. In determinate fasi storiche, alcuni obiettivi possono assumere una maggiore urgenza rispetto ad altri[74]; possono inoltre essere necessari compromessi tra obiettivi concorrenti, o ancora possono essere tollerati livelli anche minimi di realizzazione degli stessi, posto che per sua stessa definizione un obiettivo viene perseguito gradualmente. Tale ragionamento non si può replicare per i valori, il cui rispetto costituisce una precondizione per l'adesione di uno Stato membro all'Unione e deve essere accertata prima che il Paese candidato possa fare il suo ingresso. Ne deriva che gli obiettivi misurano ciò che l'Unione realizza; i valori preesistono e definiscono ciò che l'Unione è. In altri termini, gli obiettivi appartengono alla dimensione della *performance* dell'ordinamento, mentre i valori appartengono alla dimensione della sua identità.

Ancora, la differenza tra valori e obiettivi emerge altresì dal diverso rapporto che tali categorie intrattengono con la pluralità delle soluzioni che l'ordinamento europeo può proporre. Gli obiettivi individuati dall'art. 3 TUE costituiscono, per loro natura, il terreno della deliberazione democratica e del

[74] Emblematico è quanto avvenuto durante la pandemia da COVID-19, quando la tutela della salute, il sostegno all'occupazione e la coesione economica e sociale hanno assunto carattere prioritario, determinando una temporanea rimodulazione degli strumenti preordinati al perseguimento di altri obiettivi, in particolare della disciplina di bilancio e della tutela della concorrenza. Si vedano, rispettivamente, Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020; comunicazione – *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, C(2020) 1863 final, p. 1 ss.; regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19. L'esperienza dimostra come gli obiettivi dell'Unione, senza perdere la propria rilevanza giuridica, possano essere diversamente graduati e bilanciati in ragione delle circostanze storiche.

confronto politico. La loro attuazione si colloca in uno spazio caratterizzato dalla legittima contendibilità delle soluzioni e dall'esercizio di valutazioni discrezionale in seno ai colegislatori europei. Ne consegue, pertanto, che il dissenso in ordine alle modalità di perseguimento di tali finalità non rappresenta un'anomalia del sistema, bensì una manifestazione fisiologica del pluralismo politico che caratterizza la democrazia europea. Diversamente i valori, non costituiscono l'oggetto del confronto politico, ma il quadro costituzionale entro il quale tale confronto può svilupparsi. In altri termini, mentre gli obiettivi rappresentano ciò su cui una comunità politica può legittimamente discutere, i valori individuano le condizioni che rendono possibile quella stessa discussione. In questo senso, mentre gli obiettivi operano all'interno dello spazio delle opzioni consentite, i valori contribuiscono a definirne i confini. I primi individuano una direzione verso cui l'azione pubblica deve tendere; i secondi definiscono i presupposti che devono già esistere affinché tale azione possa essere considerata legittima.

Una società democratica come quella europea può confrontarsi sul livello di sviluppo di un determinato obiettivo, non può invece mettere in discussione i valori senza incidere sul fondamento stesso della convivenza tra Stati membri e sulla loro reciproca fiducia. Tanto è vero che il mancato raggiungimento di un obiettivo può rappresentare un fallimento politico o normativo, ma non mette in discussione l'appartenenza all'ordinamento europeo; al contrario, la violazione di uno dei valori di cui all'art. 2 TUE investe direttamente il vincolo di appartenenza dello Stato membro all'Unione europea, anche se non può determinare la perdita dello *status* di stato membro.

Infine, la distinzione tra l'art. 2 TUE e 3 TUE riguarda la natura giuridica e il ruolo che essi svolgono nell'argomentazione della Corte di giustizia. Gli obiettivi dell'Unione possono certamente assumere rilievo interpretativo e orientare l'esercizio delle competenze attribuite dai Trattati, tuttavia, essi non impongono obblighi giuridici vincolanti[75]. La loro funzione è prevalen-

[75] La giurisprudenza riconosce agli obiettivi dell'Unione una rilevante funzione interpretativa, ma esclude, in linea generale, che essi possano autonomamente produrre obblighi chiari e incondizionati a carico degli Stati membri o diritti direttamente azionabili dai singoli. Quanto alla funzione interpretativa, v. Corte giust., sentenza del 9 febbraio 1982, causa 270/80, *Polydor*, ECLI:EU:C:1982:43, punto 16, secondo cui la portata della disciplina comunitaria deve essere valutata alla luce dei fini e delle azioni della Comunità enunciati nei Trattati; sentenza del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1999:574, punto 86, che qualifica la coesione economica e sociale come un elemento importante per l'interpretazione del diritto comunitario, pur riconoscendo carattere programmatico alle disposizioni che la prevedono. Quanto all'inidoneità degli obiettivi a produrre autonomamente obblighi o diritti, v. sentenza del 24 gennaio 1991, causa C-339/89, *Alsthom Atlantique*, ECLI:EU:C:1991:28, punto 9; sentenza del 3 ottobre 2000, causa C-9/99, *Échirolles Distribution*, ECLI:EU:C:2000:532, punto 25. In termini particolarmente espliciti, sentenza del 3

temente programmatica e teleologica[76], in quanto individuano i risultati che l'Unione è chiamata a perseguire mediante le proprie politiche e le proprie azioni, nonché attraverso l'attività degli Stati membri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione[77]. Diversamente, i valori di cui all'art. 2 TUE, pur potendo anch'essi svolgere una funzione interpretativa, sono suscettibili di tradursi in obblighi giuridici vincolanti attraverso la loro concretizzazione, come si vedrà più in dettaglio, in ulteriori disposizioni, in particolare, di diritto primario[78].

giugno 2010, causa C-484/08, *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*, ECLI:EU-:C:2010:309, punti 46-47, secondo cui le disposizioni che enunciano obiettivi e principi generali devono essere applicate in combinato disposto con le norme del Trattato destinate a concretizzarli e non possono, di per sé, creare obblighi giuridici chiari e incondizionati a carico degli Stati membri.

[76] Secondo Pierre Pescatore, gli obiettivi della Comunità costituiscono un fondamentale criterio ermeneutico, poiché ogni disposizione del diritto dell'Unione deve essere interpretata alla luce della struttura complessiva e delle finalità del processo di integrazione. L'interpretazione teleologica consentirebbe così di individuare il significato delle norme in funzione dell'«*œuvre commune*» perseguita dall'ordinamento europeo, garantendone l'unità e l'effettività. Cfr. P. Pescatore, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, cit., p. 325 ss.; Id., *Le droit de l'intégration*, Bruylant, 2005, spec. p. 41 ss.

[77] L'impostazione di Pescatore e più in generale l'uso fatto dalla Corte degli obiettivi attraverso l'interpretazione teleologica sono particolarmente criticati da L. Azoulai, *Culture de l'argumentation et déconstruction du désaccord dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif*, n. 5, 2016, p. 1935 ss. L'A. osserva che l'uso degli obiettivi da parte della Corte produce un effetto di depoliticizzazione. Quando la Corte interpreta una disposizione alla luce degli obiettivi dell'Unione, essa tende a presentare la soluzione adottata come una conseguenza necessaria della logica del sistema, piuttosto che come una scelta tra interessi e valori concorrenti. Gli obiettivi diventano così uno strumento per "naturalizzare" determinate opzioni interpretative e per occultarne il carattere controverso. In particolare, Azoulai critica quello che definisce una sorta di "*structuralisme interprétatif*": la Corte interpreta le norme alla luce della struttura e delle finalità dell'ordinamento europeo, facendo emergere una razionalità complessiva dell'integrazione che finisce per prevalere sulle tensioni concrete presenti nei casi sottoposti al suo giudizio. L'argomento teleologico non serve soltanto a chiarire il significato delle norme, ma anche a ricondurre i conflitti a un quadro unitario definito dalla Corte stessa. L'obiezione di Azoulai non è che gli obiettivi siano irrilevanti, bensì che la Corte li utilizzi come fattore di chiusura del dibattito. Significativa, in tal senso, è la lettura proposta della sentenza *Brüstle* (sentenza del 18 ottobre 2011, causa C-34/10, ECLI:EU:C:2011:669), nella quale la Corte, pur dichiarando di non voler intervenire nel dibattito etico relativo allo *status* dell'embrione umano, fonda la propria interpretazione sulla combinazione tra l'obiettivo del corretto funzionamento del mercato interno e il valore della dignità umana. Secondo l'A., tale tecnica argomentativa consente alla Corte di presentare come soluzione interpretativa una scelta che riflette in realtà una controversia assiologica sottostante.

[78] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 127 e 145; causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 232 e 264.

La differenza concettuale tra valori e obiettivi non è sconfessata dall'art. 3, par. 1, TUE secondo cui «l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». Non è il valore ad essere trasformato in obiettivo; è piuttosto l'azione dell'Unione che assume come obiettivo, nell'esercizio delle proprie competenze, la promozione di valori che sono già immanenti nel sistema. La promozione dei valori non coincide, tra l'altro, con la loro realizzazione progressiva, come accade per gli altri obiettivi enunciati dall'art. 3 TUE, ma consiste nella loro diffusione e tutela attraverso le politiche e le azioni dell'Unione. In questa prospettiva, l'art. 3 TUE non riduce i valori a meri obiettivi ma conferisce alla loro promozione una specifica dimensione funzionale, ulteriore rispetto alla loro originaria funzione costitutiva.

4. *Valori e principi*

Se il raffronto con gli obiettivi consente di precisare la funzione dei valori nell'architettura teleologica dell'Unione, è tuttavia il rapporto con i principi a sollevare le questioni dogmatiche più complesse, imponendo di verificare se le due categorie siano effettivamente distinguibili e quali conseguenze normative derivino dalla loro distinzione e quali rapporti sussistano tra esse.

Il Trattato di Lisbona ha trasformato i principi fondativi in valori fondativi. Seppure la dottrina europea non abbia dedicato una particolare attenzione alla distinzione tra valori e principi[79], questo costituisce uno dei temi, da sempre, più controversi della teoria filosofico-giuridica e costituzionale contemporanea. Le diverse teorie e posizioni non riguardano tanto – o meglio non solo – la definizione di principi o di valori (questi ultimi, tra l'altro, non sono citati esplicitamente come categoria giuridica in tutte le costituzioni[80]),

[79] Tra i pochi scritti che specificatamente si sono occupati della distinzione tra principi e valori nell'ordinamento dell'Unione, si v. L.D. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potentials, Risks*, cit., spec. p. 33 ss.; R. Baratta, *La "communauté de valeurs" dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, n. 1, 2018, p. 81 ss.; S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and its Common Values*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, 2012, p. 22; A. Ruggeri, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2009, p. 1 ss.; . M. Luisa Fernandez Esteban, *Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order*, in *MJECL*, n. 2, 1995, p. 129 ss.

[80] Sul piano comparatistico (si v. L. Mezzetti, *Valori, principi, regole,* Universitätsverlag Regensburg, 2016) gli ordinamenti costituzionali europei presentano approcci differenti alla categoria dei valori. In alcuni casi, come nell'esperienza tedesca, la nozione di valore costituzionale è il risultato di un'elaborazione prevalentemente giurisprudenziale, come si argomenta nel testo. In altri ordinamenti, invece, i valori trovano un'espressa consacrazione testuale. Particolarmente significativo è il caso della Costituzione spagnola del 1978, il cui art. 1, comma 1, qualifica la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico come «*valores superiores del ordena-*

quanto la questione più profonda, concernente il fondamento della normatività costituzionale dei valori e le modalità con cui il giudice costituzionale può o deve farvi ricorso nell'esercizio della funzione interpretativa e di controllo di costituzionalità.

In dottrina, una prima impostazione di critica radicale ha sostenuto che un sistema di valori avrebbe compromesso i principi dello Stato di diritto, perché i valori sono per loro natura indeterminati e tendono a giustificare interventi giudiziari difficilmente controllabili[81]. In questa prospettiva il valore rappresenta «un fine, che contiene l'autorizzazione a qualunque azione, in quanto funzionale al suo raggiungimento. In breve, vale il motto: il fine giustifica i mezzi. Tra l'inizio e la conclusione dell'agire "per valori" può esserci di tutto, perché il valore copre di sé, legittimandola, qualsiasi azione che sia motivata dal fine di farlo valere. Il più nobile dei valori può giustificare la più ignobile delle azioni»[82], secondo questa visione, possiedono una tendenza espansiva e conflittuale: chi afferma un valore tende inevitabilmente a svalutare e combattere i valori opposti, da qui l'espressione "tirannia dei valori"[83].

miento jurídico». Un terzo modello è rappresentato da ordinamenti, come quello italiano, nei quali il lessico costituzionale privilegia la categoria dei principi fondamentali rispetto a quella dei valori, pur consentendo alla giurisprudenza costituzionale di ricostruire un nucleo assiologico dell'ordinamento attraverso nozioni quali i principi supremi o principi fondamentali.

[81] E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, (a cura di) C. Amirante, Giuffrè, 1973, p. 195 ss., spec. pp. 202-203, critico nei confronti della configurazione della Costituzione come ordine oggettivo di valori e dell'ampliamento dei poteri interpretativi del giudice costituzionale. Secondo l'a. il ricorso a parametri assiologici aperti rischierebbe infatti di svincolare l'interpretazione dalla determinatezza del testo costituzionale, affidando al giudice la concretizzazione di scelte riservate alla decisione politica. V. anche J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. di W. Rehg, Polity Press, 1996, p. 255 ss., secondo il quale principi e valori hanno una struttura differente.

[82] G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 31, 2002, p. 865 ss., spec. p. 873. Particolarmente evocative sono le ulteriori affermazioni dell'A. quando sostiene: «[I] valori infine sono "tirannici", cioè contengono una propensione totalitaria che annulla ogni ragione contraria». Diversamente, il principio «è un bene iniziale che chiede di realizzarsi attraverso attività conseguenzialmente orientate. Esso ha contenuto normativo rispetto all'azione o al giudizio. Il criterio di validità dell'azione e del giudizio è la riconducibilità logica al principio. L'agire e il giudicare "per principi" sono intrinsecamente regolati e delimitati dal principio medesimo di cui sono conseguenza: *ex principiis derivationes*. La massima del principio è: agisci in ogni situazione concreta che ti si presenta in modo che nella tua azione si trovi all'opera un riflesso del principio stesso. E come un blocco di ghiaccio che, a contatto con le circostanze concrete della vita, si spezza in molti frammenti, in ciascuno dei quali si trova la stessa sostanza del blocco originario».

[83] È questa, in sintesi, la critica formulata da C. Schmitt, *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori*, a cura di G. Gurisatti, Adelphi, 2008, p. 52 ss. La sua tesi muove dall'idea che ogni valore pretenda di essere realizzato e tenda, pertanto, a imporsi sui valori concorrenti. La relazione assiologica assume così una struttura gerarchica

Il timore che questa dottrina rivelava era dunque che l'immediata applicazione giudiziale di categorie assiologiche potesse trasformare il giudice nel depositario di una gerarchia di preferenze non ricavabile dal diritto positivo. Da qui la necessità di un diritto che si basi su principi, nel quale la dimensione assiologica dell'ordinamento trova espressione attraverso strutture normative idonee a garantire la coerenza del sistema e la controllabilità delle decisioni giurisdizionali.

Una parte più moderata della dottrina, pur non "demonizzando" la categoria giuridica dei valori e muovendo dalla stretta connessione esistente tra principi e valori – che deriva dalla condivisione di una comune struttura normativa – ha ritenuto necessario ricostruire la teoria dei valori in termini deontologici come teoria dei principi. In tale prospettiva, i valori acquistano rilevanza giuridica attraverso principi che operano come «mandati di ottimizzazione» e la cui concreta portata emerge mediante il bilanciamento nei casi di conflitto[84].

Nel diritto dell'Unione, la questione ha trovato una soluzione nelle già richiamate sentenze gemelle, nelle quali la Corte configura il rapporto tra valori e principi in termini di concretizzazione: i principi danno specifica espressione ai valori sanciti dall'art. 2 TUE. Tale impostazione presuppone una distinzione tra le due categorie, attribuendo ai principi la funzione di tradurre i valori in parametri normativi maggiormente determinati.

Prima di esaminare in che modo tale relazione contribuisca alla definizione del contenuto dell'art. 2 TUE e alla sua giustiziabilità, è tuttavia opportuno mettere a confronto questa disposizione con l'art. 6, par. 3, TUE[85]

e potenzialmente conflittuale: l'affermazione di un valore comporta la svalutazione del suo contrario e può condurre alla qualificazione dell'avversario come portatore di un «disvalore». Ricostruendo tale critica nel contesto del diritto dell'Unione, A. von Bogdandy, *Towards a Tyranny of Values? Principles on Defending Checks and Balances in EU Member States*, in A. von Bogdandy et al. (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*, Springer, 2021, pp. 73-97, spec. pp. 75 e 86-96. L'A. ne ricostruisce il monito, ma non la conclusione radicale: i valori dell'art. 2 TUE possono produrre effetti giuridici, purché siano intesi come «linee rosse» (espressione che è stata ripresa anche dall'AG Capeta nelle sue conclusioni alla causa C-769/22, Commissione c. Ungheria) e non come fondamento per imporre agli Stati membri un modello costituzionale uniforme.

[84] R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, OUP, 2002, p. 86 ss., spec. pp. 92-93, il quale riconduce valori e principi a strutture sostanzialmente corrispondenti, distinguendoli in ragione del loro diverso carattere: assiologico per i primi, deontologico per i secondi. Ciò che appare *prima facie* preferibile dal punto di vista dei valori risulta, nella forma del principio, *prima facie* dovuto. V. anche Id., *Constitutional Rights, Balancing and Rationality*, in *Ratio Juris*, n. 2, 2003, p. 132 ss.

[85] L. S. Rossi, *2, 4, 6 (TUE)… l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, 2018, p. 859 ss.

che qualifica i diritti fondamentali come principi generali. Il confronto costituisce un passaggio preliminare necessario, poiché valori e principi presentano, già sul piano genetico, una diversa derivazione, destinata a riflettersi sulla rispettiva struttura e modalità di applicazione. Mentre i valori, come espressamente previsto dall'art. 2 TUE (seconda parte) sono "comuni agli Stati membri" nel senso che sono condivisi dagli Stati che decidono di entrare a fare parte dell'Unione europea, ma sono i valori "propri" dell'Unione europea[86]; diversamente, l'art. 6, par. 3, TUE, nel fare riferimento ai principi generali – che, come noto, sono mutuati dagli ordinamenti interni e tra i quali vi rientrano i diritti fondamentali – richiama le "tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" [87]. Ciò significa, o almeno così potrebbe essere inteso, che se l'interpretazione dei principi generali del diritto e dei diritti fondamentali consente il rinvio a tradizioni giuridiche diverse, il contenuto dei valori, nocciolo duro della costituzione europea, non contempla tale operazione. I valori sono "comuni", ovverosia condivisi, ma non rappresentano quelli che derivano dalle singole esperienze costituzionali. Si tratta di valori propri, autonomi, specifici dell'ordinamento europeo.

Ciò emerge chiaramente dal parere 2/13, in cui la Corte di giustizia ha dichiarato che «siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale *secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda*, così come precisato all'articolo 2 TUE»[88]. Sembra allora molto convincente l'espressione utilizzata dalla dottrina, che modifica il motto "uniti nella diversità" in «*L'Unione,* "unita" *(nei* valori*) e* "diversificata" *(nei* principi*)*»[89].

Muovendo da questo assunto, la prima distinzione tra valori e diritti riguarda la natura stessa delle due categorie. I valori appartengono alla dimensione assiologica dell'ordinamento: essi individuano ciò che la comunità considera essenziale per la propria esistenza e identità. I principi appartengono

[86] A. Tizzano, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 11, ove si legge che «da decenni i valori dell'Unione sono anche valori "nazionali", non solo perché "attingono" in vario modo e in varia misura agli stessi ordinamenti degli Stati membri, ma perché, una volta emersi nel diritto dell'Unione, essi fanno corpo e si integrano automaticamente in tali ordinamenti, i quali sono quindi tenuti a prenderli in conto e a conformarvi i propri valori».

[87] Sulla distinzione tra principi generali e diritti fondamentali e obbligo di interpretazione conforme alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e alla CEDU, si veda J. Ziller, *L'interpretazione conforme ai principi generali e diritti fondamentali*, in A. Bernardi (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico,* Jovene, 2015, p. 106 ss.

[88] Parere 2/13, cit., punto 168.

[89] A. Ruggeri, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, cit., p. 15.

invece alla dimensione normativa: essi trasformano tali orientamenti assiologici in criteri giuridici suscettibili di applicazione. La stessa Corte di giustizia si muove lungo questa direttrice quando afferma che i valori dell'art. 2 TUE trovano espressione in principi capaci di generare obblighi giuridicamente vincolanti. Ciò consente di preservare la specificità delle due categorie: i valori non si riducono ai principi, ma ne costituiscono il presupposto.

Questa distinzione ontologica si riflette sul piano funzionale. I valori svolgono una funzione fondativa, nel senso che identificano le scelte essenziali sulle quali si fonda l'ordinamento dell'Unione. I principi svolgono invece una funzione di traduzione di tali scelte in prescrizioni giuridiche idonee che danno origine, a loro volta, a regole precise[90]. I principi consentono ai valori di operare nell'ordinamento; i valori, orientano l'interpretazione e l'applicazione dei principi, dandone anche un preciso contenuto. Si ritiene particolarmente precisa la definizione secondo la quale valori e principi rappresentano due momenti successivi del processo mediante il quale un'aspirazione fondamentale entra nel diritto e diviene operativa. In altri termini, il valore è la sostanza; il principio è la forma giuridica che quella sostanza assume[91]. Ne consegue che il rapporto tra valori e principi è dunque bidirezionale, ma non simmetrico, in cui il valore è radice, i principi sono forma del valore.

Da ciò discende allora che i principi consentono una pluralità di concretizzazioni compatibili con le differenti tradizioni costituzionali nazionali. È proprio in questo spazio che opera il pluralismo costituzionale europeo[92]. I valori rappresentano dunque un fattore di unità, mentre i principi

[90] L.D. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potentials, Risks*, cit., p. 38, ricostruisce il rapporto tra valori, principi e regole in termini di progressiva determinazione normativa, anziché di rigida separazione categoriale: il valore individua un bene o interesse meritevole di tutela; l'aggiunta di una dimensione prescrittiva lo traduce in principio; l'inserimento di quest'ultimo in una fattispecie condizionale conduce, infine, alla regola. La distinzione dipenderebbe, pertanto, dal diverso grado di generalità e determinatezza delle tre figure.

[91] A. Ruggeri, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, cit., p. 15, adopera una formula particolarmente significativa: la denominazione di «valori» sarebbe stata riservata dal Trattato a ciò che è «veramente essenziale all'uomo in quanto uomo», ossia alle «condizioni di vita irrinunciabili».

[92] Sul concetto in generale, la letteratura è ampia. V., in particolare, M. Goldmann, *Constitutional Pluralism as Mutually Assured Discretion*, in *MJECL* n. 1, 2016, p. 119 ss.; N. Walker, *Constitutional Pluralism Revisited*, in *ELJ,* n. 3, 2016, p. 333 ss.; M. Avbelj, J. Komárek (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, 2012; M. Kumm, *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State*, in J.L. Dunoff, J.P. Trachtman (eds.), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, CUP, 2009, p. 258 ss.; M. Poiares Maduro, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003, p. 501 ss.; N.

costituiscono uno strumento di possibile differenziazione. L'ordinamento dell'Unione richiede una convergenza sui valori fondamentali, ma ammette una pluralità di soluzioni quanto alle forme della loro concretizzazione. Da questa prospettiva, la distinzione tra valori e principi contribuisce a spiegare come l'Unione riesca a conciliare l'esistenza di un'identità costituzionale comune con la persistenza delle diverse identità costituzionali nazionali.

La distinzione tra valori e principi si riflette sulle modalità di risoluzione dei conflitti normativi. Nella teoria contemporanea, i principi vengono generalmente concepiti come norme suscettibili di entrare in tensione reciproca e la cui applicazione richiede operazioni di bilanciamento[93]. La concreta portata di ciascun principio emerge infatti attraverso il confronto con altri principi concorrenti, secondo modalità che tengono conto delle circostanze del caso concreto, non diversamente da ciò che avviene con i diritti fondamentali che sono oggetto di bilanciamento.

Più problematica appare, invece, l'applicazione di tale schema ai valori. In quanto espressione delle scelte assiologiche fondamentali dell'ordinamento, i valori non sembrano poter costituire l'oggetto immediato di operazioni di bilanciamento, anche perché questo presupporrebbe il sacrificio, seppure limitato, di un valore fondante.

Da ultimo, la distinzione tra valori e principi emerge sul piano dei meccanismi di tutela predisposti dai Trattati. I valori dell'art. 2 TUE costituiscono infatti l'unica categoria normativa dell'ordinamento dell'Unione assistita da uno specifico strumento di garanzia espressamente previsto dal diritto primario, l'art. 7 TUE. Una simile previsione non trova corrispondenza con riferimento ai principi. Sebbene la loro violazione possa determinare l'attivazione degli ordinari strumenti di tutela previsti dall'ordinamento dell'Unione, nessun principio gode di un meccanismo autonomo e specificamente

Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, n. 3, 2002, p. 317 ss.; I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *CMLR*, n. 4, 1999, p. 703 ss.

In senso critico, v. R.D. Kelemen, L. Pech, *Why Autocrats Love Constitutional Identity and Constitutional Pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, RECONNECT Working Paper n. 2, settembre 2018, spec. pp. 5-9 e 21-22, i quali evidenziano come il pluralismo costituzionale, originariamente concepito quale strumento di dialogo e di reciproco contenimento tra le Corti, possa essere strumentalizzato dai governi autoritari per giustificare la violazione del diritto dell'Unione e sottrarsi al controllo fondato sui valori dell'art. 2 TUE. Si legga anche, R.D. Kelemen, *The Dangers of Constitutional Pluralism*, in G. Davies, M. Avbelj (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Edward Elgar, 2018, p. 392 ss.; R.D. Kelemen, *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *MJECL*, n. 1, 2016, p. 136 ss. In replica a tale orientamento, v. A. Bobić, *Constitutional Pluralism Is Not Dead: An Analysis of Interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *GLJ*, n. 6, 2017, p. 1395 ss.

[93] Si v. per tutti, A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., p. 198 ss.

destinato a garantirne il rispetto a meno che lo stesso principio non concretizzi un valore fondante.

5. *Valori e diritti fondamentali*

La circostanza che i diritti fondamentali – in particolare dignità, uguaglianza e i diritti umani e rispetto delle minoranze *ex* art. 2 TUE[94] –, possano costituire anche i valori di un ordinamento europeo non è invero nuova nei sistemi giuridici europei. Prima ancora che i Trattati qualificassero espressamente come «valori» i fondamenti dell'integrazione europea, alcuni ordinamenti costituzionali nazionali avevano elaborato categorie capaci di rappresentare i diritti fondamentali non soltanto come posizioni soggettive opponibili ai pubblici poteri, ma anche come espressione oggettiva dei capisaldi sui quali si erge l'intero ordine giuridico.

In questa prospettiva, l'esperienza tedesca costituisce un osservatorio privilegiato. Il suo richiamo non risponde ad un'esigenza comparatistica, che non è l'obiettivo del paragrafo, ma consente di mettere a fuoco il passaggio teorico decisivo per il tema qui esaminato: quello della evoluzione e coesistenza dei diritti intesi esclusivamente come strumenti di difesa dell'individuo e dei diritti considerati anche come forme giuridiche attraverso le quali i valori costituzionali si irradiano nell'ordinamento.

In particolare, l'intervento del *Bundesverfassungsgericht* è stato determinante per l'emersione della categoria giuridica di valore. Il Tribunale costituzionale tedesco, nella celebre sentenza *Lüth* del 1958[95], ha concepito la Legge fondamentale quale espressione di un ordine oggettivo di valori (*objektive Wertordnung*) destinato a permeare l'intero ordinamento[96], che trova il suo fulcro nella personalità umana e nella sua dignità. Tale sistema di valori deve *valere per tutti gli ambiti del diritto*; legislazione, amministra-

[94] Su cui ci si soffermerà con maggiore precisione e dettaglio nel capitolo VIII.

[95] *BVerfG*, sentenza del 15 gennaio 1958, 1 BvR 400/51, *BVerfGE* 7, 198 *(Lüth)*.

[96] Il caso traeva origine dall'invito rivolto da Erich Lüth a boicottare la distribuzione del film *Unsterbliche Geliebte* del regista Veit Harlan, già autore del film di propaganda antisemita *Jud Süß* durante il regime nazionalsocialista. A seguito della condanna pronunciata dai giudici civili per interferenza illecita nei rapporti economici dell'impresa distributrice, Lüth proponeva ricorso costituzionale lamentando la violazione della libertà di espressione garantita dall'art. 5 GG. Il Bundesverfassungsgericht affermando che i diritti fondamentali non si esauriscono nella funzione di tutela soggettiva dell'individuo nei confronti dello Stato, ma esprimono un «ordine oggettivo di valori» che permea l'intero ordinamento giuridico, hanno fatto discendere la necessità di interpretare anche il diritto privato alla luce dei valori costituzionali, elaborando così la dottrina dell'efficacia indiretta dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati (*mittelbare Drittwirkung*).

zione e giurisprudenza *ricevono da esso direttive ed impulsi*[97]. Le premesse di una siffatta costruzione erano già rinvenibili nella precedente giurisprudenza relativa alla cosiddetta democrazia protetta (*wehrhafte Demokratie*), in cui il *Bundesverfassungsgericht* aveva già affermato che la Legge fondamentale non costituisce un ordinamento assiologicamente *neutrale*, ma si fonda su un nucleo di principi e valori indisponibili, funzionali alla tutela dell'ordine democratico libero (*freiheitliche demokratische Grundordnung*)[98]. La sentenza *Lüth* porta a compimento la trasformazione della Costituzione da semplice quadro normativo di organizzazione dei pubblici poteri a ordinamento valoriale destinato a orientare l'interpretazione dell'intero sistema giuridico[99].

È questa duplice dimensione dei diritti fondamentali – garanzie soggettive della persona e, insieme, valori dell'ordinamento – a rendere l'esperienza tedesca particolarmente significativa per l'analisi del diritto dell'Unione. Non si tratta di postulare una derivazione diretta della giurisprudenza europea dalla dottrina elaborata in *Lüth*, quanto di riconoscervi un antecedente dogmatico che rende più intellegibile l'intreccio tra l'art. 2 TUE e la tutela dei diritti sanciti dalla Carta.

Anche nell'ordinamento dell'Unione europea la relazione tra valori e diritti fondamentali risulta particolarmente stretta se si guarda al processo di integrazione in chiave storica. Come si è già avuto modo di evidenziare, i diritti fondamentali hanno progressivamente assunto una posizione centrale, conoscendo un'evoluzione che li ha condotti ad operare simultaneamente su più livelli. Originariamente elaborati dalla Corte di giustizia quali principi generali del diritto, essi hanno successivamente trovato consacrazione positiva nella Carta dei diritti fondamentali e nei valori fondanti dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE. Ne deriva una parziale sovrapposizione di categorie giuridiche, per cui i diritti fondamentali possono essere considerati, al contempo, diritti soggettivi, principi e, altresì valori.

Tale relazione emerge chiaramente anche sul piano sistematico. Non appare infatti casuale che numerosi valori richiamati dall'art. 2 TUE trovino corrispondenza nei titoli della Carta dei diritti fondamentali, oltre che nel preambolo dove si afferma che l'Unione si è fondata su «valori indivisibili

[97] *Ibidem*, 205.

[98] Il riferimento è, in particolare, a *BVerfG*, sentenza del 23 ottobre 1952, 1 BvB 1/51, *BVerfGE* 2, 1, spec. pp. 12 ss. (*Sozialistische Reichspartei – SRP-Verbot*), nonché a BVerfG, sentenza del 17 agosto 1956, 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85, spec. pp. 138 ss. (*Kommunistische Partei Deutschlands – KPD-Verbot).*

[99] Alla base di questa posizione vi è l'idea che la Costituzione non sia soltanto un fondamento formale circa la produzione del diritto, ma che contenga in forma positivizzata una serie di valori (dignità, libertà, eguaglianza, Stato di diritto, democrazia e Stato sociale) che insieme trascendono e indirizzano il diritto positivo e che vi sia un ruolo centrale della Corte costituzionale.

e universali». La *dignità umana* (titolo I, artt. 1-5), la *libertà* (titolo II, artt. 6-19), l'*uguaglianza* (titolo III, artt. 20-27), la *solidarietà* (titolo IV, artt. 27-38), la *giustizia* (titolo VI, artt. 47-50) costituiscono, al tempo stesso, valori fondanti e categorie ordinatrici dell'architettura della Carta.

La parziale sovrapposizione tra le due categorie non deve tuttavia indurre a ritenere che esse coincidano. I diritti (generalmente intesi) come valori e i diritti fondamentali sanciti dalla Carta operano infatti su piani differenti e assolvono funzioni solo in parte sovrapponibili. Mentre i diritti fondamentali attribuiscono posizioni giuridiche soggettive e proteggono interessi individuali, i valori quali diritti fondamentali (largamente intesi) individuano una delle caratteristiche strutturali dell'ordinamento, che quindi non protegge tanto il diritto individuale, quanto il diritto fondamentale nella sua dimensione sistemica. Questa bidimensionalità è maggiormente evidente in relazione ad alcuni valori dell'art. 2 TUE. Ad esempio lo Stato di diritto e la democrazia, esprimono in modo particolarmente evidente la loro dimensione strutturale e ben si comprende come essi non siano riconducibili solo al singolo diritto soggettivo quale il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale effettiva, nel caso dello Stato di diritto, o alla libertà di espressione, nel caso della democrazia. Diversamente, per il valore della dignità umana, dell'uguaglianza, dei diritti umani compresa la tutela delle minoranze, sembra più complesso apprezzare la distinzione tra la dimensione sistemica e quella. Quest'ultima appare meno immediata in ragione del diretto riferimento di tali valori alla persona, che rende più difficile separare la lesione delle singole posizioni soggettive dalla compromissione delle condizioni generali della loro tutela.

La differenza dei diritti fondamentali quali valori e in veste di diritti si riverbera non solo sul modo di essere della violazione ma anche sul rapporto tra queste violazioni. Infatti, se il diritto fondamentale opera principalmente nella dimensione individuale e il valore opera invece nella dimensione sistemica dell'ordinamento, ne consegue che la violazione di un diritto fondamentale non equivale necessariamente ad una violazione di un valore dell'Unione, come la Corte afferma, infatti, nella sentenza *Commissione c. Ungheria*[100]. Dall'altra parte non tutte le violazioni di valori comportano violazioni di diritti, come emerge con particolare chiarezza nella giurisprudenza relativa all'indipendenza della magistratura. Le carenze sistemiche o generalizzate[101] che interessano il sistema giudiziario di uno Stato membro

[100] Si fa riferimento alla causa C-769/22, *Commissione europea c. Ungheria.*

[101] Sulla nozione di carenza sistemica o generalizzata, v., in particolare, A. Circolo, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, cit.; A. von Bogdandy, *Principles of Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, in *CMLR*, n. 3, 2020, p. 705 ss.; spec. p. 718; K.L. Scheppele, D. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All,* cit.; A. von

possono compromettere l'art. 19 TUE e, attraverso di esso, la dimensione strutturale dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE. Da tale compromissione, tuttavia, non discende automaticamente che ogni persona sottoposta alla giurisdizione di quello Stato abbia subito, o sia concretamente esposta a subire, una violazione del diritto a un giudice indipendente e imparziale garantito dall'art. 47 della Carta. Il problema si è posto soprattutto nell'ambito del mandato d'arresto europeo, il cui funzionamento si fonda sulla fiducia reciproca e, dunque, sulla presunzione che tutti gli Stati membri rispettino i valori dell'art. 2 TUE[102]. Nella sentenza *LM*, riprendendo il metodo di accertamento elaborato in *Aranyosi e Căldăraru*[103], la Corte ha escluso che la

Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *CMLR*, n. 1, 2014, p. 59 ss.

[102] Sul principio di reciproca fiducia, si vedano, senza pretesa di esaustività e tra i contributi dell'ultimo decennio, V. Mitsilegas, *The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual*, in *Yearbook of European Law*, n. 31, 2012 p. 319 ss.; K. Lenaerts, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *DUE*, n. 3, 2015, p. 529 ss.; V. Mitsilegas, *Conceptualising Mutual Trust in European Criminal Law. The Evolving Relationship Between Legal Pluralism and Rights-Based Justice,* in E. Brouwer, D. Gerard (eds.), *Mapping mutual trust : understanding and framing the role of mutual trust in EU law*, EUI MWP, 2016/13, p. 23 ss.; S. Montaldo, *On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice*, in *EP*, vol. 1, n. 3, 2016, p. 965 ss.; K. Lenaerts, *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017, p. 805 ss.; S. Prechal, *Mutual Trust before the Court of Justice of the European Union*, in *EP*, n. 1, 2017, p. 75 ss.; E. Pistoia, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?,* in *Freedom, Security & Justice,* n. 2, 2017, p. 26 ss.; P. Mengozzi, *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, ivi, p. 1 ss.; P. Mori, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber Amicorum A. Tizzano*, cit., p. 651 ss.; J.P. Jacqué, *État de droit et confiance mutuelle*, in *RTDE*, n. 2, 2018, p. 239 ss.; E. Regan, *The role of the principles of mutual trust and mutual recognition in EU law,* in *DUE, n.* 2, 2018, p. 231 ss.; J. Öberg, *Trust in the Law? Mutual Recognition as a Justification to Domestic Criminal Procedure*, in *EuConst*, n. 1, 2020, p. 33 ss.

[103] Corte giust., sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru.* La vicenda concerneva due MAE esecutivi, emessi rispettivamente dall'Ungheria (Aranyosi) e dalla Romania (Căldăraru), per i quali era competente a decidere il Tribunale di Brema (quale autorità di esecuzione). Il problema pregiudiziale sollevato dal giudice tedesco riguardava il timore, comune in entrambe le vicende, che i ricercati potessero essere soggetti, una volta consegnati negli ordinamenti dei rispettivi Stati emittenti, a trattamenti inumani o degradanti, vietati ai sensi dell'art. 4 CDFUE, a causa delle condizioni di detenzione posto che sia l'Ungheria che la Romania erano state da poco condannate dalla Corte EDU per violazione dell'art. 3 CEDU a causa dello stato delle loro carceri. Non essendo presente un motivo generale di diniego del riconoscimento o di esecuzione in caso di violazione dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia, nel caso Aranyosi e Caldararu ha

mera esistenza di carenze sistemiche o generalizzate relative all'indipendenza giudiziaria nello Stato emittente sia sufficiente a giustificare il rifiuto di eseguire il mandato. A tale fine l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve procedere a una valutazione articolata in due fasi: deve anzitutto accertare, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati, l'esistenza di carenze capaci di compromettere l'indipendenza del sistema giudiziario; deve poi verificare, concretamente e con riferimento alla situazione dell'interessato, se sussistano motivi seri e comprovati per ritenere che questi, in caso di consegna, corra un rischio reale di violazione del diritto sancito dall'art. 47, secondo comma, della Carta[104]. La necessità di questa seconda valutazione individualizzata rende evidente lo scarto tra i due piani. La compromissione

chiarito che quando l'autorità di esecuzione del MAE dispone di elementi che attestano un rischio concreto di trattamento inumano e degradante nello Stato membro emittente, essa è tenuta a valutare la sussistenza di tale rischio quando decide in ordine alla consegna del soggetto. In questo caso la Corte ha elaborato un doppio test per verificare la possibilità di sospendere il MAE. Sulla sentenza, *ex multis,* cfr. G. Anagnostaras, *Mutual Confidence Is Not Blind Trust! Fundamental Rights Protection and the Execution of the European Arrest Warrant: Aranyosi and Căldăraru*, in *CMLR*, n. 6, 2016, p. 1675 ss.; A. Lazowski, *The Sky Is Not the Limit: Mutual Trust and Mutual Recognition après Aranyosi and Căldăraru*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 14, n. 1, 2018 p. 13 ss.; N. Lazzerini, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *DUDI*, n. 2, 2016 p. 445 ss. Sulla possibilità di applicare siffatta giurisprudenza ad altri strumenti di cooperazione giudiziaria, A. Rosanò, Once Aranyosi, Always Aranyosi? *Considerazioni sulla riproponibilità del test* Aranyosi e Căldăraru *nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato d'arresto europeo*, in *SIE*, n. 1, 2020, p. 163 ss.

[104] Corte giust., sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (sulle carenze del sistema giudiziario),* ECLI:EU:C:2018:586*.* Il giudice *a quo* nel caso di specie ha chiesto alla Corte se l'accertamento da parte di un giudice nazionale di prove concludenti attestanti l'incompatibilità delle condizioni nello Stato membro emittente con il diritto fondamentale a un equo processo imponga all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di compiere ulteriori valutazioni in merito all'esposizione del singolo interessato al rischio di un processo iniquo. In particolare, la domanda pregiudiziale del giudice irlandese si fonda sulla considerazione, tutt'altro che peregrina, che la gravità della situazione polacca, attestata tanto dalla Commissione nella proposta motivata *ex* art. 7, par. 1, TUE, (proposta motivata del 20 dicembre 2017 in conformità con l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE per quanto riguarda la legge in Polonia, COM(2017) 835 def.) quanto dai pareri e delle raccomandazioni – non recepite dallo Stato – della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, sarebbe di per sé sufficiente per rifiutare il MAE, senza, dunque, la necessità di condurre un giudizio in concreto sul singolo soggetto. Tra i commenti alla sentenza si v. P. Bárd, W. Van Ballegooij, *Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, in *New Journal of European Criminal Law*, n. 3, 2018, p. 353 ss.; T. Konstadinides, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM,* in *CMLR*, n. 3, 2019, p. 743 ss.; D. Sarmiento, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *MJECL*, n. 4, 2018, p. 385 ss.

dello Stato di diritto descrive una condizione patologica dell'ordinamento e costituisce il presupposto generale del rischio; non dimostra, tuttavia, che tale rischio si traduca nella violazione del diritto fondamentale di una determinata persona. Al netto delle non trascurabili criticità che questa seconda valutazione pone, non per sé, ma per il fatto di essere a carico del soggetto imputato[105], si dimostra una certa coerenza nella misura in cui la violazione del valore può dunque sussistere sul piano strutturale senza che sia accertata, per ciò solo, anche la violazione del diritto individuale. Il passaggio dall'una all'altra richiede un ulteriore elemento di collegamento, rappresentato dall'incidenza concreta della carenza sistemica sulla posizione del singolo.

Si comprende quindi che la distinzione tra valore e diritto si ripercuote sul modo di essere della violazione di entrambe le categorie giuridiche. Affinché la compromissione di un diritto fondamentale assuma rilevanza anche sul piano dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, è necessario un salto qualitativo. La violazione deve infatti presentare caratteri tali da incidere non più soltanto sulla posizione del singolo individuo, ma sulla condizione strutturale del rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento considerato. Ed è in questo senso che quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Commissione c. Ungheria* appare particolarmente importante. La Corte ha stabilito che: «occorre considerare che la legge di modifica [ungherese, chiamata anche *Propaganda Law*,] viola, *in modo manifesto e particolarmente grave*, i diritti delle persone non cisgender, ivi comprese le persone transgender, o non eterosessuali, nonché i valori del rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze ai sensi di tale articolo 2»[106].

Più che introdurre una nuova soglia quantitativa di illegittimità, tale formulazione sembra esplicitare una differenza qualitativa già insita nel rapporto tra diritti fondamentali garantiti dalla Carta e valori di dignità, uguaglianza e rispetto dei diritti umani ai sensi dell'art. 2 TUE. I diritti fondamentali hanno come ambito soggettivo la lesione del singolo, la violazione di un valore presuppone necessariamente una compromissione sistemica, strutturale e sufficientemente grave da incidere sull'assetto complessivo dell'ordinamento. Proprio in ciò risiede la principale differenza tra le due categorie. Il passaggio dalla dimensione dei diritti fondamentali a quella dei valori non coincide con una mera intensificazione della violazione, ma con una trasformazione della sua natura: da lesione di una posizione giuridica individuale a compromissio-

[105] Si consenta il rinvio a M. Lanotte, *I criteri funzionali al riconoscimento di una "carenza sistemica o generalizzata" dei valori fondanti dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, serie speciale, 2022, p. 131 ss.

[106] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria,* punto 556.

ne delle condizioni strutturali che garantiscono il funzionamento dell'ordinamento secondo i requisiti fondamentali sanciti dall'art. 2 TUE[107].

6. *La diversa formulazione delle due frasi contenute nell'art. 2 TUE*

Un'ulteriore questione che merita di essere discussa per completare il quadro dogmatico dei valori è quella relativa alla diversa formulazione delle due frasi dell'art. 2 TUE che comporta un quesito giuridico, già noto in dottrina, ma comunque ancora rilevante: se sono da considerarsi valori solo quelli previsti nella prima parte della disposizione ovvero anche quelli rinvenibili nella seconda. L'art. 2 TUE stabilisce, nella prima frase, che «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della *dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranz*e» e, nella seconda parte, che i valori «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal *pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*».

Il dibattito su questo è molto ampio e frammentato[108]. Le interpretazioni di questa disposizione volte a comprendere la relazione tra queste due frasi, per ragioni di chiarezza espositiva, si possono raggruppare in due filoni.

Il primo filone distingue tra le due parti dell'art. 2 TUE attribuendo alla seconda un ruolo minore, o meglio considerandola espressione di mere aspirazioni politiche, piuttosto che di veri e propri valori o obblighi giuridici[109].

[107] Sulla soglia richiesta per l'applicazione autonoma dell'art. 2 TUE, v. L.S. Rossi, *The Autonomous Role of Article 2 TEU: Constitutionalising the EU Values*, in SIEPS European Policy Analysis, n. 11, 2026, spec. pp. 11-12. Secondo l'A., l'applicazione dell'art. 2 TUE è una "*matter of scale*": la violazione deve superare una soglia elevata, di carattere tanto quantitativo quanto qualitativo. A tal fine, l'A. individua tre condizioni: una chiara regressione nella tutela dei valori dell'Unione, una portata significativa delle violazioni e un impatto rilevante sulla società. Quest'ultimo elemento consente, in particolare, di distinguere le violazioni isolate da quelle sistemiche o particolarmente gravi.

[108] Sebbene parte della dottrina ritenga tali tentativi vani, v. M. Van den Brink, *A Constitutional Court without a Constitutional Compass: Reflections on Commission v Hungary*, in *VerfBlog*, 24 aprile 2026. L'A. critica i ripetuti sforzi di distinguere tra le due clausole dell'art. 2 TUE, ritenendoli espressione di un approccio interpretativo fittiziamente ortodosso e perlopiù testuale, incapace di chiarire il contenuto della disposizione e di coglierne la natura intrinsecamente politica. Ne deriva che la Corte dovrebbe affrontare l'art. 2 TUE riconoscendone esplicitamente la dimensione politico-costituzionale e rendendo trasparenti le scelte sul proprio ruolo nella tutela dei valori dell'Unione, adottando così un uso più cauto e consapevole della disposizione.

[109] L. Burgorgue-Larsen, *Article I-2*, in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (eds), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article,* tome

In questa prospettiva, solo la prima clausola avrebbe natura propriamente normativa, almeno in senso giuridico, e caratterizzerebbe l'identità dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Tale conclusione secondo alcuni autori deriverebbe dal riferimento nell'art. 2 TUE alla «società europea» che spinge ad interpretare questa seconda frase come una descrizione di un contesto sociale che deve essere preservato[110] o anche come espressione del contesto sociale e culturale entro cui i valori acquistano senso[111]. Da ciò discenderebbe, altresì, un diverso perimetro applicativo della "opzione nucleare": mentre la violazione di dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani comporterebbe l'applicazione della procedura politica *ex* art. 7 TUE; la violazione del pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà e parità tra donne e uomini, in quanto principi e non valori, non dovrebbe poter comportare l'applicazione del rimedio politico sanzionatorio[112].

Nell'ambito delle elaborazioni teoriche che propongono una lettura separata delle due frasi dell'art. 2 TUE si colloca, pur conducendo a conclusioni differenti, anche l'interpretazione secondo la quale il rapporto tra le due

I, Bruylant, 2007, p. 50. In questo senso si v. anche A. Pilette, E. de Poncins, *Valeurs, objectifs et nature de l'Union,* in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne:* cit., p. 287.

[110] T. Marzal, *EU values and the place of European society: an external-focused account*, in *ELO*, n. 4, 2025, pp. 703 e 704. Secondo l'A. la prima frase è intesa come espressione di impegni normativi dotati di una dimensione intrinsecamente dinamica e orientata all'azione: i valori, assimilati ai principi nel senso della teoria di Alexy (v. nota n. 84), impongono infatti alle istituzioni dell'UE un dovere di realizzazione progressiva e attiva. La seconda clausola, invece, non introduce ulteriori "valori" in senso tecnico, ma descrive una "società" caratterizzata da determinate pratiche (pluralismo, tolleranza, ecc.), configurata come una realtà fattuale – sebbene idealizzata – preesistente all'Unione. Ne consegue che i principi ivi menzionati non operano come imperativi di azione, bensì come tratti distintivi di un contesto sociale che deve essere preservato. Secondo l'a. l'art. 2 TUE realizza così un equilibrio tra una logica espansiva, propria dei valori della prima clausola, e una logica conservativa, propria della seconda, la quale ancora tali valori a un perimetro sociale concreto e ne delimita implicitamente la portata.

[111] In questo senso si v. altresì, E. Dubout, *Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 80, 2024, p. L'A. ritiene che vi sia una differenza funzionale tra le due frasi: la prima frase è un insieme di riferimenti assiologici astratti, suscettibili di essere oggetto di operazioni di "concretizzazione" giuridica; la seconda rinvia alla dimensione sociale ed esistenziale dei valori, ossia al loro radicamento in una "società europea" in via di formazione e autocoscienza. In questa prospettiva, mentre la prima frase si presta a un uso normativo e giurisdizionale, la seconda esprime il contesto sociale e culturale entro cui i valori acquistano senso, confermando l'approccio pragmatista dell'autore, secondo cui i valori non sono entità puramente astratte, ma fenomeni intersoggettivi legati a pratiche e modi di vita.

[112] U. Villani, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, *in Freedom Security Justice*, fasc. 1, 2020, p. 10 ss.

frasi ricorre alla distinzione aristotelica tra «sostanza» e «accidenti»[113]. In tale prospettiva, i valori enunciati nella prima frase costituiscono concetti suscettibili di assumere differenti manifestazioni storiche e nazionali e i concetti contenuti nella seconda frase rappresenterebbero, invece, i criteri sostanziali in base ai quali valutare se tali manifestazioni possano essere considerate autentiche espressioni dei valori dell'Unione. Questa analisi assegna alla seconda frase una funzione qualificante e selettiva rispetto ai valori della prima: soltanto le configurazioni di questi ultimi compatibili con il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra donne e uomini potrebbero assumere rilevanza normativa nell'ordinamento dell'Unione.

Tale ricostruzione, pur avendo il merito di riconoscere rilevanza normativa alla seconda frase, non appare pienamente persuasiva. Attribuendo agli elementi della seconda frase una duplice e ambivalente funzione, da un lato, essi rappresenterebbero la "sostanza" dei valori della prima frase e assumerebbero pertanto una posizione assiologicamente condizionante, dall'altro, opererebbero come criteri strumentali di qualificazione e selezione delle loro manifestazioni concrete, essi risulterebbero così contemporaneamente sovraordinati sul piano assiologico e serventi sul piano operativo, senza che tale duplice funzione trovi un fondamento inequivoco nella formulazione dell'art. 2 TUE.

L'interpretazione alternativa, che in questa sede si avvalla, consiste invece nel superare la distinzione tra le due clausole[114]. La seconda clausola dell'art. 2 TUE non si limita a esprimere aspirazioni politiche, ma concorre a delineare il "nucleo costituzionale europeo" su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione[115]. Le argomentazioni che potrebbero suffragare questa seconda opzione interpretativa unitaria sono, ad avviso di chi scrive, di tre ordini.

In primo luogo, in virtù di un'interpretazione testuale, si deve osservare che la disposizione, seppure divisa in due parti, non menziona espressamente il termine "principi", ma ripete per due volte la parola "valori". Tale scelta

[113] S. Rodin, *Citizenship, Identity and Values – Reflections on Commission/Malta, in Quaderni AISDUE*, 2026, sezione speciale *The EU Citizenship as an Element of European Identity*, p. 1 ss., spec. pp. 9 e 10.

[114] A. von Bogdandy attribuisce rilievo simbolico alla circostanza che l'art. 2 TUE contenga complessivamente dodici valori, accostandoli alle dodici stelle della bandiera europea: A. von Bogdandy, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, OUP, 2024, spec. p. 91. Criticamente, v. M. van den Brink, *Constitutionalism without Principle: Article 2 TEU and the Doctrinal Construction of EU Values*, in *ELO*, n. 1, 2026, p. 42 ss., spec. p. 16, il quale considera tale argomento suggestivo, ma privo di un adeguato fondamento giuridico-costituzionale.

[115] A. von Bogdandy, *The Emergence of European Society through Public Law: a Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, cit., p. 90.

lessicale appare significativa: se il legislatore avesse inteso differenziare il rango o la natura giuridica degli elementi elencati nella seconda frase, avrebbe potuto farlo esplicitamente. L'assenza di una simile distinzione depone, pertanto, a favore di una lettura unitaria della disposizione, senza escludere che gli elementi delle due frasi possano svolgere funzioni parzialmente differenti.

In secondo luogo, occorre valorizzare un'interpretazione sistematica delle due frasi e, più precisamente, le relazioni intercorrenti tra i diversi elementi che compongono i due periodi. Il rapporto tra i valori complessivamente enunciati dall'art. 2 TUE può essere ricostruito, anziché in termini di separazione senza ricorrere allo schema unidirezionale tra sostanza e accidenti, come una struttura reticolare nella quale tutti i valori si definiscono, si sostengono e si rafforzano reciprocamente.

I valori enunciati nella prima frase possiedono ciascuno un contenuto autonomo e non possono essere considerati mere specificazioni gli uni degli altri. La dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani mantengono la propria autonomia concettuale e normativa, ma operano in una relazione di interdipendenza: la tutela di ciascuno contribuisce all'effettività degli altri, senza che nessuno possa essere integralmente ricondotto o assorbito in un altro.

I valori contenuti nella seconda frase, pur conservando autonoma rilevanza assiologica e normativa, presentano invece una più marcata dimensione relazionale e trasversale. Se si analizza singolarmente ciascuno degli elementi della seconda frase dell'art. 2 TUE, emerge infatti che il *pluralismo* contribuisce a definire la democrazia, la libertà, il rispetto dei diritti umani e la tutela delle persone appartenenti a minoranze; *la non discriminazione* specifica l'uguaglianza, la dignità umana, i diritti umani e i diritti delle minoranze; *la tolleranza* concorre alla concreta realizzazione del pluralismo, della libertà, della dignità e del rispetto dei diritti umani, in particolare di quelli delle minoranze; *la giustizia* si collega allo Stato di diritto, all'uguaglianza, alla dignità e alla tutela effettiva dei diritti; *la solidarietà* orienta la realizzazione della dignità, dell'uguaglianza e dei diritti umani; *la parità tra donne e uomini* costituisce, infine, una specificazione particolarmente significativa dell'uguaglianza, della dignità, della non discriminazione e dei diritti umani.

I valori della seconda frase, pertanto, attraversano l'intero sistema assiologico dell'art. 2 TUE e contribuiscono a collegarne le diverse componenti. La loro peculiarità risiede proprio in tale attitudine relazionale: essi individuano e rendono riconoscibili i nuclei concettuali comuni tra i valori della prima frase.

Ne deriva una relazione reticolare, ma funzionalmente differenziata: i valori della prima frase costituiscono autonomi fondamenti dell'ordinamento, che si sostengono reciprocamente senza assorbirsi gli uni negli altri; quelli

della seconda, pur conservando autonoma natura valoriale, operano trasversalmente nella concreta realizzazione di più valori della prima. Tale diversità funzionale non implica, tuttavia, una differenza di rango, natura o forza normativa.

In terzo luogo, una simile interpretazione sarebbe anche avvalorata dall'uso, nella seconda frase dell'art. 2 TUE, dell'aggettivo «caratterizzata». Parte della dottrina ha attribuito a tale formulazione un significato riduttivo, ritenendo che essa, come riferito, descriva un mero contesto sociale e culturale entro il quale i valori dell'Unione si sviluppano. Una lettura più attenta della disposizione conduce, tuttavia, alla conclusione opposta. Sul piano semantico, il verbo «caratterizzare» rinvia infatti all'idea di ciò che identifica e distingue una determinata realtà, esprimendone i tratti essenziali e non già elementi accessori o contingenti. Ciò che caratterizza una comunità politica e giuridica ne definisce l'identità profonda e ne rende riconoscibile la fisionomia. Pertanto, il riferimento «a una società caratterizzata da pluralismo, tolleranza, giustizia, solidarietà e parità tra donne e uomini» non può essere inteso come una mera descrizione sociologica, bensì come l'indicazione delle qualità che rendono concretamente riconoscibile la comunità di valori sulla quale si fonda l'Unione.

Da questa prospettiva, il riferimento alla società «caratterizzata» non costituisce un argomento per sostenere che la seconda frase sia un *minus* rispetto alla prima frase della disposizione, ma rappresenta piuttosto un *quid pluris*. Se i valori dell'art. 2 TUE definiscono l'identità stessa dell'ordinamento europeo, allora anche le caratteristiche che rendono riconoscibile la società fondata su tali valori non possono che partecipare della medesima natura valoriale.

Capitolo III

I VALORI FONDATIVI QUALE IDENTITÀ EUROPEA E I RAPPORTI CON L'IDENTITÀ NAZIONALE

Sommario: 1. I valori europei come identità europea.– 2. L'(ab)uso dell'identità nazionale – 2.1. (*segue)* il caso ungherese. – 2.2.*(segue)* il caso polacco. – 2.3. *(segue)* il caso rumeno. – 3. Identità europea e identità nazionale: quale rapporto? – 3.1. (*segue*)… nei casi patologici. – 3.2. (*segue*) …: nei casi fisiologici.

1. *L'art. 2 TUE come identità europea*

Come già emerso nel capitolo precedente, il riferimento all'art. 2 TUE quale espressione del patrimonio assiologico dell'Unione richiama inevitabilmente la dimensione identitaria. Tuttavia, solo nelle sentenze che hanno confermato la validità del regolamento condizionalità che la Corte di giustizia ha esplicitamente qualificato i valori come «*il fondamento stesso dell'identità europea,* quale ordinamento giuridico comune»[1].

[1] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 127; causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 145. Sulle sentenze v. la letteratura di cui al cap. II, nota n. La dottrina che ha commentato questo sviluppo con particolare attenzione al profilo identitario, si v. *ex multis*, L. F. M. Bessekink, *The Identity of Europe's Constitution(s)*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 1, 2023, p. 9 ss.; A. Hoxhaj, *The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget*, in *Nordic Journal of European Law,* n. 1, 2022, p. 133 ss.; A. Baraggia, *The "conditionality" Regulation under the ECJ's scrutiny : a constitutional analysis : Hungary v European Parliament (C-156/21) and Poland v European Parliament (C-157/21),* in *ELR,* n. 5, 2022, p. 687 ss.; F. Weber, *The pluralism of values in an identity-framed Verbund: federal belonging in the European Union after the rule of law conditionality judgments*, ivi, n. 4, 2022, p. 514 ss.; H. Gaudin, *Ce que l'Union européenne signifie : l'identité de l'Union et de ses États membres. À propos des arrêts de la Cour de justice rendus en assemblée plénière, le 16 février 2022, Hongrie c. Parlement européen et Conseil, C-156/21, et Pologne c. Parlement européen et Conseil, C-157/21,* in *Revue trimestrielle des droits de l'homme,* n. 133, 2023, p. 17 ss.; 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,* n. 1, 2022, p. 197 ss.; V. Borger, *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: case C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and case C-157/21, Poland v. Parliament and Council,* in *CMLR,* n. 6, 2022, p. 1771 ss.; P. Pohjankoski, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity - Judgments in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Counci*l, in *EU Law Live* – Weekend Edition, 26 febbraio 2022; A. Festa, *Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022:*

Quello dell'identità europea è un concetto che, dopo essere stato citato nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973[2], è stato inserito nel Trattato costituzionale (mai entrato in vigore[3]), non ha trovato alcun riferimento normativo nei Trattati.

Nella Corte di giustizia sono stati gli Avvocati generali ad usare per primi questa nozione nelle loro conclusioni.

Il primo riferimento all'identità si rinviene nelle conclusioni dell'AG Mengozzi[4] nelle cause *Gestoras Pro Amnistía*[5] *e Segi*[6]. In tali procedimenti, la Corte di giustizia era chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione di un'ordinanza del Tribunale che aveva dichiarato irricevibile il ricorso per risarcimento del danno proposto dalle ricorrenti a seguito della loro inclusione nell'elenco delle persone, gruppi ed entità coinvolti in attività terroristiche[7]. L'AG Mengozzi aveva messo in luce un vuoto di tutela nel sistema.

oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2022, p. 81 ss.; G. Contaldi, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. Contaldi, R. Cisotta, (a cura di) *Courts, Values and European Identity*, cit., p. 87 ss.

[2] Dichiarazione sull'identità europea, adottata dai capi di Stato o di governo dei nove Stati membri in occasione del Vertice di Copenaghen del 14 dicembre 1973, in *Bollettino delle Comunità europee*, n. 12, dicembre 1973, pp. 118–122, spec. punto 2.

[3] Sul rapporto tra Trattato costituzionale e identità europea, v. A. von Bogdandy, *The European Constitution and European Identity: Text and Subtext of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, in *International Journal of Constitutional Law,* n. 2-3, 2005, p. 295 ss., secondo il quale il Trattato avrebbe potuto svolgere una limitata funzione di identity-building attraverso il richiamo a una memoria storica comune, a una comunità di destino e a un patrimonio condiviso di valori. Tuttavia, la natura fortemente astratta di tali riferimenti ne ridurrebbe la capacità aggregativa, impedendo la formazione di una vera identità europea. In senso parzialmente diverso, M. Rosenfeld, *The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity: A View from America*, ivi, p. 326 ss., sostiene che il problema non risiede nell'assenza di una compiuta identità collettiva europea, bensì nella possibilità di sviluppare una comune identità costituzionale fondata sul rifiuto delle esperienze totalitarie del Novecento e destinata a consolidarsi progressivamente attraverso il processo di integrazione.

[4] Conclusioni dell'AG Mengozzi, 26 ottobre 2006, causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía,* e causa C-355/04 P *Segi*, ECLI:EU:C:2006:667, par. 85.

[5] Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía*, ECLI:EU:C:2007:115.

[6] Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-355/04 P, *Segi e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:116.

[7] Sebbene i fatti di causa siano noti, si ricordi che Gestoras Pro Amnistía era un'organizzazione basca che sosteneva di difendere i diritti dei prigionieri politici; le autorità spagnole la consideravano parte integrante dell'organizzazione terroristica ETA. Nel 2001, a seguito della risoluzione ONU 1373 (2001) sul contrasto al terrorismo, il Consiglio dell'UE adottò la posizione comune 2001/931/PESC, inserendo Gestoras Pro Amnistía nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici. Tale inclusione comportava misure restrittive e co-

Egli sosteneva che «se, in un caso come quello dei ricorrenti, difettasse realmente ogni tutela giurisdizionale effettiva, saremmo allora in presenza, da un lato, di una gravissima e flagrante incoerenza di sistema sul piano interno all'Unione; dall'altro, di una situazione che, sul piano esterno, espone gli Stati membri dell'Unione ad una censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e indebolisce, oltre che l'immagine e *l'identità dell'Unione* sul piano internazionale, anche la sua stessa posizione negoziale nei confronti dei paesi terzi, con il rischio teorico di azionamento da parte di questi ultimi delle clausole relative al rispetto dei diritti dell'uomo (c.d. «clausole di condizionalità») di cui proprio l'Unione impone sempre più spesso l'inserimento negli accordi internazionali da essa stipulati»[8]. In una nota nelle conclusioni, egli sosteneva che l'affermazione della «identità [dell'Unione] sulla scena internazionale, in particolare, mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, costituisce, a norma dell'art. 2 UE, uno degli obiettivi dell'Unione»[9]. La nozione di identità viene qui utilizzata per sottolineare l'esigenza di coerenza tra i valori che l'Unione promuove all'esterno e quelli che essa è tenuta a garantire all'interno del proprio ordinamento[10].

In questa prospettiva, la tutela giurisdizionale effettiva rappresentava già nelle parole dell'AG un elemento costitutivo dell'identità dell'Unione, la cui salvaguardia risulta essere una condizione imprescindibile affinché l'Unione possa presentarsi come una comunità fondata sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali, oltre che come un'organizzazione internazionale credibile.

operazione di polizia tra Stati membri. L'associazione chiese al Consiglio accesso ai documenti che giustificavano tale decisione e poi chiese un risarcimento per danno d'immagine e pregiudizio morale. Il Tribunale (ordinanza del 7 giugno 2004, causa T-333/02, *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano e Julen Zelarain Errasti c. Consiglio dell'Unione europea*) aveva dichiarato il ricorso manifestamente irricevibile, ritenendo a) di essere incompetente a conoscere di un'azione di responsabilità relativa a un atto adottato nel quadro del Titolo VI del Trattato UE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale); b) che nel sistema dei rimedi previsti dal Trattato UE non era contemplata un'azione di risarcimento.

[8] Conclusioni causa C-354/04P, *Gestoras Pro Amnistía,* e causa C-355/04P *Segi*, cit., par. 85.

[9] *Ibidem*, nota n. 38.

[10] Sul principio di coerenza nell'azione esterna si rinvia completamente a M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination,* Brill, 2016.

Ancora, sia nella causa *McCarthy*[11], che nel caso *Marín*[12], l'AG Szpunar, nelle sue conclusioni, ancorava l'identità europea all'istituto della cittadinanza europea, come fondamento dell'appartenenza comune dei cittadini all'Unione[13]. Nel suo ragionamento l'AG evidenziava come la cittadinanza

[11] Corte giust., sentenza del 18 dicembre 2014, causa C-202/13, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2014:2450. Nel caso di specie, alla Corte era stato chiesto se l'art. 35 della direttiva 2004/38/CE consentisse a uno Stato membro di adottare una misura di applicazione generale che imponesse ai familiari di cittadini dell'Unione, cittadini di Stati terzi e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità rilasciata da un altro Stato membro ai sensi dell'art. 10 della direttiva, di ottenere un «EEA family permit» per entrare nel proprio territorio, nonostante l'esenzione dal visto prevista dall'art. 5, par. 2, della medesima direttiva; nonché se tale obbligo potesse essere giustificato dall'art. 1 del protocollo n. 20 sui controlli alle frontiere del Regno Unito e dell'Irlanda.

[12] Corte giust., sentenza del 13 settembre 2016, causa C-165/14, *Rendón Marín*, ECLI:EU:C:2016:675. Il rinvio nasceva da una controversia tra il sig. Alfredo Rendón Marín, cittadino di uno Stato terzo e padre di cittadini dell'Unione minorenni di cui ha l'affidamento esclusivo e che risiedono in Spagna sin dalla loro nascita, e l'Administración del Estado (Amministrazione dello Stato, Spagna), in merito al diniego della Direzione generale dell'Immigrazione di concedere a Marín un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali, a causa dell'esistenza di precedenti penali a suo carico. Il giudice del rinvio si è chiesto se fosse compatibile con l'art. 20 TFUE una normativa nazionale che escludeva la possibilità di concedere un permesso di soggiorno al genitore di un cittadino dell'Unione (…) minore e a suo carico, a causa di precedenti penali nel paese in cui detto genitore presenta richiesta, benché ciò comportasse l'allontanamento forzoso dal territorio dell'Unione del minore che aveva l'obbligo di seguire il genitore.

[13] Conclusioni dell'AG Szpunar, 20 maggio 2014, causa C-202/13, *McCarthy,* ECLI:EU:C:2014:345, parr. 39 e 40: «[C]on l'introduzione della cittadinanza dell'Unione, nel 1992, il Trattato di Maastricht ha coronato una lunga evoluzione. Fra l'"Europa dei cittadini", dibattuta negli anni '70 e '80, e l'attuale cittadinanza dell'Unione è stato percorso un lungo cammino, il cui filo conduttore è stato costituito, segnatamente, dai diritti di libera circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri. La cittadinanza dell'Unione rappresenta oggi lo status di tutti i cittadini, siano essi economicamente attivi o meno. La sua introduzione nei Trattati ha quindi legittimato il processo di integrazione europea, rafforzando la partecipazione dei cittadini. Da allora, i cittadini dell'Unione che circolano nel territorio degli Stati membri non solo pongono i loro spostamenti al centro della propria vita quotidiana, ma *vi ravvisano altresì un elemento centrale del loro stesso modo di concepirsi quali cittadini dell'Unione*. Infatti, l'insieme dei diritti e degli obblighi attribuiti ad essi stessi e ai loro familiari facilita, segnatamente, la loro circolazione, il loro soggiorno, il loro accesso agli studi, la loro ricerca di un impiego o il loro lavoro. *La loro cittadinanza costituisce, pertanto, un elemento essenziale della loro identità europea*» (corsivo per enfatizzare).

V. altresì conclusioni dell'AG Szpunar, 4 febbraio 2016, cause riunite C-165/14, *Rendón Marín,* e C-304/14, *CS*, ECLI:EU:C:2016:75, parr. 107 e 108: «[L]'articolo 20 TFUE, il quale conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, mostra che la cittadinanza di uno Stato membro è la condizione preliminare per poter godere dello status di cittadino dell'Unione. Quest'ultimo rappresenta, a partire dalla sua introduzione nei trattati, lo status di tutti i cittadini degli Stati membri. *Esso ha dunque legittimato il processo di integrazione europea rafforzando la partecipazione dei cittadini.* A

europea non è solo un insieme di diritti funzionali al mercato interno, ma un elemento identitario, volto a rafforzare il legame tra l'individuo e l'Unione. L'identità europea è utilizzata dall'AG con un nuovo approccio: da una prospettiva strumentale della cittadinanza, ovverosia come mezzo per accedere a diritti di mobilità, a una prospettiva costitutiva[14], in virtù della quale la libera circolazione delle persone e il principio di non discriminazione divengono i vettori attraverso cui il cittadino sperimenta concretamente l'esperienza comune dell'integrazione, che alimenta così una coscienza di appartenenza all'Unione europea e dunque la sua identità.

Nondimeno, il vero punto di svolta è segnato, come anticipato, dalle sentenze gemelle che esplicitano che i valori rappresentano «l'identità stessa dell'Unione»[15]. Si tratta di un passaggio che, nella sua sinteticità, esprime l'essenza del sistema giuridico europeo e, dunque, oltre ad indagarne il significato, è necessario approfondirne le conseguenze giuridiche.

Dal punto di vista del significato, si possono prendere in prestito le parole di autorevole dottrina, che ha osservato che i valori contenuti nell'art. 2 TUE, cristallizzando le lotte delle precedenti generazioni non sono il risultato di un approccio *top-down* ma seguono una dinamica *bottom-up* [16].

Il legame concettuale tra valori e identità dell'Unione, come ordine giuridico comune, serve a coltivare un senso di appartenenza a una comunità di valori in cui convivono gli elementi tradizionali tratti dalle tradizioni costituzionali e da cui derivano i principi generali del diritto europeo che in parte contribuiscono a determinare il contenuto valoriale dell'art. 2 TUE, ma anche elementi che operano al di fuori dei paradigmi dello Stato-nazione proprio al fine di promuovere la creazione della "*ever closer Union*"[17]. Si tratta tanto di un concetto culturale ed etico quanto di una nozione giuridico-costituzionale.

tal riguardo, la Corte ha osservato più volte che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. (…) [E]sso ha creato le condizioni necessarie per un riconoscimento reciproco, e dunque di una conoscenza reciproca, delle società degli Stati membri e dei loro cittadini, la cui evoluzione si iscrive nell'ambito particolare dei rapporti concreti fra i cittadini degli Stati membri e le autorità nazionali. Sono proprio tali rapporti che hanno consentito ai cittadini di cui trattasi di rivendicare il beneficio di taluni diritti fondandosi sullo status di cittadino dell'Unione. È riconoscendo tali diritti che la giurisprudenza della Corte ha svolto un ruolo più importante ovvero decisivo, nella costruzione di tale status fondamentale, *il quale costituisce oggi un elemento essenziale dell'identità europea dei cittadini*» (corsivo per enfatizzare).

[14] T. Konstadinides, *European Citizenship in a Constitutional Context: where the "social" coexists with the "market"*, in *European Policy Analysis*, SIEPS, novembre 2022.

[15] V. nota n. 1 in questo capitolo.

[16] K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue. High Hopes : Autonomy and the Identity of the EU,* cit., spec. pp. 1498-1499.

[17] J. Shaw,

Dire che l'art. 2 TUE definisce l'identità dell'Unione implica che quest'ultima si autocomprende come un'Unione valoriale, fondata su un patrimonio che conferisce unità, coerenza e direzione al processo di integrazione europea. I valori quali identità, allora, esprimono il modo in cui l'Unione concepisce sé stessa, si rappresenta e si legittima dinanzi ai propri cittadini e alla comunità internazionale. L'art. 2 TUE delinea quello che si potrebbe definire "l'orizzonte di senso" entro cui il progetto europeo riconosce la propria ragion d'essere, afferma la propria identità e rivendica la propria legittimità politica e giuridica.

Dal punto di vista delle conseguenze, l'affermazione dell'identità europea colma una lacuna a livello costituzionale. All'interno dei Trattati istitutivi, infatti, è inserito espressamente il vincolo del rispetto da parte dell'Unione delle identità nazionali, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE[18], ma non compare il vincolo, per gli Stati membri, del rispetto dell'identità europea. Certamente, si potrebbe obiettare che l'assenza di un riferimento espresso all'identità europea e all'obbligo di rispettarla invero poteva essere agevolmente superata, perché esso poteva essere ricavato dagli artt. 2, 4, par. 3, TUE e 49 TUE. Tuttavia, il recupero e la valorizzazione del concetto di identità europea sembrano avere, da un lato, l'obiettivo di allinearsi al linguaggio delle Corti costituzionali nazionali, inserendosi in un vocabolario costituzionale condiviso; dall'altro lato, quello di rispondere ad alcune sentenze delle Corti costituzionali nazionali (in particolare ungheresi, polacche e rumene) che hanno fatto un uso strumentale (o abuso) del concetto di identità nazionale[19]. In questo senso, il fine ultimo della giurisprudenza della Corte di giustizia in proposito sembra quello di compiere una *actio finium regundorum* all'uso dell'identità nazionale, individuando il limite oltre il quale la sua invocazione si traduce nella negazione dell'identità europea. L'Unione rispetta e si impegna a difendere le identità nazionali costituzionali (e non incostituzionali); ma è altresì, fondamentale che gli Stati membri

[18] Si v. per tutti, P. Cruz Mantilla de los Ríos, *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties*, in *EuConst*, n. 4, 2024, p. 545 ss.; M. Bonelli, *National Identity and European Integration Beyond 'Limited Fields'*, in *EPL,* n. 3, 2021, p. 537 ss.; G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit.

[19] Sul concetto di abuso di identità nazionale si veda, *ex multis*, J. Scholtes, *Abusing Constitutional Identity*, in *GLJ*, n. 4, 2021, p. 534 ss.; P. Faraguna, *On the Identity Clause and Its Abuses: 'Back to the Treaty'*, in *EPL,* n. 3, 2021, p. 427 ss.; G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4, par. 2, TUE*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, p. 3961 ss.; F. Fabbrini e A. Sajó, *The Dangers of Constitutional Identity*, in *ELJ*, n. 4, 2019, p. 457 ss.; R.D. Kelemen e L. Pech, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *CYELS*, vol. 21, 2019, p. 59 ss.

rispettino il contenuto dell'art. 2 TUE che costituisce l'identità europea[20]. In altri termini, ciò che la Corte di giustizia afferma è che le identità nazionali che i giudici delle leggi nazionali sostengono di salvaguardare nelle loro sentenze, in realtà, non sono sempre compatibili né con le loro stesse costituzioni nazionali e neppure con i valori che hanno liberamente e volontariamente accettato per entrare nell'Unione europea.

Ciò porta alla necessità di indagare la trama dei rapporti che intercorrono tra l'identità europea e l'identità nazionale, quindi tra l'art. 2 TUE e l'art. 4, par. 2, TUE, al fine di verificare se tali dimensioni identitarie si configurino come reciprocamente integrative nell'ambito di un medesimo spazio costituzionale europeo, ovvero se diano luogo a un terreno di possibile frizione e come questo potenziale conflitto vada gestito, in assenza, come noto, di una gerarchia tra disposizioni di diritto primario[21].

2. *L'(ab)uso dell'identità nazionale*

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una crescente tendenza di alcune Corti costituzionali nazionali a utilizzare la nozione di identità nazionale –"rinforzata" finanche in alcune costituzioni nazionali in tempi relativamente recenti[22] – come strumento di contestazione dell'autorità del diritto dell'Unione. Tale fenomeno ha contribuito ad alimentare una nuova stagione di conflitti interordinamentali, nella quale il richiamo all'art. 4, par. 2, TUE è stato sempre più frequentemente impiegato per limitare l'efficacia del principio del primato del diritto dell'Unione.

[20] P. Faraguna, T. Drinóczi, *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *VerfBlog,* 21 febbraio 2022.

[21] L. D. Spieker, *Primary Law as Pyramid: The Case for Substantive Hierarchies in EU Primary Law*, in L. Lonardo, A. Loxa (eds), *The Reasoning of the Court of Justice of the EU: A Normative Assessment*, OUP, 2026, p. 105 ss.

[22] Sul punto merita di essere richiamata la recente revisione costituzionale slovacca del 2025, che ha modificato l'art. 7 della Costituzione introducendo una clausola volta a preservare la sovranità dello Stato in particolare in materia di identità nazionale, definita con riferimento a una serie di ambiti ritenuti essenziali, tra cui la tutela della vita e della dignità umana, la famiglia, la moralità pubblica, lo *status* personale, la cultura, la lingua, l'istruzione e l'assistenza sanitaria. Contestualmente, il nuovo art. 7, par. 7, dispone che nessuna norma costituzionale possa essere interpretata nel senso di autorizzare il trasferimento dell'esercizio di poteri statali in materie che caratterizzano l'identità nazionale slovacca. Tali modifiche hanno indotto la Commissione europea ad avviare, il 21 novembre 2025, la procedura di infrazione INFR(2025)2208, ritenendo che esse possano compromettere il principio del primato del diritto dell'Unione e gli altri principi fondamentali dell'ordinamento europeo. Si v. P. Faraguna, *Revisione costituzionale contro primato. La Commissione apre una procedura di infrazione nei confronti della Slovacchia*, in *RCE,* n. 1, 2026, p. 165 ss.

Sebbene le sentenze di cui si darà conto immediatamente nel prosieguo non siano, certamente, i primi casi in cui una corte costituzionale rivendica potenziali limitazioni all'operatività del diritto dell'Unione[23], esse presentano un elemento di specialità: rappresentano un tentativo – anche abbastanza riuscito – di indebolire i principi strutturali dell'ordinamento europeo, tra cui quelli dell'autonomia, del primato, dell'effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione[24], e di riflesso gli stessi valori europei.

[23] Emblematico è il lungo itinerario giurisprudenziale attraverso il quale le corti costituzionali nazionali hanno progressivamente definito i limiti del primato del diritto dell'Unione. Per quanto riguarda il Bundesverfassungsgericht, si vedano, in particolare, BVerfG, 29 maggio 1974, 2 BvL 52/71, *Solange I*, BVerfGE 37, 271; BVerfG, 22 ottobre 1986, 2 BvR 197/83, *Solange II*, BVerfGE 73, 339; BVerfG, Secondo Senato, 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08 e altri, *Lissabon-Urteil*, BVerfGE 123, 267, che ha sistematizzato i controlli sull'identità costituzionale e sugli atti *ultra vires*; nonché BVerfG, 15 dicembre 2015, 2 BvR 2735/14, talvolta indicata come *Solange III*, nella quale il controllo sull'identità costituzionale è stato impiegato, nel contesto del mandato d'arresto europeo, a tutela della dignità umana nel singolo caso. Si vedano altresì Corte costituzionale ceca, 31 gennaio 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions*, con la quale una pronuncia della Corte di giustizia è stata per la prima volta qualificata come *ultra vires* da una corte costituzionale nazionale; Corte suprema danese, 6 dicembre 2016, causa n. 15/2014, *Ajos*; nonché BVerfG, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15 e altri, *PSPP/Weiss*, che costituisce la prima applicazione effettiva del controllo *ultra vires* nei confronti della Corte di giustizia da parte del giudice costituzionale tedesco.

Su tale giurisprudenza la letteratura è ormai vastissima. Si vedano, *ex multis*, M. Bobek, *Primacy of EU Law in the Age of (Dis)Integration*, in *ELR,* n. 1, 2026, p. 3 ss.; S. Barbieri, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Jovene, 2023. A. Bobić, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, OUP, 2022; Id., *Constitutional Pluralism Is Not Dead: An Analysis of Interactions Between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *GLJ*, n. 6, 2017, p. 1395 ss., spec. pp. 1423-1426;

Particolarmente controversa è la valutazione democratica di questo protagonismo giudiziario. In senso critico, N. de Boer, *Judging European Democracy: The Role and Legitimacy of National Constitutional Courts in the EU*, OUP, 2023, osserva come il sindacato delle corti costituzionali sul diritto dell'Unione possa sottrarre questioni costituzionali controverse al confronto tra istituzioni politicamente responsabili, restringendo e deformando il processo democratico. In una prospettiva diversa, A. Bobić, *Constitutional Courts in the Face of the EU's Reconfiguration*, in *ZaöRV*, n. 2, 2025 p. 523 ss., spec. pp. 543-545, attribuisce alle corti costituzionali una funzione di vigilanza critica sulle trasformazioni, anche informali, dell'ordinamento europeo: esse non dovrebbero accettare acriticamente ogni sviluppo dell'integrazione né sostituirsi stabilmente alle istituzioni rappresentative, ma potrebbero rendere visibili le scelte costituzionali sottese all'azione dell'Unione e ricondurle entro sedi politiche maggiormente formali e deliberative.

[24] Si v., K. Lenaerts, *Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union*, discorso reso in occasione della cerimonia di apertura del Congresso annuale FIDE, il 4 novembre 2021. Le parole del Presidente esprimono lo stato dell'arte: «[*T]he authority of the Court of Justice has been challenged in various Member States, as has the primacy of EU law, not only by politicians and the press, but also before and even by national courts, including certain constitutional courts. This is an extremely serious situation and it leaves the Union at a constitutional crossroads. I believe it is no exaggeration to say that*

L'operazione di alcune corti costituzionali sembra proprio quella di "riavvolgere il nastro" della storia dell'integrazione e riscriverla al contrario, secondo la logica, inversa e nociva, della "disintegrazione"[25]. È in virtù di questa logica che alcune corti costituzionali – i cui componenti, nel caso polacco[26] (ma non solo)[27], sono stati sottoposti al controllo e alla subordinazione del governo, in spregio al principio di separazione dei poteri e di indipendenza dalla magistratura[28] – hanno attuato una gerarchia delle fonti che vede all'a-

its foundations as a Union based on the rule of law are under threat and that the very survival of the European project in its current form is at stake» (p. 2).

[25] Sul tema, E. Jones, *Towards a Theory of Disintegration*, in *Journal of European Public Policy*, n. 3, 2018, p. 440 ss.; D. Hodson e U. Puetter, *Studying Europe after the Fall*, in *Journal of European Public Policy*, n. 3, 2018, p. 465 ss.; H. Vollard, *Explaining European Disintegration,* in *JCMS*, n. 5, 2014, p. 1142 ss.

[26] J. Jaraczewski, L. Pech, *Kangaroo Courts and EU Law: On the Court of Justice' s Judgment in Commission v. Poland*, in *Verfblog*, 7 gennaio 2026.

[27] Sebbene la Commissione non abbia iniziato una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria, occorre sottolineare che con la riforma della Legge fondamentale nel 2011, lo stato magiaro, ha: *i)* ridimensionato il potere di sindacato della Corte Costituzionale; *ii)* modificata la procedura di nomina (nominati esclusivamente dai partiti politici) e il numero (da 11 a 15) dei componenti della Corte costituzionale; *iii)* annullato tutte le decisioni antecedenti rispetto all'entrata in vigore della legge fondamentale. Si v. per maggiore approfondimento, G. Halmai, *Lo smantellamento del controllo di costituzionalità in Ungheria*, in *Corti europee e democrazia*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, M. Bassini (a cura di), cit., p. 123 ss.; Id., *Dismantling Constitutional Review in Hungary*, in *Diritti comparati*, n. 1, 2019, p. 31 ss.

[28] Nota è la sentenza, Corte giust., sentenza del 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle),* ECLI:EU:C:2025:975, punti 224-292, spec. punti 224-232, 260-272 e 281-292, in cui la Corte di giustizia ha accertato che le gravi irregolarità che hanno caratterizzato la nomina di tre giudici del Trybunał Konstytucyjny nel dicembre 2015, nonché la successiva nomina della sua Presidente nel 2016, hanno compromesso il requisito del giudice precostituito per legge, impedendo di qualificare il Tribunale costituzionale polacco come un organo indipendente e imparziale ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. In particolare, la Corte ha valorizzato la circostanza che tali nomine fossero avvenute in contrasto con le stesse sentenze del Tribunale costituzionale del 3 e 9 dicembre 2015 e con i principi elaborati dalla Corte EDU in materia di tribunale costituito per legge. Questa censura, relativa alla composizione dell'organo, si aggiunge all'autonomo accertamento dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione delle pronunce mediante le quali il Tribunale costituzionale aveva contestato il primato e l'autorità della giurisprudenza della Corte di giustizia. Sulla sentenza v. in dottrina, M. Bonelli, *A Well-Rehearsed Play: Commission v Poland (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle)*, in *RCE*, n. 2, 2026, p. 1 ss.; A. Circolo, *Un nuovo obbligo di rinvio pregiudiziale e la soluzione della Judicial Kompetenz-Kompetenz (?),* in *Eurojus*, n. 2, 2026, p. 1 ss; R. Silvestre, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, n. 1, 2026, p. 320 ss.

Interessante è la circostanza che la Corte pur essendo giunta a questa conclusione non abbia qualificato le pronunce adottate da tale organo come giuridicamente inesistenti, come ha

pice la Costituzione nazionale e hanno sindacato, alla luce dell'art. 4, par. 2, TUE, tanto atti europei, quanto sentenze della Corte di giustizia. Così l'art. 4, par. 2, TUE da norma che tutela la diversità costituzionale e istituzionale degli Stati membri[29], rischia (o così è già) di divenire lo strumento per deviare la comprensione degli elementi essenziali dell'ordinamento europeo e dei valori condivisi o, ancora, il mezzo per far prevalere la sovranità nazionale (intesa in senso politico) sul rispetto dei valori condivisi a livello europeo.

Per comprendere questo passaggio evolutivo, appare opportuno ricostruire brevemente il quadro delle pronunce delle Corti costituzionali, in particolare ungherese, polacca e rumena, che si collocano nel filone dell'uso strumentale della clausola dell'identità nazionale in contrasto con l'art. 2 TUE. Tale ricostruzione consente non soltanto di analizzare l'emergere di una nuova dinamica conflittuale nei rapporti tra ordinamenti – distinta dalla tradizionale dottrina dei controlimiti sviluppata dal *Bundesverfassungsgericht*, che si collocava pur sempre entro una logica di cooperazione e integrazione europea[30] – ma anche di mettere in luce il problema giuridico di fondo che ne costituisce il presupposto: il rapporto tra l'art. 2 TUE e l'art. 4, par. 2, TUE.

2.1. *(segue) il caso ungherese*

Uno dei primi casi di disallineamento costituzionale fondato sul richiamo all'identità nazionale è rappresentato dalla decisione n. 22/2016 della Corte costituzionale ungherese[31] adottata nel contesto della controversia relativa

invece fatto in altre circostanze. Su questo punto si rinvia al ragionamento fatto nel capitolo V. Infatti, a fronte del fatto che anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella sentenza *Xero Flor contro Polonia* (ricorso n. 4907/18), ha stabilito che il Tribunale costituzionale polacco non è un tribunale basato sulla legge, secondo alcuni autori (v. J. Atik, X. Groussot, *Constitutional attack or political feint? – Poland's resort to lawfare in Case K 3/21,* in *EuLawLive*, *Symposium on the primacy of EU law and the implications of the Polish Constitutional Court's Decision in case K 3/21*) qualsiasi sentenza di questo tribunale dovrebbe essere considerate illegale. Famosa è l'espressione di parte della dottrina che definisce tale Corte «the body masquerading as Poland's Constitutional Tribunal». In questi termini L.Pech, *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole,* in *VerfBlog*, 17 gennaio 2023.

[29] B. De Witte, *Article 4(2) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 559 ss.

[30] Si rimanda alla nota n. 23 in questo capitolo.

[31] Corte costituzionale ungherese, decisione n. 22/2016 (XII. 5.) AB, relativa all'interpretazione dell'art. E, par. 2, della Legge fondamentale ungherese. Sulla vicenda si veda, G. Halmai, *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity,* in *VerfBlog,* 10 gennaio 2017; Id., *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, in *Review of Central and East European Law*, n. 1, 2018, p. 23 ss.; P. Bárd, N. Chronowski, Z. Fleck, *Inventing Constitutional Identity in Hungary*, MTA Law Working Papers, n. 6, 2022. Per una panoramica completa e

al meccanismo temporaneo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale istituito dalla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio[32]. In tale pronuncia, resa nell'ambito di un procedimento di interpretazione astratta della Legge fondamentale, la Corte costituzionale elaborò un controllo fondato sulla tutela dei diritti fondamentali, sulla sovranità e sull'identità costituzionale, ammettendo che quest'ultima potesse operare come limite all'esercizio congiunto delle competenze attribuite all'Unione e, indirettamente, come parametro di un controllo *ultra vires*[33].

La vicenda complessa – che qui viene sintetizzata nei suoi punti essenziali – prendeva le mosse dal rifiuto del governo magiaro di applicare il meccanismo di ricollocazione fondato sul principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri[34]. A tale rifiuto hanno fatto seguito l'indizione di un referendum[35] e la proposta di un emendamento costituzionale nella Legge fondamentale[36], entrambe finalizzate a proteggere

aggiornata del declino democratico dell'Ungheria che risale al 2010, dopo la prima vittoria di Orban, si v. N. Chronowski, Á. Kovács, Z. Körtvélyesi, G. Mészáros, *The Hungarian Constitutional Court and the Abusive Constitutionalism*, MTA Law Working Papers, n. 5, 2022; P. Bard, Á. Kovács, Z. Körtvélyesi, *Tactics Against Criticism of Autocratization The Hungarian Government and the EU's Prolonged Toleration,* MTA Law Working Papers, n. 7, 2022. Si v. altresì la risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)) in cui è stato affermato che l'Ungheria è stata ormai trasformata in una "autocrazia elettorale". Per un approfondimento anche su questo punto, in relazione alla quarta vittoria di Orbán, v. K.L. Scheppele, *How Viktor Orbán wins*, in *Journal of Democracy*, n. 3, 2022, p. 45 ss.

[32] Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[33] Anche se la Corte Costituzionale ungherese ha affermato che l'oggetto diretto del controllo della sovranità e dell'identità non era l'atto giuridico dell'Unione o la sua interpretazione, di fatto, ha configurato la possibilità di esercitare un controllo *ultra vires* sugli atti dell'Unione europea.

[34] Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[35] Il referendum aveva ad oggetto il seguente quesito (tradotto in lingua italiana dall'ungherese): «Volete che l'Unione europea possa disporre l'insediamento obbligatorio in Ungheria di cittadini non ungheresi anche senza l'approvazione dell'Assemblea nazionale?».

[36] La proposta di settimo emendamento, respinta dall'Assemblea nazionale ungherese nel novembre 2016, intendeva aggiungere alla Legge fondamentale la seguente affermazione (traduzione dall'ungherese): «Riteniamo che la protezione della nostra autoidentità costituzionale, radicata nella nostra costituzione storica, costituisca un obbligo fondamentale dello Stato». Successivamente, il 20 giugno 2018, l'Assemblea nazionale ha approvato il settimo emendamento alla Legge fondamentale. L'emendamento ha introdotto nella Dichiarazione nazionale la seguente proposizione: «Riteniamo che la protezione della nostra identità, radicata nella nostra costituzione storica, costituisca un obbligo fondamentale dello Stato». Il

l'identità ungherese. È, poi, stato proposto alla Corte di giustizia un ricorso di annullamento della decisione (UE) 2015/1601 da parte del governo ungherese e cecoslovacco[37], e una questione alla Corte costituzionale finalizzata formalmente a chiedere un'interpretazione costituzionale della clausola relativa alla partecipazione dell'Ungheria all'Unione europea (articolo E) (2)) – sollevata da parte del Commissario ungherese per i diritti fondamentali – ma in sostanza volta a definire i limiti entro i quali le istituzioni ungheresi potevano dare (o meno) esecuzione agli atti dell'Unione, con particolare riferimento al meccanismo europeo di ricollocazione.

Nella sua decisione 22/2016 (XII. 5.) AB, la Corte costituzionale ungherese ha sviluppato un controllo sul limite *ultra vires* vale a dire sul rispetto, nell'esercizio delle competenze da parte dell'Unione europea, di due elementi: la sovranità[38] e l'identità nazionale degli Stati membri. Secondo la Corte costituzionale, l'identità, *ex* art. 4, par. 2, TUE: «equivale all'identità costituzionale dell'Ungheria», il cui contenuto deve essere determinato dalla

medesimo emendamento ha inoltre introdotto nell'art. R, par. 4, della Legge fondamentale la disposizione secondo cui «la protezione dell'identità costituzionale e della cultura cristiana dell'Ungheria è un obbligo di ogni organo dello Stato». Sul punto, v. K. Juhász, *Abusive Constitutionalism in Hungary*, in *Politics in Central Europe*, n. 4, 2022, p. 573 ss.

[37] Corte giust., sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio,* ECLI:EU:C:2017:631. A sostegno dei ricorsi, la Slovacchia e l'Ungheria sollevavano una serie di motivi, vertenti, in sostanza: *i)* sull'inidoneità dell'art. 78, par. 3, TFUE come base giuridica della decisione; *ii)* sulla presunta irregolarità della procedura di adozione; e *iii)* sulla violazione di vari principi fondamentali, tra i quali il principio di proporzionalità. La Corte ha respinto integralmente i ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria volti ad ottenere l'annullamento della decisione (UE) 2015/1601, chiarendo che le misure adottate sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE costituiscono atti non legislativi e possono, entro determinati limiti, derogare a disposizioni contenute in atti legislativi. Essa ha inoltre ritenuto che l'art. 78, par. 3, TFUE costituisse una base giuridica adeguata all'adozione della decisione impugnata, trattandosi di una misura temporanea destinata a fronteggiare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. La Corte ha infine confermato la regolarità della procedura di adozione della decisione e respinto le censure relative alla sua idoneità e necessità rispetto all'obiettivo di aiutare la Grecia e l'Italia ad affrontare la situazione di emergenza, alleviando la pressione sui rispettivi sistemi di asilo. La decisione verrà ripresa successivamente, nel capitolo VII, dedicato al valore della solidarietà.

[38] Il fondamento costituzionale del controllo della sovranità è l'articolo B) 1) della Legge fondamentale, che afferma che «l'Ungheria è uno Stato di diritto indipendente e democratico». I paragrafi 3 e 4 contengono il principio della sovranità popolare: «3) La fonte del potere pubblico è il popolo» ; «4) Il potere è esercitato dal popolo attraverso rappresentanti eletti o, in casi eccezionali, direttamente». La Corte costituzionale ha affermato che l'articolo E), par. 2, non può essere interpretato in modo tale da «svuotare» l'articolo B) e ha elaborato, con riferimento all'esercizio congiunto delle competenze conferite all'Unione, una «presunzione di sovranità riservata» (*presumption of reserved sovereignty*).

Corte costituzionale caso per caso[39]. Si tratta, secondo il Giudice delle Leggi ungherese, di un valore che non è stato creato, ma solo riconosciuto dalla Legge fondamentale e, pertanto, non può essere oggetto di rinuncia per il tramite di un trattato internazionale. La difesa della (auto)identità costituzionale dell'Ungheria è compito della Corte costituzionale finché l'Ungheria conserva la sua sovranità[40].

Siffatto ragionamento è stato ribadito, anche nel 2021[41], dalla Corte costituzionale ungherese che questa volta era chiamata a condurre una valutazione *ultra vires* non in relazione all'esercizio di una competenza da parte dell'Unione, ma in relazione alla sentenza della Corte di giustizia che aveva stabilito che la legislazione e la politica ungherese in materia di immigrazione e asilo violano il diritto dell'Unione[42]. Infatti, poco dopo la pubblica-

[39] La determinazione di tali valori e dunque del contenuto dell'identità costituzionale deve essere condotta sulla base della Legge fondamentale nel suo complesso e delle sue disposizioni, in conformità con l'articolo R) (3), che afferma che «le disposizioni della Legge fondamentale devono essere interpretate in conformità con i loro scopi, con la Dichiarazione nazionale in essa contenuta e con le conquiste della nostra costituzione storica».

[40] Poiché la sovranità e l'identità costituzionale coincidono in molti punti, i due esami devono essere effettuati tenendo conto l'uno dell'altro. Mette in luce la tendenza delle Corti supreme nazionali a sovrapporre il controllo *ultra vires* a quello concernente l'identità nazionale, v. D. Paris, *Limiting the 'Counter-limits'. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law,* in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2018, p. 205 ss., spec. p. 210.

[41] Corte costituzionale ungherese, decisione 32/2021 (XII. 20.) AB. Si vedano G. Halmai, *Coping Strategies of the Hungarian Constitutional Court since 2010*, in *VerfBlog*, 27 settembre 2022; K. Juhász, *Abusive Constitutionalism in Hungary*, in *Politics in Central Europe*, cit., p. 573 ss.

[42] Corte giust., sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria,* ECLI:EU:C:2020:1029. La Corte di giustizia ha accertato che l'Ungheria aveva violato con la sua legislazione diverse disposizioni del diritto dell'Unione in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio dei cittadini di paesi terzi. In particolare, la normativa adottata tra il 2015 e il 2017 limitava l'accesso alla procedura di asilo alle sole zone di transito di Röszke e Tompa, prevedeva un sistema generalizzato di trattenimento dei richiedenti asilo privo delle garanzie richieste dal diritto dell'Unione, consentiva l'accompagnamento coattivo dei cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti verso il lato serbo della barriera di frontiera, senza il previo rispetto delle procedure previste dalla direttiva rimpatri, e subordinava il diritto dei richiedenti a rimanere nel territorio nazionale a condizioni incompatibili con le direttive applicabili. Si tornerà su tale decisione nel capitolo VII, relativo al valore della solidarietà.

Si aggiunga che la decisione citata si inserisce nel solco della precedente sentenza *FMS e a*. (sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:367). In tale occasione la Corte ha chiarito che il motivo d'inammissibilità fondato sul fatto che il richiedente fosse giunto attraverso un Paese nel quale non era esposto a persecuzioni o a un rischio di danno grave non trovava fondamento nell'art. 33 della direttiva 2013/32/UE. Essa ha inoltre qualificato il soggiorno imposto nella zona di transito di Röszke come una forma di trattenimento e ha riconosciuto al giudice nazionale il potere di controllarne la legittimità e, qualora esso risultasse illegittimo, di disporre la liberazione degli interessati.

zione della decisione relativa al caso *Commissione c. Ungheria*, il governo ungherese, contestando, in sostanza, la legittimità della sentenza della Corte di giustizia, si è rivolto alla Corte costituzionale per avere un chiarimento sull'interpretazione del contenuto e sulla natura dell'identità costituzionale nazionale. In questo caso, la Corte costituzionale ha rifiutato di pronunciarsi sulla disapplicazione della sentenza, sostenendo che una questione così concreta non può essere posta attraverso una richiesta di interpretazione costituzionale astratta. Tuttavia, come ha notato la dottrina[43], sebbene la Corte costituzionale ungherese abbia rinunciato a sferrare un attacco diretto al principio del primato, ha, comunque, ribadito la sua interpretazione dell'identità costituzionale, sostenendo che quando l'incompleta efficacia dell'esercizio congiunto delle competenze porta a conseguenze che sollevano la questione della violazione del diritto all'identità delle persone che vivono nel territorio ungherese, lo Stato ungherese è tenuto a garantire la tutela di questo diritto nel quadro del suo obbligo di protezione istituzionale[44].

L'operazione della Corte costituzionale ungherese è quella di operare una "appropriazione" della clausola identitaria prevista dall'art. 4, par. 2, TUE. La nozione europea di identità nazionale viene assorbita in quella, più ampia e indeterminata, di identità costituzionale ungherese, il cui contenuto è definito unilateralmente dal giudice costituzionale. Ne deriva una lettura che altera la funzione della disposizione identitaria: da clausola volta a garantire il rispetto delle strutture fondamentali degli Stati membri nel processo di integrazione, essa diviene uno strumento attraverso cui rivendicare una competenza nazionale ultima nella delimitazione dei poteri dell'Unione. In altri termini, essa diviene strumento indiscriminato per controllare l'esercizio delle competenze dell'Unione e l'efficacia delle pronunce della Corte di giustizia[45].

[43] Secondo G. Halmai (*Coping Strategies of the Hungarian Constitutional Court since 2010*, cit.), la decisione potrebbe essere interpretata anche come un segnale rivolto alle allora forze di opposizione, che avevano prospettato interventi sulla composizione della Corte costituzionale in caso di vittoria alle elezioni parlamentari del 2022. La posizione assunta dalla Corte avrebbe inoltre manifestato la volontà dell'istituzione di preservare la propria posizione nei confronti del Governo e della maggioranza parlamentare di Fidesz, poi confermata dalle elezioni dell'aprile 2022.

[44] La Corte costituzionale sostiene, altresì, che la protezione del diritto inalienabile dell'Ungheria di determinare la propria unità territoriale, la popolazione, la forma di governo e la struttura dello Stato deve essere considerato parte della sua identità costituzionale.

[45] Si segnala che quanto accaduto in relazione alla decisione sulle ricollocazioni potrebbe ripetersi con riferimento al meccanismo di solidarietà previsto dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e, in particolare, dal regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Il meccanismo istituisce una riserva annuale di solidarietà alla quale gli Stati membri possono contribuire mediante ricollocazioni, contributi finanziari o altre misure di solidarietà. V. F. Buonomenna, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina*

2.2. (*segue*) *il caso polacco*

Alla stregua della Corte costituzionale ungherese, anche il Tribunale costituzionale polacco (*Trybunał Konstytucyjny*, d'ora in poi TK) ha fatto ricorso all'argomento dell'identità nazionale per contestare l'applicazione del principio del primato e per mettere in discussione la portata vincolante della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'indipendenza della magistratura e, dunque, al valore dello Stato di diritto[46]. Il TK – richiamandosi, almeno sul piano metodologico, al concetto dell'*ultra vires* elaborato dal *Bundesverfassungsgericht* – ha lanciato un "guanto di sfida" alla Corte di giustizia[47], provocando "scosse"[48] all'ordine giuridico e politico dell'Unione, con l'obiettivo di svuotare di significato la "Comunità di diritto".

Le due decisioni più significative in tal senso, rispettivamente promosse dalla Camera disciplinare della Corte suprema (P 7/20)[49] e dal Primo ministro polacco (K 3/21)[50], ruotano attorno alla questione più fittizia che reale – dato

contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 4, 2024, p. 139 ss. Come ricorda A. Di Pascale, *Verso il 12 giugno: il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo tra (alcuni) avanzamenti e (molti) ritardi attuativi*, in *Eurojus*, 22 maggio 2026, Ungheria e Slovacchia hanno manifestato la propria indisponibilità a contribuire alla riserva annuale di solidarietà.

[46] Editorial Comments, *Clear and present danger: Poland, the rule of law and primacy*, in *CMLR*, n. 6, 2021, p. 1635 ss.; Per un ulteriore approfondimento si v. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Primacy of EU Law and Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 732.475, giugno 2022.

[47] P. Craig, *The Rule of Law, Breach and Consequence*, in *Eulawlive*, (*Symposium on the primacy of EU law and the implications of the Polish Constitutional Court's Decision in case K 3/21),* p. 16.

[48] D. Krappitz, N. Kirst, *The Primacy of EU Law Does Not Depend on the Existence of a Legislative Competence – Debunking the Flawed Analysis of the Polish Constitutional Court*, ivi, p. 11.

[49] Trybunał Konstytucyjny, sentenza 14 luglio 2021, P 7/20. Per un commento si v. A. Circolo, *Ultra vires e Rule of Law: a proposito della recente sentenza del Tribunale costituzionale polacco sul regime disciplinare dei giudici*, in *I Post di AISDUE*, 15 luglio 2021; O. Polanski, *Poland : another episode of 'rule of law backsliding' - Judgment P 7/20 and a threat to the integrity of the EU legal order*, in *Public Law*, n. 1, 2022, p. 153 ss.

[50] Trybunał Konstytucyjny, sentenza 7 ottobre 2021, K 3/21, su cui v. C. Sanna, *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in *Eurojus*, 31 dicembre 2021; B. Grabowska-Moroz, *How Was the 'Rule of Law' Dismantled in Poland and What Does It Mean for the EU?,* in S. Sanz Caballero (ed), *La Unión Europea y el reto del Estado de Derecho,* Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 277 ss.; A. Gliszczynska – Grabias, W. Sadurski, *Is It Polexit Yet? Comment on Case K 3/21 of 7 October 2021 by the Constitutional Tribunal of Poland*, in *EuConst*, n. 1, 2023, p. 163 ss.

che era stata già chiarita dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*[51] – se l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario nazionale possano essere sottoposti al controllo derivante dagli standard di tutela previsti dal diritto dell'Unione. È sufficiente qui ricordare che, a partire dal 2017, numerosi interventi legislativi concernenti la modifica dell'assetto della magistratura polacca – che avevano il preciso obiettivo di indebolire l'indipendenza della magistratura – sono stati sottoposti al vaglio della Corte di giustizia, in sede tanto pregiudiziale che di infrazione, generando un ricco filone giurisprudenziale in cui si è accertata la violazione, tra gli altri, degli artt. 2 e 19 TUE da parte della Polonia[52]. È proprio in reazione a tale evoluzione giurisprudenziale che si collocano le decisioni del TK, le quali contestano la legittimità di un simile intervento da parte dei giudici di Lussemburgo.

In dettaglio, il TK ha sostenuto, nella sentenza P 7/20, che l'ordinanza cautelare, con la quale la Vicepresidente della Corte di giustizia aveva richiesto l'immediata sospensione della Sezione disciplinare della Corte suprema polacca *ex* art. 279 TFUE era da considerarsi *ultra vires* e che l'interpretazione dell'art. 19 TUE rasentava l'arbitrarietà, posto che all'Unione non è stata attribuita alcuna competenza in materia di organizzazione della giustizia[53]. Pertanto, la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo non avrebbe trovato applicazione nell'ordinamento interno. Il TK specificava che l'interpretazione europea della legge non può costituire una base per la sospensione del funzionamento delle istituzioni giudiziarie polacche e dei giudici stessi, pena la violazione dell'*identità costituzionale* e della *sovranità dello Stato*.

Il nucleo dell'argomentazione del TK risiede nell'affermazione che un atto dell'Unione adottato *ultra vires* non può neppure entrare in conflitto con la Costituzione nazionale, poiché difetterebbe, a monte, di validità giuridica in ragione dell'assenza di una base giuridica nei Trattati. Da tale premessa il Tribunale fa discendere la conclusione secondo cui la propria decisione non comporterebbe né una deroga al principio del primato né una disapplicazione del diritto dell'Unione, ma assumerebbe la natura di una sentenza interpretativa, limitata a individuare l'interpretazione della disposizione europea compatibile con l'ordinamento costituzionale polacco. Particolarmente significativa è l'operazione concettuale compiuta dal TK, che sembra utilizzare in forma

[51] Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses,* ECLI:EU:C:2018:117. Sulla pronuncia e sul successivo sviluppo del filone giurisprudenziale fondato sul combinato disposto degli artt. 2 e 19 TUE, nonché per gli opportuni riferimenti dottrinali, si rinvia al capitolo V, dedicato al valore dello Stato di diritto.

[52] Si rimanda al capitolo VI relativo al valore dello stato di diritto.

[53] Ordinanza della vicepresidente, dell'8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2020:277.

rovesciata alcune categorie elaborate dalla giurisprudenza europea per regolare i rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali.

Se la Corte di giustizia ha tradizionalmente affermato che la norma nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione continua a esistere nell'ordinamento interno, pur dovendo essere disapplicata dal giudice nazionale, il TK sostiene che l'atto dell'Unione adottato *ultra vires* non richieda alcuna disapplicazione, poiché sarebbe giuridicamente inesistente *ab origine*. In tal modo, il TK non si limita a contestare l'efficacia della sentenza europea, ma nega che esso possa entrare a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale, ricorrendo a una categoria – quella dell'inesistenza dell'atto – sostanzialmente estranea alla tradizionale costruzione dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale. Tale conclusione viene giustificata dalla necessità di preservare l'identità costituzionale e la sovranità dello Stato polacco, le quali verrebbero compromesse qualora si riconoscesse efficacia a decisioni adottate al di fuori delle competenze conferite dai Trattati.

La logica sembra essere la medesima nella sentenza K 3/21, in cui il TK, ha dichiarato incompatibili con la Costituzione polacca l'interpretazione degli articoli 1, 2, 4, par. 3 e 19, parr. 1 e 2, TUE. La causa scatenante era rappresentata dalla circostanza che la Corte di giustizia, tra le altre, aveva nella sentenza *A.B.*[54]: *a)* sindacato la normativa nazionale relativa alla nomina dei giudici della Corte Suprema e le norme relative al controllo giurisdizionale delle decisioni di nomina, ritenendole incompatibili con il diritto europeo; *b)* constatato la palese violazione del principio di leale cooperazione (posto che il legislatore polacco ha adottato gli emendamenti in questione con l'intento specifico di impedire qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale di tutte le nomine e compromettere il funzionamento della procedura pregiudiziale). Proprio per questo il TK ha affermato che se la Corte di giustizia non si astiene dal suo attivismo progressivo il Tribunale non esclude – essendo una sua competenza – di valutare direttamente la costituzionalità delle sentenze della Corte di giustizia e finanche la loro rimozione dall'ordinamento giuridico polacco[55].

[54] Corte giust., sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi),* ECLI:EU:C:2021:153.

[55] Queste le parole esatte contenute nell'*Oral grounds for the judgment of the Constitutional Tribunal (Poland) in the case K 3/21*, reperibile al sito https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/10/K_3-21_oral_grounds.pdf*:* «*However, if the Court of Justice does not refrain from its "progressive activism" – involving, in particular, encroaching upon the exclusive competence of the Polish authorities, undermining the position of the Constitution as the supreme law in the Polish legal system, questioning the universal validity and finality of the Tribunal's judgments, and finally casting doubt upon the status of the Tribunal's judges – the Tribunal does not rule out the possibility that it will use the said competence and will directly assess the constitutionality of judgments of the Court of Justice, including their removal from the Polish legal order*».

La dottrina ha commentato queste pronunce – di cui tra l'altro si segnala che non sono state mai pubblicate le motivazioni ma solo i dispositivi – come casi di "assurdità costituzionale"[56], di "imbarazzo giuridico"[57], di "distruzione dall'interno" dell'Unione[58], di "trasformazione della Polonia in un'altra Ucraina"[59], di "*Polexit*"[60]. Tra coloro che cercano di ricordare i fondamenti del diritto dell'Unione, sottolineando l'astrusità e l'estraneità delle argomentazioni addotte dal TK con gli elementari insegnamenti del diritto dell'Unione[61], e coloro che ritengono che discutere la decisione in termini giuridici non sia altro che compiere una operazione impossibile (ovverosia legittimare ciò che legittimità non ha)[62], il dato incontrovertibile e comunemente condiviso è che si tratta di un serio attacco al processo di integrazione europeo compiuto probabilmente ancora *in fieri*[63].

Diversamente dalla Corte costituzionale ungherese, il TK non sviluppa una vera e propria teoria dell'identità costituzionale quale limite autonomo all'integrazione europea. Nelle pronunce esaminate, il richiamo all'identità e alla sovranità statale rimane subordinato a un'argomentazione fondata principalmente sulla dottrina *ultra vires* e sulla contestazione dell'estensione delle competenze dell'Unione in materia di organizzazione giudiziaria. Mentre la giurisprudenza ungherese utilizza l'identità costituzionale per ridefinire la portata dell'art. 4, par. 2, TUE e rivendicare una competenza nazionale ultima nella delimitazione dei poteri dell'Unione, quella polacca la richiama

[56] J. Atik, X. Groussot, *Constitutional attack or political feint? – Poland's resort to lawfare in Case K 3/21*, in *Eulawlive*, (*Symposium on the primacy),* cit., p. 8 ss.

[57] J. Lindeboom, *Legal Embarrassment after PSPP and K 3/21: The Bogus Distinction between Primacy and Supremacy and the Need for an Ethics of EU Law Supremacy*, ivi, p. 26 ss.

[58] P. Craig, *The Rule of Law, Breach and Consequence*, ivi, p. 16.

[59] D. Kochenov, *Mad in Poland*, ivi, p. 18.

[60] C. Curti Gialdino, *In cammino verso la Polexit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021,* in *Federalismi*, n. 24, 2021, p. xxv ss.; P. Manzini, *Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?,* in *Eurojus*, n. 4, 2021, p. 1 ss.

[61] G. Di Federico, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?,* in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021; D. Krappitz, N. Kirst, *The Primacy of EU law Does Not Depend on the Existence of a Legislative,* cit.

[62] D. Kochenov, *Mad in Poland*, cit.

[63] Come invero dimostra anche l'ulteriore sentenza, K 8/21 dell'11 dicembre 2023, con la quale è stata dichiarata l'incompatibilità dell'art. 279 TFUE con la Costituzione polacca nella misura in cui esso consenta alla Corte di giustizia di imporre alla Polonia penalità finanziarie per l'inosservanza di misure provvisorie. La questione traeva origine dalla controversia relativa alla miniera di Turów e, in particolare, dalle misure cautelari adottate dalla Corte di giustizia nella causa C-121/21, *Repubblica ceca c. Polonia*. Per un commento v. E. Verdolini, *La conformità dei Trattati europei alla Costituzione polacca: una sentenza controversa del Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia*, in *RCE*, n. 2, 2024, p. 232 ss.

soprattutto per legittimare una più radicale contestazione del primato del diritto dell'Unione e del ruolo della Corte di giustizia quale interprete ultimo dei Trattati e, in particolare, dei valori.

2.3. *(segue) il caso rumeno*

Di minore intensità, ma degna di attenzione, è anche la giurisprudenza della Corte costituzionale rumena, che attraverso l'uso dell'identità nazionale ha minato il principio del primato in relazione al valore dello Stato di diritto[64].

Prima di esaminare la vicenda occorre ricordare che, come anzidetto l'adesione della Romania (come anche quella della Bulgaria) all'Unione è stata contraddistinta dalla presenza di una peculiarità: il MCV quale strumento di condizionalità post-adesione per fare in modo che venissero introdotti i cambiamenti idonei a completare la conformità del diritto interno a quello europeo in particolare in materia giudiziaria. Negli anni successivi però, come emerge dai *progress report* elaborati sulla base di questo meccanismo[65] e dalle relazioni sullo Stato di diritto della Commissione[66], la situazione relativa all'indipendenza della magistratura rumena si aggravava[67]. In particolare,

[64] Sul concetto nello specifico contesto rumeno, si veda R.-C. Roghinț *Constitutional Signs of Identity in Pre- and Post- Communist Romania*, in *Analele Universitatii din Bucuresti* – Seria Drept, 2020, p. 54 ss.

[65] Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica*, COM(2018)851 final. In questa relazione la Commissione aveva concluso che gli sviluppi avevano invertito o messo in discussione l'irreversibilità del processo. Di conseguenza, poiché le dodici raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017 non erano più sufficienti per chiudere il processo MCV, è stato necessario formulare otto raccomandazioni supplementari, tra le quali quella relativa a dimostrare un forte impegno a favore dell'indipendenza del sistema giudiziario. Nello stesso senso si esprimevano la Risoluzione non legislativa del Parlamento europeo sullo Stato di diritto in Romania del 13 novembre 2018, P8_TA-PROV(2018)0446 e le conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2018. V., anche i report degli anni successivi: Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica* COM(2019) 498 final e COM(2021) 370 final.

[66] Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania*, SWD(2020) 322 final, p. 4.

[67] Si v. L. Pech, V. Perju, S. Platon, *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania: The case for an infringement action based on Article 325 TFEU,* in *VerfBlog,* 29 maggio 2019; C.C. Curt, *Romanian Commitment to independence of justice and anticorruption reforms under CMV and Rule of Law incentives. Some considerations on case of the law of the Constitutional Court,* in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 65 E/2022, p. 48 ss.; A. Rosanò, *La sentenza Inspecția Judiciară della Corte di giustizia dell'Unione europea: considerazioni alla luce della crisi dello Stato di diritto in Romania e nell'Unione europea,* in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2023*,* p. 245 ss.

tra il 2017 e il 2019 sono state apportate numerose modifiche a tre leggi relative al sistema giudiziario[68] che hanno destato preoccupazione perché hanno avuto l'effetto di ridurre l'indipendenza, l'efficienza e la qualità della magistratura[69]. In sintesi, le riforme giudiziarie in Romania si sono concentrate, tra l'altro: *i)* sulla creazione di una sezione speciale della procura destinata a indagare sui reati commessi dai magistrati; *ii)* sulla riduzione dei poteri della sezione della procura che si occupa della lotta alla corruzione; *iii)* sulla responsabilità personale dei magistrati per gli errori giudiziari e sulla responsabilità patrimoniale dello Stato per gli errori giudiziari.

Nonostante le serie perplessità, la Corte costituzionale rumena, a più riprese, ha confermato la compatibilità o meglio la costituzionalità di tali riforme[70] sostenendo, tra l'altro, che gli obblighi derivanti dalla decisione MCV non potessero fungere da parametro di legittimità costituzionale. Secondo la Corte costituzionale rumena, infatti, la decisione 2006/928/CE, essendo stata adottata anteriormente all'adesione della Romania all'Unione europea, non era stata recepita nel diritto primario dell'Unione mediante il Trattato di adesione e non poteva pertanto essere utilizzata come parametro di controllo ai sensi dell'art. 148 della Costituzione rumena. In tale prospettiva, la Corte ha inoltre richiamato il limite dell'«identità costituzionale nazionale» affermando che anche gli obblighi derivanti dal processo di integrazione europea incontrano un confine rappresentato dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale rumeno[71]. Sollecitata su rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia, nella sentenza del 18 maggio 2021, oltre a pronunciarsi sulla natura vincolante del MCV (e sulla necessità per lo Stato membro di tenere debitamente in considerazione le Raccomandazioni della Commissione in relazione al MCV)[72] ha stabilito che l'istituzione di una sezione specia-

[68] Legge n. 207/2018 che modifica la legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria; legge n. 234/2018 che modifica la legge n. 317/2004 sul Consiglio Superiore della Magistratura; legge n. 242/2018 che modifica la legge 303/2004 sullo status dei magistrati giudicanti e inquirenti. Le leggi sono state ulteriormente modificate mediante decreti governativi d'urgenza nel 2018 e nel 2019.

[69] V. Commissione di Venezia, *Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy*, CDL-AD(2018)017; *Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice,* CDL-AD(2019)014.

[70] Si tratta delle decisioni n. 33 del 23 gennaio 2018; n. 104 del 6 marzo 2018; n. 137/2019 (si v. in dottrina M. Enache, C. Titirişcă, *References for Preliminary Rulings Submitted in a priori Constitutional Review. Insights from Romania in Light of Decision No. 137 of 13 March 2019 of the Romanian Constitutional Court*, in *EuConst*, n. 1, 2021, p. 107 ss.), e n. 417/2019.

[71] In particolare nella sentenza n. 104.

[72] Corte giust., sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România" e a.* (*AFJR I*), ECLI:EU:C:2021:393. La Corte ha riconosciuto il carattere vincolante della decisione

le della procura che si occupa delle indagini sui giudici e procuratori viola l'MCV e le norme dei trattati che prevedono garanzie istituzionali dell'indipendenza giudiziaria *ex* artt. 2 e 19, par. 1, comma 2, TUE[73].

In risposta a tale sentenza, la Corte costituzionale rumena, con la sentenza n. 390 dell'8 giugno 2021[74], ha escluso che il diritto dell'Unione possa prevalere sulla Costituzione rumena, sostenendo che la Corte di giustizia, nel sindacare le riforme dell'ordinamento giudiziario nazionale e nel richiederne la disapplicazione, avrebbe ecceduto le competenze ad essa attribuite dai Trattati[75]. Risulta decisiva l'affermazione dei giudici costituzionali che hanno rivendicato «*by virtue of that constitutional identity, the Constitutional Court is empowered to ensure the primacy of the Basic Law in Romania*»[76].

La Corte costituzionale rumena ha sviluppato un ragionamento articolato. Da un lato, ha riconosciuto che l'art. 148 della Costituzione contiene una clausola di conformità al diritto dell'Unione, dalla quale discende l'obbligo per tutti gli organi dello Stato, inclusa la stessa Corte costituzionale, di applicare e dare priorità al diritto europeo. Dall'altro lato, tuttavia, ha precisato che tale priorità di applicazione non può tradursi nella rimozione, nel disconoscimento o nella relativizzazione dell'identità costituzionale nazionale, intesa come nucleo essenziale della Costituzione rumena e limite ultimo al processo di integrazione europea. In questa prospettiva, l'adesione all'Unione europea non può incidere sulla supremazia della Costituzione all'interno dell'ordinamento nazionale, poiché «*the State's membership of the European Union cannot affect the primacy of the national constitution over the entire*

2006/928/CE e dei parametri di riferimento contenuti nel suo allegato. Ha inoltre affermato che la Romania, in forza del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, deve adottare le misure necessarie al conseguimento di tali obiettivi e tenere debitamente conto delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nelle relazioni adottate nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica.

[73] E. Tănăsescu, B. Selejan-Gutan, *A Tale of Primacy: The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, in *VerfBlog*, 2 giugno 2021.

[74] Corte costituzionale rumena, decisione n. 390 dell'8 giugno 2021.

[75] *Ibidem*, punti 72 e 75.

[76] *Ibidem*, punto 74. La frase completa che merita di esssere riportata è la seguente: *«[A]ll national bodies of the State are, in principle, obliged to implement and apply EU law. This also applies to the Constitutional Court, which, by virtue of Article 148 of the Constitution, gives priority to the application of European law. However, this priority of application must not be perceived as removing or disregarding the national constitutional identity […] i.e. a guarantee of a substantive identity core of the Romanian Constitution which must not be relativised in the process of European integration. By virtue of that constitutional identity, the Constitutional Court is empowered to ensure the primacy of the Basic Law in Romania. […] Romania cannot adopt a legislative act contrary to the obligations to which it has committed itself as a Member State […], but the above are indeed subject to a constitutional limit based on the concept of "national constitutional identity"».*

legal order»[77]. La Corte costituzionale rumena ha sostenuto che, qualora la Corte di giustizia ritenga incompatibili con il diritto dell'Unione disposizioni nazionali già dichiarate conformi alla Costituzione dalla Corte costituzionale, i giudici comuni non possano procedere alla loro disapplicazione. Diversamente, essi finirebbero per disconoscere l'autorità delle decisioni costituzionali e la supremazia della Legge fondamentale all'interno dell'ordinamento rumeno[78].

Questa ultima questione è stato oggetto della sentenza *Euro Box Promotion* della Corte di giustizia che ha ribadito che: *a)* la portata del principio del primato del diritto dell'Unione deve essere interpretata dalla Corte di giustizia e non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale, né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione adottata da un giudice nazionale, quand'anche di rango costituzionale; *b)* il principio del primato esige che i giudici nazionali abbiano il potere di lasciare inapplicata una pronuncia della Corte costituzionale contraria al diritto europeo[79].

A seguito di questa pronuncia la Corte costituzionale rumena non ha perso l'occasione di sottolineare il suo disaccordo attraverso un comunicato stampa, del 23 dicembre 2021, con il quale ha immediatamente precisato che le argomentazioni della Corte di giustizia non sono attuabili in Romania, e che, quindi, i giudici rumeni debbono necessariamente conformarsi alla giurisprudenza costituzionale, anziché alla giurisprudenza europea, pena la sottoposizione a procedimenti disciplinari[80].

Il richiamo all'identità costituzionale svolge dunque una funzione analoga a quella riscontrabile nella giurisprudenza polacca: quella di giustificare una resistenza all'effettività del diritto dell'Unione e al ruolo della Corte di giustizia quale interprete ultimo dei Trattati in ambito valoriale. Sebbene la Corte costituzionale rumena non sia giunta a contestare apertamente la validità del diritto primario dell'Unione, la logica conflittuale sottesa rimane sostanzialmente la medesima.

3. *Identità europea e identità nazionale: quale relazione?*

Il quadro appena tracciato spinge ad interrogarsi sui rapporti tra l'art. 2 e l'art. 4, par., 2 TUE al fine di definirne sul piano dogmatico i contorni.

[77] *Ibidem*, punto 72.

[78] *Ibidem*.

[79] Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19 e C-547/19; C 379/19; C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, punto 251.

[80] Reperibile al sito www.ccr.ro.

Una prima ricostruzione dottrinale muove dalla considerazione che le due disposizioni appartengono entrambe al diritto primario e occupano, e pertanto, la medesima posizione nella gerarchia delle fonti, il loro rapporto può essere ricondotto, sul piano funzionale, allo schema regola-eccezione. Più in particolare, l'art. 2 TUE pone l'obbligo generale degli Stati membri di rispettare e promuovere i valori fondanti dell'Unione, mentre l'art. 4, par. 2, TUE consente di far valere, entro limiti rigorosi, le specificità inerenti all'identità nazionale[81]. Tale schema, che si basa su una "debolezza genetica" dell'art. 4, par. 2, TUE nella relazione con l'art. 2 TUE, non configura, tuttavia, un rapporto di specialità o una deroga in senso tecnico[82]. Esso esprime piuttosto l'esigenza di coordinare la salvaguardia del pluralismo costituzionale nazionale con la tutela del patrimonio assiologico comune dell'Unione. L'identità nazionale può, dunque, incidere sull'interpretazione e sull'applicazione del diritto dell'Unione, ma non può giustificare violazioni manifeste e particolarmente gravi dei valori sanciti dall'art. 2 TUE[83].

Una diversa lettura ha ravvisato, dietro il pari rango formale delle due disposizioni, una relazione di preminenza sostanziale dell'art. 2 TUE. Argomentare in questo senso non significherebbe introdurre una gerarchia tra fonti, ma ri-

[81] In questi termini, L.S. Rossi, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects Only a National Identity Which is Consistent with Article 2 TEU*, in *EU Law Live* (Symposium *Enforcing Article 2 TEU: The CJEU's Judgment in Commission v. Hungary (C-769/22)*), 2026, p. 54 ss.

[82] *Ibidem*, p. 55. Similmente anche I. Jarukaitis, *The Search of Equilibrium between Unity and Diversity in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: Articles 2 and 4(2) of the EU Treaty*, in E. Bilevičiūtė, J. Miliuvienė (eds.), *Constitutiones et libertates: Human Rights in the Twenty-First Century. Liber Amicorum in Honorem Professorae Toma Birmontienė*, Mykolas Romeris University, 2026, p. 119 ss., Secondo l'A., gli artt. 2 e 4, par. 2, TUE, in quanto disposizioni di diritto primario di pari rango, devono essere oggetto di un bilanciamento orizzontale. La tutela dell'identità nazionale costituisce un argomento giuridico idoneo a incidere sull'ambito e sull'interpretazione del diritto dell'Unione, ma non attribuisce agli Stati membri il potere di derogare unilateralmente alle sue disposizioni. Pertanto, il margine derivante dall'art. 4, par. 2, TUE incontra un limite nei valori comuni dell'art. 2 TUE e nell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione: nell'equilibrio tra unità e diversità, l'unità assicura quel nucleo minimo di valori senza il quale la stessa tutela della diversità non sarebbe concepibile.

[83] Si legga anche G. Pitruzzella, *Identity of the European Union and Identities of the Member States: Which Relationship?*, in *EU Law Live, Weekend Edition*, n. 182, 13 aprile 2024, il quale individua due diversi modi di concepire il rapporto tra l'identità dell'Unione e le identità costituzionali degli Stati membri: il primo in termini di opposizione, il secondo secondo una logica di cooperazione e apprendimento reciproco. Tale distinzione, pur consentendo di ricostruire le possibili forme di interazione tra identità europea e identità nazionali, non definisce direttamente il rapporto normativo tra l'art. 2 TUE e l'art. 4, par. 2, TUE, né chiarisce quale delle due disposizioni debba prevalere in caso di conflitto.

conoscere una differenziazione interna tra norme appartenenti alla medesima fonte, fondata sulla diversa funzione costituzionale da esse esercitata[84].

La possibilità di individuare gerarchie sostanziali all'interno del diritto primario ha iniziato a ricevere attenzione nella dottrina europea, secondo la quale la struttura formalmente «piatta» dei Trattati sarebbe fonte di crescente incertezza interpretativa e di potenziale incoerenza sistemica[85]. Sul piano metodologico, trattare tutte le disposizioni dei Trattati come norme di pari rango renderebbe difficoltosa l'applicazione degli strumenti interpretativi tradizionali. In tale prospettiva l'interpretazione sistematica, ad esempio, perde capacità orientativa se il "contesto" può essere costituito indistintamente da qualsiasi disposizione del diritto primario; allo stesso modo, il criterio della *lex specialis* risulta inadeguato in un sistema in cui non sempre è possibile individuare una chiara specialità. Da ciò deriverebbe un ricorso sempre più frequente al bilanciamento, che tuttavia, soprattutto in presenza di una molteplicità di valori e interessi di rango primario, rischia di tradursi in un'operazione poco prevedibile e fortemente discrezionale[86]. Proprio questa difficoltà operativa suggerisce di selezionare alcune disposizioni come "punti di riferimento privilegiati" per l'interpretazione. Questo perché la coerenza del sistema non può essere garantita senza un minimo di differenziazione interna: l'eguaglianza formale delle norme non implica la loro equivalenza sostanziale. Sul piano sostanziale, poi, la mancanza di una gerarchia interna condurrebbe a risultati difficilmente giustificabili. Il diritto primario comprende, accanto a disposizioni che esprimono il nucleo costituzionale dell'Unione, quali appunto i valori di cui all'art. 2 TUE, una serie di norme tecniche, settoriali o addirittura contingenti, contenute anche nei Protocolli allegati ai Trattati. Dunque, considerare tali disposizioni come perfettamente equivalenti significherebbe ignorare la loro diversa funzione nell'economia complessiva dell'ordinamento e, in ultima analisi, indebolire la portata normativa dei principi fondamentali[87]. Il ricorso al bilanciamento quale tecnica generale di risoluzione dei conflitti tra norme di pari rango tende infatti a diluire il peso specifico delle singole disposizioni, ponendole tutte sullo stes-

[84] L. D. Spieker, *Primary Law as Pyramid: The Case for Substantive Hierarchies in EU Primary Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, n. 18, 2025.

[85] *Ibidem*, p. 2.

[86] Sul problema della soluzione dei conflitti tra norme formalmente equiparate mediante gerarchia o integrazione sistemica, v. E. de Wet, J. Vidmar, *Conflitti tra paradigmi internazionali: gerarchia versus integrazione sistemica*, in *Ars interpretandi*, n. 2, 2015, p. 119 ss. La comparazione con il diritto internazionale è utile per mostrare come anche un ordinamento privo di una gerarchia formale compiuta debba elaborare criteri capaci di differenziare il peso sostanziale delle norme.

[87] L. D. Spieker, *Primary Law as Pyramid,* cit., p. 5.

so piano e rendendo meno incisiva la tutela di quelle che esprimono scelte costituzionali fondamentali.

Si tratta di un problema teorico, che presenta nondimeno conseguenze giuridiche rilevanti non solo in termini di rapporto tra le norme, ma anche perché ci si dovrebbe poi interrogare, sulla possibilità (o meno) che le disposizioni gerarchicamente sovraordinate possano essere modificate in sede di revisione dei Trattati *ex* art. 48 TUE[88]. Come suggerito dalla dottrina, la strada potrebbe essere quella di affermare una gerarchia sostanziale interna ai Trattati, capace di operare come criterio di orientamento del ragionamento giudiziario[89]. Questo consentirebbe, in particolare, di attribuire una funzione di parametro alle disposizioni che esprimono il nucleo costituzionale dell'Unione, imponendo che le altre norme del diritto primario siano interpretate in modo conforme a tali valori. Ne deriverebbe un modello di coordinamento tra disposizioni non più fondato esclusivamente sul bilanciamento, ma su una logica di precedenza sostanziale, maggiormente idonea a garantire coerenza e stabilità all'ordinamento.

Invero, tale rapporto gerarchico è stato già descritto dai teorici del diritto nei termini di una "gerarchia strutturale" o "strumentale" tra norme formalmente poste sullo stesso piano[90]. Si tratta di una gerarchia che non preesiste all'interpretazione, ma che è il prodotto della stessa attività interpretativa, all'esito della quale a una o più disposizioni viene attribuita una funzione peculiare: quella di «reggere le attribuzioni di significato ad altre leggi», ossia di orientarne l'interpretazione adeguatrice[91]. In questo quadro assumono rilievo soprattutto le norme espressive di "principi" fondamentali, o supremi, ai quali le restanti disposizioni risultano assiologicamente subordinate.

Muovendo da tale premessa teorica, necessario è verificare se il supremo interprete del diritto dell'Unione abbia già chiarito, attraverso la propria giurisprudenza, non solo la centralità dell'art. 2 TUE – profilo sul quale ci si è già soffermati e che verrà ulteriormente messo in luce nel prosieguo[92] – ma

[88] Se si accoglie la ricostruzione dei valori di cui all'art. 2 TUE come principi supremi in senso assiologico, potrebbe sostenersi che essi non siano suscettibili di revisione neppure mediante il procedimento di modifica dei Trattati, poiché una loro alterazione inciderebbe sul nucleo identitario e sulla stessa ragion d'essere dell'Unione europea. In questo senso, la revisione dell'art. 2 TUE non comporterebbe una mera modifica del diritto primario, bensì una trasformazione dell'identità costituzionale dell'Unione.

[89] Sul concetto di principi supremi come norme assiologicamente fondative e, in quanto tali, sottratte alla revisione, v. R. Guastini, *Gerarchie normative*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 1997, p. 463.

[90] *Ibidem*, p. 463.

[91] G. Tarello, *Gerarchie normative e interpretazione dei documenti normativi*, in *Politica del diritto*, n. 5, 1977, p. 499 ss., spec. p. 504.

[92] V. in particolare la trattazione dei capitoli II e IV.

anche se l'art. 4, par. 2, TUE si colloca in un rapporto di gerarchia strutturale rispetto all'art. 2 TUE. Occorre domandarsi se la clausola di cui all'art. 4, par. 2, TUE, in quanto disposizione limitativa volta a tutelare l'identità nazionale degli Stati membri, e in particolare i suoi elementi fondamentali, debba a sua volta essere letta alla luce dei valori enunciati nell'art. 2 TUE, oppure se essa possieda un'autonoma forza ordinante, idonea a condizionare dall'esterno l'operatività dei suoi elementi.

Al fine di indagare tale questione, saranno analizzate le pronunce nelle quali i giudici di Lussemburgo hanno affrontato il rapporto tra tutela dell'identità nazionale e salvaguardia dei valori fondanti dell'Unione, così da verificare se dalla giurisprudenza emerga una pari ordinazione di tali disposizioni, che dunque comporta che la Corte, nei casi in cui queste norme vengano in rilievo operi un esercizio di bilanciamento volto ad una reciproca integrazione sistematica delle norme, o se invece, vi sia già una subordinazione dell'art. 4, par. 2, TUE rispetto all'art. 2 TUE. Per questo l'indagine dovrà necessariamente verificare il ragionamento della Corte in due fattispecie: da un lato, i casi "patologici" in cui l'identità nazionale – come già messo in luce nei paragrafi precedenti – è stata invocata dagli Stati membri al fine di sottrarsi agli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE che gli Stati membri «liberamente e volontariamente» hanno accettato di rispettare; dall'altro lato, i casi "fisiologici" in cui gli Stati membri utilizzano l'art. 4, par. 2, TUE per preservare la propria struttura costituzionale, che però entra in tensione con i valori fondanti.

3.1. (*segue*) … *nei casi patologici*

Le prime sentenze in cui è possibile rintracciare un ragionamento della Corte sulla relazione tra l'art. 2 TUE e l'art. 4, par. 2, TUE sono le sentenze gemelle relative al regolamento condizionalità. In tali giudizi, tanto l'Ungheria quanto la Polonia hanno sostenuto che il regolamento impugnato violasse l'obbligo dell'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, sebbene attraverso argomentazioni solo parzialmente coincidenti.

L'Ungheria aveva fatto leva sull'art. 4, par. 2, TUE per contestare l'indeterminatezza della nozione di Stato di diritto e, conseguentemente, l'impossibilità di garantirne un'applicazione uniforme nel rispetto delle specificità nazionali[93]. La Polonia aveva utilizzato il medesimo parametro per mettere

[93] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 202, ove l'Ungheria sosteneva che le differenze tra le tradizioni costituzionali degli Stati membri impedivano una definizione e un'applicazione uniformi dello Stato di diritto. In tale argomentazione può ravvisarsi un'anticipazione della successiva contestazione relativa alla violazione del principio di uguaglianza tra gli Stati membri. Non è un caso che principio di uguaglianza tra Stati membri

in discussione, più radicalmente, la competenza stessa dell'Unione, tanto, a definire la nozione dello Stato di diritto quanto a individuare i criteri per accertarne la violazione[94].

Per rispondere a tali contestazioni, la Corte ha affermato che «anche se, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, *ciò non comporta in alcun modo* che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro. Infatti, *pur disponendo di identità nazionali distinte*, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, *quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali*, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo»[95].

La Corte si esprime chiaramente sulla relazione tra gli artt. 2 TUE e 4, par. 2, TUE, nella misura in cui, parafrasando il punto cruciale della senten-

sancito dall'art. 4, par. 2, TUE sia stato successivamente invocato dall'Ungheria come motivo nel ricorso per responsabilità extracontrattuale proposto contro l'Unione ai sensi dell'art. 340 TFUE, nella causa T-855/25, *Ungheria c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, in relazione alla sentenza del 13 giugno 2024, causa C-123/22, *Commissione c. Ungheria*, resa ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE. In particolare, lo Stato ricorrente lamenta come l'esercizio del potere discrezionale della Corte nella determinazione delle sanzioni possa tradursi in trattamenti differenziati non sufficientemente giustificati. V. sul tema L. Paglierani, *Il ricorso dell'Ungheria per responsabilità extracontrattuale dell'Unione derivante da una sentenza della Corte di giustizia ex art. 260, par. 2, TFUE,* in *RCE*, n. 1, 2026, p. 151 ss.

Sul principio di uguaglianza tra gli Stati membri, v. F. L. Gatta, *Il principio di uguaglianza degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2025; L.S. Rossi, *The Principle of Equality Among Member States of the European Union,* in L.S.Rossi, F.Casolari (eds) *The Principle of Equality in EU Law,* Springer, 2017, p. 3 ss.; F. Casolari, *Equality of States and Mutual Membership in European Union Law: Contemporary Reflections*, ivi, p. 39 ss.; L.S. Rossi, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. Vellano (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Editoriale Scientifica, 2015, p. 361 ss.; M. Condinanzi, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, ivi, p. 405 ss.

[94] Causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 67 e 68, ove la Polonia sosteneva che i principi dello Stato di diritto, traendo origine dalle differenti tradizioni costituzionali e politiche degli Stati membri, potessero essere uniformati a livello dell'Unione soltanto con riferimento al loro contenuto essenziale. Si vedano anche i punti 253-254, nei quali la ricorrente riconduceva l'organizzazione e il funzionamento delle autorità nazionali interessate dal regolamento a settori di competenza esclusiva degli Stati membri e all'esercizio delle loro funzioni essenziali, tutelate dall'art. 4, par. 2, TUE.

[95] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 233-234; causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 266. Nello stesso senso, Corte giust., sentenza del 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:442, punto 73; causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 180.

za, afferma che l'identità nazionale è sì riconosciuta ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, ma resta incorniciata entro un nucleo comune vincolante, che non può essere unilateralmente rimodulato dagli Stati membri in funzione delle specificità nazionali. La Corte di giustizia ribalta così la rivendicazione degli Stati membri che tentavano di strumentalizzare l'art. 4, par. 2, TUE per sottrarsi agli obblighi di *membership* derivanti direttamente dall'art. 2 TUE – invocando l'identità nazionale come una "formula patologica di resistenza"[96] alla centralità dei valori comuni – e delinea un rapporto tra le due disposizioni che non può definirsi di pari ordinazione, ma di gerarchia strutturale o strumentale nei termini suesposti.

Meno chiaro, invece, è il riferimento della Corte di giustizia al valore dello Stato di diritto come valore comune alle *proprie* (degli Stati membri) *tradizioni costituzionali*[97]. Sebbene l'espressione sia stata utilizzata dallo stesso Presidente Koen Lenaerts in un suo contributo[98] e sia stata enfatizzata in chiave positiva dalla dottrina[99], questa potrebbe essere ritenuta fuorviante per una serie di ragioni.

In primo luogo, l'uso della categoria giuridica delle "tradizioni costituzionali comuni" per riferirsi ai valori crea una sovrapposizione di piani tra valori fondanti e diritti fondamentali, quali principi generali, benché questi ultimi facciano parte dell'art. 2 TUE. Non solo perché i Trattati usano siffatta nozione solo in relazione all'art. 6 TUE per riferirsi ai diritti fondamentali e non anche ai valori comuni, ma soprattutto perché essa trascura la radicale

[96] Diversamente sull'uso fisiologico, si v. L. Burgorgue-Larsen, *Les résistances des États de droit. De la communauté de droit vers l'Union de droit*, LGDJ, 2000, p. 423 ss.

[97] Espressione del tutto assente anche nelle conclusioni dell'AG Sánchez Bordona presentate il 2 dicembre 2021, nella causa *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:974.

[98] K. Lenaerts, J. A. Gutierrez-Fons, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, cit., p. 1506.

[99] Il passaggio è messo in particolare evidenza da F. Casolari, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 6, il quale afferma che: "la precisazione – in parte già desumibile dal fatto che l'art. 2 TUE dichiara che i valori dell'Unione «sono comuni agli Stati membri» – è tutt'altro che secondaria. Essa dà corpo, infatti, alla tesi secondo cui la consacrazione dei valori fondamentali su cui si regge l'Unione sarebbe frutto in prima battuta di un processo *bottom-up*, sostanzialmente equivalente a quello che ha condotto all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento sovranazionale per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri – e d'altra parte il rispetto dei diritti fondamentali costituisce uno dei valori fondanti del sistema UE. Tale ricostruzione sembra suggerire l'esistenza di una saldatura strutturale tra l'identità sovranazionale e le identità nazionali degli Stati membri". Sull'uso dell'approccio *bottom-up* per comprendere l'integrazione europea, si legga di recente B. Leucht, M. Esmark, M. Loth, *Rethinking European legal integration: legal text from a bottom-up perspective and the functioning of European law, 1957–2000*, in *ELO*, n. 3, 2025, p. 505 ss. e la dottrina ivi citata.

divergenza dei processi genetici sottesi alla creazione delle categorie di principi generali e di valori. I primi, infatti, sono emersi attraverso un processo dal basso di progressiva "scoperta" giurisprudenziale – sollecitata dalle stesse Corti costituzionali nazionali – fondato sul richiamo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e, in realtà non su una logica di comparazione (delle costituzioni) funzionale, ma piuttosto su concetti volti cioè a colmare le lacune dei Trattati e a costruire una parte generale del diritto dell'Unione[100]. I secondi, invece, non devono essere scoperti, poiché sono già positivizzati nel diritto primario, ma necessitano di essere resi operativi mediante un'interpretazione teleologica e sistematica che, muovendo dall'interno della logica dell'ordinamento dell'Unione, ne specifichi il contenuto normativo e le conseguenze giuridiche[101]. La loro funzione è quella di rafforzare la struttura assiologica dell'ordinamento dell'Unione e il vincolo di appartenenza che ne deriva, soprattutto in una fase storica segnata dalla crisi e dalla messa in discussione delle sue fondamenta da parte di governi illiberali.

In secondo luogo, occorre evidenziare che il concetto di identità costituzionale nei singoli Stati membri si è sviluppato lungo traiettorie storiche, teoriche e funzionali profondamente eterogenee, difficilmente riconducibili a un nucleo condiviso effettivo[102]. In questo contesto, il riferimento a un presunto minimo comune denominatore delle identità costituzionali (e non europee) rischia di risultare più assertivo che descrittivo. L'unico elemento realmente comune è quello del vincolo all'identità europea – che grava come condizione di ingresso e di permanenza degli Stati membri – ma esso non si configura come la risultante o la sintesi delle identità costituzionali. Allora parlare di "valore comune alle *proprie* (degli Stati membri) *tradizioni costituzionali*" sembra essere un tentativo di assimilazione "forzata" delle identità volto a neutralizzare le componenti non convergenti dell'identità nazionale.

Questi chiarimenti servono a non confondere ciò che dovrebbe restare su piani distinti, ovverosia l'identità costituzionale degli Stati membri e

[100] Sulla funzione delle tradizioni costituzionali comuni quali strumento di "internalizzazione" nell'ordinamento dell'Unione di principi provenienti dagli ordinamenti nazionali e sul ruolo interpretativo riservato alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE v. L. S. Rossi, *Autonomie constitutionnelle de l'Union européenne, droits fondamentaux et méthodes d'intégration des valeurs «externes»*, in A. Iliopoulou-Penot, L. Xenou (dir.), *La Charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen ?*, Bruylant, 2020, p. 53 ss.; spec. pp. 57-60.

[101] Su questa chiara differenziazione si v. l'editoriale di J. Mendes, *Beyond shared foundations: general principles of EU law, EU values and the perils of forward leaps,* in *ELO*, n. 4, 2025, spec. p. 615.

[102] Su questi temi si legga, tra gli altri, L. Allezard, *Constitutional Identity, Identities and Constitutionalism in Europe*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, n. 1, 2022, p. 58 ss.; S. Zoltán, *Constitutional Identity as a Normative Constitutional Concept*, ivi, p. 3 ss.

l'identità nazionale tutelata ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE. Si ritiene che la Corte dovrebbe utilizzare con più attenzione i due termini "identità costituzionale" e "identità nazionale", sgombrando il campo da possibili interferenze. Nell'ultima sentenza *Commissione c. Polonia* del 18 dicembre 2025, la Corte utilizza il concetto di "identità costituzionale" laddove, invece, la Polonia contestava la violazione dell'art. 4, par. 2, TUE[103]. In particolare, la Corte di giustizia afferma espressamente che le contestazioni polacche, che invece si rifanno all'identità nazionale insita nelle strutture costituzionali, sono volte a sostenere che «la Corte abbia ecceduto la propria competenza o che *tali decisioni abbiano violato l'identità costituzionale dello Stato membro interessato alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE*»[104]. Argomentare nel senso di una sorta di "omogenizzazione" europea delle identità costituzionali presuppone un uso dell'identità costituzionale che non è quella tutelata dall'art. 4, par. 2, TUE e, dunque, *paradossalmente* apre la porta a usi abusivi e superficiali dell'identità come giustificazione per l'inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'UE da parte degli Stati membri. In tal senso, particolarmente efficaci sono le parole della dottrina che respinge il significato più ampio spesso attribuito a tale ultima disposizione, secondo cui essa offrirebbe una sorta di protezione generale della diversità nazionale e dei valori costituzionali nazionali[105].

Più puntuale e meditata è, invece, la sentenza *Commissione c. Ungheria*, nella quale la Corte senza confusioni concettuali tra identità costituzionale e identità europea, ribadisce che «ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, l'Unione rispetta in particolare l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai trattati, nonché la loro identità nazionale, inerente alle loro strutture politiche e co-

[103] Causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., punti 94, 95, 147, 149, 155, 162, 190, 191, 193.

[104] *Ibidem*, punto 224.

[105] B. De Witte, *Article 4(2) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States*, cit., pp. 560-561. L' A. afferma: «*we can observe how'the use of the terms national and constitutional identity provides fertile ground for framing nationalist-sovereigntist arguments in a way that they sound as fitting the existing European framework' and how constitutional identity is being turned into'an arbitrary tool of judicial identity politics'. We agree with Advocate-General Cruz Villalon's remark that it is'an all but impossible task to preserve the Union, as we know it today, if it is to be made subject to an absolute reservation, ill-defined and virtually at the discretion of each of the Member States, which takes the form of a category described as"constitutional identity"'. So, on a close reading of Article 4(2) TEU, national identity is not about the preservation of cultural identity or specificity, nor is it about protecting a shared sense of belonging or particular moral values, but rather about protecting*». Le conclusioni dell'AG citate sono quelle rese nella causa C-62/14, *Gauweiler and Others*, ECLI:EU:C:2015:7, par. 59.

stituzionali fondamentali, anche per quanto riguarda l'autonomia locale e regionale»[106].

In effetti, come si vede già nelle sentenze sulla condizionalità, al netto dell'affermazione che richiama le tradizioni costituzionali comuni – che pare più volta a rispondere alle temerarie contestazioni degli Stati membri, che ad avere una fondata valenza giuridica – quando l'argomento fondato sull'art. 4, par. 2, TUE è "abusivo" o "elusivo", nel senso di essere usato dalle parti per non conformarsi al diritto dell'Unione e in particolare ai valori, la Corte tende sostanzialmente a degradarlo a elemento privo di autonoma rilevanza giustificativa e a riaffermare la necessità di leggerlo in ottica subvalente rispetto all'art. 2 TUE.

Questo approccio è stato quello seguito anche nelle due successive sentenze rese in infrazione nei confronti della Polonia che invocava la clausola identitaria in modalità "abusiva". Più in dettaglio, nella causa *Commissione c. Polonia*, la Polonia ribadisce la tesi del Tribunale costituzionale polacco nella sentenza P 7/20[107], contestando tanto gli addebiti mossi nei suoi confronti da parte della Commissione (in particolare la violazione dell'art. 47 della Carta e dell'art. 19 TUE, nonché il principio del primato), quanto la stessa competenza della Corte a statuire sugli stessi. Pertanto, secondo il governo polacco, l'accoglimento dell'esame delle censure della Commissione violerebbe, da un lato, «la competenza esclusiva della Polonia in materia di organizzazione della giustizia, in violazione del principio di attribuzione delle competenze dell'Unione, e, dall'altro, l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, di tale Stato membro, in violazione delle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE»[108].

La Corte in questo caso è ancora più chiara nel respingere l'uso "strumentale" dell'identità nazionale affermando che «*non si può validamente*

[106] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria,* cit., punto 558.

[107] Trybunał Konstytucyjny, P 7/20, cit. In tale pronuncia, la Corte costituzionale ha dichiarato che l'art. 4, par. 3, seconda frase, TUE, in combinato disposto con l'art. 279 TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia nell'ordinanza dell'8 aprile 2020, relativa alla causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, era incompatibile con diverse disposizioni della Costituzione polacca. Secondo la Corte costituzionale, adottando provvedimenti provvisori riguardanti l'organizzazione e la competenza degli organi giurisdizionali polacchi, la Corte di giustizia avrebbe statuito *ultra vires*; tali provvedimenti non sarebbero stati, pertanto, coperti dai principi del primato e dell'applicabilità diretta del diritto dell'Unione. La Corte costituzionale ha altresì rivendicato l'«ultima parola» in caso di conflitto relativo a questioni di principio dell'ordinamento costituzionale polacco. V. causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 60.

[108] Causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit., punti 60-61. Per un commento alla sentenza, v. F. Casolari, *Corte di giustizia e valori dell'Unione: note a margine della sentenza 5 giugno 2023 sulla riforma della giustizia polacca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, p. 669 ss.

sostenere che i requisiti derivanti dal rispetto di valori (…), in quanto presupposti sia di adesione che di partecipazione all'Unione, *siano tali da incidere sull'identità nazionale* di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Pertanto, quest'ultima disposizione, che deve essere letta tenendo conto delle disposizioni, *di pari rango*, sancite da detti articoli 2 e 19, paragrafo 1, secondo comma, *non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti derivanti dalle stesse*»[109].

Sebbene l'espressione «pari rango» non contempla la possibilità che sussista una gerarchia formale, la Corte, nella stessa frase, ha escluso categoricamente che il rispetto dei valori possa comportarne una violazione dell'identità nazionale. Lo stesso approccio emerge in maniera ancora più netta nell'ultima sentenza di infrazione, in cui i giudici di Lussemburgo stabiliscono che «*non è accettabile*» che la Repubblica di Polonia si sottragga agli obblighi ad essa incombenti «sulla base del rilievo che gli obblighi derivanti da tali disposizioni possano incidere sull'identità costituzionale polacca»[110] e che «sebbene spetti agli Stati membri definire la loro rispettiva identità nazionale, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non può essere interpretato *in modo da conferire a questi ultimi il potere di derogare unilateralmente alle disposizioni del diritto dell'Unione invocando tale identità nazionale*»[111].

In altri termini, proprio perché chiamata a confrontarsi con rivendicazioni identitarie suscettibili di essere utilizzate per sottrarsi agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione, la Corte chiarisce che non può configurarsi un conflitto tra l'art. 4, par. 2, TUE e l'art. 2 TUE. Come essa stessa afferma, l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione impone che l'interpretazione dell'art. 4, par. 2, TUE avvenga alla luce della struttura e degli obiettivi dell'Unione e nel rispetto del sistema giurisdizionale europeo[112]. Ne consegue che «l'articolo 4, paragrafo 2, TUE tutela *solo* una concezione delle identità nazionali (...) conforme ai valori sanciti dall'articolo 2 TUE»[113].

Tale affermazione conduce, dunque, alla conclusione che, pur in assenza di una gerarchia formale tra le due disposizioni, la Corte tratteggia una chiara

[109] *Ibidem*, punto 71; causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 191; causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 561.

[110] Causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 193. Si veda nello stesso senso causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 559.

[111] *Ibidem*, punto 227.

[112] *Ibidem*, punti 227- 228.

[113] Si v. causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 562 e 563. Criticamente, G. Athanasiou, *When Values Eclipse Identity: Commission v Hungary (Values of the Union) and the Unfinished Balancing of Articles 2 and 4(2) TEU*, in *European Law Blog*, 5 maggio 2026, secondo cui la Corte avrebbe liquidato il richiamo all'identità nazionale «*in a single and almost disdainful sentence*», senza svolgere un effettivo giudizio di proporzionalità né un esame strutturato della pretesa fondata sull'art. 4, par. 2, TUE.

gerarchia assiologica: l'identità nazionale può essere invocata e tutelata soltanto entro il perimetro valoriale tracciato dall'art. 2 TUE. I valori dell'Unione operano dunque come criterio di validazione delle pretese identitarie degli Stati membri, determinando quali manifestazioni dell'identità nazionale siano compatibili con l'ordinamento europeo e quali, invece, ne escano dall'ambito di protezione.

In questa prospettiva, l'art. 4, par. 2, TUE non può essere utilizzato per giustificare una violazione dei valori fondativi dell'Unione né per sottrarsi agli obblighi che da essi derivano. Quando è in gioco il rispetto dell'art. 2 TUE, l'identità nazionale non può operare come limite all'azione dell'Unione, ma come concetto giuridico il cui contenuto è esso stesso conformato dai valori comuni europei.

3.2. (segue)… *nei casi fisiologici*

Lo studio delle sentenze sin qui condotto riguarda i rapporti che intercorrono tra gli artt. 2 TUE e 4, par. 2, TUE nei casi patologici o disfunzionali. Occorre dunque chiedersi se al di fuori dei casi in cui l'identità nazionale è invocata solo per giustificare le gravi violazioni dei valori fondanti da parte dello Stato membro, la relazione di gerarchia strutturale e funzionale tra le due disposizioni si riproponga negli stessi termini e secondo quale tecnica – se quella del bilanciamento o altre – la Corte risolva la questione in cui viene in rilievo l'identità.

In proposito, risultano particolarmente utili le pronunce relative ai casi *Commissione c. Repubblica Ceca*[114] e *Commissione c. Polonia*[115], entrambe rilevanti, come si vedrà, anche per lo sviluppo del contenuto del valore della democrazia[116]. La Commissione aveva contestato dinnanzi alla Corte la violazione dell'art. 22 TFUE delle normative nazionali (ceca e polacca) che riservano ai soli cittadini dello Stato membro – e non ai cittadini UE in esso residenti – il diritto ad aderire a un partito politico. Secondo la Commissione, la preclusione ai cosiddetti "cittadini mobili" dell'Unione di divenire membri di un partito politico nello Stato membro in cui risiedono limiterebbe la possibilità per gli stessi di essere eletti alle elezioni comunali o al Parlamento

[114] Corte giust., sentenza del 19 novembre 2024, causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica Ceca,* ECLI:EU:C:2024:962.

[115] Corte giust., sentenza del 19 novembre 2024, causa C-814/21, *Commissione c. Polonia,* ECLI:EU:C:2024:963. In dottrina, v. N. Vissers, *Join the (Political) Party: The CJEU's Emerging Role as a Guardian of Democracy in Cases C-808/21 and C-814/21*, in *MJECL*, nn. 5-6, 2025, p. 613 ss.; V. Maggio, *L'iscrizione ad un partito politico tra diritto di elettorato passivo e rispetto dell'identità nazionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

[116] Si v. il capitolo VI sul valore della democrazia.

europeo, venendosi a creare, così, una disparità di trattamento rispetto ai cittadini cechi e polacchi.

Tanto la Repubblica ceca, quanto la Polonia[117] hanno sostenuto che la disciplina dei partiti politici, in quanto volte ad organizzare la vita politica nazionale, e dunque a tutelare il sistema politico e costituzionale degli Stati membri in questione, è parte della propria identità nazionale ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE[118]. Esse avevano argomentato in particolare, in primo luogo, che l'esclusione dei non cittadini dall'iscrizione ai partiti – diritto che non sarebbe garantito dall'art. 22 TFUE e dalle direttive 93/109/EC e 94/80/EC – non comprometterebbe l'effettività dei loro diritti politici. Tali cittadini possono comunque esercitare pienamente i diritti di voto e di eleggibilità nelle elezioni locali ed europee garantiti dal diritto dell'Unione.

In secondo luogo, venivano avanzate argomentazioni più specifiche. Da un lato, la Repubblica ceca ha sottolineato le difficoltà pratiche derivanti dall'eventuale apertura dei partiti politici ai cittadini dell'Unione non nazionali, evidenziando come, nella realtà, le attività dei partiti non siano facilmente distinguibili in base al livello (locale, europeo o nazionale) ma costituiscano un insieme unitario e interconnesso. Di conseguenza, l'introduzione di forme di partecipazione limitata rischierebbe di risultare artificiosa e difficilmente gestibile. Dall'altro lato, la Polonia ha richiamato sia l'esistenza di canali alternativi di partecipazione politica, quali i comitati elettorali, che consentono ai cittadini dell'Unione di candidarsi anche al di fuori dei partiti, sia il ruolo di questi ultimi nella gestione di risorse pubbliche, attraverso meccanismi di finanziamento statale e accesso ai media, sostenendo che tali elementi giustificano una disciplina riservata ai cittadini nazionali.

Occorre osservare che la situazione non rappresenta un caso di uso "disfunzionale" dell'identità nazionale; al contrario, le considerazioni di entrambi gli Stati appaiono mirate e coerenti con l'organizzazione del rispettivo sistema politico-costituzionale. L'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE non è qui strumentale a giustificare una violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE, bensì si inserisce in un ambito che costituisce effettivamente un nucleo sensibile dell'autonomia costituzionale degli Stati membri.

Il ragionamento della Corte, sebbene lasci margini di dubbio quanto alla sua piena coerenza e fondatezza, non lascia incertezze circa l'esistenza di un rapporto di gerarchia sostanziale dell'art. 4, par. 2, TUE rispetto all'art. 2 TUE, anche al di fuori di ipotesi di violazione grave dei valori fondanti.

[117] Occorre una precisazione su questo. Invero sebbene la Corte abbia emesso due sentenze identiche, l'uso che viene fatto dell'identità nazionale è parzialmente diverso perché le argomentazioni che giustificano l'uso dell'art. 4, par. 2, TUE sono differenti.

[118] Causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca*, cit., punti 66-78, 153; Causa C-814/21, *Commissione c. Polonia*, cit., punti 80-87 e 151-152.

In primo luogo, la Corte riconosce espressamente che «l'organizzazione della vita politica nazionale, alla quale contribuiscono i partiti e i movimenti politici, fa parte dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE»[119]. Con tale affermazione, essa attribuisce piena dignità costituzionale alla disciplina dei partiti politici, includendola tra gli ambiti protetti dall'identità nazionale degli Stati membri.

In secondo luogo, essa delimita la portata dell'art. 22 TFUE, chiarendo che i diritti di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione non nazionali riguardano esclusivamente le elezioni comunali e del Parlamento europeo e non si estendono né alle elezioni nazionali né all'organizzazione interna dei partiti. Ne deriva che gli Stati membri *conservano un margine di autonomia* nella disciplina della partecipazione ai partiti, potendo anche prevedere trattamenti differenziati, giustificati dalla non comparabilità delle situazioni rispetto ai cittadini nazionali[120].

Tuttavia, ed è questo il passaggio decisivo, la Corte precisa che l'art. 4, par. 2, TUE non può essere interpretato *isolatamente*, ma deve essere letto alla luce delle disposizioni di pari rango, in particolare degli artt. 2 e 10 TUE, senza poter giustificare deroghe ai valori fondamentali dell'Unione. In questa prospettiva, l'art. 22 TFUE viene ricondotto alla sua funzione di concretizzazione dei principi di democrazia e di parità di trattamento, qualificati come valori fondanti dell'Unione e, al contempo, come elementi insiti nella sua stessa identità. Su tale base, la Corte conclude che l'apertura dei partiti politici ai cittadini dell'Unione residenti non può essere considerata lesiva dell'identità nazionale, in quanto funzionale alla piena realizzazione di tali principi[121].

Ne emerge, dunque, un assetto che, pur formalmente costruito in termini di coordinamento tra disposizioni di pari rango, rivela in concreto una chiara priorità assiologica dei valori di cui all'art. 2 TUE: l'identità nazionale non può conoscere interpretazione che non sia fatta alla luce dei valori comuni dell'Unione, i quali finiscono per orientarne il contenuto e delimitare l'ambito di operatività della clausola identitaria.

Tale impostazione si riflette nel fatto che nel ragionamento della Corte non si rintraccia alcun effettivo esercizio di questo bilanciamento[122]. Al contrario,

[119] *Ibidem,* punto 154; *ibidem,* punto 153.

[120] *Ibidem,* punti 155-157; *ibidem,* punto 154.

[121] *Ibidem*, punti 159-163; *ibidem*, punti 155-160.

[122] Una critica metodologicamente analoga, sebbene riferita a un esito opposto, era stata formulata dalla dottrina con riguardo alla sentenza del 7 settembre 2022, causa C-391/20, *Boriss Cilevičs e a.*, ECLI:EU:C:2022:638. In quella occasione, infatti, la Corte aveva riconosciuto un margine di discrezionalità particolarmente ampio allo Stato membro, senza sottoporre la pretesa identitaria a un controllo rigoroso di proporzionalità e senza compiutamente bilanciarla con i diritti linguistici della minoranza interessata. Sebbene in *Cilevičs* la carente elaborazione dell'art. 4, par. 2, TUE abbia dunque condotto a una valorizzazione della pretesa

la Corte utilizza il rafforzato legame tra cittadinanza dell'Unione e sistema di democrazia rappresentativa su cui l'Unione si fonda per escludere in radice la possibilità per gli Stati membri di fare affidamento sull'art. 4, par. 2, TUE.

In questa prospettiva, la soluzione della Corte non appare davvero "armonizzante"[123] o di coordinamento, bensì sostanzialmente gerarchica: l'identità costituzionale dello Stato membro, espressa nella scelta di riservare ai cittadini nazionali una più ampia partecipazione alla vita dei partiti politici, viene compressa al fine di affermare – o, più precisamente, di costruire in via giurisprudenziale – un determinato contenuto del principio democratico dell'Unione, ovverosia che il diritto di eleggibilità non comporta solo la possibilità di essere eletti, ma comprende anche l'iscrizione al partito politico. Il profilo problematico risiede proprio in questo passaggio. La Corte non si limita a far prevalere un valore normativamente predeterminato, ma contribuisce essa stessa a definirne il contenuto, utilizzandolo poi come parametro per neutralizzare la contro-pretesa identitaria dello Stato membro.

L'asserita armonia tra gli artt. 2 e 4, par. 2, TUE si rivela così in larga misura fittizia: il conflitto non viene composto, bensì negato, poiché l'identità costituzionale è ammessa solo nella misura in cui risulti già compatibile con la definizione dei valori elaborata dalla Corte.

Si potrebbe argomentare che invero lo Stato membro, per dare esecuzione alle sentenze, dovrebbe solo modificare la disciplina sui partiti politici nel senso di consentire l'iscrizione ai partiti anche di coloro che non sono cittadini dello Stato membro ma cittadini europei, rimanendo libero di limitare il ruolo di tali cittadini all'interno di un partito politico nel contesto di elezioni generali del paese. Tuttavia, come è stato sottolineato anche dalla stessa Repubblica ceca, non è semplice astrarre le dimensioni in cui operano i partiti politici; o meglio non è possibile delimitare a priori uno spazio di azione del partito, distinguendo tra livello nazionale e livello sovranazionale posto che è insito nella natura dei partiti competere per inserirsi in un contesto sociale e istituzionale articolato, soprattutto in mancanza di strutture partitiche che operano esclusivamente su uno dei due piani[124].

statale, mentre nel caso in esame ne determina la sostanziale neutralizzazione, le due pronunce sembrano accomunate dall'assenza di un metodo stabile per identificare il contenuto dell'identità nazionale e bilanciarlo con le altre disposizioni del diritto primario. In questi termini, G. Di Federico, G. Martinico, *Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle*, in *EuConst*, n. 2, 2023, p. 346 ss.

[123] In questo senso si legga anche S. Coutts, *Union Citizenship as a Status of Political Integration. ECJ Case C-808/21, Commission v Czech Republic and Case C-814/21, Commission v Poland*, in *EuConst*, n. 1, 2026, p. 128.

[124] Il profilo viene messo in luce anche da M. Pignataro, *Per la Corte di giustizia il diritto di eleggibilità include anche il diritto di iscriversi a un partito politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, p. 245 ss.

Ne consegue, allora, che la Corte non svolge una operazione di bilanciamento reale, ma impone una lettura integrativa "a senso unico" dell'art. 4, par. 2, TUE, che lima le differenze nazionali in funzione di (costruire e poi) garantire una dimensione sovranazionale della partecipazione del cittadino europeo alla vita politico-elettorale.

In questo quadro occorre dare conto della soluzione di "coordinamento" tra Corti (di giustizia e costituzionali) prospettata nella sentenza *RS* in relazione al contenuto della clausola identitaria[125]. In questo caso si chiedeva alla Corte di giustizia se fosse compatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale rumena che impediva al giudice, pena l'esposizione a procedimenti disciplinari (ed eventualmente anche a sanzioni), di condurre un esame sulla conformità al diritto dell'UE del diritto nazionale ritenuto compatibile dalla Corte costituzionale nazionale[126]. La risposta dei giudici di Lussemburgo, di segno chiaramente negativo, presenta profili di interesse più sistematici e generali chiarendo ulteriormente i rapporti fra giudici ordinari e Corti costituzionali nazionali nell'applicazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, dell'art. 4, par. 2, TUE[127]. Più precisamente, la Corte di giustizia oltre a ribadire che la clausola identitaria nazionale non può essere una giustificazione alla deroga del rispetto del diritto dell'Unione per come intesa dalla Corte Costituzionale, suggerisce l'uso del rinvio pregiudiziale da parte di quest'ultima come strumento efficace per determinare "in collaborazione" il contenuto dell'art. 4, par. 2, TUE. La Corte di giustizia ha stabilito che, qualora vi sia il dubbio che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come da essa interpretata, violi l'obbligo di rispettare

[125] Avevano già previsto, in epoca pre-Lisbona, che il rinvio pregiudiziale sarebbe stato lo strumento da utilizzare in casi di identità costituzionale (nazionale), J.H. Reestman e L. Besselink, *Constitutional Identity and the European Courts, in EuConst*, n. 2, 2007 p. 177 ss. Gli A. sostengono che il rinvio pregiudiziale offre invece un quadro più adeguato, trasformando potenziali conflitti in una forma di cooperazione giudiziaria. Anziché disapplicare unilateralmente il diritto dell'Unione sulla base dell'identità costituzionale, i giudici nazionali sono chiamati ad attivare un dialogo con la Corte di giustizia, consentendo una valutazione congiunta sia del significato del diritto dell'Unione sia della rilevanza dell'identità costituzionale invocata. In questa prospettiva, l'identità costituzionale non opera come limite assoluto, ma come una pretesa che deve essere articolata all'interno del sistema giurisdizionale dell'Unione. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale assume così una funzione di mediazione, capace di preservare al contempo l'unità del diritto dell'Unione e il pluralismo delle tradizioni costituzionali nazionali, riducendo il rischio di conflitti aperti tra ordinamenti.

[126] Corte giust., sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS,* ECLI:EU:C:2022:99. Si v. in dottrina, D. Gallo, *Primato, identità nazionale e Stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, p. 374 ss.

[127] Sul dialogo «giudice a giudice» si v. L. S. Rossi, *Un dialogo da giudice a giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia,* in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2022, p. 50 ss.

l'identità nazionale di uno Stato membro, la corte costituzionale dovrebbe sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale sul punto. Spetta, infatti, alle corti costituzionali nazionali valutare se un particolare aspetto possa rientrare nella nozione di identità nazionale, ma è alla Corte di giustizia che appartiene il potere di giudicare se le norme del diritto dell'Unione possano essere legittimamente derogate da uno Stato in nome di tale clausola.

Sembra, dunque, che la Corte di giustizia inviti caldamente ad instaurare un dialogo tra corti supreme, al fine di condividere il contenuto della clausola identitaria posto che, da una parte, la Corte costituzionale è l'attore giudiziario più adatto per rilevare gli aspetti che potrebbero rientrare nella clausola identitaria, dall'altra parte, è solo la Corte di giustizia che può interpretare il diritto dell'Unione e statuire se quell'aspetto individuato dalla corte costituzionale può riempire di contenuto l'art. 4, par. 2, TUE[128].

Tale "condivisione" tra Corti attraverso la chiave di volta dell'ordinamento europeo non contraddice una lettura subordinata dell'art. 4, par. 2, TUE, anzi la rafforza. Infatti, l'invito ad instaurare un dialogo tra Corti funziona proprio nell'ottica di ricevere "un suggerimento" da parte delle Corti costituzionali che, però, deve essere in linea non solo con i valori come interpretati sino a quel momento, ma anche come interpretati successivamente in ottica di futura integrazione dell'ordinamento. Il caso relativo ai partiti politici è emblematico in questo senso perché dimostra che l'Unione non è realmente neutrale rispetto alle forme di organizzazione statale, ma "condizionata" da un nucleo valoriale. Così la clausola prevista dall'art. 4, par. 2, TUE, trasforma la sua *ratio*. Essa da disposizione volta a preservare strutture fondamentali costituzionali diviene norma che definisce come i membri coesistono all'interno dell'ordinamento dell'Unione[129].

Si può quindi affermare che il problema di stabilire una gerarchia tra le disposizioni del Trattato sia un falso problema perché pare chiaro e ampiamente dimostrato e argomentato che la centralità dell'art. 2 TUE e del-

[128] In questo senso si legga causa C-56/25, *Petlichev*, punti 57-59, spec. punto 58. Si leggano per lo sviluppo di un processo dialogico tra le Corti i suggerimenti di G. Martinico, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU,* in *EPL*, n. 3, 2021, p. 447 ss.

[129] In chiave critica si v. B. Riedl, *Foundation, Standard, Legitimation: Reflections on Commission v. Hungary,* in *Eu Law Live*, 30 aprile 2026. L'A. sostiene che tale impostazione segna il superamento della concezione dell'identità nazionale come limite autonomo al diritto dell'Unione, trasformandola in una nozione derivata e funzionalmente subordinata ai valori. Poiché questi ultimi vengono concretizzati in via giurisprudenziale dalla Corte, ne risulta uno spostamento del baricentro costituzionale verso Lussemburgo, con una conseguente riduzione dello spazio di autonomia costituzionale degli Stati membri e una riorganizzazione del tradizionale equilibrio pluralista tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione.

le disposizioni che ne conferiscono concretezza già disegna una gerarchia sostanziale delle norme dei Trattati[130]. Tuttavia, come si è argomentato, ciò non esaurisce il nodo costituzionale rilevante. Ben più significativa è, infatti, l'esigenza che la Corte di giustizia, laddove non si trovi di fronte a un uso meramente strumentale dell'art. 4, par. 2, TUE, proceda a una valutazione effettiva e argomentata delle ragioni addotte a fondamento dell'identità nazionale[131]. In altri termini, l'identità nazionale non dovrebbe essere automaticamente recessiva, ma oggetto di un esame sostanziale volto a verificarne la consistenza, la portata e la compatibilità con i valori dell'Unione.

In questa prospettiva, il rinvio pregiudiziale, in particolare quando attivato dalle corti costituzionali, rappresenta uno strumento privilegiato per chiarire il contenuto e i limiti dell'art. 4, par. 2, TUE. Tuttavia, analoga attenzione dovrebbe essere riservata anche ai procedimenti di infrazione, nei quali gli Stati membri invocano l'identità nazionale come argomento difensivo. Tali casi dovrebbero costituire occasioni per sviluppare un'elaborazione giurisprudenziale più trasparente e strutturata.

Ciò che appare necessario, in definitiva, è che la Corte espliciti il ragionamento con riferimento alle pretese identitarie, in maniera chiara come e perché, nel caso concreto, i valori dell'art. 2 TUE prevalgano sulle esigenze connesse al dovere di rispettare l'identità nazionale. Un simile approccio migliorerebbe non solo la leggibilità delle decisioni, ma rafforzerebbe anche la loro legittimazione, rendendo più accettabile il percorso argomentativo seguito e contribuendo a preservare l'equilibrio costituzionale tra Unione e Stati membri.

[130] Critica questa tendenza della Corte, considerandola un problema costituzionale G. Athanasiou, *When Values Eclipse Identity,* cit. Secondo l'A., l'automatica subordinazione dell'art. 4, par. 2, TUE all'art. 2 TUE introduce tra disposizioni di diritto primario una gerarchia non prevista dai Trattati, compromette la logica del pluralismo costituzionale e si risolve, in sostanza, in una modifica giudiziaria dell'assetto dei Trattati riservata agli Stati membri dall'art. 48 TUE. Tale impostazione sarebbe inoltre suscettibile di produrre esiti opposti qualora fosse applicata, in futuro, da una Corte di giustizia diversamente composta.

[131] Secondo G. Athanasiou, *When Values Eclipse Identity,* cit., questo dovrebbe avvenire sia quando l'identità nazionale è invocata in situazioni patologiche che fisiologiche, secondo tre fasi: 1) fase di identificazione in cui lo Stato membro dovrebbe essere tenuto a indicare in modo preciso e verificabile quale elemento della propria identità nazionale intende tutelare, evitando richiami vaghi o retorici; 2) valutazione di proporzionalità, la Corte di giustizia dovrebbe verificare se la misura nazionale sia idonea, necessaria e proporzionata rispetto all'obiettivo identitario perseguito; 3) individuazione dei contenuti essenziali dell'identità che non sacrificati.

Capitolo IV

LA GIUSTIZIABILITÀ DEI VALORI

Sommario: 1. La nozione di giustiziabilità dei valori europei. – 2. La componente *processuale* della giustiziabilità dell'art. 2 TUE. – 2.1. Il fondamento costituzionale della competenza della Corte di giustizia sui valori fondanti. – 3. Rimedi processuali per rendere operativi i valori. – 3.1. Il rinvio pregiudiziale "a servizio" dei valori. – 3.2. La procedura di infrazione "a servizio" dei valori. – 3.3. L'azione in annullamento "a servizio" dei valori. – 4. La componente *sostanziale* della giustiziabilità dell'art. 2 TUE. – 4.1. L'(in)determinatezza dei valori. – 5. La nozione di concretizzazione. – 5.1. La concretizzazione con funzione ricognitiva. – 5.2. La concretizzazione con funzione integrativa.

1. *La nozione di giustiziabilità dei valori europei*

Per molti anni dall'adozione dell'art. 2 TUE con il Trattato di Lisbona, tale disposizione è rimasta sostanzialmente "silente", per poi progressivamente "sprigionare" i propri effetti giuridici e divenire giustiziabile solo in tempi relativamente recenti grazie all'opera interpretativa della Corte di giustizia a partire dalla sentenza *ASJP*[1].

In questo contesto, la prima questione cui occorre dare risposta concerne la nozione di giustiziabilità. Nel diritto dell'Unione, tale nozione non è stata oggetto di un'elaborazione teorica generale sufficientemente approfondita. Essa è stata esaminata soprattutto con riferimento ad alcuni ambiti specifici, nei quali, peraltro, ha assunto significati non del tutto coincidenti.

In primo luogo, la dottrina si è interrogata sulla giustiziabilità degli atti di *soft law*[2]. Benché formalmente non vincolanti, tali atti possono infatti pro-

[1] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punto 36.

[2] Per un inquadramento del dibattito sulla giustiziabilità della *soft law* nell'ordinamento dell'Unione, con particolare riguardo al settore bancario, v. J. Alberti, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 425 ss.; M. Chamon, N. De Arriba-Sellier, *FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies: ECJ (Grand Chamber) 15 July 2021, Case C-911/19, Fédération Bancaire Française (FBF) v Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*, ECLI:EU:C:2021:599, in *EuConst*, n. 2, 2022, p. 286 ss.; J. Alberti, *Challenging the Evolution of the EMU: The Justiciability of Soft Law Measures Enacted by the ECB against the Financial Crisis before the European Courts*, in *Yearbook of European Law*, 2018, p. 626 ss.; C. Zilioli, *Justiciability of Central Banks' Decisions and the Imperative to Respect Fundamental Rights*, in *ECB Legal Conference 2017*, 4–5 settembre 2017, p. 91 ss. Con riferimento al settore degli aiuti di Stato, v. O. Stefan, *Soft Law in Court. Competition*

durre effetti giuridici o, comunque, incidere concretamente sulle posizioni dei singoli, facendo sorgere l'esigenza di assoggettarli a un controllo giurisdizionale effettivo[3]. In questa prospettiva, la nozione di giustiziabilità coincide essenzialmente con la possibilità di sottoporre l'atto al sindacato del giudice[4]. Siffatta impostazione, tuttavia, fornisce una definizione della giustiziabilità che appare solo parziale, posto che si riferisce all'atto-fonte e risponde alla domanda se quest'ultimo sia sindacabile, lasciando scoperta la giustiziabilità di una singola disposizione, che attiene, invece, anche all'ambito dell'operatività della norma.

Questo secondo profilo emerge dal dibattito sui diritti sociali, in relazione ai quali la dottrina ha parlato di deficit di giustiziabilità[5] derivante sia dall'indeterminatezza del loro contenuto, sia dalla necessità di compiere scelte allocative ritenute riservate al legislatore[6].

Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union, Kluwer Law International, 2013; Id., *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, in *The Modern Law Review*, n. 5, 2012, p. 879 ss.; F. Terpan, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *ELJ*, n. 1, 2015, p. 68 ss.; J. Scott, *In Legal Limbo: Post-Legislative Guidance as a Challenge for European Administrative Law*, in *CMLR*, n. 2, 2011, p. 329 ss.

[3] Sull'esigenza di assicurare un controllo giurisdizionale effettivo degli atti di *soft law*, anche in considerazione dei problemi di indeterminatezza e incertezza giuridica da essi sollevati, v. G. Gentile, *Ensuring Effective Judicial Review of EU Soft Law Via the Action for Annulment before the EU Courts: A Plea for a Liberal-Constitutional Approach*, in *EuConst*, n. 3, 2020, p 466 ss.; T. Tridimas, *Indeterminacy and Legal Uncertainty in EU Law*, in J. Mendes (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of the Law*, OUP, 2019, p. 40 ss.

[4] In una prospettiva più ampia, C. Valentini, *Soft Law, Justiciability, and the Rule of Law*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, CLEAR, Special Publication, febbraio 2026, p. 37 ss., che considera la giustiziabilità non come una proprietà statica o meramente formale della norma, ma come una fase dell'*articulated governance* e una componente costitutiva dello Stato di diritto: essa garantisce che ogni esercizio dell'autorità sia esposto a uno scrutinio giurisdizionale indipendente, senza necessariamente implicare l'annullamento dell'atto.

[5] La tradizionale tesi del *deficit* di giustiziabilità dei diritti sociali si fonda sulla difficoltà di riconoscere come diritti soggettivi pienamente azionabili pretese la cui concreta attuazione richiede l'intermediazione del legislatore, tanto nella determinazione del loro contenuto e nell'individuazione del soggetto obbligato, quanto nella predisposizione dei relativi strumenti di tutela. Essa riflette, inoltre, la preoccupazione che l'applicazione giudiziale di tali diritti conduca il giudice a interferire con scelte distributive e allocative rimesse agli organi politicamente responsabili. Si legga C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, (a cura di) A. Caracciolo, Giuffrè, 1984, p. 219 ss.; J. Rawls, *Political Liberalism*, CUP, 1993, spec., pp. 229–230.

[6] Per una ricostruzione del dibattito sulla natura e sulla giustiziabilità dei diritti economici e sociali, v. M. Scheinin, *Economic and Social Rights as Legal Rights*, in A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 41 ss.; A. Romano, *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee: profili storici e comparatistici*, Giuffrè, 1994. O. Gerstenberg, *The Justiciability of Socio-economic Rights, European Solidarity, and the Role of the*

In questo ambito, pertanto, il termine giustiziabilità è stato invero associato all'effettività della tutela[7].

Tuttavia, la circostanza di discutere di giustiziabilità con riferimento a una norma assiologica quale l'art. 2 TUE – la cui trasformazione in parametri giuridici effettivamente "azionabili" costituisce il risultato di un processo interpretativo complesso – non si pone negli stessi termini illustrati nei casi precedenti. A differenza delle ipotesi concernenti la sindacabilità di atti dell'Unione o l'effettività di diritti soggettivi, il problema non consiste qui nello stabilire se un determinato atto possa essere sottoposto al controllo giurisdizionale ovvero se una specifica posizione soggettiva possa essere fatta valere in giudizio, bensì se e in quale misura un valore possa fungere da parametro giuridico suscettibile di applicazione giudiziale.

I valori enunciati dall'art. 2 TUE, infatti, non sono formulati come diritti soggettivi né come regole immediatamente precettive, ma esprimono i fondamenti sui quali poggia l'ordinamento dell'Unione. Per tale ragione, la loro giustiziabilità non può essere valutata alla luce dei tradizionali criteri dell'azionabilità individuale. Essa presenta piuttosto una duplice dimensione. Da un lato, si pone una questione di carattere *processuale*, concernente la competenza della Corte di giustizia a sindacare il rispetto dei valori dell'Unione e a utilizzarli come parametro di controllo dell'azione degli Stati membri e delle istituzioni. Dall'altro lato, emerge una questione di carattere *sostanziale*, relativa alla normatività dei valori medesimi, ossia alla loro capacità di generare obblighi giuridici, orientare l'interpretazione delle disposizioni dei Trattati e fungere da parametro di legittimità nell'ordinamento dell'Unione.

La questione consiste dunque nello stabilire se, e a quali condizioni, l'art. 2 TUE sia idoneo a entrare nel circuito giurisdizionale, ossia in un procedimento nel quale il giudice sia chiamato a risolvere una controversia o, più in generale, a pronunciarsi su una questione giuridica rilevante alla luce di tale disposizione.

Più specificamente, la componente processuale della giustiziabilità comporta la disponibilità di rimedi processuali idonei a rendere giustiziabile l'art.

Court of Justice of the EU, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 2014, p. 245 ss. La concezione più recente tende, tuttavia, a dissociare la giustiziabilità dalla necessità che il giudice determini direttamente e definitivamente il contenuto della prestazione, ammettendo forme di controllo procedurale, dialogico o "debole" sulle decisioni delle autorità pubbliche. Con specifico riferimento alla Carta sociale europea, v. J.-F. Akandji-Kombé, *The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, in G. de Búrca, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, OUP, 2005, p. 89 ss., spec. p. 91; G. Gori, *Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward*, ivi, p. 69 ss.

[7] Per una ricostruzione dei diversi approcci dottrinali sul tema dell'effettività si rinvia a M. E. Mendez-Pinedo, *The Principle of Effectiveness of EU Law: a Difficult Concept in Legal Scholarship*, in *Juridical Tribune*, n. 1, 2021, p. 5 ss.

2 TUE, nonché la competenza del giudice a esercitare un controllo, anche solo indiretto, sul rispetto della disposizione, oltre alla sussistenza delle condizioni che rendono attivabile il rimedio processuale (riguarda, quindi, il sistema di tutela giurisdizionale). Sul piano "sostanziale", la giustiziabilità dell'art. 2 TUE presuppone la possibilità per il giudice di tradurre la disposizione invocata in uno *standard* giuridico sufficientemente determinato da consentirne l'applicazione al caso concreto (riguarda la qualità della disposizione). Se la dimensione processuale della giustiziabilità concerne le condizioni che consentono a una disposizione di accedere al circuito giurisdizionale, la dimensione sostanziale concerne invece la sua capacità di operare, all'interno di tale circuito, quale parametro normativo.

La progressiva emersione dell'art. 2 TUE nella giurisprudenza della Corte può essere letta proprio come il risultato dello sviluppo parallelo di entrambe queste dimensioni della giustiziabilità: da un lato, attraverso l'individuazione di rimedi processuali che ne consentono la rilevanza in giudizio; dall'altro, mediante l'elaborazione interpretativa del contenuto normativo dei valori enunciati dalla disposizione. L'analisi che segue prenderà in esame separatamente tali due profili, per poi concentrarsi prevalentemente sul secondo, finora meno approfondito dalla dottrina.

2. *La componente processuale della giustiziabilità dell'art. 2 TUE*

La componente processuale della giustiziabilità dell'art. 2 TUE, per essere indagata, necessita della verifica di tre elementi: *i)* la competenza della Corte di giustizia; *ii)* l'esistenza di strumenti giudiziari idonei a renderlo operativo; *iii)* il rispetto delle condizioni procedurali relative a ciascun rimedio processuale. Per ragioni espositive, gli ultimi due profili saranno trattati congiuntamente. È lungo queste tre direttrici che occorre sviluppare l'analisi della dimensione processuale della giustiziabilità dell'art. 2 TUE.

2.1. *Il fondamento costituzionale della competenza della Corte di giustizia sui valori fondanti*

Affinché i valori sanciti dall'art. 2 TUE possano essere considerati pienamente giustiziabili, occorre anzitutto chiarire il fondamento della competenza della Corte di giustizia a garantirne il rispetto. Nelle sentenze gemelle sulla condizionalità, l'Ungheria[8] e la Polonia[9] non mettevano in discussio-

[8] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 81-84.
[9] Causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 87-88, 95-96.

ne la competenza della Corte, bensì, più in generale, quella del legislatore dell'Unione ad istituire, mediante regolamento, un meccanismo distinto da quello previsto dall'art. 7 TUE. Tuttavia, uno dei motivi di ricorso si fondava sul presupposto che l'art. 7 TUE costituisce il rimedio esclusivo predisposto dai Trattati per accertare e sanzionare le violazioni dei valori dell'art. 2 TUE.

Portata alle sue estreme conseguenze, una simile impostazione finirebbe per escludere che qualsiasi altra istituzione dell'Unione, inclusa la Corte di giustizia nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali, possa verificare il rispetto dei valori al di fuori della procedura di cui all'art. 7 TUE. Proprio per questa ragione, è necessario chiarire perché una simile conclusione non possa essere condivisa e quali siano i fondamenti costituzionali che legittimano l'intervento della Corte in relazione alla salvaguardia dell'art. 2 TUE.

Occorre innanzitutto ricordare che, nella versione dei Trattati risultante dal Trattato di Amsterdam, l'allora art. 6, par. 1, TUE enunciava i principi fondanti dell'Unione – libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto – ma non attribuiva alla Corte di giustizia una competenza generale a verificarne il rispetto da parte degli Stati membri. Al contrario, tale competenza era esclusa dall'allora art. 46 TUE, che delimitava rigorosamente la giurisdizione della Corte, consentendole di pronunciarsi sull'art. 6, par. 2, TUE, in materia di diritti fondamentali e nei limiti delle competenze comunitarie. L'art. 6, par. 1, TUE rimaneva, pertanto, sostanzialmente sottratto al sindacato giurisdizionale. Con il Trattato di Nizza, l'art. 46 TUE venne modificato per estendere la competenza della Corte alle disposizioni procedurali dell'art. 7 TUE, competenza oggi prevista dall'art. 269 TFUE[10]. Solo con il Trattato di Lisbona è stata introdotta una disposizione autonoma dedicata ai valori dell'Unione, contenuta nell'art. 2 TUE, senza accompagnarla ad alcuna limitazione generale della giurisdizione della Corte. Ciò ha segnato il superamento della concezione che relegava i valori fondativi dell'Unione alla sola sfera della responsabilità politica degli Stati membri, a favore di un modello nel quale tali valori assumono una dimensione giuridica, suscettibile di tutela giurisdizionale.

Come la stessa Corte afferma nella recente pronuncia *Commissione c. Ungheria,* «in mancanza di qualsiasi disposizione specifica ed espressa in tal senso, una limitazione della competenza della Corte[*in materia di valori*] non potrebbe essere ammessa»[11] (corsivo aggiunto). Non esisteva, infatti,

[10] C. Amalfitano, *Art. 269 TFUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, p. 1352.

[11] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 503. In questo senso si era già espressa parte della dottrina. Si veda, in particolare, 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*, contributo presentato alle *Assises de la Justice – Shap-*

«una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte», pertanto «la Corte resta competente per il controllo del rispetto, da parte degli Stati membri (…) degli obblighi derivanti dall'articolo 2 TUE»[12]. Del resto, quando i Trattati hanno inteso limitare la competenza dei giudici, lo hanno fatto espressamente, come dimostra l'art. 269 TFUE, che circoscrive il sindacato della Corte sugli atti adottati nell'ambito dell'art. 7 TUE al solo rispetto delle prescrizioni procedurali[13]. Proprio il carattere eccezionale di tale limitazione conferma, *a contrario*, che nessun analogo limite opera con riguardo all'art. 2 TUE. Ne consegue che la procedura prevista dall'articolo 7 TUE non costituisce l'unico mezzo per proteggere l'art. 2 TUE[14]. Tale meccanismo, infatti, oltre a differenziarsi dallo strumento

ing Justice Policies in Europe for the Years to Come, Commissione europea, Bruxelles, 21–22 novembre 2013; nonché Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening*, in *CMLR*, n. 3, 2015, p. 619 ss. Nello stesso senso anche C. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, in C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016, p. 59 ss., secondo cui: «*the Treaties neither restrain nor exclude the European Court of Justice's jurisdiction over Article 2 TEU. Had such a restriction been intended, the primary lawmakers would have made it explicit*».

[12] *Ibidem*, punto 540.

[13] La Corte si è espressa sui limiti procedurali dell'art. 7 TUE nella sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2021:426. Il governo ungherese ha deciso di contestare la validità della risoluzione del Parlamento che conteneva la proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, *ex* art. 7, par.1, TUE l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)). Il ricorso sollevava due questioni giuridiche: l'impugnabilità della proposta motivata ai sensi dell'art. 263 TFUE, alla luce dei limiti posti dall'art. 269 TFUE, e il computo delle astensioni ai fini della maggioranza prescritta dall'art. 354 TFUE. La Corte ha anzitutto escluso che l'art. 269 TFUE si applichi agli atti adottati dal Parlamento nell'ambito dell'art. 7 TUE e ha pertanto riconosciuto che la risoluzione impugnata costituisce un atto suscettibile di ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE. Quanto al computo dei voti, ha poi chiarito che la nozione autonoma di «voti espressi», contenuta nell'art. 354 TFUE, non comprende le astensioni. Tale interpretazione trova conferma nel requisito della doppia maggioranza previsto dalla medesima disposizione: gli atti adottati dal Parlamento ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE devono ottenere sia i due terzi dei voti espressi sia il voto favorevole della maggioranza dei membri che lo compongono. Le astensioni sono dunque escluse dal calcolo della prima soglia, mentre i deputati astenuti restano compresi nel numero complessivo dei membri assunto come riferimento per la seconda. Per un commento, si legga M. Coli, *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'art. 7, par., 1, TUE e sui limiti alla propria competenza nelle procedure "nucleari" a tutela dei valori europei: la sentenza Ungheria c. Parlamento europeo (causa C-650/18)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021; i commenti, X. Groussot, A. Zemskova, *Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in *EU Law Live*, 7 giugno 2021; 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 *CMLR*, n. 2, 2022, p. 543 ss.

[14] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 540.

istituito con il regolamento condizionalità[15], si differenzia anche rispetto agli strumenti giurisdizionali, e in particolare alla procedura *ex* art. 258 TFUE, non solo per presupposti applicativi, ma soprattutto per gli effetti in quanto solo l'art. 7 TUE consente la sospensione dei diritti derivanti dai Trattati, inclusi i diritti di voto in seno al Consiglio[16].

Inoltre, la competenza della Corte – e il conseguente carattere non esclusivo della procedura prevista all'art. 7 TUE – si può desumere interpretando sistematicamente gli artt. 2, 19, par. 1, e 49 TUE. È proprio attraverso questo "ponte" normativo – realizzato con le sentenze *ASJP*[17] e *Repubblika*[18] – che si ricava non solo la competenza della Corte, ma anche un mandato costituzionale alla difesa dei valori[19]. Se l'art. 49 TUE definisce le condizioni di esistenza e permanenza della *membership*, stabilendo che il rispetto dei valori è il presupposto imprescindibile per l'adesione e per la prosecuzione del vincolo con l'Unione, allora è chiaro che il rispetto dei valori non può essere considarata una questione di opportunità politica, ma un obbligo sinallagmatico. In questa prospettiva, l'art. 49 TUE funge da titolo di "giurisdizio-

[15] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 167-188. La Corte ha escluso che il regolamento 2020/2092 istituisca una procedura parallela all'art. 7 TUE, osservando che, mentre sarebbe incompatibile con i Trattati un meccanismo avente il medesimo oggetto, il medesimo scopo e gli stessi effetti dell'art. 7 TUE (punto 167), il legislatore dell'Unione può istituire procedure distinte, purché fondate su un'autonoma base giuridica e caratterizzate da un diverso oggetto e da una diversa finalità (punto 168). In particolare, la Corte sottolinea che il meccanismo di condizionalità è diretto esclusivamente alla tutela del bilancio dell'Unione, richiede un nesso sufficientemente diretto tra la violazione dei principi dello Stato di diritto e un pregiudizio (o un serio rischio di pregiudizio) per il bilancio dell'Unione (punti 169-176), comporta soltanto misure di natura finanziaria (punto 177) e prevede la revoca delle stesse quando venga meno tale nesso, anche se la violazione dello Stato di diritto persiste (punto 178). Ne consegue che il regolamento e l'art. 7 TUE perseguono «scopi diversi» e hanno «un oggetto nettamente distinto» (punto 179), sicché il regolamento non elude la procedura prevista dall'art. 7 TUE (punto 180).

[16] In questi termini, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria,* cit., punto 502.

[17] Di cui si darà conto diffusamente nel capitolo V dedicato al valore dello stato di diritto.

[18] Già ampiamente trattata nel capitolo II.

[19] K. Lenaerts, *Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue*, in *Yearbook of European Law,* n. 1, 2019, p. 15 in cui il Presidente afferma che la Corte di giustizia è pronta ad assumersi la responsabilità piena di sostenere il rispetto dello Stato di diritto all'interno dell'Unione. In questo senso si esprime anche W. Schroeder, *The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU, in The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU,* cit., p. 9. L'A. sostiene: «*A systematic reading of Art 2 and 3 TEU reveals that values such as the rule of law may not be understood merely as constitutional principles but also as a constitutional mandate and work order. In practical terms, linking the rule of law with the objectives of the Union signifies that the rule of law informs the Union's institutional framework and pertains to the decision-making programme of the Union's institutions. Like other Treaty objectives, the obligation of the Union to promote its values in Art 3(1) TEU is a legally binding policy directive*».

ne permanente" della Corte. Sarebbe infatti giuridicamente contraddittorio configurare il rispetto dei valori come condizione essenziale di un "contratto sociale" – quale può definirsi quello che lega l'Unione ai suoi membri – e, al tempo stesso, prevedere che la loro violazione sia sottratta alla cognizione di un giudice. Nella sentenza *ASJP*, l'art. 19 TUE interviene come "norma abilitante" e clausola di chiusura del sistema, trasformando l'art. 2 TUE in un vincolo processualmente azionabile e dunque giustiziabile. Se l'Unione non avesse la competenza per verificare il mantenimento degli standard richiesti all'ingresso, l'art. 2 TUE diventerebbe una "promessa vuota". La giustiziabilità dell'art. 2 TUE emerge dunque come il riflesso della natura dell'Unione quale "Unione di diritto", in cui ogni limitazione di sovranità e ogni beneficio derivante dalla partecipazione trovano il proprio contrappeso nel controllo di legalità operato dal giudice. La Corte, pertanto, adempie al mandato di verificare che il substrato giuridico su cui l'Unione si fonda rimanga integro nel tempo.

In definitiva, il ponte normativo tra gli artt. 2, 19, par. 1, e 49 TUE garantisce che i valori non restano confinati in una dimensione astratta, ma diventano parametro di legittimità per ogni condotta, istituzionale e statale, assicurando che non esistano zone d'ombra processuali in cui il nucleo fondamentale del patto costituzionale europeo possa essere violato.

3. *I rimedi giurisdizionali per rendere operativi i valori fondanti*

Ricostruito il fondamento costituzionale della competenza della Corte di giustizia e chiarite esplicitamente nella sentenza *Commissione c. Ungheria* la non esclusività e la non esaustività del rimedio politico previsto dall'art. 7 TUE, occorre ora soffermarsi sugli strumenti giurisdizionali attraverso i quali tale competenza trova concreta attuazione. L'ordinamento dell'Unione dispone già di un sistema di rimedi idoneo a garantire la tutela giurisdizionale dei valori dell'art. 2 TUE, tanto rispetto alle violazioni imputabili agli Stati membri quanto rispetto a quelle eventualmente riconducibili alle stesse istituzioni dell'Unione. Ciascun rimedio è oggi chiamato a svolgere una funzione costituzionale rafforzata nell'ambito della tutela dei valori.

Sebbene il dibattito dottrinale si sia soffermato diffusamente sulla varietà degli strumenti posti a tutela dei valori[20], appare in questa sede op-

[20] *Ex multis*, sugli strumenti di tutela dei valori, v. V. Sachetti, *The Protection of the Rule of Law in the EU: Strengthening the Enforcement of Union Values*, CEDAM, 2026; L. Pech, B. Lobina, *Navigating the Jurisdiction and Landmark Rulings of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU: A Guide to Protecting the Rule of Law in the European Courts Amid Backsliding*, CEELI Institute, 2024; A. Circolo, *Il valore dello*

portuno circoscrivere l'analisi ai soli meccanismi di natura giurisdizionale, escludendo dal campo d'indagine le procedure di carattere amministrativo e/o finanziario, a meno che queste non siano state oggetto di giudizio dinnanzi alla Corte di giustizia. Tale scelta risiede nella specifica funzione che i diversi strumenti assolvono nell'architettura dell'Unione. Gli strumenti non giurisdizionali, pur essendo parte integrante della strategia di difesa dei valori, si atteggiano come meccanismi di prevenzione o di deterrenza, piuttosto che come rimedi volti a giustiziare in senso stretto i valori. Da un lato, strumenti dialogici come il *Nuovo quadro per lo Stato di diritto*[21], il *Dialogo annuale sullo Stato di diritto*[22] e il *meccanismo per lo Stato*

Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela, cit.; L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, SIEPS, Report n. 3, 2021; M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Cacucci, 2020; A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit.; C. Closa, D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, cit.

[21] Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 final. Si v. R. Palladino, *Il "nuovo quadro" dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto: un "contrappeso" ai limiti di applicazione della Carta ex art. 51?,* in *SIDIBlog*, 6 maggio 2014; M. Parodi, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *Federalismi*, n. 19, 2014, p. 1 ss. Sollecitato dal Parlamento europeo e dal Consiglio (v. Gruppo Futuro dell'Europa, Relazione finale del Gruppo Futuro dell'Europa 17 settembre 2012, pp. 1-8 e la discussione in sede di Consiglio Affari generali), il nuovo quadro mira a contrastare le minacce sistemiche allo Stato di diritto prima che ricorrano le condizioni per attivare l'art. 7, par. 1, TUE. Pur accolto criticamente dal Servizio giuridico del Consiglio (v. parere n. 10296/14 del 27 maggio 2014) esso introduce una fase preliminare, fondata su un «dialogo strutturato» tra la Commissione e lo Stato membro interessato, articolata in valutazione, raccomandazione e monitoraggio. Il meccanismo non produce obblighi giuridici autonomi né conseguenze automatiche in caso di mancato recepimento delle raccomandazioni della Commissione. Per una valutazione critica di questo strumento v. D. Kochenov, L. Pech, *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's «Pre-Article 7 Procedure» as a Timid Step in the Right Direction*, EUI Working Paper RCAS 2014/25.

[22] Conclusioni del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 16 dicembre 2014, *Garantire il rispetto dello Stato di diritto*. Introdotto come risposta intergovernativa al "nuovo quadro" della Commissione, il dialogo annuale sullo Stato di diritto è uno strumento di *soft law* diretto a promuovere il confronto politico tra gli Stati membri e a prevenire il ricorso alla procedura prevista dall'art. 7 TUE. Si v. O. Porchia, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 «Rafforzare lo Stato di diritto»: un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2015; L.S. Rossi, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della Rule of Law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 11 maggio 2015. Si tratta di un esercizio periodico di *peer review* svolto in seno al Consiglio Affari generali e preparato dal COREPER, secondo un approccio inclusivo, obiettivo, non discriminatorio e basato su dati concreti. Esso è stato riesaminato nel 2019 e nel 2023 (Conclusioni della Presidenza del Consiglio, *Evaluation of the Annual Rule of Law Dialogue*, 19 novembre 2019, ST

di diritto[23] assolvono una funzione di vigilanza preventiva e monitoraggio politico, finalizzata a evitare – seppure con scarsi risultati – la cristallizzazione di violazioni sistemiche. Dall'altro lato, gli strumenti economici[24],

14173/19, e 12 dicembre 2023, ST 16547/23) senza tuttavia superare le principali criticità derivanti dalla natura informale e riservata del confronto, dall'assenza di forme di responsabilizzazione degli Stati interessati e dalla mancata adozione di raccomandazioni. In senso critico, si v. B. Lobina, *Beating a Dead Horse: Is There Any Value in the Council's Annual Rule of Law Dialogue?,* in *VerfBlog*, 7 dicembre 2023; Id., *Same Old, Same Old: Nothing New for the Council's Annual Rule of Law Dialogue,* in *VerfBlog,* 15 dicembre 2023; D. Kochenov, L. Pech, *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's «Pre-Article 7 Procedure» as a Timid Step in the Right Direction,* cit.

[23] Nel 2019, di fronte al persistere della crisi dei valori e alla limitata efficacia degli strumenti esistenti, la Commissione ha avviato una nuova riflessione sul rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione (Commissione europea, comunicazione *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, COM/2019/163 final). L'iniziativa rispondeva anche alle sollecitazioni del Parlamento europeo, che aveva richiesto l'istituzione di un meccanismo complessivo per la protezione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali (v. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (2018/2886(RSP)). All'esito della consultazione, la Commissione ha adottato un programma d'azione fondato su tre direttrici: promozione, prevenzione e risposta (Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, Bruxelles, COM(2019) 343 final). Sul piano della promozione, ha proposto di consolidare una cultura politica e giuridica dello Stato di diritto, coinvolgendo la società civile, il mondo accademico e i sistemi nazionali d'istruzione e intensificando la cooperazione con le reti giudiziarie europee, il Consiglio d'Europa – in particolare la Commissione di Venezia e il GRECO – e altre organizzazioni internazionali. Sul piano preventivo, ha istituito un ciclo annuale di monitoraggio degli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri, alimentato dal contributo delle autorità nazionali, della società civile e delle organizzazioni europee e internazionali. Il ciclo si conclude con la pubblicazione della Relazione sullo Stato di diritto, corredata da capitoli dedicati ai singoli Stati membri.

Per un commento e sui profili ulteriormente migliorabili si v. D. Kochenov, *Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law,* in *Hague Journal Rule Law*, n. 2-3, 2019, p. 423 ss.; C. Closa, G. Hernández, *Towards a strengthened methodology for the elaboration of the Rule of Law Report*, STG Policy Papers, Policy Brief, n. 2021/22; Id. *From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the rule of law report,* EUI, STG, Policy Brief, n. 5, 2023.

[24] Sul punto la dottrina proponeva e supportava l'iniziativa, v. L. Pech, K. L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Yearbook of European Legal Studies, Cambridge*, vol. 19, 2017, p. 3 ss. Si noti anche che gli A. avevano già suggerito come le procedure in vigore all'epoca consentivano la sospensione dei finanziamenti in caso di problemi di stato di diritto, facendo riferimento in particolare all'articolo 142, lett. a), del Regolamento 1303/2013 sulle disposizioni comuni, che stabiliva che: la Commissione può sospendere la totalità o una parte dei pagamenti intermedi a livello di priorità o di programmi operativi se sono soddisfatte una o più delle seguenti condizioni: a) esiste una grave carenza nel funzionamento efficace del sistema di gestione e di controllo del programma operativo,

quali il Regolamento condizionalità[25], la condizione abilitante orizzontale[26] e la condizionalità derivante dal regolamento relativo al piano di ripresa e resilienza[27] operano su un piano diverso rispetto ai rimedi giurisdizionali: non quello dell'accertamento giudiziale della violazione dei valori, bensì quello della gestione amministrativa delle conseguenze che da tali violazioni derivano.

Senza negare l'importanza di questi strumenti – che certamente contribuiscono in maniera significativa (oltre a porre anche nuovi problemi) alla tutela dei valori – la dimensione della giustiziabilità processuale può essere colta solo all'interno del circuito giudiziario, dove l'art. 2 TUE cessa di essere oggetto di monitoraggio o di pressione economica per divenire oggetto di una valutazione giurisdizionale.

Sotto questo profilo, il sistema dei rimedi previsto dai Trattati consente alla Corte di giustizia di svolgere funzioni differenti e complementari a quelle sopracitate. Attraverso il rinvio pregiudiziale, essa può precisare progressivamente il contenuto normativo dei valori dell'Unione, utilizzandoli quali parametri di interpretazione del diritto dell'Unione e di valutazione della compatibilità delle discipline nazionali. Mediante il ricorso per inadempimento, la Corte può accertare e sanzionare le violazioni degli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE imputabili agli Stati membri. Infine, il ricorso di annullamento e, potenzialmente, l'azione in carenza – seppure non vi siano

che ha messo a rischio il contributo dell'Unione al programma operativo e per la quale non sono state adottate misure correttive. Si legga a tal proposito, anche R. D. Kelemen, K. L. Scheppele, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *VerfBlog*, 10 settembre 2018.

Si v. per una panoramica degli strumenti e sulle conseguenze della loro applicazioni e sui singoli, I. Gambardella, *EU governance through funding: What consequences for the scope of application of EU fundamental rights?*, in *MJECL*, n. 2, 2024, p. 215 ss.

[25] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit. Sull'uso della condizionalità come fenomeno già noto, J. Alberti, *Così antico, così moderno. Una lettura del "regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, p. 13 ss.; A. Circolo, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 225 ss.; M. Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, cit.

[26] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni. Esso stabilisce, all'art. 9, par. 1, in combinato disposto con l'art. 15, par. 1, secondo comma, e con l'allegato III al regolamento, un "principio orizzontale" o "clausola di abilitazione" che impone agli Stati membri di rispettare la Carta dei diritti fondamentali nell'attuazione dell'ampia gamma di fondi. In particolare, in virtù di tale clausola sono state inserite negli accordi di partenariato che la Commissione ha negoziato (e negozia) con ogni Stato membro all'inizio di ogni ciclo di bilancio dell'UE, delle condizioni con le quali si specifica come devono essere spesi i fondi del bilancio dell'UE.

[27] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

ad oggi casi significativi – potrebbero consentire rispettivamente di annullare gli atti delle istituzioni incompatibili con i valori dell'Unione e di censurare l'inerzia delle istituzioni chiamate ad agire per garantirne il rispetto.

L'ordinamento dell'Unione dispone, dunque, di un apparato rimediale già intrinsecamente completo, idoneo ad assicurare la giustiziabilità dell'art. 2 TUE. La novità non risiede nei rimedi, ma nella rinnovata funzione costituzionale che essi sono chiamati a svolgere: dare concreta attuazione ai valori dell'Unione, conformando tanto l'azione degli Stati membri quanto quella delle istituzioni e garantendo la coerenza e la tenuta assiologica dell'intero ordinamento.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, l'efficacia dei rimedi giurisdizionali dipende, da un lato, dalla collaborazione dei giudici nazionali, chiamati ad attivare i meccanismi di cooperazione giurisdizionale e a dare esecuzione alle pronunce della Corte, e, dall'altro, dall'iniziativa della Commissione europea nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite dai Trattati.

3.1. *Il rinvio pregiudiziale "a servizio" dei valori*

A partire dalla sentenza *ASJP*, primo caso in cui la Corte ha reso operativo il valore dello stato di diritto, facendo discendere da esso degli obblighi giuridici per gli Stati membri in materia di organizzazione della magistratura, si è compreso che il rinvio pregiudiziale sarebbe divenuto lo strumento principale anche per l'affermazione e la costituzionalizzazione del contenuto operativo dei valori europei[28].

Come osservato dall'AG Tanchev, attraverso la collaborazione del "giudice comune del diritto dell'Unione"[29] – che diviene il primo presidio dei valori di cui all'art. 2 TUE – la Corte in sede pregiudiziale ha la possibilità di contribuire in modo sostanziale a «definire il contenuto» dei valori e a fornire indicazioni su cosa sia richiesto per tutelarli[30], pur senza imporre un modello costituzionale uniforme[31]. In altri termini, la Corte di giustizia,

[28] L. Daniele, *I valori dell'Unione nei giudizi nazionali: Stato di diritto e rinvio pregiudiziale*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, n. 1, 2024, p. 1 ss.

[29] Non a caso il Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts definisce il giudice comune come il "braccio" della Corte, v. K. Lenaerts, *On judicial independence and the quest for national, supranational and transnational justice*, in G. Selvik, M.-G. Clifton, T. Haas, L. Laurenço, K. Schwiesow (eds.), *The art of judicial reasoning. Festschrift in honour of Carl Baudenbacher*, Springer, 2019, p. 155 ss. Si legga, altresì, B. Nascimbene, P. De Pasquale, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale,* in *Eurojus,* n. 4, 2023, p. 1 ss.

[30] Conclusioni dell'AG Tanchev, 11 aprile 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:325, par. 47.

[31] K. Lenaerts, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, in *CJEL*, n. 2, 2023, p. 25 ss.; spec. p. 32.

attraverso le sentenze pregiudiziali, ha intrapreso un cammino di "*operationalization*" dei valori, conferendo loro compiuto valore precettivo[32]. Lo strumento di cui all'art. 267 TFUE così consente di esplicitare e affinare il progressivo contenuto dei valori: attraverso la dinamica dialettica del rinvio i valori acquisiscono una fisionomia granulare ma definita. In questa prospettiva, il rinvio pregiudiziale assolve a una funzione di "concretizzazione assiologica" dell'art. 2 TUE perché, in primo luogo, si passa dall'astrazione alla fattispecie. La collisione tra il fatto e il valore costringe la Corte a delineare più compiutamente il significato di quest'ultimo, estraendo dal concetto generale obblighi giuridici che a loro volta sono assistiti da regole precise. Ancora, attraverso il rinvio pregiudiziale, il contenuto dei valori subisce un processo di "sedimentazione". Ogni sentenza non si limita a risolvere il caso di specie, ma aggiunge un tassello costituzionale alla definizione europea del singolo valore. Inoltre, il dialogo pregiudiziale permette di verificare quanto il valore sia resistente alle peculiarità dei sistemi nazionali.

Questo affinamento per via interpretativa garantisce che il valore resti unico nella sua essenza ma capace di informare realtà giuridiche diverse. Ne deriva che il rinvio pregiudiziale rende giustiziabili i valori di cui all'art. 2 TUE, estrinsecandone il significato, laddove non sia già noto o ancora chiarito, e verificando se il diritto dell'Unione così interpretato osti alle normative nazionali.

Si potrebbe tuttavia discutere sulla reale giustiziabilità dell'art. 2 TUE in sede pregiudiziale, posto che le sentenze pronunciate dalla Corte non comportano l'irrogazione di una sanzione. A tale obiezione, tuttavia, si può rispondere, in primo luogo, che la giustiziabilità non coincide con la sanzionabilità; in secondo luogo, qualora la sentenza non venga eseguita si apre la possibilità per la Commissione di utilizzare l'art. 258 TFUE[33], registrandosi così una complementarità tra i due strumenti. Da ultimo, è bene evidenziare che l'efficacia *erga omnes* delle pronunce della Corte consente di produrre obblighi giuridici derivanti dai valori che valgono per tutti gli Stati membri[34].

Si comprende allora come l'art. 267 TFUE si è evoluto oltre il suo scopo originario di assicurare l'unità interpretativa del diritto dell'Unione, diven-

[32] A. von Bogdandy, *Fundamentals on Defending European Values*, in *VerfBlog*, 12 novembre 2019.

[33] A ciò si collega il tema della discrezionalità, profilo di cui si discuterà nel paragrafo successivo. Sull'inerzia della Commissione a seguito di una sentenza *ex* art. 267 TFUE, v. C. Burelli, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Giuffrè, 2024, p. 71 ss.

[34] Si legga, G. Greco, *Le sentenze pregiudiziali «ostative» della Corte di giustizia*, Giappichelli, 2025; E. Cimiotta, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Giappichelli, 2023; A. Correra, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Editoriale Scientifica, 2023.

tando al contempo il mezzo per garantire l'integrità costituzionale dell'ordinamento giuridico europeo[35].

Nondimeno, proprio in questa sua funzione, il rinvio pregiudiziale incontra limiti che derivano dalle stesse condizioni di ammissibilità previste dal Trattato. Tali limiti sono, anzitutto, di carattere oggettivo. La necessità che la controversia presenti un collegamento con il diritto dell'Unione e che l'interpretazione richiesta sia rilevante ai fini della decisione della causa comporta, infatti, che numerose vicende riconducibili a fenomeni di regressione dello Stato di diritto, in quanto apparentemente circoscritte all'ordinamento interno, restino estranee all'ambito applicativo del diritto dell'Unione, perché puramente interne[36], e conducano, conseguentemente, alla declaratoria di irricevibilità delle questioni pregiudiziali, pur riflettendo disfunzioni sistemiche dell'ordinamento nazionale[37]. È vero che, in casi eccezionali, come in *Miasto Łowicz*[38], la Corte, dopo aver dichiarato irricevibili le questioni per difetto di un collegamento sufficiente con le controversie principali, ha nondimeno rivolto alle autorità nazionali un inequivoco monito circa l'incompatibilità con l'art. 267 TFUE di eventuali conseguenze disciplinari derivanti dalla proposizione di un rinvio pregiudiziale[39]. Tale peculiarità, tuttavia, non vale a ridimensionare la regola generale della necessaria rilevanza della questione ai fini della decisione della controversia principale.

Accanto a tale limite oggettivo si collocano, inoltre, quelli di natura soggettiva[40]. Il rinvio pregiudiziale presuppone, infatti, che il giudice remitten-

[35] C. Amalfitano, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 3-4, 2022, p. 505 ss. L' A. afferma che «oltre che come alternativa alla (e complemento della) procedura di infrazione, negli anni più recenti, il rinvio pregiudiziale si è sviluppato, come noto, anche come alternativa, o meglio sarebbe dire "supplenza" dei meccanismi di cui all'art. 7 TUE e del loro mancato funzionamento». Si v., altresì, P. Bard, *In Courts We Trust, or Should We? Judicial Independence as the Precondition for the Effectiveness of EU Law,* in *ELJ,* nn. 1-3, 2021, p. 185 ss.

[36] Su questa nozione si legga diffusamente, A. Arena, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019.

[37] Si pensi ai casi, Corte giust., sentenza del 22 marzo 2022, causa C-508/19, *M.F.,* ECLI:EU:C:2022:201, punti 67-72*;* sentenza del 9 gennaio 2024, cause riunite C-181/21 e C-269/21, *G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia)*, ECLI:EU:C:2024:1, punti 71 e 72.

[38] Corte giust., sentenza del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, ECLI:EU:C:2020:234, spec. punti 45–48 e 55–60. La rilevanza sistemica della vicenda sembra trovare conferma anche nella scelta della Corte di pronunciarsi in Grande Sezione e mediante sentenza, anziché con ordinanza motivata, nonostante la conclusione nel senso dell'irricevibilità dei rinvii.

[39] L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice,* cit., spec. pp. 93–110.

[40] Sul rapporto fra ricevibilità e incompetenza, v. P. Iannuccelli, *L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de «juridiction»*, in *DUE*, n. 4, 2020, p. 823 ss.

te possieda i requisiti per essere qualificato quale «organo giurisdizionale» ai sensi dell'art. 267 TFUE, tra i quali assume rilievo essenziale il requisito dell'indipendenza[41]. Emblematica in tal senso è la situazione polacca in cui la crisi del valore dello Stato di diritto, in particolare dell'indipendenza dei giudici ha già compromesso il funzionamento del dialogo pregiudiziale, costringendo la Corte di giustizia a privarsi del principale canale attraverso il quale essa è chiamata a garantire l'osservanza del diritto dell'Unione. Di fronte alle violazioni sistemiche dell'indipendenza causate da un sistema di nomina dei giudici non più conforme al criterio dell'indipendenza, la Corte di giustizia ha precisato le condizioni per superare la presunzione che un giudice soddisfi il requisito dell'indipendenza[42], stabilendo che quest'ultima viene meno «qualora una decisione giudiziaria definitiva emessa da un organo giurisdizionale nazionale o internazionale porti a ritenere che il giudice del rinvio non abbia la qualità di organo giurisdizionale indipendente, imparziale e precostituito per legge, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'art. 47, secondo comma, della Carta»[43]. Siffatta soluzione di chiusura del dialogo pregiudiziale ha trovato applicazione a partire dalla sentenza *L.G. c. Krajowa Rada Sądownictwa*[44], in una serie di altri casi[45].

[41] Per una ricostruzione attuale e completa della nozione di «organo giurisdizionale», si v. A. Circolo, *Il nuovo orientamento restrittivo della Corte sulla nozione di giurisdizione ex art. 267 TFUE*, in B. Nascimbene, C. Greco (a cura di), *I grands arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni: attualità e problemi aperti,* Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, p. 1 ss.

[42] Corte giust., sentenza del 29 marzo 2022, causa C-132/20, *Getin Noble Bank,* ECLI:EU:C:2022:235*,* punto 69. Per un commento, v. R. Cisotta, *The Bitter Sweet Symphony of Courts in Europe's Moment*, in G. Contaldi, R. Cisotta (eds.), *Courts, Values and European Identity*, cit., p. 3 ss. Sul problema dei diversi *standard* di indipendenza (*ex* art. 267 TFUE ed *ex* art. 19 TUE) si legga, B. Grabowska-Moroz, *Judicial Dialogue about Judicial Independence in Times of Rule of Law Backsliding: Getin Noble Bank*, in *CMLR*, n. 3, 2023, p. 795 ss.; S. Barbieri, *Il dilemma nel dialogo: indipendenza del giudice del rinvio e crisi dello Stato di diritto fra coerenza ed effettività*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, n. 2, 2022, p. 13 ss.; M. Fisicaro*, La Corte di giustizia nella sala degli specchi: il principio di indipendenza giudiziaria tra art. 267 TFUE, art. 47 della Carta e art. 19 TUE*, in *DUDI*, n. 2, 2022, p. 384 ss.

[43] *Ibidem*, punto 72.

[44] Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2023, causa C-718/21, *L.G. c. Krajowa Rada Sądownictwa (Permanenza in servizio di un giudice)*, ECLI:EU:C:2023:1015. Si consenta il rinvio a M. Lanotte, *La chiusura del dialogo "giudice a giudice" come extrema ratio nella sentenza L.G. c Krajowa Rada Sadownictwa*, in *EP*, n. 1, 2024, p. 275 ss. e M. Fisicaro, *La sentenza Krajowa Rada Sądownictwa e i diversi volti dell'indipendenza giudiziaria nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 373 ss.

[45] Corte giust., ordinanza del 9 aprile 2024, causa C-22/22, *T. (Programmi audiovisivi per minori)*, ECLI:EU:C:2024:313; ordinanza del 15 maggio 2024, causa C-390/23, *Rzecznik Finansowy*, ECLI:EU:C:2024:419; ordinanza del 29 maggio 2024, causa C-43/22, *Prokurator Generalny (Ricorso straordinario polacco II)*, ECLI:EU:C:2024:459; ordinanza del 29

Essa rappresenta probabilmente il miglior punto di equilibrio che la Corte di giustizia potesse individuare, consentendo di non interrompere integralmente il dialogo con tutti i giudici polacchi e di limitarne la chiusura ai soli casi più gravi, ossia quando una decisione definitiva abbia già accertato il difetto di indipendenza dell'organo giurisdizionale. Tuttavia, tale soluzione rende evidenti i limiti strutturali dello stesso rinvio pregiudiziale quale strumento di tutela dei valori dell'Unione. La possibilità di escludere dal dialogo alcuni giudici nazionali riduce inevitabilmente la capacità del meccanismo pregiudiziale di fungere da veicolo di giustiziabilità dell'art. 2 TUE e, al contempo, restringe gli spazi entro i quali la Corte può intervenire nella gestione delle crisi sistemiche dello Stato di diritto.

La Corte sembra tuttavia avere preso coscienza degli effetti sistemici che un'applicazione generalizzata di tale orientamento potrebbe produrre. Nella recente sentenza *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pur senza rimettere in discussione *L.G. c. Krajowa Rada Sądownictwa*, essa ne ha circoscritto la portata. Muovendo dalla constatazione che le nomine irregolari hanno ormai assunto in Polonia carattere sistemico, riguardando oltre tremila giudici (pari a circa il 30% della magistratura nazionale)[46], la Corte ha sottolineato che una verifica caso per caso della loro posizione rischierebbe di compromettere l'efficace amministrazione della giustizia e il corretto funzionamento del meccanismo pregiudiziale[47]. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che la sola partecipazione della nuova KRS alla nomina di un giudice ordinario non è sufficiente a dimostrare il mancato rispetto dei

maggio 2024, causa C-720/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich (Ricorso straordinario polacco)*, ECLI:EU:C:2024:489; ordinanza del 21 giugno 2024, causa C-810/23, *Kancelaria B.*, ECLI:EU:C:2024:543. Oltre a queste ordinanze vi è la sentenza del 7 novembre 2024, causa C-326/23, *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, ECLI:EU:C:2024:940 in cui la Corte dichiara irricevibile il rinvio proveniente da un giudice monocratico della Sezione civile della Corte suprema, nominato nelle medesime condizioni censurate in *L.G. c Krajowa Rada Sadownictwa* .

La soluzione di chiusura del dialogo non ha invece trovato applicazione in due circostanze. Si v. Corte giust., sentenza del 1º agosto 2025, cause riunite C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, *Daka e a.*, ECLI:EU:C:2025:592, punti 50–62. Secondo la Corte il fatto che l'assegnazione temporanea dei giudici fosse stata disposta da un presidente nominato in condizioni incompatibili con l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE non era sufficiente, da solo, a privare i collegi remittenti della qualità di giurisdizione. V. anche Corte giust., sentenza del 24 marzo 2026, causa C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich (Ricusazione di un giudice ordinario),* ECLI:EU:C:2026:242, punti 83, 87-90, 94. La Corte ha escluso che la sola nomina di un giudice ordinario su proposta della nuova KRS comporti automaticamente la perdita della qualità di giudice indipendente e precostituito per legge. Occorre una valutazione complessiva delle circostanze della nomina e del contesto istituzionale.

[46] Causa C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, cit., punto 58.

[47] *Ibidem*, punti 61-63.

requisiti derivanti dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dall'art. 47 della Carta[48]; né conduce automaticamente a tale conclusione l'assenza di un rimedio giurisdizionale effettivo contro la nomina[49]. È invece necessario accertare la presenza di ulteriori fattori contestuali che, per natura e gravità, siano complessivamente idonei a mettere in dubbio l'indipendenza o l'imparzialità del giudice interessato[50]. Tale precisazione, criticata dalla dottrina[51], perché incoerente rispetto alla crisi sistemica dell'indipendenza[52] e foriera di generare incertezze giuridiche sui criteri da utilizzare[53], sembra rispondere all'esigenza di evitare che la soluzione di chiusura adottata in *L.G.*, qualora fosse estesa indistintamente a tutti i giudici nominati mediante la procedura contestata, determini una significativa contrazione del dialogo pregiudiziale con la magistratura polacca[54].

Più in generale, tale vicenda dimostra, forse più di ogni altra, un dato strutturale nell'ordinamento europeo: anche quando la Corte di giustizia riesce a rendere l'art. 2 TUE un parametro giuridicamente azionabile, il ripristino della compatibilità con i valori continua a dipendere, in ultima analisi, dall'azione delle autorità nazionali. L'ordinamento dell'Unione

[48] *Ibidem*, punto 83.

[49] *Ibidem*, punti 87-90.

[50] *Ibidem*, punti 90-94.

[51] L. Pech, *Poland's "Illegal Judges". The Court of Justice's Uneasy Twofold Solution to Address a Long-Festering Rule of Law Problem*, in *Verfblog*, 2 aprile 2026; J. Callewaert, *Judicial Independence Between the Power of the Facts and the Power of the Law? Judgment of the CJEU in Rzecznik Praw Obywatelskich*, 6 aprile 2026.

[52] L. Pech, *Poland's "Illegal Judges"*, cit., ritiene la soluzione provvisoria risulti difficilmente conciliabile con la premessa sistemica dalla quale muove la Corte: rischia di produrre valutazioni disomogenee, di trasferire sui singoli giudici un compito particolarmente gravoso e, soprattutto, di privilegiare la stabilità e la continuità del sistema giudiziario rispetto al diritto del singolo a una tutela giurisdizionale effettiva.

[53] J. Callewaert, *Judicial Independence Between the Power of the Facts and the Power of the Law?*, cit. afferma che la sentenza segnerebbe un possibile allontanamento dalla precedente convergenza con la Corte EDU, evidenziata nella sentenza *L.G.*: mentre il test elaborato in *Guðmundur Andri Ástráðsson* è volto ad accertare se la violazione delle regole fondamentali della nomina abbia compromesso l'essenza del diritto a un tribunale costituito per legge, la Corte di giustizia adotta un approccio *contestuale*, fondato sulla valutazione complessiva della natura e della gravità delle irregolarità e di ulteriori circostanze fattuali, comprese la posizione e la condotta professionale del giudice interessato. La diversità dei criteri potrebbe rendere più difficile per i giudici nazionali applicare congiuntamente gli standard dell'Unione e della Convenzione.

[54] *Ibidem*, l'a. riflette sul fatto che tale evoluzione genera una tensione tra la necessità di assicurare l'indipendenza giudiziaria e quella di preservare la continuità della giustizia e il funzionamento del rinvio pregiudiziale. Da qui l'interrogativo se le conseguenze fattuali prodotte dal consolidarsi delle violazioni – il «potere dei fatti» – finiscano per condizionare e attenuare la portata delle garanzie giuridiche – il «potere della legge».

può accertare la violazione dei valori, orientare l'interpretazione del diritto e imporre obblighi agli Stati membri, ma non può sostituirsi ad essi nella ricostruzione delle garanzie istituzionali interne. Ne emerge una tensione difficilmente eliminabile: i valori dell'Unione sono giustiziabili, ma la loro effettiva realizzazione resta inevitabilmente affidata agli stessi ordinamenti nazionali chiamati a rispettarli. In questo senso significativo è un passaggio della sentenza della Corte di giustizia, che riprendendo la Corte EDU, afferma che i problemi sistemici relativi all'indipendenza dei giudici in Polonia «richiedono da parte dello Stato polacco misure legislative e di altro tipo adeguate, volte a porre rimedio ai problemi di indipendenza della magistratura connessi alle riforme in tale Stato»[55]. Più in dettaglio, la Corte statuisce che «al fine, da un lato, di ripristinare la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario e di garantire il rispetto del principio della separazione dei poteri e, dall'altro, di garantire la continuità e l'efficacia del funzionamento della giustizia, *ivi compresa l'efficacia del meccanismo di rinvio pregiudiziale* previsto all'articolo 267 TFUE, *spetta all'ordinamento giuridico nazionale*, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, *stabilire un quadro normativo che consenta, tenuto conto della natura e della gravità delle irregolarità commesse durante la procedura di nomina dei giudici, di valutare le possibilità per le persone irregolarmente nominate ai posti di giudice di continuare ad esercitare le loro funzioni*»[56]. Il punto è rilevante perché dimostra due dati: in primo luogo, la già avvenuta (non completa ma significativa) compromissione dello strumento di cui all'art. 267 TFUE; in secondo luogo, la difficoltà, una volta minati i valori, di ripristinarli. Si pone, infatti, il problema che il ripristino dell'indipendenza della magistratura in Polonia non possa avvenire senza incidere, al tempo stesso, su altri corollari del medesimo valore dello Stato di diritto. La rimozione dei giudici nominati attraverso procedure incompatibili con i requisiti di indipendenza posti dal diritto dell'Unione rischia infatti di entrare in tensione con principi quali l'inamovibilità del giudice, il diritto al giudice precostituito per legge e, più in generale, la certezza del diritto.

[55] Causa C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, cit., punto 62.

[56] *Ibidem*, punto 63. V. L. Pech, *Poland's "Illegal Judges"*, cit., che ravvisa questa soluzione articolata su due livelli non priva di contraddizioni. Nel lungo periodo, la Corte riconosce che il carattere sistemico delle nomine irregolari non può essere adeguatamente affrontato mediante procedimenti individuali di ricusazione e richiede pertanto l'adozione di un quadro legislativo generale, diretto a stabilire quali giudici irregolarmente nominati offrano garanzie sufficienti per continuare a esercitare le proprie funzioni. Nell'immediato, tuttavia, in attesa di tale intervento, essa affida ai giudici nazionali proprio una valutazione caso per caso delle circostanze relative a ciascuna nomina.

3.2. *La procedura di infrazione "a servizio" dei valori*

La procedura di infrazione era stata concepita dalla dottrina, molto tempo prima rispetto all'esacerbarsi di crisi valoriali, come il rimedio più idoneo a fronteggiare violazioni sistemiche dei valori fondanti dell'Unione[57]. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, inaugurata dalla sentenza *ASJP*, ha aperto poi la strada alla Commissione per utilizzare la procedura di infrazione quale strumento di salvaguardia dell'art. 2 TUE.

Se in una prima fase la Commissione aveva contestato fenomeni riconducibili alla violazione dei valori facendo leva prevalentemente su disposizioni di diritto derivato[58], successivamente essa ha iniziato a fondare le proprie azioni direttamente sui valori dell'Unione, dapprima in combinato disposto con altre disposizioni dei Trattati e, più recentemente, anche sull'art. 2 TUE quale parametro a sé stante di giudizio[59] (profilo su cui si tornerà più diffusamente). In questa prospettiva, il tradizionale ruolo della Commissione quale «guardiana dei Trattati» assume una diversa e più ampia dimensione costituzionale: la Commissione può divenire la guardiana dei valori sui quali l'intero ordinamento europeo si fonda.

La centralità della procedura di infrazione nella tutela dei valori si spiega, essenzialmente, per due ordini di ragioni[60].

In primis, essa permette alla Corte di accertare un inadempimento dello Stato membro, che se perpetrato anche dopo la prima sentenza di condanna può condurre, in virtù dell'art. 260, par. 2, TFUE, all'irrogazione di sanzio-

[57] Già nel 2013, 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*, cit., proponeva di adattare la procedura prevista dall'art. 258 TFUE alla natura sistemica delle crisi dello Stato di diritto, riunendo in un'unica azione una pluralità di violazioni specifiche, tematicamente connesse, e riconducendole al più ampio schema di erosione dei valori sanciti dall'art. 2 TUE.

[58] Si veda, in particolare, Corte giust., sentenza del 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2012:687, relativa all'abbassamento dell'età di pensionamento di giudici, procuratori e notai, contestato sulla base della direttiva 2000/78/CE.

[59] In senso critico, K. L. Scheppele, T*he Treaties without a Guardian: the European Commission and the Rule of Law,* in *CJEL*, n. 2, 2023, p. 93 ss.

[60] Sull'evoluzione dello strumento, si v. M. Condinanzi, C. Amalfitano, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, p. 1 ss.; L. Prete, B. Smulders, *The Age Of Maturity Of Infringement Proceedings*, in *CMLR*, n. 2, 2021 p. 285 ss.; sull'evoluzione dell'approccio della Commissione, a partire dai primi passi compiuti contro l'Ungheria, fino alle più recenti azioni basate sull'art. 19 TUE e sulla Carta e sui possibili sviluppi futuri della strategia di infrazione come strumento di protezione dei valori dell'UE, si v. M. Bonelli, *Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice*, in *EuConst*, n. 1, 2022, p. 30 ss.

ni pecuniarie (procedura di doppia condanna)[61]. In tal senso, esemplare è il *quantum* sanzionatorio (un milione di euro al giorno) – molto più alto di quello chiesto dalla Commissione[62] – comminato nei confronti dell'Ungheria[63] per non aver dato esecuzione alla sentenza in cui i giudici di Lussemburgo accertavano l'inadempimento degli obblighi dello Stato in materia di asilo[64]. È, altresì, interessante notare come in questa sentenza la Corte abbia ricollegato l'obbligo dello Stato di conformarsi alle sue sentenze al rispetto dello Stato di diritto. L'esecuzione delle pronunce della Corte garantisce, infatti, i principi di legalità e di cosa giudicata, che rientrano nel valore dello Stato di diritto *ex* art. 2 TUE[65].

In secundis, occorre sottolineare che nelle more della fase contenziosa è possibile per la Commissione attivare la tutela cautelare, *ex* art. 279 TFUE, che sebbene sia stata poco utilizzata in passato, oggi diviene un ausilio rilevante, posto che consente di adottare misure provvisorie atipiche, tra cui anche il pagamento di una penalità di mora[66]. Tale strumento è stato impiegato proprio per rispondere alla crisi del principio dell'indipendenza del giudice in Polonia. Ci si riferisce, più precisamente, all'ordinanza con cui la vicepresidenza della Corte ha irrogato alla Polonia una penalità di mora (anche in questo caso di un milione di euro al giorno)[67] per aver mantenuto in vigore la legislazione che non rispetta la garanzia dell'indipendenza del giudice[68].

[61] Sui profili critici di tale procedura sin dalla sua introduzione si v. C. Amalfitano, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, 2012; P. Mori, *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *DUE*, n. 2, 2015, p. 427 ss.

[62] M. Cometti, *La Corte di giustizia condanna l'Ungheria al pagamento della più alta sanzione mai comminata ex art. 260, par. 2, TFUE,* in *RCE*, n. 2, 2024, p. 256 ss.

[63] Causa C-123/22, *Commissione c. Ungheria,* cit.

[64] Causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria*, cit.

[65] Causa C-123/22, *Commissione c. Ungheria* cit., punto 102.

[66] Sulla tutela cautelare, si v. M.F. Orzan, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Cacucci, 2023, Id., *The provisional features of interim relief before the Court of Justice of the European Union*, in F.M. Palombino, R. Virzo, G. Zarra (eds.), *Provisional measures issued by international courts and tribunals*, T.M.C. Asser Press, 2021, p. 199 ss.; M. Condinanzi, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 190 ss.; K. Lenaerts, M. Radley, *Recent case-law of the European Court of Justice in interim measures cases*, in *European Law Reporter*, n. 1, 2016, p. 2 ss.

[67] Corte giust., ordinanza del vicepresidente del 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:878, in part., punti 35-41.

[68] Sulla utilità della tutela cautelare in tema di valori, si v. G. Gentile, D. Sartori, *Interim measures as "weapons of democracy" in the European legal space*, in *European Human Rights Law Review*, n. 1, 2023, p. 18 ss.; e in particolare di indipendenza della magistratura, M. Fisicaro, *Novel Approaches to Interim Protection Against Systemic Threats to the Rule of Law*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2024, p. 1 ss.; Id., *Safeguar-*

Se ne deduce che l'accertamento dell'inadempimento dei valori "assistito" dalla tutela cautelare e dalla procedura di doppia condanna – entrambe forme di pressione economica sorrette da una valutazione giudiziaria (seppure provvisoria per quanto concerne la tutela cautelare) – può rappresentare uno strumento capace di rendere l'azione dell'Unione sostanzialmente incisiva. Ciò, *a fortiori,* se si considera che qualora lo Stato condannato non dovesse pagare il *quantum* a titolo di penalità di mora o di sanzione ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, la Commissione è legittimata – come recentemente confermato dal Tribunale – a procedere alla compensazione delle somme dovute, decurtando tali importi dai crediti vantati dallo Stato nei confronti del bilancio dell'Unione[69]. Si comprende come l'art. 258 TFUE ha affiancato al suo generico obiettivo di accertamento di qualsiasi inadempimento da parte degli Stati membri, il compito di presidio dei valori e mezzo cruciale di *enforcement* costituzionale.

Ciò nondimeno, è stato ben sottolineato in dottrina come, con riferimento alla violazione dei valori, l'ineliminabile discrezionalità della "guardiana dei trattati" non sempre si concilia con l'effettiva protezione degli stessi, costituendone, pertanto, un importante limite. Si è evidenziato come la Commissione abbia attivato procedure di infrazione troppo tardi rispetto al momento della violazione per ragioni di opportunità politica[70]; abbia aperto procedure di infrazione in relazione al grave *vulnus* dell'indipendenza solo nei confronti della Polonia e non anche nei riguardi di altri Stati (uno tra tutti l'Ungheria) nonostante vi fossero i presupposti per farlo[71]; abbia proposto ricorsi ai sensi dell'art. 258 TFUE contestando la violazione del diritto derivato dell'Unione anche laddove si sarebbe potuto utilizzare l'art. 2 TUE in combinato disposto con altre norme dei Trattati istitutivi (quali ad esempio l'art. 10, parr. 1 e 3, TUE) al fine di tutelare il valore della democrazia[72]; ancora abbia tempistiche troppo lunghe nella gestione della

ding Judicial Independence (and Subsidiarity) Through Interim Measures: The New ECtHR's Strategy at the Height of the Polish Constitutional Crisis, in *DUDI*, n. 3, 2022, p. 637 ss.

[69] Trib., sentenza del 5 febbraio 2025, T-830/22 e T-156/23, *Repubblica di Polonia c. Commissione,* ECLI:EU:T:2025:131; sentenza del 5 febbraio 2025, causa T-1033/23, *Repubblica di Polonia c. Commissione,* ECLI:EU:T:2025:129. Le sentenze sono state impugnate e sono pendenti dinnanzi alla Corte, rispettivamente causa C-296/25 P e C-297/25 P.

[70] K. L. Scheppele, *The Treaties without a Guardian: the European Commission and the Rule of Law*, cit.

[71] P. Bard, Z. Fleck, A. Koncsik, Z. Kortvélyesi, *Systemic Problems, Systemic Infringements: the Case of Hungary*, studio commissionato dal gruppo Greens/EFA del Parlamento europeo, 7 ottobre 2022.

[72] Tale tesi è stata sostenuta da T. Ceurremans, E. David, *Countering democratic backsliding in (future) EU Member States: Article 10(3) TEU unlocked*, in *ELJ*, n. 4, 2024, p. 515 ss.

procedura[73]. Questi aspetti della procedura di infrazione, derivanti dal carattere discrezionale del rimedio, la rendono spesso inadeguata al cospetto di violazioni sistemiche, e, dunque, non completamente capace di rispondere alle crisi valoriali.

È certamente vero che tale discrezionalità trova una consolidata giustificazione nella funzione dell'art. 258 TFUE. La Commissione agisce nell'interesse generale dell'Unione e non è tenuta a perseguire automaticamente ogni singolo inadempimento, potendo invece valutare caso per caso l'opportunità dell'azione[74]. Tuttavia, questo argomento merita di essere almeno parzialmente ripensato quando la violazione investe non già obblighi settoriali del diritto dell'Unione, bensì i valori che costituiscono il fondamento stesso dell'ordinamento europeo. In altri termini, se i valori costituiscono l'identità costituzionale europea su cui l'Unione si fonda e la Commissione è chiamata a vigilare sul rispetto dei Trattati nell'interesse generale dell'ordinamento, la salvaguardia dell'art. 2 TUE sembra postulare un dovere di intervento più intenso, o quantomeno prioritario, rispetto a quello normalmente riconosciuto nell'ambito dell'art. 258 TFUE. In tale prospettiva, una lettura sistematica degli artt. 2, 17, 13, parr. 1 e 2, 49 TUE e 258 TFUE potrebbe indurre a ritenere che la discrezionalità della Commissione non possa mantenere la medesima ampiezza che caratterizza le ordinarie procedure di infrazione. Se, infatti, l'art. 49 TUE affida alla Commissione il compito di verificare, per tutta la durata del procedimento di adesione, il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE e se, come si è visto, tali valori vincolano gli Stati membri non soltanto quale condizione di accesso ma per l'intera durata della loro appartenenza all'Unione, la funzione di vigilanza post adesione non può ritenersi esaurita se esercitata in maniera discrezionale e sporadica.

La verifica puntuale dell'adempimento ai valori trova il suo altresì nell'art. 17 TUE, che attribuisce alla Commissione il compito di vigilare sull'applicazione dei Trattati, e, in particolare sui valori quali fondamento dell'organizzazione. Tale obbligo troverebbe ulteriore conferma nell'art. 13 TUE, tanto paragrafo 1, che impone alle istituzioni di promuovere i valori dell'Unione – attività che non può essere portata a compimento se manca quella di vigilanza costante –, quanto nel paragrafo secondo, che esige che le istituzioni esercitino le rispettive attribuzioni in virtù del principio di leale cooperazione. La tutela dei valori costituisce, infatti, il risultato di una fun-

[73] Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 28/2024, *Enforcing EU Law: The Commission Has Improved Its Management of Infringement Cases, but Closing Them Still Takes Too Long*, 17 dicembre 2024. V. sul punto, P. Silvestri, *Dieci anni di procedure di infrazione: il report della Corte dei conti,* in *RCE*, n. 1, 2025, p. 295 ss.

[74] C. Burelli, *La discrezionalità della Commissione europea*, cit., pp. 110-111.

zione istituzionale condivisa[75]: la Commissione è chiamata a presidiare e ad attivare il sindacato giurisdizionale, mentre la Corte è chiamata ad accertare la violazione e a definirne le conseguenze giuridiche. Una sistematica inerzia della Commissione finirebbe, pertanto, per incidere non soltanto sull'esercizio inadeguato – o meglio carente se si configura in termini di obbligo – delle proprie attribuzioni, ma anche sulla possibilità per la Corte di adempiere pienamente al mandato costituzionale di tutelare i valori ricavabile dall'art. 19 TUE.

Tuttavia, tale lettura sistemica delle norme del Trattato non aiuta ancora a comprendere un ulteriore punto: se e quando la Commissione sarebbe tenuta ad agire, e, conseguentemente, quando il suo mancato adempimento sarebbe contestabile attraverso una azione *ex* art. 265 TFUE. Il problema si sposta, allora, sul momento a partire dal quale il dovere della Commissione di dare avvio a una procedura di infrazione dovrebbe ritenersi sorto.

Una prima soluzione potrebbe essere quella di collegarlo alle relazioni annuali sullo Stato di diritto presentati dalla Commissione e in particolare ai *country chapters* dedicati ai singoli Stati, dove sono presenti anche delle raccomandazioni. Si potrebbe sostenere, infatti, che qualora le criticità individuate dalla Commissione persistano anche nel monitoraggio successivo, quest'ultima sia tenuta ad attivare la procedura di infrazione. Tale ricostruzione, tuttavia, presenta un limite difficilmente superabile. L'obbligo di agire verrebbe infatti a dipendere da un atto predisposto dalla stessa istituzione sulla quale l'obbligo dovrebbe gravare. La Commissione conserverebbe così un controllo pressoché integrale sul presupposto dell'obbligo, potendo incidere, almeno indirettamente, sulla sua stessa insorgenza attraverso una diversa

[75] Si può, inoltre, cogliere un possibile parallelismo tra il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, come valorizzato dalla Corte di giustizia in *ASJP* (punto 34) e quello previsto dall'art. 13, par. 2, TUE. Se, infatti, in *ASJP* la Corte ha fatto leva sul principio di leale cooperazione per ricondurre anche ai giudici nazionali la responsabilità di assicurare l'effettività del sistema di tutela giurisdizionale predisposto dai Trattati, potrebbe sostenersi, *mutatis mutandis*, che la declinazione interistituzionale del medesimo principio, consacrata nell'art. 13, par. 2, TUE, imponga alle istituzioni dell'Unione un analogo dovere di cooperare, nell'ambito delle rispettive competenze, alla salvaguardia dell'assetto istituzionale e dei valori sui quali esso si fonda.

La rilevanza dell'art. 13, par. 2, TUE in questa prospettiva è stata sottolineata anche da F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 22, secondo il quale «il riferimento alla Comunità di diritto esprime l'ulteriore esigenza, ormai cristallizzata nell'art. 13, par. 2, TUE, che anche le istituzioni dell'Unione attuino tra di loro una leale cooperazione, nel rispetto delle relative competenze e, più in generale, dell'equilibrio istituzionale che ne deriva. Ma vi è di più. Il collegamento con la nozione di Comunità (oggi Unione) di diritto (...) salda il principio in parola all'impianto valoriale su cui poggia l'Unione europea ai sensi dell'art. 2 TUE, rafforzandone ulteriormente la correlazione con gli elementi identitari dell'ordinamento».

impostazione del monitoraggio o una differente qualificazione delle criticità riscontrate[76]. Il presupposto dell'obbligo finirebbe, pertanto, per coincidere con una valutazione rimessa alla medesima autorità chiamata ad adempiervi, con l'effetto di attenuarne significativamente la portata vincolante.

Più convincente appare, invece, una soluzione che individui il momento genetico dell'obbligo nelle pronunce della Corte di giustizia rese in sede di rinvio pregiudiziale. Quando la Corte abbia già riscontrato l'incompatibilità della normativa nazionale con l'art. 2 TUE, viene meno qualsiasi margine di incertezza circa l'esistenza della violazione. In tale ipotesi, la persistente inerzia della Commissione rischia di compromettere la complementarità tra rinvio pregiudiziale e procedura di infrazione. La sentenza interpretativa, infatti, pur chiarendo gli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE, non è di per sé idonea ad assicurare che lo Stato membro si conformi stabilmente ai valori dell'Unione. Qualora alla persistente inosservanza della pronuncia non segua una procedura *ex* art. 258 TFUE, il rinvio pregiudiziale rischia di perdere gran parte della propria capacità di incidere sulle regressioni sistemiche dall'art. 2 TUE: la mancata attivazione dell'art. 258 TFUE ne impedisce la funzione complementare che è chiamato a svolgere nell'*enforcement* dei valori.

Tuttavia, se si ritiene che un simile obbligo restringerebbe eccessivamente la discrezionalità riconosciuta alla Commissione, si potrebbe prospettare una soluzione più circoscritta, ritenendo che l'obbligo non riguarderebbe l'avvio della procedura di infrazione in caso di violazioni valoriali, ma soltanto l'attivazione della procedura prevista dall'art. 260 TFUE nei casi in cui la Corte abbia già accertato l'inadempimento dell'art. 2 TUE e lo Stato membro continui a non conformarsi alla sentenza, specialmente ove la violazione sia stata già ritenuta sufficientemente grave da giustificare l'adozione di misure provvisorie ai sensi dell'art. 279 TFUE. Una simile soluzione consentirebbe di superare parzialmente un'evidente incoerenza presente attualmente nel sistema: ovverosia il fatto che nei casi in cui la Corte ha già adottato misure provvisorie assistite da una penalità di mora ai sensi dell'art. 279 TFUE, una volta intervenuto l'accertamento definitivo dell'inadempimento, la persistente inosservanza della sentenza possa rimanere priva di qualsiasi reazione sanzionatoria qualora la Commissione scelga di non promuovere il proce-

[76] A queste criticità si aggiunge il rischio che le relazioni annuali, anziché contribuire efficacemente al contrasto del *rule of law backsliding*, finiscano per minimizzarne o normalizzarne le manifestazioni più gravi. In questo senso, L. Pech, *Pangloss in Brussels: On the Commission's 2026 Rule of Law Report,* in *VerfBlog,* 31 agosto 2026. Secondo l'A. dopo sette edizioni sarebbero diventati addirittura potenzialmente dannosi, perché rischiano di minimizzare o normalizzare fenomeni seri di *rule of law backsliding.*

dimento previsto dall'art. 260 TFUE[77]. Così sarebbe smussato il paradosso di un ordinamento che è in grado di sanzionare economicamente lo Stato nella fase cautelare, quando la violazione non è ancora stata definitivamente accertata, ma che potrebbe non reagire affatto alla sua protrazione dopo che la Corte ne abbia definitivamente dichiarato l'accertamento.

È evidente che se si affermasse un obbligo di agire in capo alla Commissione non solo si migliorerebbe l'*enforcement* dei valori ma si determinerebbe altresì la possibilità di agire in carenza *ex* art. 265 TFUE nei confronti della stessa qualora non dovesse adempiere a tale obbligo[78].

Al limite costituito dalla discrezionalità della Commissione ai sensi dell'art. 258 TFUE potrebbe sopperire lo strumento poco menzionato, anche perchè ancora poco utilizzato dell'art. 259 TFUE, quale "valvola di sicurezza"[79] anche dei valori di cui all'art. 2 TUE, nelle mani degli Stati membri, lad-

[77] Tra i principali ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione contro la Polonia in materia di indipendenza della magistratura possono annoverarsi le cause: Corte giust., sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei giudici ordinari)*, ECLI:EU:C:2019:924; sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema),* ECLI:EU:C:2019:531; sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici),* ECLI:EU:C:2021:596; sentenza del 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, ECLI:EU:C:2023:442. In tre di tali procedimenti la Corte ha disposto misure provvisorie ai sensi dell'art. 279 TFUE (nella causa C-619/18, con ordinanza del 17 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:1021; nella causa C-791/19, con ordinanza dell'8 aprile 2020, ECLI:EU:C:2020:277; e nella causa C-204/21, con ordinanza del 14 luglio 2021, ECLI:EU:C:2021:593). In quest'ultimo procedimento, la persistente inosservanza delle misure cautelari ha inoltre determinato l'imposizione di una penalità di mora di un milione di euro al giorno con ordinanza del 27 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2021:878, successivamente ridotta a 500.000 euro al giorno con ordinanza del 21 aprile 2023, ECLI:EU:C:2023:334. Ciononostante, soltanto in relazione alla sentenza C-791/19 la Commissione ha avviato la fase precontenziosa prevista dall'art. 260, par. 2, TFUE, mediante l'invio alla Polonia di una lettera di costituzione in mora nel dicembre 2021, senza poi adire nuovamente la Corte. Nessuno dei quattro procedimenti ha pertanto condotto a una seconda sentenza con sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE.

[78] Finora, l'unica azione in carenza promossa nei confronti della Commissione per la mancata attivazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 è stata proposta dal Parlamento europeo il 29 ottobre 2021: causa C-657/21, *Parlamento europeo c. Commissione europea*. Con tale ricorso il Parlamento chiedeva alla Corte di accertare che, omettendo di assicurare la piena e immediata applicazione del regolamento sulla condizionalità, la Commissione fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dei Trattati. Il giudizio non è tuttavia giunto a una pronuncia nel merito: dopo che, il 27 aprile 2022, la Commissione aveva formalmente attivato il meccanismo nei confronti dell'Ungheria mediante la notifica prevista dall'art. 6, par. 1, del regolamento, il Parlamento ha rinunciato al ricorso il 18 maggio 2022 e la causa è stata conseguentemente cancellata dal ruolo. Per un commento si consenta di rinviare a M. Lanotte, *La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2021, p. 205 ss.

[79] V. anche G. Íñiguez, *The Enemy Within? Article 259 TFEU and the EU's Rule of Law Crisis,* in *GLJ,* n. 8, 2022, p. 1104 ss., spec. p. 1110.

dove la Commissione non abbia agito, non sia stata tempestiva o non abbia contestato la violazione delle disposizioni corrette. Le potenzialità di questa disposizione, ancora inespresse ma ben messe in rilievo dalla dottrina[80], sono molteplici. In primo luogo, l'uso dell'art. 259 TFUE darebbe un segnale molto importante di "responsabilizzazione" degli Stati membri che prendono consapevolezza che le violazioni dei valori non riguardano solo i rapporti verticali tra l'Unione europea e il singolo Stato membro trasgressore, ma riguardano anche i rapporti orizzontali tra gli Stati membri. In secondo luogo, l'uso dell'art. 259 TFUE potrebbe sollecitare l'azione della Commissione e avere, quindi, una funzione di pressione politica. Questo strumento avrebbe il potenziale così di trasformare gli Stati membri da spettatori passivi della crisi valoriale a custodi attivi di valori fondativi[81] offrendo, altresì, una via di uscita quando i meccanismi politici, come quello dell'art. 7 TUE, risultino paralizzati[82]. In questa prospettiva, l'avvio di un contenzioso interstatale non deve essere interpretato solo come un sintomo di rottura della fiducia reciproca, ma anche come lo strumento volto a ripristinarla[83].

3.3. *L'azione in annullamento "a servizio" dei valori*

Ulteriore strumento che potrebbe essere utile per rendere giustiziabili i valori dell'art. 2 TUE è il ricorso *ex* art. 263 TFUE. Esso, non essendo volto a sanzionare le condotte degli Stati membri, rappresenta un importante rimedio processuale che consentirebbe di caducare gli atti delle istituzioni che si

[80] Si v. H. Runcheva Tasev, M. Apostolovska-Stepanoska, L. Ognjanoska, *The potential of Article 259 TFEU as a tool for upholding the mutual trust in the EU*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, n. 6, 2022, p. 625 ss. V. anche G. Íñiguez, *The Enemy Within? Article 259 TFEU and the EU's Rule of Law Crisis*, cit.

[81] Si pensi, ad esempio, al caso della Slovacchia, già citato nella nota n. 22, nel capitolo II. Nei confronti di tale Stato membro, oltre ad essere partita una procedura di infrazione, si registra altresì un'iniziativa – di natura interstatale – volta a promuovere un ricorso ai sensi dell'art. 259 TFUE, sollecitata in particolare dal Parlamento olandese, che ha invitato il Governo ad agire contro la Slovacchia per la violazione dei valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE (v. F. Casolari, *Are Member States the Guardians of EU Values? Notes on an Initiative of the Dutch House of Representatives Aimed at Initiating Proceedings under Article 259 TFEU against Slovakia*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 1 ss.).

[82] Si v. H. Runcheva Tasev, M. Apostolovska-Stepanoska, L. Ognjanoska, *The potential of Article 259 TFEU as a tool for upholding the mutual trust in the EU,* cit., p. 625.

[83] In questo senso si legga l'argomentazione della Commissione riportata nella sentenza nella causa C- 769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 510: «*En outre, il résulterait de la jurisprudence de la Cour que le caractère juridiquement contraignant de l'article 2 TUE est cohérent avec la confiance mutuelle qui doit exister entre les États membres, chacun d'entre eux partageant avec tous les autres États membres les valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à cet article 2*».

pongono in violazione dei valori o ancora – come i casi attualmente pendenti a cui si farà riferimento –, gli atti delle istituzioni che, nell'esercizio di poteri direttamente collegati alla salvaguardia dei valori, risultano privi di un'adeguata giustificazione giuridica, contribuendo al contempo ad accentuare le regressioni valoriali prodotte da alcuni Stati membri.

È infatti in questo solco che si collocano i tre ricorsi in annullamento, proposti segnatamente dalle associazioni dei giudici europei (nel caso polacco)[84], dall'associazione dei procuratori rumeni (nel caso rumeno)[85] e dal Parlamento europeo (nel caso ungherese)[86], volti a chiedere l'annullamento rispettivamente: 1) della decisione con cui il Consiglio ha approvato il piano di ripresa e resilienza (PRR) polacco, che era stato bloccato a causa delle carenze sistemiche del principio dell'indipendenza del giudice[87]; 2) della decisione della Commissione con cui è stato chiuso il Meccanismo di Controllo e Verifica (MCV)[88] in vigore per la Romania finalizzato a colmare (anche) le

[84] Trib., ordinanza del 4 giugno 2024, cause T-530/22 a T-533/22, *MEDEL e a. c. Consiglio,* ECLI:EU:T:2024:363. Si consenta il rinvio a M. Lanotte, *L'azione di annullamento proposta dalle associazioni giudiziarie contro la decisione del Consiglio di approvare il PNRR di Varsavia,* in *BlogDUE,* 26 ottobre 2022.

[85] Trib., ordinanza del 3 febbraio 2025, causa T-1126/23, *Asociaţia Iniţiativa pentru Justiţie c. European Commission,* ECLI:EU:T:2025:138.

[86] Corte giust., causa pendente C-225/24, *Parlamento c. Commissione*.

[87] Decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2022 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia, ST 9728/22 INIT e ST 9728/22 ADD 1. La proposta della Commissione è contenuta nel documento COM(2022) 268 final del 1º giugno 2022. Come noto, i PRR nazionali per essere approvati dovevano prevedere riforme domestiche in linea con i *milestones* e *target* stabiliti per ciascuno Stato, sulla base delle priorità emerse nel semestre europeo (v. considerando nn. 4, 32, 36, 39, 58, e art. 17, par. 3, del Regolamento (UE) 2021/241). Nel caso polacco, la Commissione, in un primo momento, ha bloccato per un anno il PRR a causa delle preoccupazioni sull'indipendenza giudiziaria e della mancata attuazione da parte dello Stato delle sentenze della Corte di giustizia. Sennonché, a seguito dell'impegno politico preso dal Governo polacco con la Commissione, in ragione del quale, il 9 giugno 2022, è stata approvata una legge relativa al funzionamento della magistratura (sulle cui criticità si legga J. Sawicki, *Le milestones della Commissione europea sull'indipendenza dei giudici: presupposto per migliorare le condizioni della rule of law o misure puramente cosmetiche?,* in *Nomos,* n. 2, 2022, p. 1 ss.) la Commissione e, poi anche il Consiglio, hanno approvato il PRR polacco, considerandolo in linea con le pietre miliari e gli obiettivi per ottenere i finanziamenti. Le associazioni dei giudici europei hanno richiesto, pertanto, l'annullamento della decisione di approvazione, contestando la compatibilità con il diritto dell'Unione dei traguardi (quali specificamente F1G, F2G, F3G) ivi stabiliti. Questi ultimi, secondo le ricorrenti, non erano idonei a ripristinare l'indipendenza della magistratura in Polonia. La critica era dunque volta a contestare il modo in cui il Consiglio aveva inquadrato la situazione in Polonia in termini di tappe fondamentali che, a loro avviso, non rispondeva alla gravità della crisi dello Stato di diritto in atto.

[88] Decisione 2006/928/CE della Commissione del 13 dicembre 2006 che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per conformarsi

lacune in materia di indipendenza della magistratura[89]; 3) dell'atto con cui la Commissione ha sbloccato i fondi all'Ungheria per violazioni del principio dell'indipendenza della magistratura[90].

Pur riguardando atti formalmente diversi, tali ricorsi presentano un comune denominatore. In tutti e tre i casi, infatti, le istituzioni dell'Unione hanno ritenuto superate condizionalità strettamente connesse al rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, senza che risultino agevolmente ricostruibili, sul piano giuridico, i percorsi argomentativi che giustificano tali conclusioni. Le decisioni impugnate sembrano infatti riflettere valutazioni prevalentemente politiche, suscitando il dubbio che la cessazione dei meccanismi di condizionalità non trovi un adeguato fondamento nell'effettivo superamento delle carenze sistemiche precedentemente accertate.

Sotto questo aspetto, il ricorso di annullamento assume una funzione peculiare. Esso consente di sottoporre al controllo della Corte non l'esistenza della violazione dei valori da parte dello Stato membro – già oggetto in alcuni casi di altri strumenti di tutela – né tantomeno gli atti delle istituzioni che potrebbero dirsi contrari all'art. 2 TUE, quanto la legittimità della scelta dell'istituzione

ai parametri di riferimento specifici nel settore della riforma del sistema giudiziario e della lotta contro la corruzione.

[89] Decisione (UE) 2023/1786 della Commissione del 15 settembre 2023 che abroga la decisione 2006/928/CE 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.

[90] Decisione di esecuzione C(2023) 9014 final della Commissione, del 13 dicembre 2023, che conclude che l'Ungheria soddisfa la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 15, par. 4, del regolamento (UE) 2021/1060. Il Parlamento europeo ha promosso un ricorso *ex* art. 263 TFUE avverso tale decisione che ha avuto l'effetto di sbloccare 10,2 miliardi di euro di fondi destinati all'Ungheria, precedentemente sospesi per il mancato rispetto della condizione abilitante orizzontale prevista dal regolamento (UE) 2021/1060, relativa al rispetto della Carta dei diritti fondamentali, con particolare riguardo alle persistenti carenze in materia di indipendenza della magistratura e alla normativa discriminatoria nei confronti delle persone LGBTQIA+. La decisione è stata adottata all'indomani del Consiglio europeo del dicembre 2023, nel quale l'Ungheria minacciava di bloccare sia l'apertura dei negoziati di adesione dell'Ucraina sia il nuovo pacchetto di aiuti finanziari a Kiev (v. Conclusioni del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023, EUCO 20/23). Secondo la Commissione, la riforma giudiziaria nel frattempo approvata dall'Ungheria avrebbe consentito di ritenere soddisfatta la condizione abilitante relativa all'indipendenza del potere giudiziario. Il Parlamento europeo ha contestato tale valutazione deducendo, in primo luogo, la violazione degli artt. 9 e 15 del regolamento (UE) 2021/1060 e la presenza di manifesti errori di valutazione; in secondo luogo, la violazione dell'obbligo di motivazione, in quanto la Commissione si sarebbe limitata a richiamare le modifiche legislative senza spiegare le ragioni del giudizio positivo; infine, lo sviamento di potere, sostenendo che lo sblocco dei fondi sia stato utilizzato quale strumento negoziale per ottenere il superamento del veto ungherese sulle decisioni riguardanti l'Ucraina.

europea di considerare quella violazione superata. La questione giuridica si sposta così dal comportamento dello Stato all'esercizio del potere dell'istituzione, chiamando la Corte a verificare se la decisione di attenuare o rimuovere misure fondate sulla tutela dei valori sia sorretta da un'adeguata motivazione e da una corretta applicazione del diritto dell'Unione. In altri termini, la Corte è chiamata a sindacare la sussistenza e i limiti della discrezionalità di cui dispongono le istituzioni, e in particolare la Commissione, nel valutare il rispetto delle condizioni poste dal regime di condizionalità o da altri meccanismi.

Proprio sotto questo profilo assumono particolare rilievo le conclusioni dell'Avvocata generale Ćapeta nel caso ungherese[91], nelle quali afferma che, pur disponendo di un ampio margine discrezionale nella definizione delle condizioni cui subordinare lo sblocco dei fondi, la Commissione resta successivamente vincolata ai parametri da essa stessa individuati e non può discostarsene, se non fornendo un'adeguata motivazione. In dettaglio, la verifica demandata alla Commissione non può limitarsi ad un controllo meramente formale dell'adozione delle riforme richieste. Essa deve invece accertare che le misure siano effettivamente entrate in vigore, trovino concreta applicazione e siano idonee a garantire il ripristino delle condizioni poste dal regime di condizionalità, tenendo conto anche del contesto normativo e istituzionale nel quale esse si inseriscono[92]. La valutazione della Commissione assume così portata sostanziale e sistemica.

Se la Corte dovesse accogliere questi ricorsi, emergerebbe chiaramente il potenziale del ricorso in annullamento: consentire, nell'ambito del deterioramento dei valori, di sottoporre a controllo giurisdizionale gli atti delle istituzioni inerenti all'applicazione di strumenti di pressione economica per il mancato rispetto dei valori, senza che queste ultime possano "giustificare" scelte giuridiche in virtù di motivazioni politiche e trincerarsi dietro lo scudo della discrezionalità.

Nondimeno, l'ostacolo all'utilizzo proficuo del ricorso in annullamento risiede nella rigida regola *Plaumann*[93]. Quest'ultima, originariamente conce-

[91] Conclusioni dell'AG Ćapeta, 12 febbraio 2026, causa C-225/24, *Parlamento c. Commissione*, ECLI:EU:C:2026:88.

[92] *Ibidem*, parr. 72-75, 82-88.

[93] Corte giust., sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17. Sull'art. 263, quarto comma, TFUE, e, in particolare, sulla rigidità del test *Plaumann* e sulla «presunta» complementarità con il rinvio pregiudiziale di validità, la dottrina è molto ampia; v., *ex multis*, M. Ferri, *L'impugnazione da parte dei privati degli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione. La teoria della completezza dei rimedi tra ricorso di annullamento davanti al giudice dell'Unione e ruolo delle giurisdizioni nazionali*, Pacini Editore, 2025; F. Buonomenna, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, p. 227 ss.; K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak, *EU Procedural Law*, 2ª ed., OUP, 2023, p. 275 ss.; C.

pita per bilanciare l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva con quella di preservare il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione, oggi limita fortemente la possibilità che soggetti privati la cui costituzione è volta a presidiare uno specifico interesse collettivo che trova corrispondenza in un valore di cui all'art. 2 TUE – come quello dello stato di diritto nel caso delle associazioni dei giudici – possano impugnare atti che incidono sulla salvaguardia degli stessi. Infatti, tanto nel caso del ricorso proposto contro la decisione di approvare il PRR polacco[94], quanto in

Amalfitano, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2022; I. Hadjiyianni, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces for a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *CMLR*, n. 3, 2021, p. 777 ss.; G. Contaldi, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2020, p. 10 ss.; R. Mastroianni, A. Pezza, *Access of Individuals to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, para. 4, TFEU*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2014, p. 923 ss.; C. Schepisi, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. III, Editoriale Scientifica, 2014, p. 1254 ss.; A.M. Romito, *Il ricorso per annullamento ed i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *SIE*, n. 3, 2013, p. 525 ss.; M. Condinanzi, R. Mastroianni, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, 2009, p. 109 ss.; C. Koch, *Locus Standi of Private Applicants under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy*, in *ELR*, n. 4, 2005, p. 511 ss.; A. Ward, *Locus Standi under Article 230(4) of the EC Treaty: Crafting a Coherent Test for a "Wobbly Polity"*, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 2003, p. 45 ss.; P. De Pasquale, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *DPCE*, n. 4, 2002, p. 1906 ss.; P. Manzini, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *DUE,* n. 4, 2002, p. 717 ss.; B. Nascimbene, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, n. 2, 1988, p. 39 ss.; A. Barav, *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court*, in *CMLR*, n. 2, 1974, p. 191 ss.

[94] Cause riunite T-530/22 a T-533/22, *MEDEL e a. c. Consiglio*, cit. Secondo il Tribunale: in primo luogo, non esiste una norma procedurale che consente alle associazioni di avere tale diritto (punto 43) – e si aggiunga che ciò non sembra ricavabile nemmeno dalla lettura degli artt. 2 e 19 TUE come affermato nella sentenza Corte giust., sentenza dell'8 maggio 2024, causa C-53/23, *Forumul Judecătorilor din România (Associations de magistrats)*, sulla quale si consenta il rinvio a M. Lanotte, *La richiesta (negata) delle associazioni dei giudici rumeni ad ottenere la legittimazione ad agire dinnanzi alle autorità nazionali in forza del diritto UE*, in *RCE*, n. 2, 2024, p. 264 ss. –; in secondo luogo, le associazioni non sono in grado di identificare un pregiudizio ai loro interessi in quanto la loro posizione di interlocutrici delle istituzioni dell'Unione, come esse affermano, non è sufficiente a riconoscere loro la qualità di «negoziatrice» richiesta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (punto 47); in terzo luogo, il Tribunale esclude che ci si trovi nel caso in cui le associazioni rappresentino gli interessi dei propri membri (sia dei giudici sottoposti a sanzioni – anche penali – da parte della sezione disciplinare, sia più in generale di tutti gli altri giudici, che potrebbero essere sottoposti a procedimenti disciplinari) che, a loro volta, siano legittimati ad agire, non sussistendo un nesso diretto tra la decisione e la loro situazione giuridica (punto 88).

quello volto a invalidare la decisione che chiude il MCV per la Romania[95], il Tribunale ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso per insussistenza della legittimazione ad agire delle associazioni che non soddisfacevano nessuna delle tre condizioni previste dalla giurisprudenza *Federolio c. Commissione*[96].

Di particolare interesse sono in questo caso le conclusioni dell'Avvocata generale Ćapeta, nella causa relativa all'impugnazione della ordinanza resa dal Tribunale nel caso *Medel*[97]. Pur senza mettere in discussione l'impostazione tradizionale della sentenza *Plaumann* – che parte della dottrina (e altresì i ricorrenti) ritiene invece possa essere superata alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte EDU nella causa *KlimaSeniorinnen*[98] – l'AG

[95] Causa T-1126/23, *Asociația Inițiativa pentru Justiție c. Commissione,* cit. L'associazione rivendicava la legittimazione per tre ordini di motivi: in primo luogo, in quanto rappresentante dei procuratori nazionali, essa è portatrice di un interesse istituzionale a difendere l'indipendenza della magistratura, oltre che un interesse procedurale nei procedimenti giudiziari relativi al rispetto e al rafforzamento dello stesso; in secondo luogo, perché essa ha svolto un ruolo di interlocutore privilegiato della Commissione nell'ambito del monitoraggio e della redazione delle relazioni connesse al MCV, configurandosi come soggetto "negoziatore" ai sensi della giurisprudenza *Federolio c. Commissione*; infine perché la decisione impugnata ha inciso direttamente sulle attività dell'associazione, ostacolandone l'operato in materia di tutela dello stato di diritto, oltre che sulle situazioni individuali dei giudici. Tuttavia, il Tribunale ha negato la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 263, comma 4, TFUE, tanto nel caso in cui l'associazione ha agito in nome proprio, quanto nel caso in cui essa ha rappresentato gli interessi dei suoi membri. È interessante notare la diversa estensione delle motivazioni. Da un lato, la valutazione dell'irricevibilità del ricorso proposto in proprio appare estremamente sintetica e priva di una motivazione articolata. In dettaglio, in modo sbrigativo il Tribunale argomenta che nessuna disposizione di legge attribuisce all'associazione prerogative procedurali atte a garantire la tutela giurisdizionale effettiva dei procuratori nell'ambito del MCV e che la circostanza che essa fosse un interlocutore della Commissione nell'ambito del MCV non è sufficiente per riconoscerle la qualità di negoziatrice nel contesto dell'adozione della decisione impugnata (punti 27-34). Dall'altro, la parte dell'ordinanza dedicata all'analisi della legittimazione ad agire per conto dei membri è molto più ampia, sebbene talvolta poco lineare e non sempre facilmente comprensibile. Si v. A. Marini, *The Fight for the Rule of Law Moves against Its Main Guardian: the Commission,* in *euinside*, 14 marzo 2024; Id., *Different Role, Same Criteria: the Locus Standi Regime for Professional Judicial Association,* in *RCE*, n. 1, 2025, p. 269 ss.

[96] Trib., ordinanza del 30 settembre 1997, causa T-122/96, *Federolio c. Commissione*, ECLI:EU:T:1997:142, punto 61.

[97] Conclusioni dell'AG Ćapeta, 16 aprile 2026, causa C-555/24 P, *Medel*, ECLI:EU-:C:2026:304.

[98] Corte EDU, sentenza del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*, ECHR:2024:0409JUD005360020. Sulla necessità di ridimensionare la formula *Plaumann a*lla luce della pronuncia *KlimaSeniorinnen,* v. B. Lobina, C. Meera Maharaj, *The Dismissal of the Romanian Prosecutors Annulment Action: A Critical Take*, in *VerfBlog*, 27 febbraio 2025. L'AG Ćapeta, tuttavia, non condivide tale ricostruzione. Essa osserva, anzitutto, che la sentenza della Corte EDU si colloca nel peculiare contesto del contenzioso climatico (par. 178) e concerne la nozione di «vittima» ai sensi dell'art. 34 CEDU,

suggerisce una diversa concezione dell'interesse diretto e individuale delle associazioni portatrici di interessi collettivi. L'Avvocata generale prende le mosse dall'osservazione che la giurisprudenza relativa all'art. 263, quarto comma, TFUE è stata elaborata avendo riguardo principalmente a persone fisiche e società, ossia a ricorrenti che agiscono per la tutela di interessi individuali. Le associazioni, invece, presentano una natura diversa: i loro interessi «individuali» sono, per definizione, interessi collettivi. Ne conseguirebbe che i tradizionali criteri dell'incidenza diretta e dell'incidenza individuale non possono essere trasposti automaticamente alle associazioni, ma richiedono un adattamento interpretativo che tenga conto della loro specifica funzione collettiva[99]. Sotto il profilo dell'incidenza diretta, l'AG propone di sostituire il tradizionale criterio della modifica diretta della situazione giuridica del ricorrente con quello dell'incidenza diretta sugli interessi collettivi tutelati dall'associazione. L'atto impugnato dovrebbe quindi costituire la fonte diretta degli effetti che ricadono sul bene collettivo che l'associazione è chiamata a difendere, fermo restando il requisito tradizionale dell'assenza di discrezionalità in capo al destinatario incaricato della sua attuazione[100]. Quanto all'incidenza individuale, la proposta consiste nell'individualizzare l'associazione non in ragione della sua appartenenza ad una categoria ristretta di destinatari dell'atto, secondo la logica tradizionale della formula *Plaumann*, bensì in funzione dei suoi interessi essenziali e delle sue attività statutarie. È proprio la specifica missione dell'associazione a distinguerla dalle altre associazioni e dagli stessi suoi membri. In questa prospettiva, l'identità dell'associazione coincide con l'interesse collettivo che essa è istituzionalmente chiamata a promuovere e difendere.

L'AG propone, dunque, un passaggio costituzionale interessante: vale a dire il riconoscimento di un interesse collettivo la cui tutela giurisdizionale trova titolarità negli enti esponenziali capaci di agire. Si tratta di un interesse collettivo che costituisce una posizione giuridica distinta, differenziata e qualificata, radicata nella stessa funzione istituzionale dell'associazione che propone il ricorso. L'individualizzazione richiesta dall'art. 263, quarto comma, TFUE deriverebbe, pertanto, non dalla lesione di una posizione

sicché non è direttamente trasponibile ai requisiti di legittimazione di cui all'art. 263, quarto comma, TFUE (par. 179), anche in ragione della diversa funzione del ricorso di annullamento rispetto al ricorso individuale dinanzi alla Corte EDU (parr. 180-181). Ciò nondimeno, ritiene che la logica sottesa alla pronuncia possa offrire uno spunto interpretativo: la Corte EDU avrebbe irrigidito la nozione di «vittima», richiedendo ai ricorrenti individuali la dimostrazione di una particolare intensità del rischio, e solo successivamente avrebbe riconosciuto una legittimazione autonoma delle associazioni, distinta da quella dei singoli individui i cui diritti esse tutelano (parr. 182-183).

[99] Conclusioni dell'AG Ćapeta, causa C-555/24 P, cit., parr. 189-197 e 203-205.

[100] *Ibidem*, parr. 206-212.

soggettiva individuale dei singoli, bensì dalla particolare relazione che lega l'associazione all'interesse collettivo che essa è statutariamente chiamata a promuovere e difendere.

Tale soluzione, qualora accolta dalla Corte, segnerebbe un passaggio significativo rispetto all'attuale stato dell'arte. Se, infatti, le ipotesi di legittimazione delle associazioni oggi riconosciute dall'ordinamento dell'Unione riguardano prevalentemente settori caratterizzati da una forte rilevanza economica, come la tutela dei consumatori[101], mentre altri interessi collettivi di rilievo costituzionale – quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente[102] o dello Stato di diritto – continuano a incontrare significative difficoltà di accesso al giudice, l'accoglimento della proposta dell'Avvocata generale costituirebbe un ulteriore indice del processo di costituzionalizzazione dell'Unione. Il riconoscimento della legittimazione ad agire degli enti esponenziali creerebbe le condizioni affinchè l'azione di annullamento possa dispiegare pienamente il proprio potenziale quale strumento di tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE.

4. *La componente sostanziale della giustiziabilità dell'art. 2 TUE*

Verificata la dimensione processuale della giustiziabilità dei valori, occorre ora soffermarsi sulla sua componente sostanziale, meno indagata in dottrina, ma centrale ai fini della presente trattazione. Con tale espressione si intende fare riferimento alla portata normativa dell'art. 2 TUE, ossia alla sua capacità di esprimere parametri giuridici idonei a generare obblighi sufficientemente determinati e a operare, conseguentemente, come criteri del sindacato giurisdizionale.

La strutturale indeterminatezza dei valori ha indotto la Corte di giustizia a individuare, quale principale tecnica per renderli operativi, quella della c.d. *concretizzazione*, fondata sulla lettura dell'art. 2 TUE in combinato disposto con altre disposizioni del diritto dell'Unione o alla luce di queste ultime.

L'analisi richiede, pertanto, di affrontare due questioni. In primo luogo, occorre chiarire che cosa debba intendersi per *concretizzazione*, se tale no-

[101] Si legga G. Contaldi, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2020, p. 10 ss.

[102] *Ex multis*, si v. M. Messina, *Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, p. 121 ss.; I. Anrò, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *Federalismi;* n. 11, 2022, p. 1 ss.;

zione trovi già fondamento nella giurisprudenza della Corte e quale operazione interpretativa essa descriva. In secondo luogo, è necessario individuare quali disposizioni dell'ordinamento dell'Unione siano idonee a svolgere tale funzione, vale a dire a tradurre i valori enunciati dall'art. 2 TUE in principi e obblighi giuridici sufficientemente determinati.

4.1. *L'(in)determinatezza dei valori*

Come si è già visto, l'art. 2 TUE, in quanto disposizione che esprime una funzione identitaria e assiologica, presenta una formulazione necessariamente ampia e astratta[103].

Tale carattere ha alimentato il dibattito circa la giustiziabilità dell'art. 2 TUE sul piano sostanziale. Una risposta negativa è stata formulata in modo particolarmente articolato dall'Ungheria e dalla Polonia nei ricorsi di annullamento proposti avverso il regolamento sulla condizionalità[104]. Secondo tali governi ricorrenti, il valore dello Stato di diritto costituirebbe un ideale in continua evoluzione, il cui contenuto non è suscettibile di una definizione univoca e pacifica. Ne conseguirebbe che esso non potrebbe costituire il fondamento di obblighi giuridici sufficientemente determinati né fungere, di per sé, da parametro per l'applicazione di un meccanismo sanzionatorio. Muovendo da tale premessa, i ricorrenti contestavano il tentativo del legislatore dell'Unione di precisare la nozione di Stato di diritto all'interno del regolamento. A loro avviso, infatti, la definizione contenuta nell'art. 2, lett. a), del regolamento non superava l'indeterminatezza dell'art. 2 TUE, ma si limitava a richiamare concetti caratterizzati dal medesimo livello di astrazione, quali il rispetto dei diritti fondamentali, il divieto di discriminazione e la tutela giurisdizionale effettiva. La traduzione legislativa del valore non avrebbe, pertanto, aggiunto alcun contenuto normativo realmente idoneo a renderlo più determinato. L'argomento si estende, inoltre, al rapporto tra diritto primario e diritto derivato. Secondo l'Ungheria, ammettere che il legislatore possa definire il contenuto di un valore sancito dall'art. 2 TUE attraverso una normativa settoriale comporterebbe il rischio di alterarne il significato, consentendo che differenti atti di diritto derivato attribuiscano contenuti diversi a uno stesso valore fondativo dell'Unione. In tale prospettiva, la concretizzazione dei valori da parte del legislatore non rappresenterebbe uno strumento di specificazione del diritto primario, bensì un'inammissibile ridefinizione del suo contenuto[105].

Se neppure la definizione contenuta nel regolamento condizionalità è ritenuta sufficiente a conferirgli un contenuto giuridico determinato, allora

[103] Si veda quanto già argomentato nel capitolo II.

[104] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 199 e 221.

[105] *Ibidem*, punti 205 e 206.

il problema della giustiziabilità sostanziale si pone, a maggior ragione, con riferimento agli altri valori dell'art. 2 TUE, i quali non beneficiano di analoghi tentativi di definizione. In altri termini, la critica posta mira a sostenere che l'astrattezza comporta indeterminatezza e pertanto inidoneità dei valori a fungere da parametri del sindacato giurisdizionale, e, dunque, impossibilità ad essere giustiziati. Infatti, l'Ungheria anche nell'ultima procedura di infrazione *Commissione c. Ungheria (valori dell'Unione)* ha sostenuto che l'articolo 2 TUE è una disposizione di natura generale che non può fungere da parametro sostanziale per un ricorso per inadempimento[106].

La Corte di giustizia nelle sentenze gemelle ha respinto integralmente una impostazione di questo tipo. In primo luogo, essa ricorda che il principio della certezza del diritto non impone che ogni disposizione giuridica sia formulata in termini esaustivi. Al contrario, la circostanza che una norma ricorra a nozioni giuridiche astratte non è, di per sé, incompatibile con tale principio, né richiede che il legislatore individui preventivamente tutte le possibili ipotesi applicative[107]. In secondo luogo, la Corte ha chiarito che l'art. 2, lett. a), del regolamento sulla condizionalità non mira a fornire una definizione esaustiva di tale nozione, ma si limita a individuare, ai soli fini dell'applicazione del regolamento, alcuni dei principi che ne costituiscono espressione e che il legislatore ha ritenuto maggiormente rilevanti rispetto all'obiettivo di tutela del bilancio dell'Unione[108]. La disposizione, pertanto, non modifica né ridefinisce il significato del valore sancito dall'art. 2 TUE, ma ne specifica soltanto alcune manifestazioni. È proprio in questo passaggio che la Corte ha formulato l'affermazione destinata ad assumere rilievo sistematico secondo cui l'art. 2 TUE «non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica», bensì contiene valori che «*sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri*»[109].

Se da un lato si è già sottolineata la portata innovativa di questo passaggio nella misura in cui riconosce la natura giuridica dei valori dell'art. 2 TUE, escludendo che essi possano essere qualificati come mere clausole programmatiche, rilevante in questa sede è invece approfondire il meccanismo attraverso il quale i valori acquistano operatività: essi non producono direttamente obblighi giuridici specifici, ma vengono progressivamente tradotti in principi giuridici, dai quali discendono obblighi sufficientemente determinati da poter fungere da parametro del sindacato giurisdizionale.

[106] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria,* cit., punto 513.

[107] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 223-226.

[108] *Ibidem,* punti 227-230.

[109] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 232; causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 264. Nello stesso senso altresì causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit. punto 525.

Da questa pronuncia si ricava che l'art. 2 TUE, anche se giuridicamente vincolante, deve essere accompagnato da un'altra disposizione affinché possa concretizzarsi. In altri termini, si delinea uno schema triadico articolato nei passaggi: 1) valore; 2) principio; 3) obbligo giuridico. Tale sequenza descrive un percorso che, muovendo dal livello assiologico-fondativo (valori), attraversa quello normativo-generale (principi), per giungere infine al livello normativo-specifico (regole o obblighi precisi). Questo processo si fonda sulla distinzione dogmatica, ricostruibile a partire dal lessico dei Trattati, tra i due concetti, valori e principi: i valori, quali fondamenta dell'ordinamento europeo che sanciscono ciò che quell'ordinamento è e vuole rappresentare (sia nella dimensione interna che esterna) si presentano più generici e indeterminati; i principi, quali estrinsecazione o, meglio, concretizzazione dell'art. 2 TUE, idonei, in quanto (più) precisi nel loro contenuto, a regolare l'agire dell'organizzazione europea e dei singoli Stati membri[110].

Tale modello di giustiziabilità mediata è stato d'altronde quello che la Corte ha seguito, ancora prima di esplicitarlo nelle sentenze gemelle, già prima della pronuncia *ASJP*, nella quale ha reso giustiziabile il valore dello Stato di diritto per il tramite del principio di indipendenza, ovverosia attraverso il combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE[111].

E allora prima di chiarire come l'ultima sentenza *Commissione c. Ungheria*, in cui la Corte accerta la violazione dell'art. 2 TUE "da solo" e non in combinato disposto, si inserisca nel modello di giustiziabilità dei valori, facendo venire meno quello schema triadico e, di conseguenza, anche quella distinzione dogmatica tra principi, diritti e valori, occorre approfondire il concetto di concretizzazione e verificare quale operazione la Corte compie con l'uso di questa nozione.

5. *La nozione di "concretizzazione"*

In via preliminare per comprendere cosa implichi la tecnica della "concretizzazione" appare opportuno soffermarsi su tale nozione, al fine di chiarirne in primo luogo il significato per poi verificarne la corrispondenza con la prassi della Corte di giustizia.

[110] Si v. sulla distinzione già richiamata tra principi e valori nell'ordinamento europeo, M. L. Fernandez Esteban, *Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order*, cit., p. 129 ss.

[111] Sulla tecnica dei combinati disposti, v. M. Bonelli e M. Claes, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *EuConst*, n. 3, 2018, p. 622 ss., spec. p. 627.

Si può osservare che sul piano etimologico, il termine "concretizzazione" deriva dal latino *concrescere*, composto da *con-* e *crescere*, e indica originariamente il "*crescere insieme*", ossia il processo attraverso il quale elementi distinti si aggregano fino a formare una realtà compatta e determinata. Da tale radice deriva *concretus*, che designa ciò che ha acquisito consistenza e forma, in opposizione a ciò che è *abstractus*, ossia separato e indeterminato. In questa prospettiva, provando a ragionare sulla concretizzazione di una disposizione, il concetto rinvia all'idea di un contenuto che, da inizialmente indeterminato o generale, acquista consistenza attraverso un processo di specificazione.

Questa origine semantica consente di cogliere anche un ulteriore profilo strettamente connesso, ovverosia l'attività del giudice alla base della concretizzazione. La domanda è se essa si limita a esprimere un'operazione di mera specificazione, o può anche indicare un processo di formazione e stabilizzazione del contenuto normativo. In altri termini, essa rinvia non solo alla chiarificazione di un significato già implicito, ma anche alla sua progressiva costruzione attraverso l'interazione di più elementi normativi.

La dottrina che indaga la teoria generale del diritto ha proposto diverse ricostruzioni di tale concetto, che, pur nella loro eterogeneità, convergono nell'individuare nella concretizzazione un processo di progressiva determinazione normativa.

Secondo Arthur Dyèvre, la concretizzazione consiste nel passaggio da una norma generale a una norma più specifica, funzionale alla risoluzione di casi concreti[112]. Essa non coincide con la sola interpretazione, ma comprende tre momenti logicamente distinti: a) *l'interpretazione in senso stretto*, quale attività cognitiva diretta ad accertare il significato dell'enunciato normativo; b) la *specificazione*, consistente nella scelta tra più letture semanticamente ammissibili quando la norma è indeterminata; e, infine, c) *l'adozione della norma concretizzante*, che conferisce efficacia giuridica alla soluzione prescelta. Secondo l'autore, la peculiarità della concretizzazione risiede dunque nella sua dimensione istituzionale: mentre l'interpretazione può essere svolta da chiunque, solo gli organi investiti di pubblici poteri (tanto un organo giurisdizionale quanto un organo amministrativo o legislativo) sono in grado di trasformare il risultato interpretativo in una norma giuridicamente vincolante. Ciò in particolare quando la norma da concretizzare è indeterminata, caso in cui la specificazione prescelta e, a maggior ragione, la norma concretizzante non possono, per definizione, essere giustificate esclusivamente sulla base di argomenti interni all'ordinamento giuridico. La loro giustificazione

[112] A. Dyèvre, *Comprendre et analyser l'activité décisionnelle des cours et des tribunaux: l'intérêt de la distinction entre interprétation et concrétisation*, in *Jus Politicum*, n. 4, 2010, spec. parte I, sez. A-B.

richiede, secondo l'autore, inevitabilmente il ricorso a considerazioni di carattere morale, di filosofia politica, di efficienza economica e ad altri criteri extragiuridici[113].

La concretizzazione sembra essere allora una tecnica che presuppone un'attività di specificazione che non è meramente deduttiva, ma implica margini di scelta e, dunque, di costruzione giuridica[114]. Particolarmente significativa, in questa prospettiva, è la ricostruzione proposta da Riccardo Guastini, secondo cui la concretizzazione costituisce una delle principali forme di costruzione giuridica, accanto ad altre operazioni quali la creazione di lacune assiologiche, l'elaborazione di norme implicite, l'istituzione di gerarchie assiologiche, il bilanciamento tra principi e la soluzione delle antinomie[115]. Più precisamente, egli sostiene che la concretizzazione dei principi consiste in «una peculiare forma di elaborazione di norme inespresse»[116], vale a dire di regole ricavate mediante argomentazione e non direttamente desumibili dal testo normativo[117]. Ne consegue che essa non rappresenta un'attività meramente ricognitiva, bensì un'operazione creativa, attraverso la quale l'interprete contribuisce a determinare il contenuto normativo del principio[118].

[113] *Ibidem*, parte III.

[114] R. Guastini, *Il realismo giuridico ridefinito*, in *Revus*, n. 19, 2013, p. 97 ss., spec. 102.

[115] *Ibidem,* p. 102.

[116] *Ibidem*, nota n. 15.

[117] *Ibidem*, p. 102 e nota 26, secondo il quale «applicare un principio significa concretizzarlo, ossia ricavarne argomentativamente regole inespresse»; nella medesima nota l'autore rinvia a G. Pino, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

[118] Una diversa ricostruzione è proposta da Otto Pfersmann, il quale distingue nettamente il momento dell'interpretazione da quello della concretizzazione. A suo avviso, l'interpretazione costituisce un'attività esclusivamente cognitiva, volta ad accertare il significato degli atti linguistici che esprimono una norma e ad individuare le diverse opzioni giuridicamente ammissibili. La concretizzazione interviene soltanto in un momento successivo e coincide con l'attività di applicazione-produttiva della norma, attraverso la quale uno degli esiti interpretativi possibili viene trasformato in una prescrizione giuridicamente vincolante. L'indeterminatezza della norma non esclude infatti la sua normatività, ma amplia semplicemente lo spazio di scelta attribuito all'organo competente alla concretizzazione. V. O. Pfersmann, *Explanation and Production: Two Ways of Using and Constructing Legal Argumentation*, in D.M. Gabbay, P. Canivez, S. Rahman e A. Thiercelin (eds.), *Approaches to Legal Rationality*, Springer, 2010, p. 281 ss. Muovendo da tale impostazione, Pfersmann mette in luce anche gli effetti sistematici della concretizzazione, formulando quello che definisce il «paradosso della concretizzazione». Secondo l'A., il processo di concretizzazione si sviluppa lungo la gerarchia delle fonti attraverso una progressiva specificazione delle norme: ciascuna norma inferiore si rivolge a una cerchia di destinatari più ristretta e disciplina comportamenti sempre più determinati rispetto alla norma superiore. Ne deriva una peculiare inversione funzionale della gerarchia. Se, infatti, la norma superiore conferisce validità alla produzione della norma inferiore, è quest'ultima, in quanto più concreta, a disciplinare direttamente i comportamenti

Per questa ragione, Guastini qualifica la costruzione giuridica come un'attività genuinamente "nomopoietica", una forma di "legislazione interstiziale" svolta da giudici e giuristi[119].

Nel complesso, queste diverse posizioni dottrinali convergono nel ritenere che la concretizzazione non sia una mera operazione interpretativa in senso stretto, ma un'attività che si colloca al confine tra interpretazione e produzione normativa. Tale pluralità di ricostruzioni costituisce il necessario punto di partenza per analizzare l'uso che la Corte di giustizia fa della nozione di concretizzazione. Ben prima della sentenza *ASJP*, nella quale il termine viene impiegato per la prima volta con riferimento al valore dello Stato di diritto, la nozione di concretizzazione era infatti già presente nella giurisprudenza della Corte quale tecnica di funzionamento interno delle norme e di collegamento tra disposizioni appartenenti a diversi livelli. Occorre, pertanto, ricostruire il significato che tale nozione aveva progressivamente assunto nella giurisprudenza europea prima della sua applicazione all'art. 2 TUE per comprenderne l'impiego nell'ambito valoriale.

Si è osservato in dottrina che la Corte non utilizza esclusivamente il verbo *concretizzare*, ma ricorre anche ad altri sintagmi[120] – che tra l'altro variano anche a seconda delle diverse versioni (e anche traduzioni) linguistiche delle sentenze – tra i quali si *trovano espressione*[121], *dare attuazione*[122], *precisare*[123], dare espressione concreta[124] talvolta impiegandoli come sinonimi. Tale oscillazione terminologica rischia di generare ambiguità sul piano con-

dei destinatari, rendendo effettivamente obbligati, vietati o consentiti determinati comportamenti. La concretizzazione rappresenta dunque il meccanismo attraverso il quale la validità formale discendente dalla norma superiore si traduce nella concreta regolazione delle situazioni giuridiche. Si v. O. Pfersmann, *La production des normes: production normative et hiérarchie des normes*, in D. Chagnollaud e M. Troper (dirs.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. II, *Distribution des pouvoirs,* Dalloz, 2012, p. 483 ss., spec. pp. 500-510.

[119] R. Guastini, *Il realismo giuridico ridefinito,* cit., p. 102.

[120] La dottrina che ha affrontato questo profilo è ancora piuttosto limitata. In tale contesto, si segnala l'originale contributo di Y. Lorans, *La reconnaissance des normes de concrétisation des valeurs de l'Union par la CJUE : vers une gouvernance des valeurs ?*, in *Cahiers de droit européen*, n. 2, 2025, p. 55 ss. V. anche l'originale contributo in tema di concretizzazioni dei diritti dei lavoratori, si v. L. Cecchetti, *Diritti dei lavoratori e legislatore dell'Unione europea. Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali*, Giappichelli, 2026, p. 225 ss.

[121] Tra i vari riferimenti citati da Yann Lorans, Corte giust., sentenza del 20 maggio 2010, causa C-56/09, *Zanotti*, ECLI:EU:C:2010:288, punto 24; sentenza del 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Glatzel,* ECLI:EU:C:2014:350, punto 43; sentenza 5 luglio 2017, causa C-190/16, *Fries*, ECLI:EU:C:2017:513, punto 29.

[122] Corte giust., parere 1/76 del 26 aprile 1977, *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo di immobilizzazione della navigazione interna*, ECLI:EU:C:1977:63, punto 1.

[123] Corte giust., sentenza del 16 novembre 1977, causa 13/77, *G.B.-INNO-BM c. ATAB,* ECLI:EU:C:1977:185, punto 29.

[124] Corte giust., sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, ECLI:EU-:C:2010:21, punto 21.

cettuale. Ricostruire per ciascuna di queste espressioni un autonomo significato semantico e giuridico risulterebbe artificioso alla luce di una prassi giurisprudenziale che non sembra seguire un criterio terminologico rigoroso[125]. Tuttavia, è possibile esaminare sistematicamente l'impiego del verbo *concretizzare* quale indice di una specifica operazione giuridica, al fine di individuarne le diverse funzioni nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nelle conclusioni degli Avvocati generali, che hanno contribuito in misura significativa alla sua elaborazione[126].

Come si vedrà nei paragrafi successivi, si possono individuare, in termini analitici, due tendenze, o meglio, funzioni ricorrenti nell'uso della nozione di "concretizzazione" da parte della Corte di giustizia. Una prima funzione può essere definita *ricognitiva*. In tali ipotesi, la concretizzazione consiste nel dichiarare che un principio generale trova espressione in una disposizione più specifica dell'ordinamento. La Corte non attribuisce al principio un contenuto ulteriore, né contribuisce alla sua elaborazione, ma si limita a riconoscere l'esistenza di un collegamento normativo già previsto espressamente dall'ordinamento. La disposizione richiamata – generalmente, ma non necessariamente, di diritto derivato – costituisce così l'espressione normativa di quel principio in un determinato ambito materiale. La concretizzazione assume, pertanto, una funzione dichiarativa del diritto vigente: rende esplicito un rapporto già immanente all'ordinamento e consente il passaggio dal generale al particolare senza modificare, nè alterare il contenuto normativo del principio o ricavarne un nuovo e ulteriore significato.

Accanto a tale funzione se ne può individuare una seconda, che invece può essere chiamata *integrativa.* In questo caso, il termine concretizzare designa il processo attraverso il quale il contenuto di una disposizione viene costruito mediante l'interazione tra più disposizioni, l'elaborazione giurisprudenziale o la combinazione di entrambe. La Corte non si limita a riconoscere un collegamento già esistente, ma concorre alla sua formazione, trasformando un enunciato generale in obblighi giuridici progressivamente

[125] Come osservato da Lorans, *La reconnaissance des normes de concrétisation des valeurs de l'Union par la CJUE : vers une gouvernance des valeurs*, cit., pp. 70-72 la vera difficoltà non risiede solo nella pluralità delle formule impiegate, ma anche nell'assenza di criteri metodologici espliciti che consentano di individuare quando una disposizione debba essere considerata quale concretizzazione di un'altra. Tale rilievo non appare, tuttavia, del tutto persuasivo, poiché sembra postulare la possibilità di ricondurre la concretizzazione a un metodo unitario. Quando il contenuto di un principio viene ricavato attraverso il coordinamento di più disposizioni e la costruzione di combinati disposti, l'operazione presenta invece una natura eminentemente argomentativa, il cui svolgimento dipende dalla struttura del materiale normativo rilevante nel singolo caso.

[126] Dal punto di vista metodologico, la ricerca ha scrutinato tutti i risultati ottenuti su Curia con i lemmi "concretizzazione" e "concretizzare".

più determinati e concretamente applicabili. La concretizzazione svolge così una funzione costruttiva dell'ordinamento, poiché contribuisce alla determinazione del contenuto precettivo del principio e alla definizione della sua portata normativa.

La distinzione tra le due funzioni non assume un rilievo meramente descrittivo, ma riflette due diverse modalità attraverso cui la Corte utilizza la tecnica della concretizzazione. Nella concretizzazione *ricognitiva*, il giudice individua e rende esplicito il nesso normativo già presente nell'ordinamento, spesso mediante rinvii meramente formali ad altre disposizioni; nella concretizzazione *integrativa*, invece, partecipa alla costruzione di tale collegamento, concorrendo alla progressiva determinazione del contenuto normativo del principio e del valore ricavabile non già dal mero rinvio, quanto dalla lettura sistematica.

Ferma questa distinzione, occorre ora esaminare le pronunce nelle quali la Corte ha fatto ricorso alla nozione di *concretizzazione* quale tecnica argomentativa. Tale ricostruzione – che escluderà gli usi meramente descrittivi o linguistici del verbo "concretizzare"[127], concentrandosi esclusivamente sui

[127] Non sembrano invece riconducibili alle categorie individuate nel testo alcune pronunce nelle quali il termine «concretizzazione» è impiegato in senso meramente descrittivo o linguistico, senza designare una specifica tecnica argomentativa fondata sul rapporto tra disposizioni normative. In tali ipotesi, la nozione assume significati eterogenei, quali la progressiva attuazione di un principio, la traduzione operativa di scelte discrezionali, la specificazione di indirizzi politici o la trasformazione di principi organizzativi in regole procedurali. Così, nella sentenza *Equal Opportunities Commission* (del 7 luglio 1992, causa C-9/91, ECLI:EU:C:1992:297), la Corte utilizza la nozione di concretizzazione per descrivere il carattere graduale dell'attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne sancito dalla direttiva 79/7, il quale trova realizzazione attraverso un sistema di deroghe temporanee giustificate dall'esigenza di salvaguardare l'equilibrio finanziario dei regimi previdenziali. La concretizzazione non designa qui il rapporto tra una norma generale e una norma speciale, ma un processo di progressiva realizzazione del principio nel tempo. Analogamente, nella sentenza *Commissione e a. c. Kadi* (del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518), la Corte afferma che gli atti impugnati «concretizzano scelte frutto di valutazioni complesse e di un ampio margine discrezionale», utilizzando il termine per indicare il momento in cui valutazioni politico-amministrative vengono tradotte in atti giuridici determinati e, come tali, assoggettati al controllo di legittimità del giudice dell'Unione.

Nelle conclusioni dell'AG Wathelet nella causa *Commissione c. Consiglio* (del 17 marzo 2015, causa C-425/13, ECLI:EU:C:2015:174, parr. 46, 79, 164, 184 e 192), la nozione compare nel contesto dell'art. 218 TFUE. Il Consiglio sostiene, in sostanza, che le posizioni negoziali dettagliate costituiscano una concretizzazione delle direttive di negoziato, ossia la loro progressiva specificazione nel corso del negoziato internazionale. L'avvocato generale respinge tale impostazione, ritenendo che una simile concretizzazione si tradurrebbe in un'ingerenza nella competenza negoziale della Commissione e altererebbe l'equilibrio istituzionale; egli ammette tuttavia una diversa forma di concretizzazione, di carattere sistemico, realizzabile mediante strumenti di coordinamento interistituzionale idonei a dare attuazione ai principi di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione.

casi in cui esso è impiegato per descrivere un rapporto normativo tra disposizioni o il processo di determinazione del contenuto di una norma – consentirà di individuarne l'evoluzione giurisprudenziale e costituirà il necessario presupposto per verificare come la tecnica della concretizzazione sia stata successivamente impiegata con riguardo ai singoli valori dell'art. 2 TUE e quale grado di concretizzazione ciascuno di essi abbia progressivamente raggiunto.

5.1. *La concretizzazione con funzione ricognitiva*

Sono numerose le sentenze e le conclusioni degli avvocati generali nelle quali il termine *concretizzazione* è impiegato con una funzione essenzialmente ricognitiva. In tali casi, la Corte non sviluppa il contenuto di un principio né introduce nuovi elementi normativi, ma si limita a rendere manifesto il rapporto, già presente nell'ordinamento, tra disposizioni che può assumere la forma di un mero rinvio o, più frequentemente, di una relazione di specificazione. Le pronunce e le conclusioni possono essere ordinate in ragione delle fonti, tra le quali tale rapporto si instaura. La concretizzazione può

Nelle conclusioni dell'AG Bot nella causa *Florescu* (del 21 dicembre 2016, causa C-258/14, ECLI:EU:C:2016:995, parr. 52 e 67), il memorandum d'intesa concluso nell'ambito dell'assistenza finanziaria è qualificato come concretizzazione degli obiettivi generali di risanamento economico perseguiti dall'Unione: la nozione è qui impiegata per descrivere il passaggio da impegni formulati in termini generali a obblighi più dettagliati, senza riguardare direttamente le misure nazionali di attuazione. Ancora diverso è l'impiego della nozione nelle conclusioni dell'AG Cosmas nella causa *Commissione c. Germania* (del 17 febbraio 1998, causa C-191/95, ECLI:EU:C:1997:279, parr. 13 e 20), ove il principio di collegialità della Commissione è descritto come concretizzato nelle specifiche regole procedurali che disciplinano l'adozione e l'autenticazione degli atti, con la conseguenza che esso non può essere applicato con intensità variabile a seconda della natura delle decisioni adottate.

Infine, nelle conclusioni dell'AG Trstenjak nella causa *Dominguez* (dell'8 settembre 2011, causa C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, par. 76), la concretizzazione assume una funzione teorica distinta da quelle che saranno esaminate: essa non descrive il rapporto tra disposizioni, bensì individua una condizione di operatività delle norme della Carta dei diritti fondamentali. La necessità di concretizzazione caratterizza, infatti, i «principi» ai sensi dell'art. 52, par. 5, della Carta, i quali richiedono un intervento del legislatore per produrre effetti giuridici concreti; per converso, l'assenza di tale esigenza costituisce un indice della natura immediatamente operativa di una disposizione, come nel caso del diritto alle ferie annuali retribuite di cui all'art. 31, par. 2, della Carta.

Ancora diverso è l'impiego della nozione nelle conclusioni dell'AG Szpunar nella causa *Diageo Brands* (del 3 marzo 2015, causa C-681/13, ECLI:EU:C:2015:137, par. 42), ove l'aggiunta dell'avverbio «manifestamente» nella trasformazione della Convenzione di Bruxelles nel regolamento n. 44/2001 è qualificata come concretizzazione dell'eccezionalità della clausola di ordine pubblico. La nozione non descrive qui un rapporto di specificazione tra disposizioni, bensì una tecnica legislativa mediante la quale il legislatore dell'Unione rende più esplicito e rigoroso un criterio già desumibile dalla disciplina previgente, al fine di rafforzare il principio della libera circolazione delle decisioni giudiziarie.

infatti operare: *i)* tra due disposizioni di diritto primario; *ii)* tra una disposizione di diritto primario e una di diritto derivato; *iii)* tra due disposizioni di diritto derivato.

La prima ipotesi ricorre quando la relazione di concretizzazione si instaura interamente tra disposizioni di diritto primario. In tali casi, la Corte utilizza il termine per descrivere il rapporto di specificazione esistente tra una disposizione del Trattato formulata in termini generali e un'altra disposizione del medesimo Trattato che ne esprime il contenuto con maggiore precisione in uno specifico settore materiale.

Il primo esempio è rappresentato dalla sentenza *Walrave e Koch*, nella quale la Corte impiega per la prima volta il verbo *concretizzare*[128]. In tale pronuncia essa afferma che l'art. 59 CEE costituisce la concretizzazione del principio generale di non discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 7 CEE[129]. La Corte non attribuisce un contenuto ulteriore al principio di uguaglianza, ma si limita a evidenziare come esso trovi, nell'ambito della libera prestazione dei servizi, una disciplina più specifica[130].

La medesima tecnica argomentativa si rinviene nella sentenza *Commissione c. Germania*[131]. In quel caso la Corte afferma che l'art. 76 TCEE costituisce la concretizzazione dell'obbligo generale di leale cooperazione sancito dall'art. 5 TCEE (oggi art. 4, par. 3, TUE). Anche qui la concretizzazione non introduce un obbligo nuovo, ma chiarisce che esiste un rapporto tra una disposizione di carattere generale e una norma settoriale del Trattato che ne precisa il contenuto nell'ambito della politica dei trasporti[132]. L'obbligo generale di cooperazione trova così una specificazione nell'obbligo degli Stati membri di astenersi dall'adottare misure idonee a compromettere gli obiettivi perseguiti dalla disciplina dei trasporti.

Nello stesso senso si collocano anche alcune conclusioni degli avvocati generali. Nelle conclusioni rese nella causa *CAS SpA*, l'avvocata generale Trstenjak osserva che l'art. 255 CE costituisce la concretizzazione del principio di trasparenza enunciato dall'art. 1, secondo comma, UE, realizzando

[128] Corte giust., sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch,* ECLI:EU:C:1974:140.

[129] *Ibidem*, punto 32.

[130] *Ibidem*, punti 31-34. Muovendo da tale rapporto, la Corte ricava che il divieto di discriminazione opera nei settori disciplinati dalle libertà di circolazione e non si limita ai rapporti regolati da atti statali, ma si estende anche alle norme di natura privatistica che disciplinano collettivamente attività economiche, come i regolamenti sportivi. Sull'incidenza dei diritti fondamentali dell'UE nei rapporti tra soggetti privati, v. F. Costamagna, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022.

[131] Corte giust., sentenza del 19 maggio 1992, causa C-195/90, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1992:219, punto 36.

[132] *Ibidem*.

al contempo il diritto di accesso ai documenti riconosciuto dall'art. 42 della Carta[133]. Analogamente, nelle conclusioni presentate nella causa *Kieffer e Thill*, l'avvocato generale Elmer qualifica l'art. 3 B, terzo comma, del Trattato come concretizzazione del principio di proporzionalità[134].

In queste ipotesi la Corte individua rapporti di specificazione già presenti nella struttura dei Trattati. La concretizzazione è volta a precisare come disposizioni formulate in termini generali trovino espressione in norme più specifiche del medesimo livello.

La medesima funzione ricognitiva si riscontra quando la relazione di concretizzazione si instaura tra una disposizione di diritto primario e una disposizione di diritto derivato. In tali ipotesi la Corte considera l'atto di diritto derivato quale strumento attraverso il quale un principio o una disposizione del Trattato trovano una disciplina più dettagliata in uno specifico settore materiale[135]. La concretizzazione descrive, dunque, il rapporto di specificazione tra il diritto primario e la disciplina settoriale adottata dal legislatore dell'Unione.

La sentenza *Hennigs e Mai* costituisce un primo esempio. La Corte afferma che il principio generale di non discriminazione in ragione dell'età trova concretizzazione nella direttiva 2000/78[136]. Quest'ultima non introduce il principio, ma ne costituisce la specificazione normativa nel settore dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, rendendone possibile l'applicazione attraverso una disciplina dettagliata. Analoga impostazione emerge nella sentenza *Zimmermann*, nella quale la Corte osserva che, nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, il principio di parità di trattamento si concretizza nel principio di neutralità fiscale prevista dall'art. 13, parte A, par. 1, lett. g), della sesta direttiva 77/388/CEE[137]. Anche in questo caso la concretizzazione non comporta alcun ampliamento del contenuto del principio, ma individua nella normativa derivata la sua declinazione settoriale.

Le conclusioni degli avvocati generali confermano il carattere sistematico di tale impostazione. Così l'avvocato generale Bot, nella causa *M.M.*, quali-

[133] Conclusioni dell'AG Trstenjak, 13 marzo 2008, causa C-204/07 P, *CAS SpA*, ECLI:EU:C:2008:175, par. 94.

[134] Conclusioni dell'AG Elmer, 27 febbraio 1997, causa C-114/96, *Kieffer e Thill*, ECLI:EU:C:1997:99, par. 19.

[135] Interessanti in questo senso le conclusioni dell'AG Trstenjak del 4 settembre 2008, causa C-445/06, *Danske Slagterier,* ECLI:EU:C:2008:464, par. 80: «[I]l diritto derivato *concretizza* il diritto primario e, entro questi limiti, costituisce il parametro esclusivo di valutazione dell'operato degli Stati membri; per tale motivo non è possibile fare ricorso alle cause di giustificazione previste dal diritto primario».

[136] Corte giust., sentenza dell'8 settembre 2011, cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Hennigs e Mai*, ECLI:EU:C:2011:560, punto 47.

[137] Corte giust., sentenza del 15 novembre 2012, causa C-174/11, *Zimmermann,* ECLI:EU:C:2012:716, punto 33.

fica le direttive qualifiche e procedure come concretizzazione del diritto a essere ascoltato nell'ambito della protezione internazionale[138], mentre, nelle conclusioni rese nella causa *H.N.*, individua nella direttiva procedure la concretizzazione del principio di buona amministrazione attraverso la previsione di specifici obblighi procedurali[139].

L'avvocata generale Kokott, in *Commissione c. Grecia*, rileva che nelle conclusioni relative alla causa *Raffinerie Mediterranee*, osserva che la direttiva sulla responsabilità ambientale concretizza, oltre al principio "chi inquina paga", anche i principi di azione preventiva e di correzione del danno alla fonte di cui all'art. 174 CE[140]. Analogamente, l'avvocato generale Alber rileva che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità trova concretizzazione nelle norme di diritto derivato relative alla libera circolazione dei lavoratori e al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale[141]. Nella stessa prospettiva, l'avvocata generale Kokott, nelle conclusioni rese nelle cause riunite *Jonkman*, afferma che l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 concretizza il principio della parità di trattamento tra uomini e donne[142]. Analoga osservazione compare, sia pure incidentalmente, nelle conclusioni rese nella causa *X*, ove l'art. 4 della direttiva 2006/54 è qualificato come concretizzazione del principio della parità retributiva[143].

La medesima tecnica argomentativa ricorre, inoltre, con riferimento a discipline settoriali aventi funzione di *lex specialis*. Nelle conclusioni rese nella causa *Van Vliet*, l'avvocato generale Reischl afferma che il regolamento n. 67/67 concretizza i criteri generali previsti dall'art. 85, n. 3, CEE[144], mentre

[138] Conclusioni dell'AG Bot, 26 aprile 2012, causa C-277/11, *M. M.*, ECLI:EU:C:2012:253, parr. 18, 22, 51, 68.

[139] Conclusioni dell'AG Bot, 7 novembre 2013, causa C-604/12, *H. N.*, ECLI:EU:C:2013:714, par. 64. Secondo l'AG il diritto a una buona amministrazione nell'esame delle domande di protezione internazionale si concretizza attraverso il riconoscimento di obblighi procedurali in capo all'amministrazione e attraverso l'instaurazione di una stretta collaborazione tra essa e il richiedente asilo previsti dagli artt. 8, par. 2, lett. a), 23, par. 2, primo comma, 10 e 13 della direttiva 2005/85.

[140] Conclusioni dell'AG Kokott, 22 ottobre 2009, cause riunite C-378/08, C-379/08 e C-380/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) e a.*, ECLI:EU:C:2009:650, par. 88.

[141] Conclusioni dell'AG Alber, 30 aprile 1998, causa C-185/96, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:1998:180, par. 21.

[142] Conclusioni dell'AG Kokott, 29 marzo 2007, cause riunite C-231/06 – C-233/06, *Jonkman e a.*, ECLI:EU:C:2007:204, par. 30.

[143] Conclusioni dell'AG Kokott del 15 maggio 2014, causa C-318/13, *X*, ECLI:EU:C:2014:333, nota 8.

[144] Conclusioni dell'AG Reischl, 17 settembre 1975, causa 25/75, *Van Vliet*, ECLI:EU:C:1975:108, p. 1117, ove il regolamento n. 67/67, relativo agli accordi di distribuzione esclusiva, è qualificato come *concretizzazione* dei criteri generali di esenzione di cui all'art. 85, n. 3, CEE (oggi art. 101 TFUE). La concretizzazione è intesa come specificazione normativa di una deroga al divieto generale di cui all'art. 85, n. 1, con la conseguenza che tali disposizioni devono essere interpretate restrittivamente.

l'avvocato generale Léger, nella causa *Altmark*, qualifica il regolamento n. 1191/69 come concretizzazione della disciplina generale degli aiuti di Stato prevista dal Trattato[145].

Infine, nelle conclusioni rese nella causa *Promusicae*, l'avvocata generale Kokott osserva che la direttiva 95/46 realizza e concretizza il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali[146]. Un'analoga relazione di specificazione è individuata anche con riferimento al principio della certezza del diritto. Nelle conclusioni rese nella causa *Vonk Noordegraaf*, la stessa afferma infatti che l'art. 137, par. 1, del regolamento n. 73/2009 concretizza tale principio nell'ambito dell'assegnazione dei diritti all'aiuto, traducendo un'esigenza generale dell'ordinamento in una disciplina dettagliata concernente le modalità di attribuzione dei benefici[147].

La seconda ipotesi mette in luce il ruolo del legislatore dell'Unione. La concretizzazione non è il risultato dell'attività interpretativa della Corte, ma della scelta legislativa di tradurre principi e disposizioni del diritto primario in discipline settoriali. La Corte si limita a ricostruire tale rapporto, riconoscendo nella normativa derivata la manifestazione operativa di principi già statuiti nei Trattati.

In terzo luogo, la funzione ricognitiva della concretizzazione può operare anche interamente all'interno del diritto derivato.

La sentenza *VKI v Amazon EU* costituisce un esempio significativo. In tale occasione, la Corte afferma che l'art. 6, par. 1, del regolamento Roma II concretizza il principio generale della *lex loci damni* sancito dall'art. 4, par. 1, del medesimo regolamento[148]. La concretizzazione assume quindi la forma

[145] Conclusioni dell'AG Léger, 19 marzo 2002, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2002:188, par. 33, in cui la nozione di "concretizzazione" è impiegata dall'AG per chiarire il rapporto tra le disposizioni generali del Trattato in materia di aiuti di Stato e la disciplina settoriale dei servizi pubblici di trasporto. In un contesto in cui il giudice nazionale era chiamato a stabilire se sovvenzioni pubbliche concesse per il trasporto locale dovessero essere valutate direttamente alla luce degli artt. 92 e 77 CE oppure del regolamento n. 1191/69, l'AG afferma che quest'ultimo, quale *lex specialis*, "concretizza" le norme del Trattato, ossia ne specifica le condizioni di applicazione.

[146] Conclusioni dell'AG Kokott, del 18 luglio 2007, causa C-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae) c. Telefónica de España SAU*, ECLI:EU:C:2007:454, parr. 53 e 57, ove la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati dà attuazione e al tempo stesso specifica il contenuto operativo di un diritto fondamentale, quale il diritto alla protezione dei dati personali. Come affermato dall'Avvocato generale, tali direttive non si limitano a riprodurre il diritto fondamentale, ma ne realizzano e concretizzano l'obiettivo di tutela, estendendone l'efficacia anche nei rapporti tra privati.

[147] Conclusioni dell'AG Kokott, 6 febbraio 2014, causa C-105/13, *Vonk Noordegraaf*, ECLI:EU:C:2014:64, par. 49.

[148] Corte giust., sentenza del 28 luglio 2016, causa C-191/15, *VKI v Amazon EU*, ECLI:EU:C:2016:612, punto 72.

di una specificazione interna allo stesso atto normativo: la regola generale sul criterio di collegamento viene adattata al particolare settore della concorrenza sleale, senza che il principio subisca alcuna modificazione del proprio contenuto.

Alcune conclusioni degli avvocati generali confermano la ricorrenza di tale tecnica argomentativa. Nelle cause *Commissione c. Germania*[149] e *Commissione c. Francia*[150], gli avvocati generali Van Gerven e Alber qualificano l'art. 4 della direttiva 79/409/CEE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, quale concretizzazione degli obblighi generali enunciati dall'art. 3 della medesima direttiva in materia di tutela degli habitat naturali. Analogamente, nelle conclusioni rese nella causa *Commissione c. Regno Unito* l'avvocata generale Stix-Hackl considera l'art. 1 del regolamento n. 2241/87 una concretizzazione dell'obbligo generale previsto dall'art. 5 del regolamento n. 170/83, poiché ne specifica le modalità di attuazione attraverso una disciplina dei controlli sulle attività di pesca, volta ad assicurare il rispetto delle quote di cattura assegnate agli Stati membri[151]. La stessa impostazione emerge, infine, nelle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa *Commissione c. Regno Unito*[152], ove alcune disposizioni della direttiva 89/391 sono descritte come concretizzazione dell'obbligo generale di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori, mediante la previsione di specifici obblighi di prevenzione, valutazione dei rischi e organizzazione delle misure di sicurezza.

Quando la concretizzazione opera interamente all'interno del diritto derivato, essa descrive il modo in cui il legislatore struttura la disciplina normativa, distinguendo tra disposizioni generali e disposizioni speciali o di dettaglio. Anche in questo caso la Corte di giustizia non integra il contenuto della disciplina, ma rende esplicita la sua articolazione interna.

L'analisi sin qui svolta ha messo in luce una prima accezione della nozione di concretizzazione, quella di carattere ricognitivo. Pur operando a diversi livelli del sistema delle fonti – all'interno del diritto primario, nel rapporto tra diritto primario e diritto derivato e all'interno dello stesso diritto derivato – essa assolve sempre la medesima funzione: rendere esplicito un rapporto di specificazione tra le disposizioni e ricostruire il loro collegamento sistematico.

[149] Conclusioni dell'AG Van Gerven, 5 dicembre 1990, causa C-57/89, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1990:432, par. 10.

[150] Conclusioni dell'AG Alber, 15 febbraio 2000, causa C-374/98, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2000:86, par. 43.

[151] Conclusioni dell'AG Stix-Hackl, 21 marzo 2002, causa C-140/00, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2002:199, par. 9.

[152] Conclusioni dell'AG Mengozzi, 18 gennaio 2007, causa C-127/05, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2007:30, parr. 43, 107, 135, 112.

5.2. *La concretizzazione con funzione integrativa*

Concretizzare può implicare altresì un'attività interpretativa più incisiva, in cui la Corte svolge un ruolo propriamente integrativo, contribuendo a definire il contenuto sostanziale del diritto attraverso una combinazione di due o più disposizioni accompagnata da un'elaborazione argomentativa che ne consente la piena operatività.

In questa seconda accezione, la concretizzazione svolge una funzione di sviluppo del diritto, nella quale l'intervento giurisprudenziale non si limita a esplicitare un contenuto già interamente determinato, ma partecipa alla sua progressiva definizione. Si tratta di una forma di "*incremental legal reasoning*"[153], volta a una traduzione operativa delle disposizioni, in particolare di diritto primario, in obblighi giuridici precisi, che tuttavia non sono immediatamente desumibili da parte degli Stati membri.

Prima della sentenza *ASJP* occorre richiamare il contributo innovativo e, per molti aspetti anticipatore di alcuni avvocati generali, che hanno prefigurato questa ulteriore accezione della nozione di concretizzazione.

Particolarmente significativa, sotto questo profilo, è una nota delle conclusioni dell'avvocata generale Verica Trstenjak nella causa *ZF Zefeser*[154]. Pur riconoscendo che, all'epoca, la Carta dei diritti fondamentali non era ancora stata incorporata nei Trattati né richiamata dall'art. 6, n. 2, UE, l'avvocato generale osserva che essa costituiva una dichiarazione politica alla quale, in particolare, la Commissione e il Parlamento europeo si ritenevano vincolati. Muovendo da tale premessa, aggiunge che «certamente non si deve ignorare la volontà chiaramente espressa dagli autori della Carta di non dotarla di forza giuridica obbligatoria, ma concordo con l'opinione dell'avvocato generale Philippe Léger secondo cui sarebbe sbagliato privarla di ogni significato. Essa va piuttosto considerata *come la concretizzazione dei valori comuni europei*»[155]. In questa prospettiva, la Carta, sebbene non vincolante, veniva intesa come uno strumento idoneo a rendere operativi e giuridicamente intelligibili i valori comuni dell'Unione, anticipando così una funzione propriamente integrativa della concretizzazione, nella quale l'interprete contribuisce alla progressiva definizione del contenuto sostanziale di tali valori.

[153] Per citare le parole di Craig in commento alla sentenza C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, P. Craig, *Article 2, Values and Incremental Legal Reasoning*, in *EU Law Live*, Symposium, cit., p. 8.

[154] Conclusioni dell'AG Trstenjak, 3 maggio 2007, causa C-62/06, *ZF Zefeser*, ECLI:EU-:C:2007:264, nota 43.

[155] *Ibidem*, nota 43.

In questa ottica sono rilevanti le conclusioni dell'AG Bot nella causa *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*[156], relative alla validità della decisione (UE) 2015/1601 che istituisce un meccanismo temporaneo e obbligatorio di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia verso altri Stati membri, adottata nel contesto della crisi migratoria del 2015. L'Avvocato generale, nel proporre il rigetto dei ricorsi, valorizza in modo centrale il combinato disposto degli artt. 78, par. 3, 80 TFUE, affermando che esso *concretizza* il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri anche mediante misure vincolanti[157]. In tale prospettiva, il meccanismo di ricollocazione basato su quote obbligatorie non rappresenta un'eccezione, ma la naturale espressione giuridica di tale principio, che assume carattere operativo proprio nelle situazioni di emergenza. Se ne deduce – come peraltro confermato dalla Corte di giustizia[158] – che l'operazione del Consiglio non è consistita nella mera individuazione di un obbligo già immanente nei Trattati, bensì nella sua costruzione normativa, resa possibile dall'esercizio della competenza conferita dall'art. 78, par. 3, TFUE e orientata dalla concretizzazione del principio di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE[159].

Una diversa applicazione della medesima logica di concretizzazione emerge nelle conclusioni dell'AG Kokott nella causa *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, relativa alla qualificazione come aiuto di Stato di un'esenzione fiscale concessa alla Chiesa cattolica[160]. L'Avvocato generale valorizza il combinato disposto degli artt. 17 TFUE e 4, par. 2, TUE, affermando che il primo «concretizza e integra» il principio di rispetto dell'identità nazionale e imponendo che l'applicazione del diritto dell'Unione tenga conto dello *status* delle chiese[161]. Tale operazione non sottrae tuttavia queste ultime alle regole di concorrenza, ma conduce alla costruzione di una

[156] Conclusioni dell'AG Bot, 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618.

[157] *Ibidem*, par. 84.

[158] Nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, cit., la Corte afferma :«[O]rbene, di fronte al rifiuto dell'Ungheria di beneficiare del meccanismo di ricollocazione come era stato proposto dalla Commissione, il Consiglio non può essere censurato, sotto il profilo del principio di proporzionalità, per aver dedotto dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità imposto dall'articolo 80 TFUE che l'Ungheria doveva vedersi attribuire delle quote di ricollocazione, al pari di tutti gli altri Stati membri che non beneficiavano di tale meccanismo di ricollocazione» (punto 293).

[159] Si v. le conclusioni dell'AG Bot, cause riunite C-643/15 e C-647/15, cit., par. 23:«[C]on tale decisione, la solidarietà fra gli Stati membri ha un contenuto concreto e un carattere vincolante».

[160] Conclusioni dell'AG Kokott, 16 febbraio 2017, causa C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, ECLI:EU:C:2017:135, parr. 29-34.

[161] *Ibidem*, par. 31.

regola applicativa idonea a bilanciare le esigenze della disciplina degli aiuti di Stato con il rispetto dell'autonomia riconosciuta agli Stati membri nella regolazione dei rapporti con le confessioni religiose, evitando che l'applicazione del diritto dell'Unione pregiudichi lo status loro riconosciuto a livello nazionale[162].

Più significative sono, da ultimo, le conclusioni dell'AG Mengozzi nella causa *X e X c. État belge*[163], che solleva questioni giuridiche di grande rilievo, al crocevia tra diritto dei visti, protezione internazionale e diritti fondamentali[164]. L'AG suggerisce in maniera più netta la concretizzazione dei valori di cui all'art. 2 TUE (in particolare dignità umana e diritti fondamentali) attraverso la Carta (artt. 4, 18 e 47 Carta) e il diritto derivato (art. 25 del Codice dei visti)[165]. L'AG ritiene che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri dall'art. 25 del codice dei visti – relativo alla sussistenza di "motivi umanitari", all'opportunità del rilascio del visto e alla valutazione complessiva della situazione individuale – non può essere interpretato in modo da svuotare di contenuto i valori fondanti europei. Al contrario, esso deve

[162] *Ibidem*, par. 33.

[163] Conclusioni dell'AG Mengozzi, 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge,* ECLI:EU:C:2017:93.

[164] La causa verte sull'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a), del Codice dei visti (Reg. n. 810/2009) e, in particolare, sulla possibilità che esso imponga agli Stati membri di rilasciare visti umanitari a validità territoriale limitata a cittadini di paesi terzi che intendano entrare nel territorio dell'Unione per chiedere protezione internazionale. Le questioni pregiudiziali sollevate riguardavano: i) se una domanda di visto presentata per motivi umanitari, con l'obiettivo dichiarato di chiedere asilo una volta entrati nello Stato membro, rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; ii) se l'espressione "obblighi internazionali" contenuta nell'art. 25 del Codice dei visti includa i diritti fondamentali garantiti dalla Carta, in particolare gli artt. 4 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e 18 (diritto di asilo), nonché il principio di non-refoulement; iii) se, in presenza di un rischio reale di violazione di tali diritti, lo Stato membro sia tenuto a rilasciare il visto, limitando o eliminando il proprio margine di discrezionalità.

[165] Significativi sono già i primi punti delle conclusioni dell'AG che si riportano per la profondità del pensiero (parr. 6 e 7): «è il rifiuto di riconoscere una via d'accesso legale al diritto alla protezione internazionale sul territorio degli Stati membri – che sfortunatamente costringe spesso i cittadini di paesi terzi in cerca di una tale protezione a unirsi, rischiando la loro vita, al flusso attuale di immigrati illegali alle porte dell'Unione – che mi pare particolarmente preoccupante in considerazione, segnatamente, dei valori umanitari e del rispetto dei diritti dell'uomo sui quali si fonda la costruzione europea. È forse necessario ricordare che, come si afferma rispettivamente negli articoli 2 e 3 del Trattato UE, l'Unione "si fonda sui valori del rispetto della dignità umana (…) e del rispetto dei diritti umani" e "si prefigge di promuovere (…) i suoi valori", anche nelle relazioni con il resto del mondo? A tale riguardo, rattrista constatare che, malgrado la lunghezza e la ripetitività degli interventi dei rappresentanti dei quattordici governi che si sono susseguiti nel corso dell'udienza del 30 gennaio 2017, nessuno di loro ha richiamato siffatti valori in relazione alla situazione in cui si trovano i ricorrenti nel procedimento principale e che ha indotto la Corte ad avviare la procedura d'urgenza».

essere funzionale alla loro realizzazione, fino al punto che, in presenza di un rischio reale di violazione grave dei diritti fondamentali, il rilascio del visto umanitario diventa lo strumento necessario a concretizzare i «valori universali che costituiscono i diritti inviolabili e inalienabili della persona umana» sui quali si fonda la costruzione europea[166]. Diversamente, questi valori resterebbero meri enunciati programmatici, incapaci di incidere su situazioni individuali caratterizzate da vulnerabilità estrema. L'AG aggiunge che questi «valori devono avere un senso, *concretizzarsi* e guidare l'applicazione del diritto dell'Unione quando quest'ultimo presenta le condizioni per onorarli (…). Ne va, a mio avviso, della *credibilità* dell'Unione e dei suoi Stati membri»[167].

Tale ragionamento si distingue per un elevato grado di raffinatezza. La concretizzazione dei valori opera in funzione pienamente integrativa: essa non si limita a orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa, ma ne ridefinisce i confini, fino a escluderla nei casi in cui sia in gioco la protezione contro violazioni gravi dei diritti fondamentali. Ne deriva, sul piano giuridico, la configurazione di un obbligo in capo allo Stato membro – quello di concedere il visto – che non risulta espressamente dal testo della disposizione, ma emerge dalla sua interpretazione alla luce dei valori fondanti dell'Unione.

Partendo da questa impostazione metodologica, che riprende in larga misura l'approccio dell'Avvocato generale Mengozzi, la Corte di giustizia compie un ulteriore salto qualitativo con la sentenza *ASJP*. In tale pronuncia, essa afferma che «l'articolo 19 TUE, che *concretizza* il valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE, affida il compito di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche ai giudici nazionali»[168] (corsivo per enfatizzare).

A partire da un'affermazione che, a primo acchito, potrebbe apparire un modo per ribadire il principio di tutela giurisdizionale effettiva, la Corte opera in realtà una trasformazione significativa dell'articolo 19 TUE, elevandolo a norma "operativa" del valore dello stato di diritto. La disposizione viene interpretata come fonte di una serie di obblighi tra loro strettamente interconnessi, che gravano sugli ordinamenti nazionali: in primo luogo, l'obbligo di predisporre un sistema di rimedi giurisdizionali idoneo a garantire una tutela effetti-

[166] *Ibidem*, par. 164.

[167] *Ibidem,* par. 164. V. anche par. 168: «la Corte ha dunque l'occasione non solo di ricordare, e me lo auguro con forza, il rispetto dei valori umanitari e dei diritti umani che l'Unione e i suoi Stati membri si sono impegnati ad onorare, ma anche e soprattutto di offrire ai ricorrenti nel procedimento principale la speranza che siano risparmiati loro ulteriori sofferenze e trattamenti inumani».

[168] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punto 32.

va nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione[169]; in secondo luogo, l'obbligo di assicurare che tutti i giudici nazionali, in quanto partecipi del sistema giurisdizionale europeo, soddisfino i requisiti propri della nozione di "giurisdizione", con particolare riguardo all'indipendenza[170]; in terzo luogo, l'obbligo di garantire che tali giudici esercitino le loro funzioni in piena autonomia, al riparo da vincoli gerarchici o istruzioni esterne, nonché da pressioni idonee a influenzarne le decisioni[171]; infine, l'obbligo di assicurare il rispetto di garanzie strutturali, quali l'inamovibilità e una remunerazione adeguata[172].

La sentenza rappresenta il paradigma della concretizzazione con funzione integrativa oltre che la prima occasione in cui i valori vengono giustiziati. Attraverso una lettura sistematica di più disposizioni del Trattato, la Corte ricava una serie di obblighi non immediatamente desumibili dal loro tenore letterale, dando attuazione allo schema triadico *valori-principi-obblighi* delineato in precedenza. La giustiziabilità dei valori si realizza così secondo un modello mediato, nel quale il valore acquista contenuto normativo attraverso i principi del diritto primario e la loro elaborazione giurisprudenziale.

Il quadro concettuale, tuttavia, non si esaurisce a questo livello. La concretizzazione dei valori può proseguire anche attraverso il diritto derivato[173], come una sorta di *co-concretizzazione* o *concretizzazione di secondo grado*[174]. In tale pronuncia la Corte riconosce che i principi generali nei quali si esprimono i valori trovano ulteriore specificazione in numerose disposizioni legislative dell'Unione, le quali contribuiscono a renderne più determinato il contenuto normativo. Si delinea così una struttura progressiva: i valori si concretizzano nei principi, i principi nelle disposizioni di diritto derivato e queste ultime disciplinano, con sempre maggiore precisione, i singoli settori dell'azione dell'Unione.

Questa seconda fase presenta caratteristiche differenti rispetto alla prima. Mentre la concretizzazione operata attraverso il diritto primario richiede spesso un intervento integrativo della Corte, volto a ricostruire il contenuto dei principi e dei valori mediante la combinazione di più disposizioni, la concretizzazione legislativa è realizzata direttamente dal legislatore dell'Unione. In tali ipotesi, il legislatore compie esso stesso l'operazione di traduzione

[169] *Ibidem*, punti 34 e 35.

[170] *Ibidem*, punti 40 e 41.

[171] *Ibidem*, punto 44.

[172] *Ibidem*, punto 45.

[173] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 509: «Inoltre, i principi generali del diritto dell'Unione sarebbero definiti in modo generale e sarebbero spesso concretizzati da altre disposizioni del diritto primario o del diritto derivato, senza che essi siano privi di forza vincolante o di chiarezza».

[174] Ne parla in questi termini, Y. Lorans, *La reconnaissance des normes de concrétisation des valeurs de l'Union par la CJUE : vers une gouvernance des valeurs ?*, cit.

del principio in regole settoriali, riducendo conseguentemente lo spazio per un'attività "creativa" o "integrativa" del giudice. Ne consegue che, laddove il legislatore abbia già dato espressione ai valori attraverso una disciplina dettagliata, il ruolo della Corte tende a mutare. Più che ricercare nuovi "combinati disposti" o sviluppare una concretizzazione di carattere integrativo, essa sarà prevalentemente chiamata a verificare la coerenza della disciplina legislativa con i principi e i valori dai quali essa trae fondamento, riconoscendo il rapporto di concretizzazione già istituito dal legislatore. In questi casi, dunque, l'attività interpretativa della Corte tende ad assumere una funzione prevalentemente ricognitiva.

Tale livello di concretizzazione presenta un interesse crescente soprattutto con riguardo ai valori della democrazia e della solidarietà, ai quali il legislatore dell'Unione ricorre sempre più frequentemente quale fondamento della disciplina positiva[175] e di cui si darà conto nelle sue linee essenziali per tracciare le prospettive future di questi valori. Tuttavia, l'indagine che segue si concentrerà più approfonditamente sul livello del diritto primario[176],

[175] Si veda per questo tipo di indagine, Y. Lorans, *Le législateur européen et la protection des droits fondamentaux dans l'Union: vers une concrétisation législative de la Charte*, in *RTDE*, 2021, p. 59 ss. L'a. ricostruisce il ruolo del legislatore europeo nella definizione concreta dei diritti fondamentali, attraverso atti di diritto derivato che ne precisano contenuto, limiti e modalità di esercizio. In questo senso il legislatore contribuisce indirettamente alla concretizzazione, attraverso atti settoriali che danno contenuto operativo ai diritti fondamentali e agli obiettivi dell'Unione, partecipando così alla definizione sostanziale dei valori. In questo senso sempre lo stesso autore (nel contributo*, La reconnaissance des normes de concrétisation des valeurs de l'Union par la CJUE : vers une gouvernance des valeurs ?,* cit.*),* afferma che non spetta solo alla Corte di giustizia garantire il rispetto dei valori fondanti, ma che al contrario, al legislatore viene attribuito un mandato politico per plasmare e promuovere tali valori. Più che attraverso la sola garanzia giurisdizionale, la protezione dei valori passa attraverso una vera e propria governance che coinvolge un numero crescente di attori destinati a interagire tra loro. Tra gli esempi che dimostrano la realizzazione di tale compito da parte del legislatore, si v. le direttive antidiscriminazione (direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE), che danno attuazione al principio di uguaglianza; il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), che concretizza il diritto alla protezione dei dati personali; le direttive sui diritti procedurali in materia penale, che precisano il contenuto del diritto a un equo processo. Rispettivamente tali atti contribuiscono indirettamente alla definizione operativa dei valori dell'uguaglianza e non discriminazione, del rispetto dei diritti umani e della dignità, dello stato di diritto e della giustizia. Nel senso di valorizzare l'attività del legislatore con riferimento al valore della democrazia, si segnala M. Coli, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation: The Case of Disinformation*, in *EP*, n. 1, 2024, p. 81 ss. e di prossima uscita della stessa autrice il lavoro monografico M. Coli, *EU Values as Legal Rules:Navigating the Operationalisation of Article 2 TEU*, CUP, *in corso di pubblicazione nel 2027*.

[176] L'analisi del diritto secondario non consentirebbe, pertanto, di cogliere direttamente il modo in cui la Corte di giustizia individua, interpreta e sistematizza tali valori sul piano costituzionale dell'ordinamento europeo.

e, in particolare, sull'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, perché è su questo terreno che si sono sviluppate le principali tecniche interpretative di trasformazione dei valori dell'art. 2 TUE in parametri e obblighi giuridici. La presente delimitazione del campo di indagine non esclude che il ruolo del legislatore non venga preso in considerazione nelle pagine che seguono. Esso emergerà – senza costituire ancora oggetto di una trattazione autonoma – soltanto in prospettiva, nell'ambito dell'analisi dei singoli valori, al fine di evidenziare come la progressiva concretizzazione legislativa possa affiancare e, in parte, orientare quella giurisprudenziale.

Su queste premesse, l'analisi sarà condotta valore per valore, allo scopo di ricostruire le operazioni interpretative compiute dalla Corte, individuare il contenuto normativo progressivamente attribuito a ciascun valore e verificare se il paradigma delineato nella sentenza *ASJP* conservi validità alla luce degli sviluppi successivi.

La verifica assume particolare rilievo dopo la sentenza *Commissione c. Ungheria*, nella quale la Corte ha accertato la violazione dell'art. 2 TUE come motivo distinto rispetto alle violazioni delle altre disposizioni del diritto dell'Unione invocate dalla Commissione. Occorre infatti stabilire se l'autonomia del motivo, intesa quindi in senso processuale, corrisponda anche a un'autonomia sostanziale della disposizione: se, cioè, l'art. 2 TUE sia ormai capace di esprimere, senza la mediazione di ulteriori norme, obblighi sufficientemente determinati da gravare direttamente sugli Stati membri, di fatto "autoconcretizzandosi".

La questione non riguarda, pertanto, la possibilità che l'art. 2 TUE costituisca formalmente un motivo distinto di inadempimento, ormai riconosciuta dalla Corte, ma il modo in cui venga determinato il contenuto dell'obbligo la cui violazione è accertata. Se tale contenuto continua a essere ricostruito attraverso le disposizioni che danno concreta espressione ai valori, il modello della concretizzazione mediata rimane sostanzialmente valido. Se, invece, l'obbligo può essere ricavato direttamente dall'art. 2 TUE, la sentenza segnerebbe l'emersione di un diverso modello, nel quale la disposizione sarebbe capace di "autoconcretizzarsi". Occorrerà dunque verificare se la concretizzazione costituisca ancora una condizione necessaria della giustiziabilità sostanziale dei valori o se *Commissione c. Ungheria* abbia separato non soltanto l'accertamento processuale, ma anche il contenuto precettivo dell'art. 2 TUE dalle disposizioni che esprimono più specificamente i valori. In altri termini, il problema consiste nello stabilire se la sentenza abbia modificato il percorso attraverso il quale si risale dal valore all'obbligo giuridico o si sia limitata ad attribuire una qualificazione costituzionale autonoma a violazioni il cui contenuto continua a essere determinato mediante altri parametri normativi.

Parte Seconda

L'APPLICAZIONE DEI VALORI

Capitolo V

IL VALORE DELLO STATO DI DIRITTO

Sommario: 1. Il valore dello Stato di diritto. – 2. La concretizzazione dello Stato di diritto attraverso il combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE. – 2.1. (*segue*) Obblighi discendenti dagli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE. – 3. Il ruolo dell'art. 47 CDFUE nella concretizzazione dello Stato di diritto. – 3.1. (*segue*) Obblighi derivanti (anche) dall'art. 47 CDFUE. – 4. Obblighi derivanti dai principi di leale cooperazione e del primato.

1. *Il valore dello Stato di diritto*

Dopo aver chiarito il significato del concetto di concretizzazione quale modalità di giustiziabilità sostanziale dei valori dell'Unione, occorre ora verificare, con riferimento a ciascuno dei valori enunciati dall'art. 2 TUE, quale sia stato il contributo della Corte di giustizia alla loro progressiva determinazione. In particolare, si tratta di stabilire se la Corte si sia limitata a ricostruirne il contenuto assiologico mediante una concretizzazione di carattere *ricognitivo* ovvero se abbia svolto un'attività di concretizzazione *integrativa*, ricavando dai valori stessi regole giuridiche ulteriori e progressivamente più determinate.

L'analisi non può che prendere le mosse dal valore dello stato di diritto, la cui concettualizzazione nell'ordinamento europeo è stata la prima ad assumere una posizione centrale nella giurisprudenza della Corte, come si è avuto modo di evidenziare nel primo capitolo di questo volume[1].

Come autorevole dottrina afferma, «*advancing the rule of law is not just a normative aspiration for the EU; it is the EU's primary mode of governance*»[2]. In altri termini, lo stato di diritto è "la spina dorsale delle moderne democrazie liberali" europee[3], il "punto di riferimento della legittimità politica"[4] che garantisce la protezione di tutti gli altri valori, come la demo-

[1] Si v. in questo senso, P. Mengozzi, *La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale,* in *Jus*, n. 3, 1994, p. 279 ss., spec. p. 312; K. Lenaerts, *Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5, 2010, p. 1338 ss.

[2] D. Kelemen, T. Pavone, *The Political Geography of Legal Integration. Visualizing institutional change in the European Union,* in *World Politics*, n. 3, 2018, p. 358 ss.

[3] Commissione europea, *Un nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto,* cit., p. 2.

[4] J. Waldron, *The Concept and the Rule of Law*, in *Georgia Law Review*, n. 1, 2008, p. 3. Lo Stato di diritto si potrebbe allora definire come la regola aurea che disciplina i delicati

crazia e il rispetto dei diritti umani. Lo Stato di diritto si qualifica come un principio cardine in base al quale l'Unione è sottoposta al diritto e ciascuno dei suoi poteri trova nelle norme il suo modo di essere, di esistere, di estrinsecarsi, compresi i limiti formali e sostanziali[5]. Si tratta, come affermato dal Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts, dell'"unico baluardo affidabile contro l'esercizio arbitrario del potere". Ciò significa, in sostanza, che "qualsiasi controversia legale deve essere risolta in conformità – e solo in conformità – con le norme applicabili previste dalla legge"[6]. In questa prospettiva, il principio affermato nella sentenza *Les Verts* ha conosciuto significativi sviluppi tanto nella giurisprudenza *Kadi*[7], relativa al controllo degli atti dell'Unione adottati in esecuzione di obblighi internazionali, quanto, secondo dinamiche in parte differenti, nelle pronunce concernenti la PESC, che hanno progressivamente ridotto gli ambiti sottratti al controllo giurisdizio-

rapporti tra diritto e politica. Se, da un lato, la politica si nutre di una legittimazione popolare fondata sul consenso ed esprime la volontà del corpo elettorale attraverso la produzione del diritto, dall'altro lato, spetta agli organi giurisdizionali, anch'essi soggetti alla legge ma slegati dal popolo, il compito di controllare il prodotto dell'attività politica, o meglio, di verificare la compatibilità della produzione normativa con il nucleo non negoziabile di principi e di valori. In questi termini, G. Pitruzzella, O. Pollicino, M. Bassini, *Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability*, cit., p. 15. Si v. anche P. Costa, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica,* Feltrinelli, 2002, p. 35, il quale afferma che la nozione di Stato di diritto si riempie di quei principi che sono funzionali a disciplinare la relazione tra il pessimismo potestativo, cioè l'idea della pericolosità del potere politico e l'ottimismo normativo, ovverosia la convinzione che sia possibile contrastare tale pericolosità attraverso il diritto. Parafrasando il pensiero platonico, l'A. sostiene che lo Stato di diritto risponde all'esigenza di porre limiti alla volontà arbitraria del "sovrano", costringendolo al rispetto di leggi impersonali e generali. Esso esprime "un collegamento stretto fra lo Stato e il diritto", fra legge e potere. Da un lato, il sovrano, detentore del potere, investito della suprema autorità di comando; dall'altro lato, il diritto, che limita l'arbitrio ed è espressione di un ordine stabile e oggettivo.

[5] P. Costa, *Come limitare i poteri del sovrano? Cenni sulla storia dello Stato di diritto in Europa*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2010, p. 9 ss.

[6] K. Lenaerts, *Upholding the Rule of Law within the EU*, keynote speech pronunciato alla Second RECONNECT Conference on Democracy and the Rule of Law in the EU, Bruxelles, 5 luglio 2019, riprodotto in *Second RECONNECT General Assembly: Conference Report*, 2019, p. 20.

[7] Corte giust., sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 281. La sentenza *Kadi* si colloca nel solco della giurisprudenza inaugurata da *Les Verts*, della quale rappresenta una significativa evoluzione. Sul significato costituzionale della sentenza, v. G. de Búrca, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *Harvard International Law Journal*, n. 1, 2010, p. 1 ss.

nale[8]. In tale contesto, il recente richiamo da parte della Corte di giustizia alla *political question doctrine* assume una funzione peculiare[9]: anziché operare

[8] La Corte ha progressivamente interpretato in senso restrittivo le limitazioni alla propria competenza previste dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE. In tale prospettiva, essa ha anzitutto riconosciuto la propria competenza con riguardo agli accordi internazionali conclusi nell'ambito della PESC (Corte giust., sentenza del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Accordo UE-Mauritius*), ECLI:EU:C:2014:2025; sentenza del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio (Accordo UE-Tanzania)*, ECLI:EU-:C:2016:435), agli atti di gestione finanziaria delle missioni PESC (Corte giust., sentenza del 12 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana SpA c. Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753) e alle misure concernenti il personale (Corte giust., sentenza del 19 luglio 2016, causa C-455/14 *P, H c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea*, ECLI:EU:C:2016:569; sentenza del 25 giugno 2020, causa C-14/19 P*, CSUE c. KF,* ECLI:EU:C:2020:492).

Parallelamente la Corte ha ampliato non solo l'oggetto, ma anche i rimedi esperibili, affermando la propria competenza sui rinvii pregiudiziali concernenti la validità di misure restrittive adottate nell'ambito della PESC (Corte giust., sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft Oil Company OJSC c. Her Majesty's Treasury e a.,* ECLI:EU:C:2017:236) e sulle azioni di responsabilità extracontrattuale derivanti da tali misure (Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2020:793).

Tale percorso ha trovato un ulteriore sviluppo nelle recenti sentenze del 10 settembre 2024, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD c. Consiglio e a*., ECLI:EU:C:2024:725, relativa alla risarcibilità dei danni derivanti da omissioni imputabili a una missione PESC in violazione dei diritti fondamentali, del 10 settembre 2024, causa C-351/22, *Neves77 Solutions SRL,* ECLI:EU:C:2024:723, concernente la competenza della Corte a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione di disposizioni contenute in decisioni PESC. In dottrina, tale evoluzione è stata letta come espressione della progressiva «costituzionalizzazione» della PESC successiva al Trattato di Lisbona e della tendenza della Corte a preservare la completezza del sistema di tutela giurisdizionale, v., *ex multis*, L. Grossio, *One Step too Far, One Step too Close. The Rocky Road Towards Defining the Scope of Judicial Review in CFSP Matters in Light of KS and KD v Council and Others and Neves77 Solutions*, in *RCE*, n. 3, 2024, p. 151 ss.; R. Baratta, *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, n. 2, 2024, p. 308 ss.; S. Poli, *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and Its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *CMLR,* n. 4, 2022, p. 1045 ss.; P. Van Elsuwege, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice*, in *CMLR*, n. 6, 2021, p. 1731 ss.; M. Cremona, *"Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law": Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *EP,* n. 2, 2017, p. 671 ss.; S. Poli, *The Common Foreign and Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, n. 6, 2017, p. 1799 ss.; P. Eeckhout, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. Biondi, P. Eeckhout e S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, OUP, 2012, p. 265 ss.

[9] Nelle ultime sentenze (cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD c. Consiglio e a.*, cit., punti 118-119) la Corte utilizza la cd. *political questione doctrine,* in virtù della quale restano escluse dal sindacato le azioni o omissioni «direttamente connesse a scelte politiche o strategiche», per ampliare ulteriormente il controllo giurisdizionale in ambito PESC. In meri-

esclusivamente quale strumento di *judicial self-restraint*[10], volto a riservare determinate questioni alla sfera politica, la dottrina dell'atto politico concorre a delimitare le sole scelte direttamente politiche o strategiche e, correlativamente, a rivendicare uno spazio più ampio per il controllo giurisdizionale sugli altri atti e comportamenti riconducibili alla PESC[11].

Proprio per la sua "importanza capitale"[12], lo Stato di diritto è l'unico tra i valori enunciati nell'art. 2 TUE ad essere stato oggetto di una definizione espressa, seppure non esaustiva, dapprima nella comunicazione della Commissione del 2014[13], poi dall'art. 2 del regolamento condizionalità[14]. Si tratta di una definizione ampia, propria e autonoma del diritto dell'Unione europea[15], che ricomprende al suo interno una serie di principi quali: *i)* il

to a questa dottrina, v. L. Lonardo, *The Political Question Doctrine as Applied to Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2017, p. 571 ss. Per un confronto tra approccio della Corte di giustizia e Corte EDU alla dottrina dell'atto politico, v. S. Vandenbosch, *The Political Question Doctrine Under Close Control: What the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union Tell Us About the Changing Contours of Judicial Review in Europe*, in *VerfBlog*, 30 settembre 2024.

[10] Elaborata nella giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti (sentenze *Baker v. Carr*, *Marbury v. Madison*, *Luther v. Borden*, *Gilligan v. Morgan*, *Nixon v. United States* e da ultimo, nel 2019, *Rucho v. Common Cause*) la *political question doctrine* implica che alcune questioni che, *prima facie* e sembrerebbero spettare ai tribunali, non vengono decise da questi ultimi ma, in via straordinaria, lasciate alla decisione politica. La *ratio* della dottrina, secondo la letteratura americana, è tradizionalmente ricondotta a una duplice esigenza. Da un lato, essa risponde a considerazioni strutturali attinenti alla separazione dei poteri: evitare che i giudici interferiscano con materie che la Costituzione attribuisce ai rami politici del potere. Dall'altro lato, si fonda su ragioni prudenziali, volte a preservare la legittimità del potere giudiziario e a scongiurare conflitti istituzionali suscettibili di comprometterne l'autorità. Si v. per approfondimenti, L. Henkin, *Is There a "Political Question" Doctrine?*, in *The Yale Law Journal,* n. 5, 1976, p. 597 ss., e anche, R. E. Barkow, *More Supreme than Court? The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy,* in *Columbia Law Review*, n. 2, 2002, p. 237 ss.

[11] Si v. L. Pantaleo, *A Camouflaged Political Question Doctrine in EU Law?,* in *EP*, n. 3, 2025, p. 607 ss.

[12] Si esprime in questi termini la Corte nella sentenza dell'11 luglio 2024, cause riunite C-554/21, C-622/21 e C-727/21, *Hann-Invest e a.,* ECLI:EU:C:2024:594, punto 49, nonché, causa C-119/23, *Valančius*, cit., punto 46, in cui afferma specificamente: «riveste importanza capitale in quanto garanzia della protezione dell'insieme dei diritti riconosciuti ai soggetti dal diritto dell'Unione e della preservazione dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto».

[13] Commissione europea, *Un nuovo quadro dell'Unione europea per rafforzare lo Stato di diritto*, cit., pp. 3-5.

[14] Art. 2, lett. a), regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, cit.

[15] In questo senso, è chiara la Commissione, *Un nuovo quadro dell'Unione europea per rafforzare lo Stato di diritto*, cit., p. 4 che chiarisce che: «[I]l contenuto preciso dei principi e delle norme che scaturiscono dallo Stato di diritto può variare a livello nazionale in funzione dell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro, ma dalla giurisprudenza della

principio di legalità – inteso quale esigenza di un procedimento legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico –; *ii)* il principio di certezza del diritto; *iii)* il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; *iv)* la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; *v)* la separazione dei poteri; *vi)* il principio di non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Tra questi elementi, quello che finora ha ricevuto un'attenzione particolare da parte della Corte è il principio dell'indipendenza del giudice, quale componente che concretizza il valore dello Stato di diritto a partire dalla sentenza *ASJP*[16]. Si tratta di un componente essenziale per garantire il rispetto degli altri valori quali, in particolare, la democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali, l'uguaglianza[17]. Il potere giudiziario, se dipendente dagli altri

Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dai documenti elaborati dal Consiglio d'Europa, in particolare sulla scorta dell'esperienza della commissione di Venezia, si può comunque desumere un elenco non esaustivo di tali principi e quindi definire il nucleo sostanziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE ai sensi dell'articolo 2 del TUE».

[16] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punti 30-32, 36-41. In dottrina L. Pech, S. Platon, *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *CMLR*, n. 6, 2018, p. 1827 ss.; M. Bonelli, M. Claes, *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *EuConst*, n. 3, 2018, p. 622 ss.; A. Miglio, *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *DUDI*, n. 2, 2018, p. 421 ss.

[17] A ben guardare già il Consiglio d'Europa, in tempi meno recenti, ha affermato che il requisito dell'indipendenza giudiziaria rappresenta una caratteristica chiave della democrazia in quanto garantisce la preminenza del diritto e il rispetto dei diritti umani. Si v. G. Raimondi, *L'indipendenza delle corti nel diritto costituzionale e comparato ed europeo: la prospettiva della Corte Europea dei diritti dell'Uom*o, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, M. Bassini (a cura di), cit., p. 79. Si v. anche, Report della Segreteria generale del Consiglio di Europea, *State of democracy, human rights and the rule of law. A democratic renewal for Europe*, 2021, p. 17; Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, raccomandazione CM/Rec(2010)12, *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, adottata il 17 novembre 2010, punti 3-7; Consiglio consultivo dei giudici europei, parere n. 10(2007), *Council for the Judiciary at the Service of Society*; Id., parere n. 1(2001), *Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges*; e in dottrina, L. Montanari, *L'indipendenza della magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie*?, in R. Toniatti, M. Magrassi (a cura di), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, CEDAM, 2011, p. 103. Come sottolineato dal Consiglio consultivo dei giudici europei, l'indipendenza della magistratura «non è una prerogativa o un privilegio accordato nell'interesse proprio dei giudici, ma è garantita nell'interesse dello Stato di diritto e di coloro che ricercano e si aspettano giustizia» (CCJE, *Magna Carta of Judges* (*Fundamental Principles*), adottata il 17 novembre 2010, punto 1).

poteri, non può essere in grado di difendere i diritti dei cittadini dell'Unione europea e non può applicare il diritto dell'Unione europea liberamente[18].

Successivamente, nella sentenza *Land Hessen*, la Corte ha ricostruito il fondamento normativo di tale principio, evidenziando come esso trovi origine in un articolato quadro di disposizioni del diritto dell'Unione[19]. In primo luogo, l'indipendenza costituisce una componente del valore dello Stato di diritto proclamato dall'art. 2 TUE e concretizzato dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE[20]. In secondo luogo, essa rappresenta un elemento essenziale del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, principio generale del diritto dell'Unione oggi codificato all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali[21]. In terzo luogo, essa costituisce un requisito indispensabile della nozione autonoma di «organo giurisdizionale» del diritto dell'Unione e, quindi, del corretto funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale[22].

Gli artt. 2, 19, par. 1, secondo comma, TUE e 47 Carta, unitamente al principio del primato e della leale cooperazione, sono stati oggetto di un importante filone giurisprudenziale della Corte di giustizia, grazie ai numerosi rinvii pregiudiziali sollevati dai giudici comuni. Tale giurisprudenza non si è limitata ad affermare che il principio di indipendenza costituisce una concretizzazione del valore dello Stato di diritto. Al contrario, essa ha progres-

[18] Il punto è stato evidenziato nella lettera del presidente della Rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea, del presidente dell'Associazione europea dei giudici e del presidente della Rete europea dei Consigli di giustizia alla presidente eletta della Commissione europea, 20 settembre 2019, *Judicial Independence: Joint Letter to the President-elect of the European Commission.*

[19] Corte giust., sentenza del 9 luglio 2020, causa C-272/19, *Land Hessen,* ECLI:EU-:C:2020:535, punti 43-50, spec. punto 45.

[20] Si legga G. Tesauro, *Commento all'art. 19 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), cit., p. 195 ss.; M. E. Bartoloni, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1 TUE*, in *DUE*, n. 2, 2019, p. 245 ss.; R. Mastroianni, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali,* in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 586 ss.

[21] N. Lazzerini, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte",* in *Quaderni AISDUE,* n. 1, 2022, p. 28 ss.; D. P. Domenicci, F. Filpo, M. Stella, *Commento all'art. 47 CDFUE*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2017, p. 863 ss., spec. pp. 878-880; P. Aalto, H.C.H. Hofmann, L. Holopainen, E. Paunio, L. Pech, D. Sayers, D. Shelton, A. Ward, *Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, 2014, p. 1197 ss.

[22] Come si è già analizzato nel capitolo IV in tema di giustiziabilità processuale con riferimento allo strumento pregiudiziale, l'indipendenza dell'organo giurisdizionale, nel momento in cui si è in presenza di una crisi dello stato di diritto, diviene un limite della giustiziabilità del valore dello stato di diritto e non solo, determinando un cortocircuito sistemico.

sivamente trasformato quel principio in una vera e propria fonte di obblighi giuridici specifici, ricavando regole sempre più dettagliate concernenti l'organizzazione degli ordinamenti giudiziari nazionali, senza che ciò imponesse un modello costituzionale unico[23].

Lo Stato di diritto diviene, attraverso il principio di indipendenza del giudice, la matrice dalla quale vengono ricavate regole per valutare i principali profili dell'organizzazione della magistratura nazionale.

Come anticipato, però, l'analisi che segue non intende offrire una ricostruzione dettagliata dell'intera giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di Stato di diritto. Su tale filone si è ormai sviluppata un'ampia e autorevole letteratura, che ne ha approfonditamente ricostruito l'evoluzione e analizzato le singole pronunce[24].

Quello che si cercherà di fare nel presente capitolo e nel prosieguo del lavoro, dopo aver individuato, a partire dalla sentenza *ASJP*, la modalità di concretizzazione del valore dello Stato di diritto elaborata dalla Corte, è, da un lato, ricostruire l'ambito di applicazione delle disposizioni e dei principi del diritto dell'Unione attraverso i quali tale processo si realizza e, dall'altro, sistematizzare gli obblighi giuridici progressivamente ricavati dalla Corte dal valore dello Stato di diritto. In questa prospettiva, il capitolo mostra come la concretizzazione, secondo la categorizzazione proposta, non si esaurisca nella sua funzione ricognitiva, volta a precisare il contenuto del valore, ma assuma anche una funzione integrativa, concorrendo alla progressiva elaborazione di regole che ne sviluppano le implicazioni normative. Il valore diviene così il fondamento per ricavare obblighi e conseguenze giuridiche ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti dalle disposizioni che lo concretizzano.

[23] Si v. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea,* 30 settembre 2020, COM (2020) 580 final, pp. 1-3; comunicazione, *Un nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto*, cit., pp. 3-5. Come sostiene la Commissione, qualunque sia il modello dell'ordinamento giudiziario nazionale e sebbene la competenza relativa all'organizzazione della giustizia sia appannaggio degli Stati membri, l'indipendenza deve essere necessariamente garantita in quanto nello Stato di diritto tutti i pubblici poteri agiscono sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

[24] P. Mengozzi, *La procedura pregiudiziale della Corte di giustizia ed i valori dell'Unione europea*, in *DUE,* n. 2, 2025, p. 335 ss.; L. Pech, B. Lobina, *Navigating the Jurisdiction and Landmark Rulings of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU,* cit.; L. Pech, *The European Court of Justice's Jurisdiction over National Judiciary-Related Measures*, cit.; R. Bustos Gisbert, *Judicial Independence in European Constitutional Law*, in *EUConst*, n. 4, 2022, p. 591 ss.; L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice*, cit.; C. Reyns, *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?*, in *EuConst*, n. 1, 2021, p. 26 ss.

2. *La concretizzazione del valore dello Stato di diritto attraverso il combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE*

La sentenza *ASJP* rappresenta il vero punto di svolta per la giustiziabilità dei valori e in particolare per lo stato di diritto in quanto inaugura il processo di concretizzazione destinato a caratterizzare tutta la giurisprudenza successiva. Si tratta di una sentenza storica, rivoluzionaria[25] che segna un "momento costituzionale"[26]. Lo stesso Presidente della Corte di giustizia, Koen Lenaerts, ha successivamente riconosciuto che si è di fronte ad una sentenza dello stesso rango di *Van Gend en Loos, Costa c. ENEL* e *Simmenthal*[27].

La portata innovativa della sentenza risiede, innanzitutto, nell'aver individuato il combinato disposto degli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE, quale base giuridica per rendere operativo il valore dello Stato di diritto[28]. La Corte non si limita ad affermare che l'indipendenza appartiene al contenuto assiologico di tale valore, ma l'operazione compiuta è più profonda: l'art. 19 TUE viene utilizzato quale disposizione che concretizza l'art. 2 TUE, trasformando un valore formulato in termini necessariamente generali in un parametro giuridico idoneo a produrre obblighi specifici per gli Stati membri nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria nazionale.

L'art. 2 TUE individua il valore da proteggere, mentre l'art. 19 TUE ne rappresenta la concretizzazione sul piano della tutela giurisdizionale, consentendo di ricavare obblighi giuridici immediatamente operativi per gli Stati membri. In dettaglio, la Corte ha chiarito che l'obbligo degli Stati membri di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, che comprende l'indipendenza dei giudici, non si limita alle sole ipotesi di "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi dell'art. 51 della Carta, ma opera in tutti i "settori disciplinati dal diritto dell'Unione" come previsto dall'art. 19 TUE. La nozione di "settori disciplinati dal diritto dell'Unione" si caratterizza, dunque, per essere più ampia rispetto all'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali. Da ciò si deduce che l'obbligo di garantire l'indipendenza del giudice non è richiesto solo quando egli è chiamato concretamente ad applicare e interpretare il diritto dell'Unione, ma anche in quanto requisito strutturale e

[25] In questi termini, L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, cit., p. 1827.

[26] M. Ovádek, *Has the CJEU just Reconfigured the EU Constitutional Order?*, in *VerfBlog*, 28 febbraio 2018 che già il giorno dopo la pubblicazione della sentenza ne sottolinea l'impatto sistemico. Si v. nello stesso senso, L. Pech, S. Platon, *Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue?*, in *EU Law Analysis*, 13 marzo 2018.

[27] Ciò è riportato da A. von Bogdandy, L. D. Spieker, *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court can support democratic transitions*, in *The Columbia Journal of European Law*, n. 1, 2023, p. 65.

[28] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punti 32, 36-37.

prodromico della tutela giurisdizionale effettiva. Esso è dunque richiesto per tutti gli organi giurisdizionali nazionali che, anche solo potenzialmente, possono essere chiamati ad applicare o interpretare norme di diritto dell'Unione. In altri termini, i tribunali nazionali per svolgere tale funzione, collegata al sistema europeo, devono essere indipendenti, posto che un grave indebolimento dell'indipendenza delle autorità giudiziarie nazionali si ripercuote sul sistema di tutela giurisdizionale europeo, minando la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva.

Ne deriva una rilettura del fondamento della competenza della Corte di giustizia in materia di indipendenza giudiziaria. In questo ambito, infatti, il collegamento con il diritto dell'Unione non dipende più principalmente dalla materia oggetto della controversia, bensì dalla funzione esercitata dal giudice nazionale quale componente del sistema giurisdizionale dell'Unione. Il collegamento con il diritto dell'Unione continua, certamente, ad essere richiesto per fondare la competenza della Corte, ma può manifestarsi anche in forma indiretta: è sufficiente che l'organo giurisdizionale interessato sia potenzialmente chiamato ad applicare o interpretare disposizioni del diritto UE[29]. È in questo passaggio dal collegamento concreto a quello potenziale che risiede l'interpretazione integrativa e non meramente dichiarativa della concretizzazione del valore dello Stato di diritto attraverso il combinato disposto degli artt. 2 e 19 TUE.

La sfera di applicazione dell'art. 19 TUE assume così una dimensione prevalentemente funzionale, poiché ciò che viene in rilievo non è il settore materiale interessato dalla controversia, bensì l'idoneità dell'organo giurisdizionale nazionale a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione[30]. In altri termini, la nozione di settori in questa disposizione è più ampia perché la norma è volta a definire una disciplina di sistema: l'indipendenza del giudice rileva sul piano costituzionale dell'ordinamento dell'Unione. Essa è vista in chiave strutturale e il suo rispetto è volto a proteggere l'integrità del sistema giurisdizionale europeo in quanto tale.

[29] M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, cit., p. 631.

[30] M. E. Bartoloni, *La natura poliedrica del principio sulla tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE,* cit., p. 256. L'A. ritiene che la giurisprudenza della Corte non abbia determinato un ampliamento della sfera applicativa dell'art. 19 TUE. Quest'ultimo, nella sua funzione di elemento costitutivo del principio della tutela giurisdizionale effettiva, opera infatti nei «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», nozione che prescinde dall'art. 51 CDFUE e individua le aree nelle quali l'ordinamento dell'Unione riconosce e tutela posizioni giuridiche. Ne consegue che ciò che muta non è l'ambito di applicazione dell'art. 19 TUE, bensì il criterio di collegamento con il diritto dell'Unione, che diviene potenziale e astratto anziché effettivo e concreto.

L'approdo raggiunto dalla Corte si può spiegare, allora, alla luce della struttura stessa del sistema giurisdizionale dell'Unione europea delineato dall'art. 19, par. 1, TUE, che affida la funzione giurisdizionale, in parte, alla Corte di giustizia (comma 1) e, in parte, ai giudici nazionali (comma 2) al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione e la tutela delle posizioni attribuite da tale diritto ai singoli[31]. L'art. 19 TUE prescrive un sistema di tutela che si distingue per una serie di caratteristiche che possono essere

[31] Si legga A. Favi, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *DUE*, n. 4, 2020 p. 795 ss.

[32] Il sistema di tutela decentrata, come noto, si basa sul principio di autonomia procedurale soggetto ai principi di equivalenza e di effettività, v. Corte giust., sentenza del 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*, ECLI:EU:C:1976:188, punto 5; sentenza del 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio,* ECLI:EU:C:1983:318, punto 12; sentenza del 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, ECLI:EU:C:1995:437, punto 14; sentenza del 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, *Van Schijndel e Van Veen,* ECLI:EU:C:1995:441, punto 19. In dottrina, si v., *ex multis*, K. Lenaerts, *The Autonomy of European Union Law*, in *DUE,* n. 4, 2018, p. 617 ss.; A. M. Romito, La *tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali,* Cacucci, 2015; M. Bobek, *Why there is no principle of "Procedural Autonomy" of the Member States"*, in H. W. Micklitz, B. De Witte (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States,* Intersentia, 2012, p. 305 ss.; G. Vitale, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Editpress, 2010, p. 11 ss.; D. U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Giappichelli, 2009.

In questo senso si esprime la sentenza della Corte di giustizia, del 7 luglio 1981, causa 158/80, *Rewe / Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163, punto 44 in cui la Corte afferma che « (…)il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato (…) implica che qualunque tipo di azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie».

[33] Nel senso che i rimedi nazionali direttamente esperibili dal singolo devono essere complementari rispetto a quelli esperibili direttamente dinnanzi alla Corte di giustizia. Questo profilo emerge dalla sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:462, punto 41.

[34] Cioè a dire che i giudici nazionali e dell'Unione, nel rispetto del principio di attribuzione e di leale collaborazione interagiscono attraverso meccanismi in grado di favorire il dialogo e la cooperazione tra i due diversi ordinamenti. In base al principio di leale cooperazione, e come statuito nella causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* (punto 42), è il giudice nazionale che, è tenuto a interpretare e a applicare, per quanto possibile, le norme procedurali nazionali «in maniera da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario di portata generale, eccependo l'invalidità di quest'ultimo». Si v. anche con riferimento a questo aspetto, O. Porchia, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in

sistematizzate nei termini che seguono. Si tratta di un sistema: *i) decentrato*[32]; *ii) complementare*[33]*; iii*) *integrato*[34], e, da ultimo, *iv) completo*[35].

Si evince, pertanto, che il sistema giurisdizionale europeo è inscindibilmente e inestricabilmente connesso con quelli nazionali. È proprio tale connessione – ribadita con forza dalla Corte di giustizia nella sentenza *Achmea*[36] – che giustifica una lettura della nozione di «settori del diritto dell'Unione» in senso più ampio.

Ciò ha consentito alla Corte di concretizzare il valore dello stato di diritto e di dettare obblighi più puntuali, che toccano la maggior parte degli aspetti dell'organizzazione degli ordinamenti giudiziari nazionali: dalla normativa in materia di retribuzione e pensionamento dei giudici, a quella relativa alla responsabilità civile (patrimoniale) e disciplinare, compresa la normativa relativa al distacco e al trasferimento dei giudici, fino alle disposizioni relative alla nomina dei giudici, alle assegnazioni delle cause e alla revoca delle stesse affidate ai giudici.

Occorre allora sistematizzare, nel paragrafo che segue, gli effetti della concretizzazione *integrativa* del valore dello Stato di diritto in virtù degli artt. 2 e 19 TUE. Se già nella sentenza *Wilson* la Corte aveva individuato le due dimensioni fondamentali dell'indipendenza giudiziaria – una esterna,

Scritti in onore di Giuseppe Tesauro III, Editoriale Scientifica, 2014, p. 2311 ss. Sul dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia nella tutela giurisdizionale degli individui nell'ordinamento dell'Unione europea si vedano, fra i molti contributi, F.G. Jacobs, *Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union: Now and in the Future*, in *DUE,* n. 2, 2002, p. 203 ss.; K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, OUP, 2014; R. Baratta, *National Courts as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 4, 2011, p. 317; P. Iannuccelli, *La Corte di giustizia e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea,* cit., p. 281.

[35] Ovverosia un sistema che combinando i rimedi nazionali e sovranazionali sia compiuto e finito, senza necessità di prevedere ulteriori rimedi. In questo senso si esprime la Corte, nella sentenza *Inuit* (sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit*, ECLI:EU:C:2013:625, punto 92), in cui ha affermato che «mediante gli articoli 263 e 277, da un lato, e l'articolo 267, dall'altro, il TFUE ha istituito un sistema *completo* di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione».

[36] Corte giust., sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea,* ECLI:EU:C:2018:158, punti 34-36. Nella sentenza *Achmea* emerge come la tutela dell'integrità del sistema giurisdizionale dell'Unione non solo è funzionale alla salvaguardia del carattere proprio dell'ordinamento dell'Unione, ma può assumere anche un significato assiologico, in quanto anche il giudice nazionale è chiamato, insieme alla Corte di giustizia, ad assicurare il rispetto dei valori dell'Unione. Si legga, D.V. Kochenov, N. Lavranos, *Achmea versus the Rule of Law: CJEU's Dogmatic Dismissal of Investors' Rights in Backsliding Member States of the European Union*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, nn. 2-3, 2022, p. 195 ss. C. Eckes, *Some Reflections on Achmea's Broader Consequences for Investment Arbitration*, in *EP,* n. 1, 2019, p. 79 ss.

che richiede che il giudice eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, al riparo da vincoli gerarchici, subordinazioni o pressioni esterne, e una interna, coincidente con il requisito dell'imparzialità e consistente nell'equidistanza rispetto alle parti e ai loro interessi[37]– è con la successiva valorizzazione degli artt. 2 e 19 TUE che tale nozione cessa di rappresentare una mera affermazione di principio e si traduce nel fondamento di un articolato insieme di regole giuridiche, concernenti più puntuali e precise i molteplici profili dell'organizzazione e del funzionamento della magistratura nazionale.

2.1. *Obblighi discendenti dagli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE*

La concretizzazione integrativa operata dalla Corte si manifesta, in particolare, nell'individuazione di obblighi sempre più puntuali riguardanti i diversi profili dell'organizzazione della magistratura nazionale. Non si tratta di certo di un'armonizzazione di tali sistemi – che sarebbe incompatibile con il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri – ma di stabilire concretamente dei requisiti minimi di tutela dell'indipendenza dei giudici.

Con riferimento ai salari dei magistrati, la Corte nelle sentenze *ASJP*[38], *Vindel*[39], *Sąd Rejonowy w Białymstoku*[40], ha affermato che degli artt. 2 e 19 TUE discende l'obbligo per gli Stati membri di garantire ai giudici una retribuzione adeguata all'importanza delle funzioni esercitate, idonea a proteg-

[37] Corte giust., sentenza del 19 settembre 2006, causa C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, punti 50-52.

[38] Causa C-64/16, *ASJP*, cit.

[39] Corte giust., sentenza del 7 febbraio 2019, causa C-49/18, *Escribano Vindel*, ECLI:EU:C:2019:106. Interessante dal punto di vista procedurale il fatto che la Corte ha ritenuto ricevibile la questione anche se, come sostenuto dal governo spagnolo e, in parte, dalla Commissione, la domanda non esponeva in termini sufficienti né i fatti in discussione nel procedimento principale, né la normativa nazionale pertinente, né il diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione (punti 19-24). Diverso, invece, l'approccio della Corte nel caso relativo ai giudici di pace italiani in cui la Corte dichiara irricevibile la questione. V. Corte giust., ordinanza del 16 dicembre 2021, causa C-236/20, *PG contro Ministero della Giustizia e a.*, ECLI:EU:C:2021:1023, punti 23-24; in precedenza, sentenza del 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX,* ECLI:EU:C:2020:572.

[40] Corte giust., sentenza del 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku*, ECLI:EU:C:2025:109. Le controversie (una polacca e l'altra lituana) sebbene riunite, presentavano profili differenti: mentre nel caso polacco veniva contestata la deroga temporanea al meccanismo legale di adeguamento automatico degli stipendi dei giudici, mediante misure di congelamento o limitazione degli aumenti retributivi, nel caso lituano veniva censurata la stessa struttura del sistema di determinazione salariale, ritenuta eccessivamente dipendente dalla discrezionalità politica.

gerli da possibili pressioni esterne[41]. Ciò comporta, da una parte, che il legislatore nazionale deve determinare la retribuzione dei giudici non in modo arbitrario, bensì sulla base di criteri che devono essere: *a)* determinati dalla legge[42]; *b)* oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti[43]; *c)* suscettibili di un controllo giurisdizionale effettivo[44]; dall'altra parte, gli Stati membri, anche nell'esercizio del potere di adottare misure di contenimento della spesa pubblica – che possono tradursi in una riduzione del trattamento economico dei giudici oppure in una deroga al meccanismo ordinario di calcolo degli stipendi dei giudici[45] – devono garantire che tali interventi non compromettano l'indipendenza del potere giudiziario[46]. A tal fine, dette misure devono: *a)* perseguire finalità legittime di interesse generale; *b)* avere carattere temporaneo e proporzionato; *c)* non incidere in modo eccessivo sul livello della retri-

[41] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punti 44 e 45, nonché causa C-49/18, *Escribano Vindel* cit., punto 66; causa C-146/23 e C-374/2023, *Sąd Rejonowy w Białymstoku,* cit*.,* punto 49.

[42] Cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku,* cit*.,* punto 54. In relazione alle modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, la Corte afferma che «occorre (…) conformemente al principio di certezza del diritto, che tali modalità siano determinate dalla legge, la quale può prevedere l'intervento delle parti sociali, in particolare delle organizzazioni che rappresentano i giudici interessati. In tale contesto, la trasparenza della procedura legislativa contribuisce a garantire l'indipendenza dei giudici».

[43] *Ibidem,* punto 56. Interessante è notare che la Corte ha affermato che tali criteri derivano dal combinato disposto del principio di indipendenza e di certezza del diritto (che è parte della nozione stessa di Stato di diritto). Espressamente: «peraltro il principio di indipendenza dei giudici, in combinato disposto con il principio di certezza del diritto, richiede che le modalità di determinazione della loro retribuzione siano oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti, in modo da escludere qualsiasi intervento arbitrario dei poteri legislativo ed esecutivo dello Stato membro interessato».

[44] Si vedano, in senso conforme, Corte giust., ordinanza dell'8 dicembre 2025, causa C-257/25, *B.V.*, ECLI:EU:C:2025:1018, che ha ritenuto compatibile con gli artt. 2 TUE e 19, par. 1, secondo comma, TUE l'esclusione dell'indennità giornaliera di distacco dalla base di calcolo della pensione di servizio dei magistrati, purché il trattamento pensionistico complessivo resti idoneo a garantire la loro indipendenza; nonché Corte giust., ordinanza 12 dicembre 2025, causa C-372/24, *B.B. c. Ministarstvo*, ECLI:EU:C:2025:1029 che ha ribadito l'ampio margine di discrezionalità degli Stati membri nella determinazione della retribuzione dei giudici, purché siano rispettate le garanzie derivanti dagli artt. 2 TUE e 19, par. 1, secondo comma, TUE.

[45] È significativo il richiamo alla solidarietà contenuto nella sentenza del 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku e Adoreikė*, cit., punto 71: secondo la Corte, uno Stato membro che adotti misure restrittive di bilancio nei confronti dei propri funzionari e agenti pubblici può estenderle anche ai giudici nazionali, «in una società caratterizzata dalla solidarietà, come sottolineato dall'articolo 2 TUE». Tale affermazione è ribadita nella sentenza del 5 giugno 2025, causa C-762/23, *Curtea de Apel Bucureşti (Soppressione di un'indennità di pensionamento dei giudici)*, ECLI:EU:C:2025:400, punto 29.

[46] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punti 46 -52.

buzione; *d)* applicarsi in maniera generale e non selettiva; *e)* essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo[47].

Con riguardo alla disciplina del pensionamento, la Corte ha avuto modo di dichiarare incompatibili con gli artt. 2 e 19 TUE le normative nazionali polacche che, da un lato, abbassavano l'età pensionabile dei giudici (sia di quelli ordinari[48], sia di quelli della Corte suprema[49]), e, dall'altro, consentivano al Presidente della Repubblica (per i giudici della Corte suprema) e al Ministero della giustizia (per i giudici ordinari) un potere, ampiamente discrezionale, di proroga dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali[50]. Secondo la Corte, al fine di evitare che una normativa relativa al pensionamento anticipato dei giudici si trasformi in un "sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie"[51], eventuali riforme incidenti sull'età pensionabile devono essere accompagnate da adeguate misure transitorie, volte a tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati[52], e non possono rimettere la prosecuzione dell'attività giurisdizionale a decisioni discrezionali di organi privi di criteri oggettivi e verificabili[53]. Posto che il principio di inamovibilità implica che i giudici possano permanere nelle loro funzioni sino al raggiungimento dell'età pensionabile prevista ovvero, nel caso di mandati a termine, fino alla loro naturale scadenza[54], eventuali deroghe sono ammissibili soltan-

[47] Cause riunite C-146/23 e C-374/2023, *Sąd Rejonowy w Białymstoku,* cit., punti 73-76. Tali criteri, in forza del combinato disposto degli artt. 19 e 2 TUE, si applicano, come la Corte ha stabilito nella sentenza *Curtea de Apel Bucureşti*, altresì ai casi in cui la normativa nazionale preveda una soppressione dell'indennità (una tantum) di pensionamento dei giudici. V. Causa C-762/23, *Curtea de Apel Bucureşti (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges),* cit., punti 35-38, 50. La controversia traeva origine dalla soppressione dell'indennità una tantum spettante ai magistrati rumeni al momento del pensionamento, dapprima sospesa per ragioni di bilancio e poi definitivamente abrogata.

[48] Causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*, cit.

[49] Causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, cit. Per un'analisi della quale si vedano L. Pech, S. Platon, *The Beginning of the End for Poland's So-Called 'Judicial Reforms'? Some Thoughts on the ECJ Ruling in Commission v Poland*, in *EU Law Analysis*, 2 luglio 2019; P. Bárd, A. Sledzinska Simon, *On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland*, in *CMLR*, n. 5, 2020, p. 1555 ss.

[50] *Ibidem*, punti 63, 85, 104 e 105. La Polonia, tra l'altro, ha sostenuto che la *ratio* della novella legislativa era quella di armonizzare l'età generale per il pensionamento e di ottimizzare, in tal modo, la ripartizione delle fasce di età del personale di tale organo giurisdizionale. Secondo la Corte, invece, tali interventi normativi, diretti a realizzare un vero e proprio "pensionamento forzato" della magistratura polacca, erano funzionali a determinare una "ricomposizione immediata e profonda" degli organi giudiziari, in violazione del principio di inamovibilità dei giudici, garanzia intrinsecamente connessa alla loro indipendenza.

[51] *Ibidem*, punti 77-78.

[52] *Ibidem*, punto 91.

[53] *Ibidem,* punti 83 e 84, 108-124.

[54] *Ibidem*, punto 76.

to in presenza di motivi legittimi e imperativi (quali l'inidoneità permanente all'esercizio delle funzioni o gravi violazioni disciplinari) e devono in ogni caso rispettare il principio di proporzionalità[55].

Con riferimento al regime della responsabilità patrimoniale (civile) dei giudici per errore giudiziario, la Corte di giustizia, nella sentenza *AFSJ (I)*[56], ha affermato che, in virtù degli artt. 2 e 19 TUE, tale responsabilità è eccezionale, potendo sorgere solo in presenza: *a)* di colpa grave (e non per il solo fatto dell'adozione di una decisione erronea); *b)* di criteri chiari e prevedibili; *c)* di garanzie effettive (in particolare il rispetto del diritto ad essere sentito)[57], e meccanismi idonei a evitare che l'azione di rivalsa si trasformi in uno strumento di pressione sull'attività giurisdizionale[58].

Molto più dettagliati sono gli obblighi dettati dalla Corte in relazione al regime disciplinare. In particolare, nella sentenza *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*[59] emerge che gli Stati membri devono garantire che il sistema disciplinare dei magistrati non sia utilizzato come strumento di controllo politico o di pressione sull'attività giurisdizionale[60]. A tale fine, in primo luogo, l'organo competente a decidere nei procedimenti disciplinari deve essere indipendente, imparziale e precostituito per legge[61]. La Corte

[55] Tali coordinate interpretative sono state ulteriormente ribadite nella sentenza resa nei casi *Lita e Jeszek* (sentenza del 3 luglio 2025, cause riunite C-646/23 e C-661/23, *Lita e Jeszek*, ECLI:EU:C:2025:519), nella quale la Corte ha ritenuto incompatibile con l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE una normativa polacca di carattere apparentemente generale ma, nella sostanza, connotata da un'evidente finalità *ad personam*. Essa disponeva il collocamento a riposo automatico di un giudice militare dichiarato non idoneo al servizio militare, pur permanendo la sua piena idoneità all'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Nel giungere a tale conclusione, la Corte ha attribuito rilievo decisivo all'assenza di una giustificazione fondata su un interesse pubblico effettivo, alla disparità di trattamento rispetto ai procuratori militari e alla mancanza di un rimedio giurisdizionale effettivo contro il provvedimento di collocamento a riposo (punti 73-79).

[56] Cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e altri,* cit.

[57] *Ibidem,* punti 237-239. Inoltre, risulta invece incompatibile con il diritto dell'Unione una normativa che renda automaticamente vincolante, nel giudizio di rivalsa contro il giudice, l'accertamento dell'errore giudiziario compiuto nel procedimento instaurato contro lo Stato senza la partecipazione del magistrato interessato, poiché ciò può compromettere tanto i diritti della difesa quanto l'apparenza di indipendenza della magistratura.

[58] *Ibidem*, punti 224-241.

[59] Causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges*), cit.

[60] *Ibidem*, punto 61.

[61] *Ibidem*, punti 80-114. La Corte ha ritenuto che la Sezione disciplinare della Corte suprema polacca non offrisse garanzie sufficienti di indipendenza e imparzialità, alla luce del contesto della riforma giudiziaria, delle modalità di istituzione dell'organo, della sua autonomia e del ruolo svolto dalla nuova KRS nella nomina dei suoi membri. Il difetto riguardava non tanto la concreta attività della Sezione disciplinare, quanto la mancanza di apparenza di

collega tale requisito sia alla composizione dell'organo, sia alle modalità di nomina dei suoi membri[62]. A ciò si aggiunge che lo Stato membro deve garantire che anche la competenza del giudice disciplinare sia predeterminata dalla legge e non dipendere da valutazioni discrezionali di organi nazionali o vertici giudiziari[63]. In secondo luogo, lo Stato membro non può configurare il contenuto delle decisioni giudiziarie o l'interpretazione del diritto come illecito disciplinare, poiché ciò produce un effetto dissuasivo incompatibile con l'indipendenza giudiziaria[64]. Più precisamente gli Stati membri sono tenuti a: *i)* inquadrare la responsabilità disciplinare sulla base di criteri oggettivi e verificabili, attinenti a esigenze relative alla buona amministrazione della giustizia[65]; *ii)* definire in modo chiaro e preciso i comportamenti idonei a far sorgere la responsabilità disciplinare dei giudici[66], evitando formule vaghe[67]; *iii)* limitare la responsabilità disciplinare per le decisioni giudiziarie a casi del tutto eccezionali, come dolo, colpa gravissima, arbitrio, diniego di giustizia o violazioni gravi e inescusabili[68]. In terzo luogo, lo Stato membro deve assicurare il rispetto pieno dei diritti della difesa del magistrato sottoposto a procedimento disciplinare (in particolare il diritto ad una difesa effettiva, il

indipendenza, elemento essenziale per preservare la fiducia dei cittadini nella giustizia e nello Stato di diritto. Di conseguenza, l'attribuzione a tale organo della competenza sui procedimenti disciplinari dei giudici è stata ritenuta incompatibile con l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e qualificata come una regressione nella tutela del valore dello Stato di diritto. Nello stesso senso, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, dispositivo, punto 1.

[62] *Ibidem*, punto 168.

[63] *Ibidem*, punto 170. Dalla Commissione veniva altresì chiesta la censura del potere discrezionale attribuito al presidente della Sezione disciplinare di designare il tribunale disciplinare territorialmente competente, in assenza di criteri oggettivi e verificabili. La Corte ha accolto il motivo, richiamando anche la giurisprudenza della Corte EDU sul requisito del «tribunale costituito per legge» (punti 171-173), affermando che una simile discrezionalità consente di orientare l'assegnazione delle cause e di esercitare indebite pressioni sui giudici. Tale rischio risulta ancor più grave in quanto il potere è attribuito al presidente di un organo la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite; né il successivo sorteggio dei componenti del collegio è idoneo a neutralizzare tale vizio, poiché esso interviene soltanto dopo la scelta discrezionale del tribunale competente (punti 174-175).

[64] *Ibidem*, punto 138.

[65] *Ibidem*, punto 139.

[66] *Ibidem*, punto 140. Si v. nello stesso senso causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 127.

[67] *Ibidem*, punto 141: espressioni come «violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge» e «accertamento di errore» che comporta una «violazione manifesta della norma di legge», alle quali tali disposizioni rispettivamente si riferiscono, non sono idonee a escludere che la responsabilità dei giudici possa sorgere unicamente sul fondamento del contenuto asseritamente «erroneo» delle loro decisioni.

[68] *Ibidem*, punto 137. Si v. nello stesso senso causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 126.

diritto al contraddittorio)[69], e garantire che il processo si svolga entro termini ragionevoli[70], implicando con questo che il giudice non possa restare esposto in modo indefinito alla minaccia di nuove indagini o procedimenti disciplinari nella medesima causa[71].

Nel complesso, la Corte afferma che un sistema disciplinare compatibile con gli artt. 2 e 19 TUE deve essere costruito in modo tale da escludere qualsiasi rischio che il potere disciplinare venga utilizzato per influenzare il contenuto delle decisioni giudiziarie o intimidire i giudici nell'esercizio delle loro funzioni.

Con riferimento alla normativa in materia di distacco dei giudici[72], la Corte nella causa *Procedimenti penale c. WB e al.*[73], ha chiarito che essa può ritenersi compatibile con il diritto dell'Unione solo qualora sia disciplinata da norme chiare, trasparenti e prevedibili e solo quando le decisioni di distacco sono fondate su criteri previamente determinati, presuppongono il con-

[69] *Ibidem*, punti 203-214. Secondo la Corte, le norme polacche sono problematiche perché consentono che il procedimento disciplinare prosegua anche in caso di assenza giustificata del giudice sottoposto a procedimento o del suo difensore, nonché prima che il difensore nominato possa esercitare concretamente il proprio mandato, senza garantire che il magistrato interessato possa partecipare effettivamente al contraddittorio.

[70] *Ibidem*, punti 191-193.

[71] *Ibidem*, punti 194-202. La Corte, pur accogliendo la censura della Commissione, ne ridefinisce parzialmente l'oggetto. La Commissione sembrava infatti contestare in termini generali il potere del Ministro della giustizia di nominare un delegato disciplinare, ritenendo che tale meccanismo fosse incompatibile con il requisito del termine ragionevole. La Corte, invece, chiarisce che il problema non risiede nel potere di nomina in sé considerato (punto 194), bensì nella specifica previsione (art. 112b, par. 5, seconda frase, della legge sugli organi giurisdizionali ordinari) che consente al Ministro della giustizia di nominare nuovamente un delegato disciplinare nella medesima causa anche dopo una decisione definitiva di archiviazione o di diniego dell'avvio del procedimento disciplinare. Secondo la Corte, il *vulnus* all'indipendenza giudiziaria deriva quindi non tanto dalla durata concreta del procedimento, quanto dalla possibilità che il giudice resti indefinitamente esposto alla minaccia di nuove iniziative disciplinari nella stessa vicenda.

[72] Le finalità del distacco possono essere molteplici, si pensi al rafforzamento della capacità di organi giurisdizionali che si trovano ad affrontare carichi di lavoro eccessivi; o anche alle esigenze di formazione e sviluppo professionale dei singoli giudici; oppure alla necessità di assistenza tecnica presso istituzioni internazionali o straniere come parte di programmi di cooperazione giudiziaria.

[73] Corte giust., sentenza del 16 novembre 2021, cause riunite da C-748/19 a C-754/19, *Procedimenti penali contro WB e altri*, ECLI:EU:C:2021:931. La controversia riguardava il sistema polacco di distacco dei giudici, che attribuiva al Ministro della Giustizia, anche procuratore generale, il potere di assegnare temporaneamente i giudici presso organi giurisdizionali di grado superiore e di revocare il distacco in qualsiasi momento. Il giudice del rinvio chiedeva se tale disciplina, esponendo i giudici distaccati al rischio di pressioni dell'esecutivo, fosse compatibile con il requisito di indipendenza sancito dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE.

senso del giudice oggetto di distacco[74] e sono debitamente motivate[75]. Siffatte regole si applicano *mutatis mutandis*, come stabilito nelle cause riunite *D.K. e a.*[76], ai casi di trasferimento dei giudici.

Il combinato disposto dell'art. 2 e 19 TUE ha consentito alla Corte di prevedere obblighi specifici anche in relazione alla disciplina di nomina dei giudici. Se è vero che non un qualsiasi errore nel corso della procedura di nomina di un giudice è idoneo a far sorgere un dubbio in merito all'indipendenza e all'imparzialità di tale giudice[77], un'irregolarità di natura e gravità tali da creare un rischio effettivo che altri poteri dello Stato (in particolare l'esecutivo) possano esercitare un indebito potere discrezionale, è tuttavia in grado di mettere a repentaglio l'integrità del risultato al quale conduce la procedura di nomina e di suscitare perciò nei soggetti dell'ordinamento un legittimo dubbio riguardo all'indipendenza e all'imparzialità del giudice[78].

[74] *Ibidem*, punti 79 -83, 85.

[75] Ne consegue che, disposizioni di una normativa nazionale in forza delle quali il ministro della Giustizia di uno Stato membro può, sulla base di criteri non resi pubblici, distaccare un giudice presso un tribunale penale superiore per un periodo determinato o indeterminato e può, in qualsiasi momento, mediante una decisione non motivata, porre fine a tale distacco, violano il diritto europeo e in particolare il requisito dell'indipendenza dei giudici (*ibidem*, punti 87-89). Tale sistema, infatti, può generare tanto il dubbio che il giudice distaccato risponda alle aspettative del Ministro della Giustizia – il che potrebbe far sorgere nei giudici stessi l'impressione di essere subordinati a quest'ultimo e nei singoli l'idea che non si tratti di giudici imparziali (*ibidem*, punti 82 e 84) – quanto il dubbio che la revoca del distacco di un giudice senza il suo consenso nasconda, invero, una sanzione disciplinare, usata come mezzo di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie (*ibidem*, punto 83).

[76] Corte giust., sentenza 6 marzo 2025, cause riunite C-647/21 e C-648/21, *D. K. e al.*, ECLI:EU:C:2025:143, punti 77-82. Le cause riunite traevano origine da due procedimenti penali pendenti dinanzi al Tribunale regionale di Słupsk. La giudice del rinvio, dopo aver contestato in precedenti procedimenti la partecipazione di giudici nominati su proposta della nuova KRS, si era vista revocare, senza motivazione, l'assegnazione di circa settanta procedimenti, compresi quelli oggetto del rinvio pregiudiziale, ed era stata successivamente trasferita dalla sezione penale d'appello a quella di primo grado del medesimo tribunale. La Corte ricorda – come stabilito anche nella sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-487/19, *W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina*), ECLI:EU-:C:2021:798, punto 115 – che tali trasferimenti possono costituire un mezzo per esercitare un controllo sul contenuto delle decisioni giudiziarie, dal momento che essi possono non soltanto incidere sulla portata delle attribuzioni dei magistrati interessati e sulla trattazione dei fascicoli loro affidati, ma anche avere conseguenze notevoli sulla loro vita e sulla loro carriera e, quindi, comportare effetti analoghi a quelli di una sanzione disciplinare. Si v. altresì punti 84-85.

[77] Causa C-132/20, *Getin Noble Bank*, cit., punto 123.

[78] Causa C-487/19, *W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina),* cit., punto 130; nonché, causa C-119/23, *Valančius*, cit., punto 52.

In tale prospettiva, l'art. 19 TUE permette innanzitutto ai giudici nazionali di verificare la regolarità delle procedure di nomina dei giudici[79]. Pertanto, una normativa – anche laddove si tratti di norme costituzionali[80] – che esclude in via generale tale facoltà sarebbe incompatibile con il requisito di un «giudice precostituito per legge» ai sensi del diritto dell'Unione[81] e, dunque, disapplicabile.

In secondo luogo, nella sentenza *A.B.*, la Corte ha chiarito l'obbligo per gli Stati membri e per tutti gli organi coinvolti di prevedere e rispettare le condizioni sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina dei giudici[82]. Nello specifico, è stato precisato che sebbene l'intervento di un organo incaricato di partecipare alla selezione dei candidati possa, in linea di principio, contribuire a oggettivare il procedimento di nomina e a delimitare il margine di discrezionalità dell'autorità politica competente alla designazione finale, ciò vale, tuttavia, soltanto qualora tale organo presenti esso stesso garanzie sufficienti di indipendenza rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo[83]. A tal fine, assume rilievo una pluralità di elementi – oggetto di una valutazione complessiva – concernenti tanto la composizione dell'organo, quanto le modalità concrete di esercizio delle sue funzioni, quali: *i)* le modalità di nomina dei suoi membri; *ii)* l'eventuale abbreviazione anticipata dei mandati in corso; *iii)* il trasferimento del potere di designazione dei membri togati agli organi politici; *iv)* l'esistenza di eventuali irregolarità nel procedimento di nomina; *v)* la presenza di legami privilegiati

[79] Causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (Controllo ultra vires* della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione), cit., punto 88. Si v. il paragrafo sull'art. 47 e in particolare cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, cit.

[80] *Ibidem*, punto 116.

[81] *Ibidem*, punto 92.

[82] Causa C-824/18, *A.B. e altri (Nomina dei giudici della Corte Suprema - Ricorsi)*, cit., punto 123. Il rinvio pregiudiziale riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione della nuova disciplina polacca relativa alla nomina dei giudici della Corte suprema. Nell'ambito di ricorsi proposti avverso le delibere della KRS (Consiglio nazionale della magistratura), che aveva deciso di non proporre al Presidente della Repubblica la nomina di alcuni candidati, il giudice del rinvio dubitava della legittimità di una normativa che consentiva alle delibere di divenire definitive qualora non fossero impugnate da tutti i partecipanti alla procedura di selezione, svuotando così di effettività il diritto al ricorso e il controllo giurisdizionale sulle nomine. Successivamente, l'adozione di una nuova legge eliminava del tutto la possibilità di impugnare tali delibere e determinava il venir meno dei procedimenti pendenti, impedendo al giudice nazionale di esercitare un controllo effettivo e di adire utilmente la Corte di giustizia. Su questo profilo si v. anche cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, cit. punti 134 e 135.

[83] *Ibidem*, punti 124 e 125; cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, cit. punti 138 e 139.

con il potere esecutivo o legislativo, nonché il modo in cui tale organo esercita il proprio ruolo costituzionale di garante dell'indipendenza giudiziaria[84].

In terzo luogo, la Corte attribuisce particolare importanza all'esistenza di garanzie idonee ad assicurare un controllo giurisdizionale effettivo delle decisioni adottate nel contesto del procedimento di nomina[85]. L'art. 19 TUE non impone necessariamente l'esperibilità di un rimedio giurisdizionale avverso ogni decisione di nomina giudiziaria, ma osta a modifiche normative nazionali che, considerate nel loro contesto giuridico e fattuale, risultino idonee a privare o a neutralizzare *ex post* il controllo del giudice sulle nomine già effettuate. In particolare, risulta così incompatibile con il diritto dell'Unione la soppressione improvvisa di rimedi precedentemente esistenti, l'impossibilità di ottenere un riesame effettivo delle valutazioni comparative operate dall'organo di selezione e l'assenza di effetti utili derivanti dall'eventuale accoglimento del ricorso[86]. Ne deriva che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE osta a discipline nazionali che svuotino di effettività il controllo giurisdizionale sulle procedure di nomina dei giudici, in particolare quando consentano che le decisioni dell'organo di autogoverno divengano definitive ed esecutive nonostante la pendenza di un ricorso, impediscano al giudice di riesaminare effettivamente la candidatura esclusa oppure limitino i motivi di ricorso.

[84] *Ibidem*, punti 131-135. La Corte sviluppa tale valutazione con riferimento alla nuova composizione del KRS, individuando una serie di elementi suscettibili di incidere sulla sua indipendenza rispetto ai poteri politico-legislativi. In particolare, vengono considerati rilevanti: *i)* la cessazione anticipata del mandato dei componenti precedenti del KRS; *ii)* il trasferimento al Parlamento del potere di elezione dei quindici membri togati dell'organo, precedentemente eletti dai loro pari; *iii)* eventuali irregolarità nel procedimento di nomina dei nuovi membri; *iv)* il concreto modo in cui il KRS esercita il proprio ruolo costituzionale di garante dell'indipendenza giudiziaria; nonché *v)* l'eventuale esistenza di legami privilegiati tra i componenti del KRS e il potere esecutivo. La Corte colloca inoltre tali elementi all'interno di un più ampio contesto sistemico, caratterizzato dalla contemporanea riforma della Corte suprema polacca, dalla riduzione dell'età pensionabile dei giudici in carica e dall'attribuzione al Presidente della Repubblica di un potere discrezionale di proroga del loro mandato, sottolineando come l'istituzione del nuovo KRS sia intervenuta in una fase nella quale numerosi posti giudiziari sarebbero divenuti vacanti. V. cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*., cit., punti 143-145. Tali valutazioni sulla nuova e dubbia composizione del KRS erano state svolte anche dalla Corte nella sentenza relativa alla causa C-487/19, *W.Ż.*,cit., punti 145-150.

[85] Causa C-824/18, *A. B.*, cit., punti 128-129 e 136-139.

[86] *Ibidem*, punto 138: «siffatte modifiche legislative (…) sono tali da suggerire che il potere legislativo polacco, nel caso di specie, ha agito con il preciso scopo di impedire qualsiasi possibilità di esercitare un controllo giurisdizionale sulle nomine intervenute sulla base di dette delibere della KRS, come, del resto, su tutte le altre nomine intervenute in seno al *Sąd Najwyższy* (Corte suprema) a partire dall'istituzione della KRS nella sua nuova composizione».

L'irregolarità grave delle nomine nel contesto polacco[87] ha condotto la Corte ad affermare che tanto i giudici della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema polacca – sia che essi giudichino in composizione monocratica[88], sia che in composizione collegiale[89] – che quelli della Corte costituzionale[90] non sono indipendenti.

[87] Si segnali che la Corte di giustizia è stata investita anche di ulteriori questioni pregiudiziali in tema di nomina, che però sono state dichiarate irricevibili. Si fa riferimento a cause riunite C-181/21 e C-269/21, *G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia),* cit., nella quale la Corte ha ribadito che il procedimento di cui all'art. 267 TFUE non può essere utilizzato per ottenere pareri consultivi o valutazioni astratte sulla conformità sistemica dell'ordinamento giudiziario nazionale al diritto dell'Unione (punti 71-72, 78). Il controllo demandato all'art. 267 TFUE presuppone un collegamento concreto e necessario tra l'interpretazione richiesta e la decisione che il giudice nazionale è chiamato ad adottare. In assenza di tale nesso funzionale, il rinvio risulta irricevibile, anche quando le questioni prospettate riguardino profili sistemici attinenti allo Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura. Si rimanda su questo ai limiti tracciati nel capitolo IV.

[88] Si v. la causa C-487/19, *W.Ż.,* cit., nella quale veniva in rilievo la nomina di uno dei giudici della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema polacca, chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità del ricorso proposto dal giudice W.Ż. contro la delibera della KRS relativa al trasferimento del medesimo W.Ż. ad altra sezione dell'organo giurisdizionale presso cui esercitava le proprie funzioni. Nel caso di specie, gli elementi dai quali la Corte ricava la possibile esistenza di gravi irregolarità riguardano il fatto che tale giudice era stato nominato dal Presidente della Repubblica nonostante la pendenza di un ricorso giurisdizionale avverso la delibera della KRS che ne proponeva la candidatura, nonché nonostante la sospensione cautelare dell'efficacia di tale delibera disposta dalla Corte suprema amministrativa polacca.

[89] Si v. altresì la causa C-718/21 *L.G. c Krajowa Rada Sądownictwa*, cit., in cui, come ricordato nel capitolo IV, è stata rovesciata la presunzione di indipendenza del giudice. La Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile il rinvio pregiudiziale proposto da un collegio di tre giudici della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema polacca, ritenendo che esso non costituisse una «giurisdizione» ai sensi dell'art. 267 TFUE. La Corte, anche in questo caso, ha valorizzato il fatto che tutti i membri del collegio erano stati nominati su proposta della nuova KRS sulla base della delibera n. 331/2018, nonostante l'esecutività di quest'ultima fosse stata sospesa dalla Corte suprema amministrativa e successivamente annullata. Tali circostanze, considerate congiuntamente alle criticità strutturali relative all'indipendenza della KRS e alle modifiche legislative dirette a neutralizzare il controllo giurisdizionale sulle nomine alla Corte suprema, sono state ritenute idonee a compromettere i requisiti di indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge dell'intero collegio giudicante.

[90] Causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (Controllo ultra vires* della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione), cit., punti 224-232. Solo per offrire qualche elemento di contesto, la crisi del Trybunał Konstytucyjny (TK) ebbe origine nel 2015 dalle controverse nomine di cinque giudici costituzionali effettuate dalla maggioranza uscente poco prima delle elezioni parlamentari. Il Presidente della Repubblica rifiutò tuttavia di ricevere il giuramento dei giudici eletti, contestando la legittimità delle nomine. Con la sentenza del 3 dicembre 2015, il Tribunale costituzionale riconobbe la validità di tre di esse e affermò l'assenza di discrezionalità presidenziale nella procedura di nomina, ma i giudici legittimamente eletti non furono comunque ammessi all'esercizio delle funzioni. Dopo la vittoria del PiS, il nuovo Parlamento procedette alla nomina di cinque ulteriori giudici sulla base di una riforma legislativa che ridefiniva

Nel loro insieme, tali pronunce dimostrano come la concretizzazione del principio di indipendenza giudiziaria abbia trasformato gli artt. 2 e 19 TUE in un parametro normativo estremamente articolato, dal quale discende un vero e proprio statuto europeo dell'organizzazione giudiziaria nazionale. La giurisprudenza della Corte non si limita infatti ad affermare l'esigenza di un potere giudiziario indipendente, ma individua le condizioni organizzative, procedurali e funzionali indispensabili affinché tale indipendenza sia effettivamente garantita.

3. *Il ruolo dell'art. 47 CDFUE nella concretizzazione dello Stato di diritto*

Gli artt. 2 e 19 TUE non esauriscono la concretizzazione del valore dello Stato di diritto. A tale processo concorre anche l'art. 47 CDFUE[91], che rap-

la composizione e il funzionamento del Tribunale. Ne seguì un rapido conflitto istituzionale, segnato dall'adozione di numerose misure volte a limitare l'operatività del TK e dal rifiuto del Governo di pubblicare le sentenze che dichiaravano incostituzionali tali riforme. La crisi culminò nel 2016 con la nomina di un Presidente *ad interim* che consentì l'insediamento dei giudici precedentemente esclusi e la successiva elezione del nuovo Presidente del Tribunale in una composizione fortemente contestata. Per un approfondimento, J. Jaraczewski, L. Pech, *Kangaroo Courts and EU Law,* cit; A. Schultz, J. Sawicki, *Polish(ing) a Broken Tribunal. How to Restore Constitutional Justice After a Populist Government,* in *Central Europe*, n. 1, 2026, p. 1 ss.; L. Dalla Pellegrina, J. Kantorowicz, N. Garoupa, J. Lewkowicz, *Judicial transformation: The case of the Polish Constitutional Tribunal,* in *European Journal of Political Research*, 13 novembre 2025, p. 1 ss., W. Sadurski, *Polish constitutional tribunal under pis: from an activist court, to a paralysed tribunal, to a governmental enabler*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 1, 2019, p. 63 ss.; Id., *Poland's Constitutional Breakdown*, OUP, 2019.

Le criticità emerse nella fase genetica della crisi continuano a riflettersi sul processo di ripristino dello Stato di diritto, nonostante l'insediamento, nel dicembre 2023, di una nuova coalizione di governo favorevole al riallineamento della Polonia agli standard europei. L'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia incontra infatti la persistente opposizione del Presidente della Repubblica, che ha ostacolato i tentativi di riforma del Tribunale costituzionale. In tale contesto, la questione delle nomine dei giudici costituzionali continua ad assumere un rilievo centrale: la possibilità che il Presidente rifiuti nuovamente di ricevere il giuramento dei giudici eletti dal Parlamento alimenta il rischio di ulteriori conflitti istituzionali e di una possibile "dualizzazione" del Tribunale. Su questo si tenga conto anche delle recenti misure *ad interim* nel caso *Dziurda and Others v. Poland* (application no. 17392/26) stabilite dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo. La Corte ha chiesto al governo polacco di garantire che ai ricorrenti non venga impedito di assumere ed esercitare le loro funzioni di giudici della Corte costituzionale e di presentare, entro il 20 maggio 2026, informazioni relative alla situazione dei ricorrenti. Sul tema delle misure provvisorie da parte della Corte EDU, si v. M. Fisicaro, *Safeguarding Judicial Independence (and Subsidiarity) Through Interim Measures: The New ECtHR's Strategy at the Height of the Polish Constitutional Crisis*, in *DUDI*, n. 3, 2022, p. 637 ss.

[91] G. Gentile, *Effective Judicial Protection: Enforcement, Judicial Federalism and the Politics of EU Law*, in *ELO*, n. 1, 2023, p. 128 ss.; M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile

presenta la proiezione sul piano dei diritti soggettivi del principio della tutela giurisdizionale effettiva *ex* art. 19 TUE.

Le due disposizioni presentano infatti un contenuto sostanzialmente coincidente: entrambe garantiscono il diritto ad essere giudicati da un giudice indipendente e imparziale e assicurano una tutela giurisdizionale effettiva. Esse assolvono, tuttavia, funzioni differenti. Mentre l'art. 19 TUE opera sul piano ordinamentale, imponendo agli Stati membri di organizzare il proprio sistema giudiziario in modo da garantire il rispetto dello Stato di diritto, l'art. 47 CDFUE tutela la posizione giuridica del singolo, riconoscendogli il diritto fondamentale a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale[92].

Tale differenza funzionale si riflette nel diverso ambito di applicazione delle due disposizioni. Come chiarito dalla Corte nella sentenza *ASJP*[93], l'art. 19 TUE trova applicazione ogniqualvolta venga in rilievo un organo giurisdizionale che possa essere chiamato ad applicare o interpretare il diritto dell'Unione, indipendentemente dal fatto che la controversia principale ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. L'art. 47 CDFUE, volto a tutelare i diritti dei singoli, invece, ai sensi dell'art. 51 della Carta, trova applicazione soltanto qualora la controversia presenti un collegamento sufficientemente qualificato con il diritto dell'Unione[94]. Ne consegue che il requisito di applicabilità dell'art. 47 CDFUE è più restrittivo rispetto a quel-

(eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. The Court of Justice's Perspective,* Hart Publishing, 2022; G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*, 28 febbraio 2018, p. 1 ss.; D. P. Domenicci, F. Filpo, *Commento all'art. 47 CDFUE*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2017, p. 863 ss., spec. pp. 878-880. L. Pech, *Article 47 CFREU*, in AA. VV., *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2014, p. 1250 ss.

[92] S. Prechal, *Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?,* in M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection,* cit., p. 11 ss.

[93] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punto 29.

[94] *Ibidem*, punti 37-40. Su tale limite si v. per tutti, N. Lazzerini, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: i limiti di applicazione*, cit. Sullo specifico punto valori e limite all'applicazione della carta si leggano, A. Jakab, *Application of the EU CFR by National Courts in Purely Domestic Cases*, in A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017, p. 252 ss., che propone di reinterpretare l'art. 51 par. 1, della Carta in modo da renderla applicabile, sulla base dal combinato disposto degli art. 2 e 7 TUE, ogniqualvolta tali diritti siano violati, anche nelle situazioni puramente interne. V. anche, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Kottmann, M. Smrkolj, A. von Bogdandy, *Reverse Solange–Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *CMLR*, n. 2, 2012, p. 489 ss., che ritengono invece che l'effetto utile della cittadinanza europea possa giustificare l'applicazione della Carta anche alle situazioni puramente interne in caso di violazioni di tali diritti a carattere sistemico.

lo richiesto dall'art. 19 TUE[95] e che, a sua volta, come recentemente affermato dalla Corte nella sentenza *Sociedad Civil Catalana*[96] per accertare una violazione dell'art. 19 TUE non basta una singola irregolarità processuale nel caso concreto, ma occorrono problemi di natura sistemica capaci di compromettere il corretto funzionamento del sistema giudiziario nazionale e di mettere in pericolo la capacità dello Stato di assicurare rimedi giurisdizionali sufficienti nei settori coperti dal diritto UE[97].

[95] L'AG Bobek (nelle conclusioni del 23 settembre 2020, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» c. Inspecția Judiciară*, ECLI:EU:C:2020:746, parr. 222-223) ha evidenziato come l'ampiezza applicativa dell'art. 19 TUE possa determinare una significativa espansione dell'oggetto del rinvio pregiudiziale, consentendo ai giudici nazionali di sottoporre alla Corte questioni relative ai più diversi profili dell'organizzazione della giustizia suscettibili di incidere, anche indirettamente, sull'indipendenza giudiziaria. Per evitare una simile estensione, egli propone di circoscrivere il ricorso all'art. 19 TUE alle ipotesi eccezionali, privilegiando, nei casi ordinari, l'applicazione dell'art. 47 della Carta, in combinato disposto con le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione. La proposta mira, dunque, a delimitare l'ambito operativo dell'art. 19 TUE sul piano processuale, senza metterne in discussione la funzione quale parametro di tutela dell'indipendenza giudiziaria. La successiva giurisprudenza della Corte, tuttavia, non sembra aver accolto tale impostazione restrittiva, continuando a valorizzare l'art. 19 TUE quale parametro autonomo nelle controversie riguardanti carenze sistemiche dell'organizzazione giudiziaria nazionale. Ciò si spiega alla luce del diverso ambito di applicazione delle due disposizioni, giustificato dalle rispettive funzioni.

Più coerente la proposta dell'AG Tanchev, in diverse conclusioni (Conclusioni dell'AG Tanchev, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, ECLI:EU:C:2019:325, par. 57; conclusioni dell'AG Tanchev, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei giudici ordinari)*, ECLI:EU:C:2019:529, par. 114; conclusioni dell'AG Tanchev, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, ECLI:EU:C:2019:551, par. 84). Egli, richiamando in particolare il rischio di aggirare i limiti dell'ambito di applicazione della Carta e della stessa competenza della Corte, nonché l'esigenza di rispettare la ripartizione delle competenze nell'Unione, sostiene che l'art. 47 della Carta trova applicazione quando sussiste un nesso oggettivo tra la situazione disciplinata dal diritto nazionale e la norma del diritto dell'Unione invocata; l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE sarebbe invece riservato alle violazioni strutturali, ossia a quelle violazioni che compromettono l'essenza dell'indipendenza giudiziaria.

[96] Corte giust., sentenza del 16 luglio 2026, causa C-523/24, *Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) e Ministerio Fiscal contro RAS e altri*, ECLI:EU:C:2026:588, punti 113-125, in particolare punto 115.

[97] È interessante osservare come la Corte collochi il requisito della natura sistemica della lesione su un piano diverso rispetto a quello prospettato dagli Avvocati generali richiamati nella nota precedente. Questi ultimi tendevano infatti a configurare il carattere strutturale o sistemico della carenza quale criterio di delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, allo scopo di evitare che tale disposizione fosse impiegata per sottoporre al controllo della Corte qualsiasi irregolarità relativa all'organizzazione o al funzionamento della giustizia nazionale. Nella sentenza *Sociedad Civil Catalana*, invece, la Corte non nega l'applicabilità dell'art. 19 TUE: la disposizione trova applicazione in quan-

La diversa funzione, il diverso ambito di applicazione e la diversa soglia per accertarne una violazione delle due disposizioni spiegano le differenti combinazioni normative che emergono nella giurisprudenza della Corte.

In un primo gruppo di pronunce, già richiamate nel paragrafo precedente, la Corte applica esclusivamente l'art. 19 TUE. Si tratta dei casi nei quali l'art. 47 CDFUE non è applicabile, poiché la controversia non ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, pur riguardando un organo giurisdizionale chiamato potenzialmente ad applicarlo. In tali ipotesi la Corte fonda integralmente il proprio sindacato sull'art. 19 TUE. Infatti, in una serie di sentenze, sebbene l'art. 47 CDFUE fosse stato invocato dal giudice *a quo* – e anche dalla Commissione europea nei ricorsi *ex* art. 258 TFUE[98] –, la Corte lo ha espressamente escluso per tale ragione[99].

In un secondo gruppo di pronunce – i cui obblighi discendenti verranno per ragioni espositive analizzati nel paragrafo successivo – si inseriscono quelle in relazione alle quali ricorrono invece i presupposti applicativi di entrambe le disposizioni. In tali casi la Corte valorizza congiuntamente gli artt. 19 TUE e 47 CDFUE. Si avrà in questi casi o un dispositivo in cui gli artt. 19 TUE e 47 Carta sono letti in combinato o in cui l'art. 19 TUE è letto alla luce dell'art. 47 Carta.

Vi è poi un terzo scenario in cui rientra la sentenza *A.K. e a.*[100], nella quale, pur essendo applicabili entrambe le disposizioni, la Corte fonda la propria decisione esclusivamente sull'art. 47 CDFUE, ritenendo superfluo ricorrere anche all'art. 19 TUE. Tale scelta non sembra dipendere da una diversa delimitazione dell'ambito di applicazione delle due disposizioni, bensì da ragio-

to il giudice nazionale può essere chiamato a pronunciarsi su questioni regolate dal diritto dell'Unione, nel caso di specie connesse all'art. 325 TFUE. La natura sistemica della carenza rileva, piuttosto, nel successivo giudizio sul merito, quale condizione necessaria per accertare una violazione dell'art. 19 TUE. La Corte distingue così tra l'ampio ambito di applicazione della disposizione e la più elevata soglia richiesta per constatarne la violazione: l'art. 19 TUE è applicabile anche alla controversia in esame, ma non risulta violato in assenza di problemi sistemici capaci di compromettere il corretto funzionamento del sistema giudiziario nazionale e la sua capacità di assicurare rimedi sufficienti nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

[98] Si v. causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 25. Sennonché in udienza la Commissione ha specificato che il parametro di cui si chiedeva di accertare la violazione era l'art. 19 TUE che deve essere interpretato «in considerazione del contenuto dell'articolo 47 della Carta e, in particolare, delle garanzie inerenti al diritto a un ricorso effettivo sancito da quest'ultima disposizione» (punti 32-33).

[99] Si v. cause riunite C-146/23 e C-374/2023, *Sąd Rejonowy w Białymstoku,* cit.*,* punti 41-42. cause riunite C-646/23 e C-661/23, *Lita e Jeszek*, cit., punti 50-52; cause riunite C-647/21 e C-648/21, *D.K. (Revoca dell'assegnazione di procedimenti a un giudice)*, cit., punto 37. V. anche Corte giust., sentenza del 14 novembre 2024, causa C-197/23, *S. (Modifica del collegio giudicante)*, ECLI:EU:C:2024:956, punto 37.

[100] Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. e a.*, cit.

ni di economia argomentativa: una volta accertata la violazione dell'art. 47 CDFUE, un esame aggiuntivo alla luce dell'art. 19 TUE non apporterebbe alcun elemento ulteriore[101].

La giurisprudenza della Corte conosce, inoltre, un'ulteriore ipotesi, apparentemente peculiare. In alcune pronunce, pur escludendo l'applicabilità dell'art. 47 CDFUE, la Corte afferma che tale disposizione deve essere nondimeno "debitamente presa in considerazione" [102] ai fini dell'interpretazione dell'art. 19 TUE; in altre, essa giunge persino a richiamare l'art. 47 nel dispositivo, pur avendone escluso l'applicabilità *ratione materiae*[103].

Una simile impostazione potrebbe apparire difficilmente conciliabile con i presupposti di applicazione della Carta. Se l'art. 47 CDFUE non è applicabile al caso concreto, non si comprende come sia comunque rilevante[104].

La Corte sembra fornire essa stessa la chiave interpretativa dell'apparente incongruenza affermando che: «poiché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo

[101] *Ibidem*, punto 169: «[I]n tali circostanze, un esame separato degli articoli 2 e 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, che non potrebbe che corroborare la conclusione già esposta(…), non appare necessario per rispondere agli interrogativi del giudice del rinvio e per la soluzione delle controversie di cui esso è investito».

[102] Si v. cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku,* cit., punto 53; causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, cit., punto 45; causa C-487/19, *W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina*), punto 102; causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina di giudici presso la Corte suprema – Ricorsi)*, cit., punto 143.

[103] Cause riunite C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, *Daka*, cit., punti 68-69: «il giudice del rinvio fa riferimento anche all'articolo 47 della Carta in alcune delle sue domande di pronuncia pregiudiziale. A tal riguardo occorre ricordare che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della stessa, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri quando essi danno attuazione al diritto dell'Unione; tale disposizione conferma la costante giurisprudenza secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (…). Nel caso di specie, il giudice del rinvio non ha fornito alcuna indicazione secondo cui le controversie principali nelle cause C-422/23, C-455/23, C-486/23 e C-493/23 riguarderebbero l'interpretazione o l'applicazione di una norma di diritto dell'Unione attuata a livello nazionale. In tali circostanze, alla luce degli elementi di cui dispone la Corte, l'articolo 47 della Carta non sembra applicabile in tali cause. Tuttavia, sebbene non sia applicabile al procedimento principale, l'articolo 47 della Carta *deve essere debitamente preso in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE*». V. anche punto 160: «[L']articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a provvedimenti adottati dal presidente di un organo giurisdizionale nazionale (…)».

[104] Aveva già sollevato il tema nella fase iniziale del filone giurisprudenziale sullo Stato di diritto, N. Lazzerini, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci, 2019, p. 171 ss.

comma, TUE impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi in particolare dell'articolo 47 della Carta, quest'ultima disposizione deve essere *debitamente presa in considerazione* ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE»[105]. Tale affermazione sembra riflettere il rapporto funzionale esistente tra gli artt. 19 TUE e 47 CDFUE. Sebbene quest'ultima disposizione non sia sempre applicabile – in ragione dei limiti derivanti dall'art. 51 CDFUE – essa costituisce comunque il parametro interpretativo attraverso cui deve essere precisato il contenuto dell'obbligo generale di tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 19 TUE. In altri termini, quando la Corte afferma che l'art. 47 CDFUE deve essere "debitamente preso in considerazione", intende sottolineare che tale disposizione rappresenta la traduzione, sul piano dei diritti individuali, dei principi strutturali espressi dall'art. 19 TUE. Ne deriva che, anche laddove il caso concreto non presenti quel collegamento sufficientemente qualificato con il diritto dell'Unione necessario per applicare la Carta, l'art. 47 CDFUE può svolgere una funzione ermeneutica nella definizione della portata dell'art. 19 TUE. È proprio in questa prospettiva che si potrebbe spiegare l'ambivalenza della giurisprudenza della Corte: la Carta può risultare formalmente inapplicabile *ratione materiae*, ma i principi in essa consacrati continuano comunque a orientare l'interpretazione dell'art. 19 TUE, che opera invece come disposizione autonoma e generale a tutela dello Stato di diritto[106].

Tale impostazione conferma la stretta relazione che sussiste tra le due disposizioni, efficacemente descritte in dottrina come «vasi comunicanti»[107]. Proprio la diversa funzione da esse assolta – ordinamentale nel caso dell'art. 19 TUE, soggettiva nel caso dell'art. 47 CDFUE – spiega la loro costante interazione nell'elaborazione giurisprudenziale della tutela giurisdizionale effettiva. In questa prospettiva, l'AG Tanchev ha osservato che tra le due disposizioni si crea una vera e propria «passerella costituzionale»[108]. Infatti, egli

[105] Cause riunite C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, *Daka*, cit., punti 68-69.

[106] In questo senso, M. Krajewski, *The EU Right to an Independent Judge: How Much Consensus Across the EU?*, in M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection,* cit., p. 61 ss., spec. p. 64: «*It is now established that Article 47 of the EU Charter and Article 19 TEU express the same normative standards. The case law developed under Article 47 of the Charter is relevant while interpreting the standards of Article 19 TEU and vice versa*».

[107] R. Mastroianni, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche,* in *DUE*, n. 4, 2008, p. 851.

[108] Conclusioni dell'AG Tanchev, 6 maggio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:366, punto 69.

insiste sulla circostanza che la giurisprudenza relativa a queste disposizioni «inevitabilmente si interseca, considerato che dette disposizioni condividono fonti di diritto in comune» e che «pertanto, i diritti rientranti in ciascuna di esse sono destinati a sovrapporsi»[109].

3.1. *Obblighi derivanti (anche) dall'art. 47 CDFUE*

Ricostruiti i rapporti tra l'art. 19 TUE e l'art. 47 CDFUE, occorre ora comprendere gli obblighi che da quest'ultima disposizione discendono e che forniscono contenuto al valore dello Stato di diritto.

In *A.K. e a.* la Corte usa l'art. 47 CDFUE per sviluppare un modello di controllo diffuso dell'indipendenza giudiziaria[110] in virtù del quale i giudici nazionali sono chiamati ad applicare direttamente i parametri elaborati dalla Corte nell'interpretazione degli artt. 19 TUE e 47 CDFUE[111].

Interpretando l'art. 47 CDFUE la Corte ha individuato i criteri attraverso i quali il requisito dell'indipendenza deve essere concretamente verificato dai singoli giudici nazionali. Questi ultimi sono chiamati ad accertare, mediante una valutazione complessiva, se le condizioni di istituzione dell'organo giurisdizionale, le modalità di nomina dei suoi componenti, il ruolo svolto dall'organo competente a formulare le proposte di nomina, il grado di autonomia dell'organo stesso e il contesto normativo nel quale esso opera siano idonei a generare, nei singoli, dubbi legittimi circa la sua indipendenza e imparzialità[112]. La Corte ha precisato, tuttavia, che nessuno di tali elementi è

[109] *Ibidem*.

[110] La Corte giustifica tale scelta sulla base dei limiti formali della sua stessa giurisdizione. Infatti, i giudici di Lussemburgo distinguono l'interpretazione del diritto dell'UE, principale funzione della Corte, dalla successiva applicazione (ai fatti del procedimento nazionale) del diritto UE (per come interpretato dalla Corte) che spetta ai giudici del rinvio. Ciò dimostra che l'astensione da una indagine diretta del requisito dell'indipendenza permette alla Corte, da una parte, di evitare che una sua decisione ai sensi dell'art. 267 TFUE (diversa, dunque, da quella ai sensi dell'art. 258 TFUE) si traduca in un'armonizzazione dell'organizzazione giudiziaria, dall'altra parte, di evitare di trasformare lo strumento di dialogo tra giudici in un mezzo per sindacare l'indipendenza dei singoli giudici.

[111] Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. e a. (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema)*, cit., punti 132, 139-140. Si v. su questo punto specifico l'analisi di M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized: A.K.*, in *CMLR,* n. 4, 2020, p. 1107 ss.

[112] La Corte elenca gli elementi che il giudice nazionale deve valutare: *i)* cessazione anticipata del mandato dei vecchi membri (punto 143); *ii)* elezione parlamentare dei giudici membri della KRS (punto 143); *iii)* possibili irregolarità nelle nomine (punto 143); *iv)* comportamento concreto della KRS (punto 144). Nel caso di specie, la Corte valuta una serie di fattori: *i)* le competenze speciali della Sezione disciplinare (punti 147-149); *ii)* la composizione interamente nuova (punto 150); *iii)* l'autonomia organizzativa interna (punto 151), concludendo però

di per sé decisivo, dovendo l'accertamento fondarsi sulla loro considerazione congiunta e sui loro effetti cumulativi.

L'art. 47 CDFUE è stato altresì utilizzato in combinato disposto con l'art. 19 TUE fornendo ulteriori regole specifiche atte a dare contenuto al principio dell'indipendenza e di conseguenza, a concretizzare il valore dello Stato di diritto.

Nella sentenza *Daka*[113], la Corte, basandosi sul combinato disposto degli artt. 19 TUE e 47 CDFUE, ha stabilito che le misure di assegnazione temporanea di alcuni giudici ad una sezione non devono avere una natura punitiva o arbitraria. Al fine di scongiurare tale rischio, secondo la Corte occorre verificare: *i)* il carattere temporaneo della misura[114]; *ii)* la finalità legittima di buona amministrazione della giustizia del provvedimento[115]; *iii)* l'assenza di retrocessione o peggioramento dello status professionale dei magistrati[116]; *iv)* il numero significativo di giudici coinvolti, che esclude l'intento di colpire specificamente magistrati "scomodi" o critici verso le riforme del sistema giudiziario[117]. Questi elementi portano la Corte ad affermare che il fatto che i giudici non abbiano prestato il loro consenso e non dispongano di un rimedio giurisdizionale contro la decisione di assegnazione non basta, di per sé, a configurare una violazione dell'art. 19 TUE e 47 Carta, purché la misura non produca effetti assimilabili a una sanzione disciplinare e non sia idonea a suscitare dubbi legittimi sull'indipendenza del collegio[118].

Nella sentenza *Vivacom Bulgaria* la Corte ha usato tanto l'art. 19 TUE quanto l'art. 47 CDFUE per precisare le garanzie di indipendenza e imparzialità richieste quando un organo giurisdizionale è chiamato a pronunciarsi su un'azione di responsabilità dello Stato fondata su una precedente deci-

che sarà il giudice del rinvio a valutare se la combinazione degli elementi sia idonea a generare dubbi legittimi (punto 153).

[113] Cause riunite C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, *Daka*, cit.

[114] *Ibidem*, punto 95.

[115] *Ibidem*, punto 94.

[116] *Ibidem,* punto 96.

[117] *Ibidem*, punto 98.

[118] *Ibidem*, punto 86. Significativo è il passaggio relativo alla posizione della Prima Presidente della Corte suprema. Il giudice del rinvio sosteneva che la stessa era stata nominata in condizioni incompatibili con i requisiti di indipendenza già censurati dalla giurisprudenza europea sul sistema giudiziario polacco. La Corte, pur senza rimettere in discussione le criticità di tali nomine, esclude tuttavia che l'irregolarità della nomina del Presidente travolga automaticamente tutti gli atti organizzativi adottati nell'ambito dell'amministrazione della corte. Essa distingue quindi tra gli atti giurisdizionali e le misure interne di organizzazione del lavoro giudiziario, evitando di considerare automaticamente invalida l'intera attività amministrativa dell'organo.

sione resa dallo stesso organo giurisdizionale[119]. La Corte ha affermato che una simile attribuzione di competenza al medesimo organo non è, di per sé, incompatibile con il diritto dell'Unione. Ciò che rileva è, piuttosto, che l'assetto processuale sia idoneo a escludere qualsiasi legittimo dubbio circa l'indipendenza e l'imparzialità del giudice. In particolare, viene in considerazione: *i)* la diversa composizione del collegio chiamato a decidere l'azione risarcitoria rispetto a quello che ha pronunciato la decisione contestata[120]; *ii)* l'assenza di coinvolgimento dei giudici nella difesa dell'organo giurisdizionale convenuto[121]; e *iii)* l'assenza di ricadute economiche personali o istituzionali tali da influenzare la decisione[122]. Dunque, la Corte non impone necessariamente l'attribuzione della competenza a un organo diverso, ma richiede che l'assetto processuale concreto preservi l'apparenza di neutralità e la fiducia dei consociati nella giustizia.

Nella sentenza *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, la Corte utilizza il combinato disposto degli artt. 19, par. 1, secondo comma, TUE e 47 CDFUE per precisare che il controllo sull'indipendenza del giudice costituisce un obbligo imposto direttamente dal diritto dell'Unione e non può essere neutralizzato dal legislatore nazionale[123]. Questa verifica, che non deve condurre necessariamente alla nullità o all'annullamento della nomina[124], deve comunque essere garantita. Inoltre, il controllo giurisdizionale, anche incidentale, delle nomine non può essere sostituito dall'isti-

[119] Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2024, causa C-369/23, *Vivacom Bulgaria,* ECLI:EU:C:2024:1043. La controversia nasceva da un'azione risarcitoria proposta da Vivacom contro lo Stato bulgaro, fondata sull'asserita violazione sufficientemente qualificata della direttiva IVA da parte della Corte suprema amministrativa bulgara in una precedente decisione definitiva. Il nodo problematico riguardava il fatto che, secondo il diritto nazionale, la stessa Corte suprema amministrativa, pur essendo l'organo giurisdizionale che aveva deciso in ultimo grado, era competente a decidere sull'azione di responsabilità relativa a una sua precedente decisione.

[120] *Ibidem*, punti 48-50.

[121] *Ibidem*, punto 42.

[122] *Ibidem*, punto 46.

[123] Causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit. punti 226 e 227.

[124] Anzi, come la Corte spiega nella causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit., punti 210 e 211, nella sentenza del 22 marzo 2022, causa C-508/19, *Prokurator Generalny e a. (Sezione disciplinare della Corte Suprema – Nomina)*, ECLI:EU:C:2022:201, punti 70, 71 e da 81 a 83), alcuni ricorrenti avevano promosso un'azione che mirava sostanzialmente a ottenere l'annullamento *erga omnes* della nomina di un giudice della Corte suprema polacca e la Corte aveva dichiarato irricevibile il rinvio pregiudiziale perché la controversia principale non riguardava realmente l'applicazione del diritto UE in una causa concreta, ma tendeva piuttosto a contestare in astratto la validità della nomina del giudice.

tuto della ricusazione[125], che è volto a sindacare l'imparzialità individuale del singolo giudice, ma non permette di affrontare questioni strutturali relative all'organizzazione del sistema giudiziario e alla conformità del tribunale ai requisiti europei di indipendenza[126]. Da ultimo, la Corte chiarisce che l'esercizio di tale controllo non può esporre il giudice a responsabilità disciplinare[127].

In casi più recenti, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*[128], *Sinalov*[129] e *S. S.A. contro C. sp. z o.o*[130], le regole già enunciate dalla Corte in altri precedenti sono state ulteriormente precisate.

Nella sentenza *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, la Corte ha specificato che le garanzie di indipendenza richieste dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'art. 47 CDFUE, non riguardano soltanto gli organi competenti a irrogare sanzioni disciplinari, ma anche quelli che, pur non disponendo direttamente di tale potere, sono chiamati a svolgere funzioni prodromiche all'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati. Anche tali organi, infatti, sono potenzialmente idonei a esercitare una pressio-

[125] *Ibidem*, punti 212-217. La Polonia aveva sostenuto che, anche se le norme contestate vietavano ai giudici di verificare la legittimità delle nomine o della composizione dei collegi, l'ordinamento continuava comunque a offrire strumenti sufficienti a tutelare l'imparzialità del giudice, appunto attraverso le procedure di ricusazione. La Corte respinge l'argomento osservando che le stesse disposizioni contestate limitavano espressamente la possibilità di utilizzare la ricusazione quando quest'ultima implicasse una valutazione sulla legittimità della nomina del giudice o sulla sua idoneità a esercitare funzioni giurisdizionali. In altri termini, il legislatore polacco aveva formalmente mantenuto il meccanismo della ricusazione, ma ne aveva svuotato in larga misura l'efficacia proprio nei casi in cui esso avrebbe potuto essere utilizzato per contestare l'indipendenza strutturale del giudice o del collegio.

[126] *Ibidem*, punti 277-289. La Corte distingue chiaramente tra la tradizionale funzione della ricusazione e il tipo di controllo richiesto dal diritto dell'Unione. La ricusazione riguarda normalmente profili di imparzialità soggettiva o interna, ossia situazioni in cui il giudice potrebbe nutrire un interesse personale nella controversia oppure manifestare un pregiudizio nei confronti di una delle parti. Il controllo imposto dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 CDFUE è invece più ampio e concerne anche l'indipendenza oggettiva o strutturale del giudice: il modo in cui è stato nominato, il ruolo esercitato da organi politici nel procedimento di nomina, la composizione del collegio, l'eventuale influenza del potere esecutivo o il rispetto delle regole relative al "tribunale precostituito per legge".

[127] *Ibidem*, punti 323-343.

[128] Corte giust., sentenza del 30 aprile 2025, cause riunite C-313/23, C-316/23 e C-332/23, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, ECLI:EU:C:2025:303.

[129] Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2025, causa C-16/24, *Sinalov*, ECLI:EU-:C:2025:116.

[130] Corte giust., sentenza del 14 novembre 2024, causa C-197/23, *S. S.A. contro C. sp. z o.o. (Modifica della composizione del collegio giudicante)*, ECLI:EU:C:2024:956.

ne sui giudici[131]. Ne consegue che gli Stati membri sono tenuti a prevedere regole chiare in materia di nomina e di durata del mandato dei loro componenti e a impedire proroghe prive di una base giuridica o di durata indefinita, suscettibili di esporre l'organo a influenze esterne, in particolare del potere legislativo, e di compromettere l'apparenza di indipendenza.

Nella sentenza *S. S.A. contro C. sp. z o.o.*[132], la Corte utilizza l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'art. 47, secondo comma, CDFUE, per precisare che il diritto a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge non riguarda soltanto l'istituzione dell'organo giurisdizionale, ma anche la sua concreta composizione in ciascuna controversia. Ne deriva l'obbligo per gli Stati membri di garantire che il rispetto delle norme nazionali concernenti l'assegnazione delle cause e la composizione del collegio possa sempre essere sottoposto a controllo giurisdizionale, anche qualora sorgano dubbi seri circa la regolarità della riassegnazione della causa[133]. Una normativa che escluda in via assoluta tale verifica risulta infatti incompatibile con l'art. 19 TUE poiché impedisce di accertare il rispetto delle garanzie inerenti al diritto a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge[134].

Nella sentenza S*inalov*[135], la Corte precisa ulteriormente gli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'art. 47 CDFUE, in materia di assegnazione delle cause. Essa chiarisce che tali disposizioni non impongono agli Stati membri un determinato modello organizzativo, né richiedono che sia necessariamente il giudice assegnatario della controversia a verificare la regolarità dell'assegnazione. Gli Stati possono affidare tale verifica anche a un dirigente amministrativo dell'organo giurisdizionale. L'obbligo imposto dal diritto dell'Unione consiste, tuttavia, nel garantire che la decisione di quest'ultimo non sia sottratta a un successivo controllo giurisdizionale, così da consentire sempre la verifica del rispetto delle regole concernenti l'assegnazione delle cause e la composizione del collegio quando dalla loro violazione possa derivare un pregiudizio al diritto a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge[136].

[131] Cause riunite C-313/23, C-316/23 e C-332/23, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, cit., punto 86.

[132] Causa C-197/23, *S. S.A. contro C. sp. z o.o.,* cit. La controversia riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa polacca che impediva al giudice d'appello di verificare se la riassegnazione della causa e la conseguente composizione del collegio giudicante fossero avvenute nel rispetto delle norme nazionali, precludendogli altresì di dichiarare la nullità del procedimento in caso di irregolarità. Si tratta della stessa norma che è stata censurata in sede di infrazione nella causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit.

[133] *Ibidem*, punti 64 e 65.

[134] *Ibidem,* punto 66.

[135] Causa C-16/24, *Sinalov*, cit.

[136] *Ibidem*, punto 56.

Le pronunce fin qui esposte evidenziano come la Corte utilizzi anche l'art. 47 CDFUE per specificare gli obblighi che gravano sugli Stati membri in materia di indipendenza giudiziaria. Dalla verifica delle modalità di nomina e di composizione del giudice, fino all'organizzazione degli organi disciplinari e alle garanzie del controllo giurisdizionale, la Corte individua un insieme ulteriore di parametri ancora più precisi volti ad assicurare l'effettività del valore dello Stato di diritto.

4. *Gli obblighi derivanti dai principi di leale cooperazione e del primato*

Accanto agli artt. 2, 19 TUE e 47 CDFUE, che consentono alla Corte di individuare il contenuto degli obblighi derivanti dal valore dello Stato di diritto, la giurisprudenza individua gli strumenti necessari ad assicurarne l'effettività. In questa prospettiva, il principio di leale collaborazione concorrono a determinare i comportamenti richiesti agli organi nazionali per prevenire le violazioni e rimuoverne le conseguenze. Il principio di leale collaborazione insieme all'art. 19 TUE costruisce una base solida tra lealtà ed efficacia[137]; il principio del primato rende operativo il valore dello Stato di diritto, in particolare attraverso la disapplicazione.

Il principio *ex* art. 4, par. 3, TUE[138] era già stato richiamato nella sentenza *ASJP*[139]. Per affermare l'obbligo delle autorità nazionali di istituire un sistema di mezzi di ricorso e di procedure che garantiscano un controllo giuri-

[137] M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU law*, OUP, 2014, p. 138.

[138] Il principio di leale cooperazione è stato oggetto di un'ampia elaborazione dottrinale. Si vedano, tra gli altri, M. Klamert, *Loyalty and Solidarity as General Principles*, in K.S. Ziegler, P.J. Neuvonen, V. Moreno-Lax (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Edward Elgar, 2022, p. 11 ss.; F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea.,* cit.; M. Klamert, *Article 4 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, OUP, 2019, p. 35 ss.; M. Cremona, *EU Treaty-Making after the Lisbon Treaty: A Test Case for Mutual Sincere Cooperation*, in J. Czuczai, F. Naert (eds.), *The EU as a Global Actor: Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Brill, 2017, p. 424 ss.; M. Blanquet, *La coopération entre les États membres et les institutions communautaires*, in J. Auvret-Finck (dir.), *L'Union européenne, carrefour de coopérations*, LGDJ, 2002, p. 115 ss.; M. Blanquet, *L'article 5 du traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, LGDJ, 1994; O. Due, *Article 5 du traité CEE. Une disposition de caractère fédéral?*, in F. Emmert (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law 1990*, vol. I, Martinus Nijhoff, 1992, p. 15 ss.; V. Constantinesco, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in F. Capotorti, C.-D. Ehlermann, J. Frowein, F. Jacobs, R. Joliet, T. Koopmans, R. Kovar (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, 1987, p. 97 ss.

[139] Causa C-64/16, *ASJP*, cit., punti 30-38.

sdizionale effettivo[140]. Sebbene tale principio sia stato omesso in buona parte della giurisprudenza successiva relativa allo stato di diritto, esso è tornato ad assumere un ruolo determinante, imponendo obblighi diversi, da una parte, agli Stati membri e, dall'altra, ai giudici nazionali. Con riferimento agli Stati membri, l'art. 4, par. 3, TUE è stato impiegato nelle cause rumene, in cui gli obblighi di organizzare il funzionamento della magistratura nel rispetto del principio dell'indipendenza non derivavano solo dagli artt. 2 e 19 TUE, ma altresì, dalla decisione che prevedeva il MCV[141], oggi abrogata[142]. In particolare, la Corte di giustizia nelle sentenze *AFJR(I)*[143], *Eurobox*[144], e *AFJR(II)*[145], ha innanzitutto chiarito la natura e gli effetti di tale decisione. Essa, rientrante nell'atto di adesione, costituisce un atto suscettibile di interpretazione ai sensi dell'art. 267 TFUE,[146] è vincolante in tutti i suoi aspetti (sin dalla adesione)[147] e obbliga(va), la Romania, al fine di colmare le carenze in materia di organizzazione della magistratura, a raggiungere i parametri di riferimento (riportati nel suo allegato) anch'essi vincolanti[148]. Di conseguenza, la Romania è tenuta «ad adottare le misure appropriate ai fini della realizzazione di tali parametri, *tenendo debitamente conto*, in base al principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, delle relazioni redatte dalla Commissione sulla base di detta decisione, in particolare delle raccomandazioni formulate nelle suddette relazioni»[149] (corsivo per enfatiz-

[140] F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea.*, cit., p. 123, il quale rileva: «[P]er la verità, il collegamento tra l'art. 19 e il principio non è cosa nuova. Già nella pronuncia *Rewe-Zentralfinanz*, la Corte aveva riconosciuto che il compito affidato ai giudici nazionali di garantire la tutela giurisdizionale effettiva di norme UE dotate di efficacia diretta fosse riconducibile al "principio della cooperazione, enunciato dall'art. 5 del Trattato"». V. causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*, cit., punto 5.

[141] Decisione 2006/928/CE della Commissione, cit.

[142] Sul punto si v. il capitolo IV.

[143] Cause riunite C- 83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, cit. Si v. M. Moraru, R. Bercea, *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga,* cit.

[144] Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e altri*, ECLI:EU:C:2021:1034.

[145] Corte giust., sentenza del 7 settembre 2023, causa C-216/21, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e YN contro Consiliul Superior al Magistraturii,* ECLI:EU-:C:2023:628.

[146] Cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, cit., punti 150-151. A differenza di quanto sostenuto dalla corte costituzionale rumena, si v. capitolo III.

[147] *Ibidem*, punto 167.

[148] *Ibidem*, punto 172.

[149] *Ibidem*, punto 178. Negli stessi termini, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e altri,* cit., punto 175 e causa C-216/21, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e YN contro Consiliul Superior al Magistraturii*, cit., punto 92.

zare). Tale Stato membro non può adottare o mantenere misure nei settori coperti dai parametri di riferimento che rischino di compromettere il risultato che essi prescrivono. Nel caso in cui la Commissione sollevi dubbi, in una relazione siffatta, circa la compatibilità di una misura nazionale con uno dei parametri di riferimento, la Romania è tenuta a collaborare in buona fede con tale istituzione al fine di superare, nel pieno rispetto di tali parametri di riferimento e delle disposizioni dei Trattati, le difficoltà incontrate riguardo alla realizzazione di detti parametri di riferimento[150].

Il ragionamento della Corte allora è articolato su più livelli. Gli impegni assunti dalla Romania nel corso del processo di adesione, recepiti nel Trattato e nell'Atto di adesione, costituiscono il fondamento originario degli obblighi relativi alla riforma della giustizia e alla lotta contro la corruzione. Tali obblighi vengono successivamente concretizzati dalla decisione MCV, la quale traduce gli impegni politici assunti in sede di adesione in specifici parametri di riferimento giuridicamente vincolanti. Le relazioni elaborate dalla Commissione sulla base della decisione MCV, pur non avendo natura formalmente vincolante né imponendo autonomi obblighi giuridici, svolgono una funzione essenziale di monitoraggio e specificazione dei *benchmark* contenuti nell'allegato della decisione. Esse individuano le criticità persistenti, orientano il processo di riforma e precisano le misure ritenute necessarie per il raggiungimento degli obiettivi imposti dal MCV. È a questo livello che assume rilievo decisivo il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Per mezzo di tale principio, la Corte impone alla Romania l'obbligo di tenere debitamente conto delle relazioni e delle raccomandazioni della Commissione, cooperando in buona fede al perseguimento degli obiettivi fissati dalla decisione 2006/928 e astenendosi dall'adottare misure idonee a comprometterne la realizzazione. In tal modo, le raccomandazioni contenute nelle relazioni MCV che, di per sé, non sono formalmente vincolanti, lo divengono sostanzialmente. In questa prospettiva, l'art. 4, par. 3, TUE assume una funzione di "cerniera" tra valori e tecniche di garanzia.

In secondo luogo, il principio di leale cooperazione assume un rilievo anche sul piano dell'effettività degli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 19 TUE, in stretta connessione con il principio del primato del diritto dell'Unione. A partire dalle sentenze *RS* e *YP e a.* [151], questo trittico prende forma. Specificamente, l'art. 19 TUE individua il parametro sostanziale di tutela,

[150] *Ibidem*, punto 177. Nello stesso senso, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e altri,* cit., punto 174.

[151] Siffatta relazione emerge chiaramente nella causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, cit., punto 53. V. anche in Corte giust., sentenza del 13 luglio 2023, cause riunite C-615/20 e C-671/20, *YP e a. (Revoca dell'immunità e sospensione di un giudice)*, ECLI:EU:C:2023:562.

imponendo agli Stati membri di garantire l'indipendenza dei giudici chiamati ad applicare il diritto dell'Unione. Il principio di leale cooperazione, invece, impone a tutti gli organi nazionali, primi tra tutti i giudici stessi, di adottare le misure necessarie a garantire la piena efficacia del diritto UE e di rimuovere le conseguenze delle sue violazioni. In tal modo, l'art. 4, par. 3, TUE non si limita a esprimere un generico dovere di collaborazione, ma diviene il fondamento dell'obbligo positivo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione, e in particolare dei valori di cui all'art. 2, attraverso la disapplicazione. È infatti il principio del primato a rendere concretamente operativo tale sistema. Una volta accertata l'incompatibilità di una disposizione anche costituzionale[152], di una prassi o di un atto nazionale[153], finanche di una decisione della Corte costituzionale[154], con le prescrizioni derivanti dagli artt. 2, 19 TUE e 47 Carta, il giudice nazionale è tenuto a disapplicarlo, anche d'ufficio, senza attendere la sua previa eliminazione da parte del legislatore o di altri organi nazionali.

Si osservi che l'art. 4, par. 3, TUE non è sempre stato esplicitato, in alcuni casi è rimasto sullo sfondo[155], sebbene la soluzione a cui la Corte è giunta, uti-

[152] Cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România*, cit., punti 247 e 248; cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a*., cit., punto 252.

[153] Cause C-647/21 e C-648/21, *D.K*., cit., nella quale la Corte stabilisce che un tribunale nazionale deve disapplicare una delibera del collegio di tale tribunale che revoca l'assegnazione a un giudice di detto tribunale dei procedimenti a lui attribuiti nonché altri atti successivi, come le decisioni relative alla riassegnazione dei summenzionati procedimenti, qualora tale delibera sia stata adottata in violazione del citato articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Si v. altresì, cause riunite C-646/23 e C-661/23, *Lita*, cit., nella quale la Corte impone «a un giudice nazionale e a qualsiasi altra autorità dello Stato membro interessato di disapplicare una normativa nazionale, che imponga il collocamento a riposo anticipato di un giudice, quando tale normativa sia stata adottata in violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, il che implica che il giudice collocato a riposo in applicazione di detta normativa dev'essere reintegrato nelle sue funzioni. Gli organi giudiziari competenti in materia di determinazione e modifica della composizione dei collegi giudicanti sono tenuti a garantire tale reintegrazione» (dispositivo).

[154] Causa C-430/21, *RS,* cit., punto 75.

[155] Cause C-647/21 e 648/21, *D.K*., cit., in cui è utilizzato l'art. 19 TUE e il principio del primato. Si v. anche Corte giust., sentenza 4 settembre 2025, causa C-225/22, *AW "T" sp. z o.o.,* ECLI:EU:C:2025:649, in cui la Corte afferma che «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché il principio del primato del diritto dell'Unione devono essere interpretati nel senso che: essi ostano alla normativa di uno Stato membro nonché alla giurisprudenza della Corte costituzionale di quest'ultimo che implicano che un giudice nazionale sia tenuto a conformarsi a una decisione emessa da un collegio giudicante di un organo giurisdizionale di grado superiore, qualora, sulla base di una decisione della Corte, tale giudice nazionale accerti che uno o più giudici facenti parte di detto collegio giudicante non soddisfano i requisiti di

lizzando congiuntamente l'art. 19 TUE (e in alcuni casi anche il 47 CDFUE) e principio del primato, sia la medesima. Come sottolineato in dottrina, il vincolo di fedeltà[156] che lega gli organi nazionali all'Unione europea è connaturato all'ordinamento sovranazionale, nel senso che risulta strettamente connesso a quelli che ne rappresentano i tratti distintivi[157], tra cui il principio del primato. Detto principio, sancendo la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri, impone a tutti gli organi degli Stati membri di dare la loro piena efficacia alle varie norme dell'Unione. L'osservanza di detto obbligo «costituisce espressione del principio di leale cooperazione»[158].

Ci si sarebbe invece attesi un richiamo all'art. 4, par. 3, TUE nei casi in cui la Corte ha sostenuto che, in forza dell'art. 19 TUE e 47 CDFUE, le decisioni di alcuni giudici nazionali – in particolare quelli della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche presso la Corte suprema polacca[159] – devono essere considerate inesistenti, «qualora tale con-

indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge (…) e che, inoltre, gli sia impedito, in forza del diritto nazionale, di verificare la regolarità della composizione di detto collegio giudicante sulla base degli stessi elementi che erano stati presi in considerazione in tale decisione della Corte» (dispositivo n. 1). V. anche causa C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich, cit.*:«[L]'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché il principio del primato del diritto dell'Unione devono essere interpretati nel senso che: essi ostano alla normativa di uno Stato membro e alla giurisprudenza della Corte costituzionale di quest'ultimo, interpretativa di tale normativa, che conferiscono una competenza esclusiva a un organo a statuire su un'istanza di ricusazione di un giudice fondata sulle condizioni di nomina del medesimo, privando al contempo tale organo della facoltà di esaminare una siffatta istanza qualora essa metta in discussione la legittimità della procedura di nomina di detto giudice. Spetta all'organo giurisdizionale nazionale investito di una tale istanza di ricusazione disapplicare la normativa in parola, come interpretata in tale giurisprudenza, ed esaminare esso stesso la legittimità della nomina di detto giudice, in particolare verificando che quest'ultimo soddisfi il requisito di un «giudice precostituito per legge», e, se del caso, pronunciando la ricusazione del medesimo giudice qualora le eventuali irregolarità che inficiano tale nomina implichino una violazione di tale requisito».

[156] Come evidenziato da L. Lionello, *La lealtà comunitaria dei giudici comuni alla prova della crisi dello Stato di diritto in Polonia*, in *DUE,* n. 4, 2024, p. 753 ss., in particolare p. 764 ss. le Corti supreme polacche hanno offerto un esempio concreto di "lealtà comunitaria", dando applicazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia e al principio del primato del diritto UE anche in contrasto con le riforme illiberali promosse dal governo polacco e avallate dal Tribunale costituzionale.

[157] F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 21.

[158] V., in tal senso causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale),* cit., punto 55.

[159] I quali erano stati nominati il 10 ottobre 2018 (con delibera n. 331/2018 del Consiglio nazionale della magistratura polacco – KRS), in violazione di una misura sospensiva disposta dalla Corte suprema amministrativa polacca che (con ordinanza del 27 settembre 2018) aveva sospeso l'esecutività della delibera del KRS. Tali circostanze, si ricordi, hanno portato la Corte di giustizia, nella sentenza *L.G.* (si v. capitolo IV) a non considerare alcuni giudici di questa

seguenza sia indispensabile, alla luce della situazione procedurale in causa, per garantire il primato del diritto dell'Unione»[160]. Dunque, in presenza di una decisione emessa da un organo nazionale che non soddisfa i requisiti di indipendenza e imparzialità, gli altri giudici nazionali devono considerare tale provvediamento priva di effetti giuridici nel proprio ordinamento[161]. Ciò anche quando si tratti di una sentenza definitiva, posto che il principio di certezza del diritto e dell'autorità di cosa giudicata non possono essere invocati per impedire l'attuazione del primato del diritto dell'Unione[162].

Così il rimedio dell'inesistenza sembra divenire un nuovo strumento, derivante dal principio del primato[163], sebbene, in altre occasioni con riferimento a disposizioni interne, era stato escluso come soluzione dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia[164].

sezione organi giurisdizionali ai sensi dell'art. 267 TFUE per mancanza di indipendenza causata da illegittimità della nomina. Se nella sentenza *L.G.* sembrava che, in quel preciso caso, quel giudice dovesse essere considerato non indipendente, in questa sentenza la Corte invece sembra estendere il ragionamento per tutti affermano che le e considerazioni fatte in quella occasione «valgono in modo identico, per tutti i giudici della Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche nominati nelle stesse circostanze», punto 51.

[160] Causa C-225/22, *AW «T» sp. z o.o., cit.*

[161] *Ibidem*, punti 69 e 70.

[162] *Ibidem*, punto 68.

[163] Oltre ai casi relativi alla crisi dello stato di diritto (*W.Z.* e *AW«T»*), M. Leloup, L. D. Spieker, *Rethinking Primacy's Effects: On Creating, Avoiding and Filling Legal Vacuums in the National Legal System*, in *CMLR*, n. 4, 2024, p. 913), evidenziano degli ulteriori effetti espansivi del primato. Si tratta della sentenza *Rimšēvičs contro Lettonia* (Corte giust., sentenza del 26 febbraio 2019, cause riunite C-202/18 e C-238/18, Rimšēvičs e BCE c. Lettonia, ECLI:EU:C:2019:139) riguardante la sospensione del governatore della banca centrale lettone, Ilmārs Rimšēvičs, da parte delle autorità nazionali lettoni nell'ambito di un'indagine per corruzione. La questione centrale era se la Corte di giustizia potesse controllare – e altresì annullare – un atto nazionale che impediva a un governatore di banca centrale di esercitare le proprie funzioni nel Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). La Corte ha risposto positivamente, annullando la misura lettone perché non sufficientemente giustificata. Si tratta evidentemente di un caso rivoluzionario, posto che (come affermato da J. Bast, *Autonomy in Decline? A Commentary on Rimšēvičs and ECB v Latvia*, in *VerfBlog,* 13 maggio 2019) per la prima volta la Corte di giustizia ha esercitato un controllo diretto di legittimità su un atto nazionale, superando la tradizionale separazione tra ordinamento UE e ordinamenti nazionali. Tuttavia, altra parte della dottrina (T. Tridimas, L. Lonardo, *When can a national measure be annulled by the ECJ? Case C-202/18 Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia and case C-238/18 European Central Bank v Republic of Latvia*, in *ELR*, n. 5, 2020, p. 732 ss.), osserva che sebbene la Corte abbia affermato una competenza eccezionale ad annullare misure nazionali (sulla base dell'art. 14, par. 2, dello Statuto SEBC), rompendo la classica dicotomia tra potere pubblico nazionale ed europeo, tale soluzione sarebbe legata allo specifico contesto dell'Unione bancaria e difficilmente generalizzabile.

[164] V. Corte giust., sentenza del 22 ottobre 1998, causa C-10/97, *IN.CO.GE.'*90, ECLI:EU:C:1998:498, punto 21. La Corte chiarì: «[N]on si può dedurre dalla sentenza Sim-

La dichiarazione di inesistenza non si esaurisce nella disapplicazione di una disposizione o di una sentenza[165], ma conferisce al giudice nazionale il potere-dovere di travolgere il giudicato già formatosi e rendere la pronuncia *tamquam non esset*[166].

E allora, ci si può chiedere se a fronte di una soluzione così tanto rivoluzionaria, che amplia e arricchisce gli effetti stessi del primato, con la conseguenza di imporre ai giudici nazionali l'utilizzo della categoria radicale dell'inesistenza non sarebbe stato opportuno e persino necessario l'uso del principio di leale collaborazione. Qui non si tratta più soltanto di assicurare la prevalenza del diritto dell'Unione, ma di imporre agli organi nazionali un vero e proprio obbligo positivo di neutralizzazione, all'interno dell'ordinamento nazionale, degli effetti patologici prodotti dalla violazione dell'art. 19 TUE. In altri termini, il giudice nazionale è chiamato ad esercitare un potere che va oltre il modello tradizionale del primato e che appare semmai più coerentemente fondato su un obbligo di cooperazione strutturale volto a ripristinare la legalità europea.

L'analisi evidenzia, pertanto, che la concretizzazione del valore dello Stato di diritto investe anche le conseguenze della sua violazione. Alla precisazione delle garanzie di indipendenza si accompagna l'elaborazione di obblighi di attuazione e di ripristino a carico degli organi nazionali. È anche su questo piano che emerge la funzione integrativa della concretizzazione: nella progressiva definizione delle condotte necessarie a rendere effettive le garanzie ricavate dal valore.

menthal che l'incompatibilità con il diritto comunitario di una norma di diritto nazionale adottata successivamente abbia l'effetto di *rendere inesistente tale norma di diritto nazionale*» (corsivo per enfatizzare). In questo senso, l'effetto negativo del primato si limita a non applicare, non a invalidare il diritto nazionale. V. anche Corte giust., sentenza del 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, ECLI:EU:C:2009:719, punto 82, in cui la Corte ha ribadito che i conflitti devono essere risolti dai tribunali nazionali «se necessario rifiutando di applicare la disposizione nazionale in conflitto, e non mediante una dichiarazione che la disposizione nazionale è invalida».

[165] M. Dougan, *Primacy and the remedy of disapplication*, in *CMLR,* n. 6, 2019, p. 1459 ss.

[166] M. Dougan, *The primacy of Union law over incompatible national measures: Beyond disapplication and towards a remedy of nullity*, in *CMLR,* n. 5, 2022, p. 1301 ss.

Capitolo VI

IL VALORE DELLA DEMOCRAZIA

Sommario: 1. Il contenuto del valore della democrazia. – 2. L'art. 11 CDFUE e il valore della democrazia: libertà di espressione e pluralismo dei media. – 3. Gli artt. 2 e 10 TUE: un combinato disposto dalle numerose potenzialità? – 4. Segue. La definizione giurisprudenziale del modello europeo di democrazia rappresentativa. – 5. L'iniziativa dei cittadini europei e i limiti della democrazia partecipativa. – 6. L'art. 22 TFUE: il rafforzamento della dimensione democratica della cittadinanza europea. – 7. Prospettive future.

1. *Il contenuto del valore della democrazia*

La concretizzazione del valore della democrazia ha ricevuto, almeno fino a tempi relativamente recenti, un'attenzione meno sistematica da parte della Corte di giustizia rispetto a quella riservata allo Stato di diritto. Tale differenza non dipende da una minore rilevanza assiologica del valore della democrazia, ma può essere ricondotta, in particolare, a due ordini di ragioni.

Una prima ragione risiede nella struttura particolarmente articolata dei riferimenti alla democrazia nel diritto primario. A differenza dello Stato di diritto, in relazione al quale la Corte, finora, ha trovato un punto di concretizzazione privilegiato nell'obbligo degli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, il valore della democrazia è stato operativizzato attraverso diverse disposizioni. Come noto, esso si rifrange in una pluralità di norme contenute nei Trattati (artt. 9-12, 14 TUE, e 20 e 22 TFUE) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 11, 39 e 40), ciascuna delle quali ne esprime una diversa componente[1]: l'eguaglianza democratica e la cittadinanza, ai sensi dell'art. 9 TUE; la democrazia rappresentativa e la duplice legittimazione, nazionale ed europea, delineate dall'art. 10 TUE; la dimensione partecipativa e deliberativa prevista dall'art. 11 TUE; il contributo dei parlamenti nazionali, attraverso il quale l'art. 12 TUE esprime il carattere composito della democrazia europea. A tali disposizioni si aggiungono la rappresentanza elettiva diretta e i diritti politici dei cittadini dell'Unione

[1] A. von Bogdandy, *Articles 9–12 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, OUP, 2019, p. 51 ss.; Y. Bouzoraa, *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *EP*, n. 2, 2023, p. 809 ss.

(artt. 14, par. 3, TUE, 20, par. 2, lett. b), 22 e 223, par. 1, TFUE, e 39 e 40 della Carta) nonché gli artt. 11 e 12 della Carta, che assicurano i presupposti pluralistici indispensabili al funzionamento del sistema democratico. Ne consegue che il valore della democrazia si configura come strutturalmente composito, comprendendo profili eterogenei – dalla partecipazione politica al pluralismo, dal corretto svolgimento delle elezioni alla libertà dei media e alla tutela delle opposizioni – senza trovare una disposizione che ne esaurisca la portata normativa. Ciò è dimostrato anche dai significativi suggerimenti di sviluppo del valore della democrazia provenienti dalle conclusioni degli avvocati generali[2].

[2] Tra le conclusioni che meritano di essere ricordate, perché hanno aperto la strada alla giustiziabilità del valore della democrazia o hanno proposto nuove letture congiunte delle disposizioni dei Trattati dirette a garantirne la tutela, si vedano le conclusioni dell'AG Jääskinen, 12 settembre 2013, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:562, par. 85, secondo il quale «[i]l principio di democrazia, consacrato dagli articoli 2 TUE e 10 TUE, implica necessariamente che qualsiasi potere di adottare un provvedimento dell'Unione che possa alterare gli elementi non essenziali di un atto normativo dell'Unione deve essere esercitato da un'istituzione dell'Unione che è democraticamente responsabile, in altri termini, dalla Commissione, che è il responsabile ultimo dinanzi al Parlamento europeo». Sul collegamento tra delega legislativa, controllo del legislatore e principio democratico, v. conclusioni dell'AG Mengozzi, 7 maggio 2015, causa C-88/14, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:304, par. 45.

Un'ulteriore declinazione del valore della democrazia emerge nelle conclusioni dell'AG Pitruzzella, 20 gennaio 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, *WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43, parr. 38-43, nelle quali l'ampliamento del principio di trasparenza è collegato alla necessità di proteggere la democrazia da fenomeni, quali la corruzione e il terrorismo, capaci di comprometterne le condizioni di funzionamento. In senso analogo, v. conclusioni dell'AG Pikamäe, 2 dicembre 2021, causa C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2021:991, par. 57, che riconducono agli artt. 1 e 10 TUE e all'art. 15 TFUE la trasparenza quale strumento volto ad accrescere la legittimità, l'efficienza e la responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico.

Particolarmente significative sono, inoltre, le conclusioni dell'AG Ćapeta, 13 novembre 2025, causa C-438/24, *Erakond Eestimaa Rohelised*, ECLI:EU:C:2025:895, parr. 48-49 e 66, relative alla compatibilità con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'art. 39 della Carta, di una normativa estone che subordinava la candidatura alle elezioni europee al versamento di una cauzione particolarmente elevata. Esse mostrano come il valore della democrazia possa concorrere alla definizione delle condizioni effettive di accesso alla competizione elettorale e, quindi, alla tutela del pluralismo politico.

Un diverso sviluppo si rinviene nelle conclusioni dell'AG Kokott in materia tributaria, nelle quali la democrazia opera come criterio di allocazione della discrezionalità normativa e come fondamento della deferenza giudiziaria verso il legislatore democraticamente legittimato. Nelle conclusioni del 25 aprile 2024, causa C-73/23, *Chaudfontaine Loisirs*, ECLI:EU:C:2024:361, parr. 37-39, l'AG afferma che, quando il diritto dell'Unione lascia agli Stati membri un margine discrezionale, il suo esercizio compete in prima linea al Parlamento nazionale; i giudici nazionali e dell'Unione non possono pertanto sostituire la propria valutazione a quella del legislatore,

Questa constatazione non implica, tuttavia, che prima dell'emersione dei valori quale parametro di giudizio il principio democratico fosse rimasto estraneo alla giurisprudenza della Corte[3]. Al contrario, proprio in quanto principio che «appartiene all'ordinamento giuridico comunitario ed è stato sancito espressamente dall'art. 6, n. 1, UE come uno dei fondamenti dell'Unione europea»[4], numerose sono state le decisioni che ne hanno progressivamente delineato alcuni dei tratti essenziali nell'ordinamento dell'Unione[5].

La Corte ha anzitutto individuato nel rispetto dell'equilibrio istituzionale[6] una proiezione del principio democratico, ravvisandovi lo strumento attraverso il quale sono garantite le attribuzioni conferite dai Trattati a ciascuna istituzione[7]. In questo senso, le prerogative del Parlamento europeo

salvo che quest'ultimo abbia manifestamente oltrepassato i limiti della propria discrezionalità. Nelle conclusioni del 27 marzo 2025, cause riunite C-92/24, C-93/24 e C-94/24, *Banca Mediolanum*, ECLI:EU:C:2025:223, par. 6, l'AG ricava dai valori della democrazia e dello Stato di diritto l'opportunità che una limitazione ampia dell'autonomia tributaria degli Stati membri sia rimessa primariamente al potere legislativo, soprattutto in assenza di un'armonizzazione europea della materia. In tali conclusioni, dunque, la democrazia non è impiegata per ampliare il controllo giudiziario, bensì per preservare lo spazio decisionale spettante agli organi rappresentativi.

[3] Si v. per una prima e autorevole disamina G. F. Mancini, *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*, Hart Publishing, 2000, p. 32 ss.

[4] Corte giust., sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2010:125, punto 41. Si v. anche le conclusioni dell'AG Tesauro del 28 novembre 1995, causa C-58/94, *Paesi Bassi c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:409, par. 19, in cui afferma: «la base di tale diritto va ricercata nel principio democratico, che costituisce uno dei capisaldi dell'edificio comunitario, come sancito ora nel preambolo del Trattato di Maastricht e nell'articolo F». In realtà diversi sono i passaggi in cui l'AG tratta la trasparenza del processo decisionale come una componente del principio democratico, v. parr. 6, 14, 16, 19.

[5] Si v. in dottrina *ex multis*, E. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2000, p. 248 ss.*;* M. Starita, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2011; K. Lenaerts, *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, n. 2, 2013, p. 271 ss.

[6] Secondo una giurisprudenza consolidata, ciascuna istituzione dell'UE deve esercitare le proprie competenze nel rispetto di quelle attribuite alle altre istituzioni dai Trattati. Tale equilibrio non costituisce soltanto una regola tecnica di ripartizione delle competenze, ma rappresenta una garanzia fondamentale contro la concentrazione del potere. In questo modo, la Corte ha contribuito a preservare il carattere pluralistico del processo decisionale dell'Unione. Si v. in questo senso K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance,* in C. Joerges and R. Dehousse (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market,* OUP, 2002, p. 34 ss.

[7] In questo senso si v. Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:1980:249, punti 33 e 34, in cui per la prima volta si fa riferimento al principio della democrazia rappresentativa. La Corte argomenta che poiché il diritto di essere consultato permette al Parlamento di partecipare al processo decisionale, esso «riflette sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rap-

assumono una specifica valenza democratica, poiché assicurano l'effettiva partecipazione dell'istituzione rappresentativa dei cittadini al processo decisionale dell'Unione. Muovendo da tale premessa, la Corte ha annullato atti fondati su basi giuridiche che escludevano o limitavano indebitamente il coinvolgimento del Parlamento europeo, ritenendo che una simile compressione pregiudicasse l'esercizio delle prerogative democratiche attribuitegli dai Trattati[8]. La Corte ha inoltre collegato il principio democratico all'autonomia organizzativa del Parlamento europeo, riconoscendo che l'indipendenza funzionale dell'istituzione rappresentativa dei cittadini costituisce un presupposto necessario per il corretto funzionamento della democrazia sovranazionale[9]. Parallelamente, la giurisprudenza ha progressivamente elaborato una concezione della democrazia non riducibile al solo modello parlamentare-rappresentativo, ammettendo che la legittimazione democratica possa derivare anche da meccanismi partecipativi e negoziali fondati sul coinvolgimento delle parti sociali, purché tali soggetti siano sufficientemente rappresentativi e il processo decisionale garantisca pluralismo, trasparenza e partecipazione effettiva[10]. Alla medesima logica si riconduce la valorizza-

presentativa». Si v. altresì Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 139/79, *Maizena*, ECLI:EU:C:1980:250; sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento* c. *Consiglio,* ECLI:EU:C:1990:217, punto 21; sentenza del 10 giugno 1997, causa C-392/95, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1997:289, punto 14.

[8] Si v. Corte giust., sentenza dell'11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio (Biossido di titanio)*, ECLI:EU:C:1991:244, punto 20. V. anche sentenza del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (caso sull'accordo con Mauritius)*, ECLI:EU:C:2014:2025. V., inoltre, la sentenza del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio (caso sull'accordo con la Tanzania),* ECLI:EU:C:2016:435. Su questa giurisprudenza v. M. E. Bartoloni, *Sulla partecipazione del Parlamento europeo sulla formazione di accordi in materia di Politica estera e di sicurezza comune*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2012, p. 796 ss. Tale giurisprudenza dimostra che il principio democratico svolge una funzione concreta nel controllo della legalità dell'azione dell'Unione europea.

[9] Si fa riferimento al Tribunale, sentenza del 2 ottobre 2001, causa T- 222/99, *Martinez e a. c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2001:242 e alla successiva sentenza del 29 giugno 2004, causa C-486/01 P, *Front national c. Parlamento europeo,* ECLI:EU:C:2004:394. La causa riguardava la decisione del Parlamento europeo di sciogliere il "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti" (TDI), costituito dopo le elezioni europee del 1999 da parlamentari appartenenti a formazioni politiche molto eterogenee, tra cui esponenti del *Front national* francese guidato da Jean-Marie Le Pen. I membri del gruppo avevano dichiarato apertamente che la loro alleanza non si fondava su una reale affinità politica, ma aveva essenzialmente finalità tecniche e organizzative, ossia ottenere i vantaggi riconosciuti ai gruppi parlamentari, come finanziamenti, tempi di parola e rappresentanza nelle commissioni. Il Parlamento europeo ritenne tuttavia che il proprio regolamento richiedesse l'esistenza di una genuina coesione politica tra i membri di un gruppo e decise pertanto di dichiarare nullo il TDI, decisione la cui validità è stata confermata dalla Corte di giustizia.

[10] Tribunale, sentenza del 17 giugno 1998, causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio,* ECLI:EU:T:1998:128, punti 88-90.

zione del principio di trasparenza. La Corte ha infatti riconosciuto che un ampio accesso ai documenti delle istituzioni costituisce una condizione essenziale per consentire ai cittadini di partecipare consapevolmente al processo decisionale e di esercitare un controllo democratico sull'azione pubblica europea[11].

Da tali pronunce si desume, come afferma lo stesso Presidente Lenaerts, che la democrazia europea presenta un carattere "multidimensionale" che si articola in una pluralità di elementi complementari: rappresentanza politica, equilibrio istituzionale, partecipazione dei cittadini e delle parti sociali, pluralismo, trasparenza e *accountability*, diritti fondamentali[12].

L'emersione giurisprudenziale dei valori fondanti dell'Unione quali parametri giuridici non ha determinato l'abbandono di tale impostazione, ma ne ha favorito il progressivo consolidamento e, in alcuni ambiti, la traduzione in obblighi più definiti. Tali obblighi, come si vedrà, hanno una portata che varia in funzione della disposizione con la quale il valore della democrazia è posto in relazione, dei soggetti cui essa si rivolge e del livello – europeo o nazionale – sul quale è destinata a operare. Infatti, la Corte ha ricavato da specifiche disposizioni del diritto primario, quali l'art. 11 della Carta e l'art. 22 TFUE, lette alla luce del valore della democrazia, obblighi giuridici gravanti sugli Stati membri e, in determinate circostanze, anche su soggetti privati. Su un piano diverso, la lettura congiunta degli artt. 2, 10 e 14 TUE ha consentito alla Corte di precisare il modello di democrazia rappresentativa che informa l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni dell'Unione, con particolare riguardo al Parlamento europeo.

Nessuna di queste due linee giurisprudenziali si è tuttavia tradotta nel riconoscimento del valore della democrazia quale parametro generale di valutazione degli ordinamenti politici nazionali.

È vero che, nelle sentenze *Commissione c. Repubblica ceca* e *Commissione c. Polonia*[13], la Corte ha significativamente rafforzato la capacità del diritto dell'Unione di incidere sulle discipline politiche ed elettorali degli Stati membri. Interpretando l'art. 22 TFUE alla luce degli artt. 2 e 10 TUE, oltre che dall'art. 12 CDFUE, la Corte ha affermato che i cittadini mobili dell'Unione devono poter accedere, in condizioni di parità con i cittadini nazionali, agli strumenti necessari (i partiti politici) per esercitare effettivamente il diritto di

[11] Corte giust., sentenza del 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:374; sentenza del 21 luglio 2011, causa C-506/08 P, *Svezia c. MyTravel e Commissione*, ECLI:EU:C:2011:496; Tribunale, sentenza del 22 marzo 2011, causa T-233/09, *Access Info Europe c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2011:105.

[12] K. Lenaerts, *The Principle of Democracy*, cit., p. 313.

[13] Causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca*, cit.; causa C-814/21, *Commissione c. Polonia,* cit.

eleggibilità nelle elezioni comunali ed europee. Tuttavia, la portata di queste pronunce rimane circoscritta. Ben più complessa si presenta, infatti, la proiezione diretta del valore della democrazia sui settori che attengono alla formazione della rappresentanza politica nazionale, alla disciplina delle elezioni, al funzionamento dei partiti e alla tutela delle opposizioni. Un simile sviluppo, che comporterebbe l'individuazione di requisiti comuni applicabili all'organizzazione democratica degli Stati membri, non è stato finora compiuto dalla Corte di giustizia, sebbene sia stato ripetutamente prospettato dalla dottrina, in particolare attraverso la valorizzazione dell'art. 10 TUE quale possibile fonte di obblighi rivolti agli Stati membri.

Da tale considerazione emerge la seconda ragione della diversa traiettoria seguita dalla giurisprudenza rispetto allo Stato di diritto: la differente struttura del collegamento tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali in relazione al valore della democrazia. Come si è visto, con riguardo allo Stato di diritto, tale collegamento trova un fondamento funzionale immediato nel sistema giurisdizionale integrato delineato dagli artt. 2 e 19 TUE[14] e 267 TFUE. I giudici nazionali, in quanto chiamati ad applicare il diritto dell'Unione e ad assicurare la tutela dei diritti da esso derivanti, partecipano all'esercizio della funzione giurisdizionale europea. La loro indipendenza costituisce, pertanto, una condizione necessaria per l'effettività e l'uniformità del diritto dell'Unione, per il funzionamento del rinvio pregiudiziale e per la stessa cooperazione tra gli ordinamenti. In questo senso, il giudice nazionale è funzionalmente anche giudice dell'Unione.

Per il valore della democrazia manca, invece, un grado equivalente di integrazione funzionale e organica. L'art. 10 TUE configura certamente una democrazia composita, fondata sia sulla rappresentanza diretta dei cittadini nel Parlamento europeo sia sulla partecipazione, nel Consiglio europeo e nel Consiglio, di governi democraticamente responsabili dinanzi ai parlamenti o ai cittadini nazionali. L'art. 12 TUE riconosce, inoltre, il contributo dei parlamenti nazionali al funzionamento dell'Unione. Il collegamento tra i due livelli non è dunque assente, ma si realizza attraverso una pluralità di circuiti rappresentativi e di responsabilità politica, senza che le istituzioni nazionali siano inserite in un unico procedimento democratico europeo paragonabile al sistema di cooperazione giudiziaria. In altri termini, sebbene la qualità democratica dei processi politici nazionali possa incidere sulla legittimazione dei governi che partecipano alla formazione della volontà dell'Unione, le

[14] Il rapporto tra le due disposizioni è stato descritto nei termini di "*mutual amplification*" da L.D. Spieker, *Defending Union Values in Judicial Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision*, in A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, 2021, p. 237 ss.

istituzioni politiche nazionali non sono inserite in un unico sistema europeo di esercizio della relativa funzione. Esse concorrono alla legittimazione democratica dell'Unione, ma attraverso circuiti distinti e costituzionalmente mediati.

Il nesso funzionale tra democrazia nazionale e democrazia dell'Unione non consente, almeno allo stato attuale, di individuare un collegamento tanto stretto da attribuire alla Corte una competenza generale a sindacare l'organizzazione dei sistemi politici ed elettorali nazionali. Fatti salvi gli ambiti disciplinati dal diritto dell'Unione, la regolamentazione delle elezioni, dei partiti, delle opposizioni e dei meccanismi di formazione della rappresentanza politica appartiene infatti al nucleo dell'autonomia costituzionale degli Stati membri e può assumere rilievo anche ai fini dell'identità nazionale tutelata dall'art. 4, par. 2, TUE. La deduzione, in via esclusivamente giurisprudenziale, di obblighi puntuali in tali materie sulla base dell'art. 2 TUE, eventualmente letto in combinato disposto con l'art. 10 TUE, rischierebbe pertanto di entrare in tensione sia con il principio di attribuzione sia con il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri.

Allora, prima di proiettare il valore della democrazia sugli ordinamenti nazionali, la Corte di giustizia dovrebbe, in materie politicamente sensibili, definirne con maggiore precisione il contenuto all'interno dell'ordinamento dell'Unione[15]. Occorrerebbe, in particolare, ricostruire il rapporto tra rappresentanza sovranazionale, responsabilità democratica dei governi nazionali, partecipazione dei cittadini e pluralismo politico. Tale ricostruzione consentirebbe, anzitutto, di individuare i requisiti essenziali del modello democratico proprio dell'Unione e, successivamente, di verificare se e in quale misura da essi possano derivare obblighi per gli Stati membri, in quanto partecipanti al comune circuito democratico europeo. Si tratta inevitabilmente di un processo lungo e complesso, destinato a svilupparsi in modo progressivo e in relazione alle questioni concretamente sottoposte alla Corte[16]. Tale processo potrebbe – e questa sembra essere la strada –, essere accelerato dall'intervento del legislatore europeo, chiamato a concretizzare il valore della democrazia mediante disposizioni di diritto derivato. Le oppor-

[15] Si v. in questo senso P. Nemitz, F. Ehm, *Strengthening Democracy in Europe and its Resilience Against Autocracy: Daring More Democracy and a European Democracy Charter*, in S. Garben, I. Govaere, P. Nemitz (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and its Member States*, Hart, 2019, p. 349 che sottolineano che in relazione alla democrazia «*EU primary law does not contain the necessary consolidations and concretisations*». Gli A. affermano che la democrazia costituisce l'anello più debole dei valori di cui all'art. 2 TUE.

[16] Si fa riferimento a quell'approccio incrementale della Corte di giustizia, «stone by stone» spesso evocato dal Presidente Lenaerts. Si v. K. Lenaerts, *How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5, 2013, p. 1302 ss.

tunità che questa tendenza potrebbe offrire alla Corte di giustizia ai fini della progressiva definizione e giustiziabilità del valore della democrazia saranno esaminate nelle prospettive future.

Alla luce di tali premesse, questo capitolo si propone di ricostruire lo stato attuale del processo di concretizzazione del valore della democrazia. L'analisi si concentrerà sulle disposizioni di diritto primario attraverso le quali tale valore ha acquisito, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia, un contenuto normativo più determinato. Analogamente a quanto osservato con riferimento al valore dello Stato di diritto, sarà esaminata la giurisprudenza nella quale la Corte ha posto l'art. 2 TUE in relazione con altre disposizioni pertinenti. Si vedrà, tuttavia, che, proprio in ragione delle peculiarità già segnalate, la concretizzazione del valore della democrazia segue percorsi più frammentari e dà luogo a forme di giustiziabilità meno uniformi.

2. *L'art. 11 CDFUE e il valore della democrazia: libertà di espressione e pluralismo dei media*

Il valore della democrazia è stato collegato dalla Corte all'art. 11 CDFUE, ai sensi del quale ogni persona ha diritto alla libertà di espressione – diritto che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera – (paragrafo 1) e la libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati (paragrafo 2)[17]. Il collegamento tra l'art. 2 TUE e l'art. 11 della Carta emerge inizialmente nella giurisprudenza come argomento interpretativo e sistematico: il richiamo ai valori fondativi dell'Unione serve a sottolineare l'importanza della libertà di espressione per il funzionamento di una società democratica e pluralista. La Corte non qualifica espressamente tale rapporto in termini di concretizzazione del valore della democrazia. Nelle pronunce successive, tuttavia, questo collegamento concorre a orientare l'interpretazione del diritto derivato e il bilanciamento dei diritti fondamentali, consentendo di ricostruire il contributo dell'art. 11 della Carta alla progressiva definizione delle garanzie del valore democratico.

Nella causa *Patriciello*[18], la Corte era stata chiamata a interpretare l'art. 8 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea al fine di chiarire se alcune dichiarazioni rese da un membro del Parlamento euro-

[17] Si veda R. Mastroianni, G. Strozzi, *Art. 11. Libertà di espressione e di informazione*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 219 ss.

[18] Corte giust., sentenza 6 settembre 2011, causa C-163/10, *Patriciello,* ECLI:EU-:C:2011:543.

peo al di fuori delle aule parlamentari potessero essere considerate "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari" e beneficiare quindi dell'immunità parlamentare europea. Nel collegare la tutela dell'immunità parlamentare alla libertà di espressione, la Corte ha affermato che: «la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, *rispecchiante* i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall'art. 11 della Carta»[19]. L'art. 2 TUE è qui impiegato quale cornice assiologica a sostegno dell'interpretazione della disposizione della Carta[20].

Tale logica argomentativa ha visto una evoluzione nella sentenza *Tele2 Sverige e Watson*, in un contesto del tutto diverso e non riguardante profili istituzionali della democrazia europea[21].

[19] *Ibidem*, punto 31.

[20] La formulazione elaborata nella sentenza *Patriciello* è stata ripresa anche dal Tribunale nella sentenza del 17 gennaio 2013, *Bruno Gollnisch c. Parlamento europeo*, cause riunite T-346/11 e T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23, punto 38. La causa riguardava la revoca dell'immunità parlamentare di un eurodeputato francese indagato per istigazione all'odio razziale in relazione a dichiarazioni rese nell'ambito della propria attività politica regionale. Il Tribunale confermò la decisione del Parlamento europeo, escludendo l'esistenza di un nesso diretto con l'esercizio delle funzioni parlamentari europee e, dunque, l'applicabilità dell'art. 8 del Protocollo n. 7. Analoga impostazione è stata ribadita nella sentenza del Tribunale dell'8 novembre 2018, *Mylène Troszczynski c. Parlamento europeo*, causa T-550/17, ECLI:EU:T:2018:754, punto 58, relativa alla revoca dell'immunità parlamentare di un'eurodeputata francese a seguito della pubblicazione su Twitter di un messaggio ritenuto discriminatorio. Anche in questo caso il Tribunale ha escluso che le dichiarazioni contestate costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari europee. Anche in *NH c. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (sentenza del 23 aprile 2020, causa C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289) la Corte ribadisce la formula Patriciello (punto 48). Tuttavia, prevede una restrizione della libertà di espressione. Infatti, la Corte specifica che non è un diritto assoluto e che può essere limitato in forza della direttiva 2000/78 al fine di garantire la parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro e di realizzare un elevato livello di occupazione e di protezione sociale (punti 49-51). Per un commento si v. V. Passalacqua, *Homophobic statements and hypothetical discrimination: expanding the scope of Directive 2000/78/EC*, in *EuConst*, n. 3, 2020 p. 513 ss.

[21] Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige AB,* ECLI:EU:C:2016:970. La Corte di giustizia era stata adita in via pregiudiziale nell'ambito di un contenzioso scaturito dal rifiuto opposto il giorno successivo alla pubblicazione della sentenza *Digital Rights Ireland* da parte di un fornitore di servizi di comunicazione elettronica alle autorità svedesi di continuare a conservare i dati di traffico e di ubicazione degli utenti, sulla base della presunta contrarietà della disciplina svedese (di recepimento della direttiva 2006/24) al diritto dell'Unione. Il secondo rinvio (causa C-698/15), invece, originava da un ricorso promosso nel Regno Unito da un gruppo di ricorrenti vertente sulla supposta illegittimità dell'art. 1 del *Data Retention and Investigatory Powers Act 2014*: tale norma, infatti, riconosceva in capo al Ministro dell'Interno piena discrezionalità nell'emissione di c.d. "avvisi di conservazione", al fine di imporre agli operatori di telecomunicazione la conserva-

La controversia concerneva la compatibilità con gli artt. 7 e 8 della Carta delle normative nazionali che imponevano la conservazione generalizzata dei dati relativi alle comunicazioni elettroniche a fini di contrasto della criminalità. In tale contesto, la Corte ha osservato che un obbligo generalizzato di conservazione dei dati non incide soltanto sul diritto al rispetto della vita privata e sulla protezione dei dati personali, ma può produrre effetti anche sulla libertà di espressione garantita dall'art. 11 CDFUE. La consapevolezza che le comunicazioni elettroniche siano oggetto di conservazione sistematica da parte delle autorità pubbliche è infatti suscettibile di esercitare un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di comunicazione e di espressione in una società democratica[22]. È proprio a questo punto che la Corte richiama l'art. 2 TUE, affermando che la libertà di espressione costituisce «uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, *facente parte* dei valori sui quali, a norma dell'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata»[23]. L'utilizzo della formula "facente parte", in luogo dell'aggettivo "rispecchiante" impiegato in *Patriciello*, sembra suggerire un rafforzamento del rapporto tra l'art. 11 della Carta e i valori dell'art. 2 TUE. Tale evoluzione lessicale corrisponde peraltro ad una diversa funzione svolta dalle due disposizioni nel ragionamento della Corte. Se in *Patriciello* il richiamo agli artt. 2 TUE e 11 Carta aveva prevalentemente una funzione argomentativa e sistematica, in *Tele2 Sverige* l'art. 11 Carta assume invece una funzione interpretativa concreta della direttiva 2002/58[24]. La Corte afferma infatti che l'importanza della libertà di espressione deve essere presa in considerazione «in sede di interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58»[25] (direttiva ePrivacy)[26].

La rilevanza di tale passaggio emerge ancor più chiaramente se si considera il contesto in cui ha avuto origine la controversia. Dopo l'annullamento della direttiva 2006/24 sulla conservazione dei dati[27] stabilito nella sentenza

zione, totale o parziale, dei dati degli utenti per esigenze di sicurezza nazionale, ordine pubblico, prevenzione e repressione della criminalità o di qualsiasi altra finalità, non prevedendo l'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità giudiziaria o di un'autorità amministrativa indipendente.

[22] *Ibidem*, punti 100-101.

[23] *Ibidem*, punto 93.

[24] *Ibidem*, punto 134.

[25] *Ibidem*, punto 93.

[26] Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

[27] Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE.

Digital Rights Ireland[28], le normative nazionali in materia di *data retention* avrebbero potuto essere considerate estranee all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Ciò avrebbe comportato la non applicabilità della Carta ai sensi dell'art. 51, par. 1, della stessa. La Corte ha evitato tale conclusione attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 15 della direttiva ePrivacy: le legislazioni nazionali sulla conservazione dei dati sono state considerate misure adottate nell'esercizio della facoltà derogatoria prevista dalla direttiva e, pertanto, rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. La funzione dell'art. 11 CDFUE e del richiamo all'art. 2 TUE non si è collocata, tuttavia, in questo primo passaggio relativo alla determinazione dell'ambito di applicazione del diritto europeo, bensì nel momento successivo dell'interpretazione restrittiva della deroga prevista dall'art. 15 della direttiva ePrivacy. È infatti alla luce degli artt. 7, 8 e 11 della Carta che la Corte ha definito i limiti entro i quali gli Stati membri possono imporre obblighi di conservazione dei dati, valorizzando in particolare la libertà di espressione quale componente dei valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE[29].

L'uso dell'art. 11 della Carta, letto in connessione con i valori di cui all'art. 2 TUE, continua a costituire un parametro interpretativo per delimitare l'ampiezza delle deroghe nazionali alla tutela della riservatezza anche nella successiva giurisprudenza in materia di *data retention*. In parti-

[28] Corte giust, sentenza dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications e al.,* ECLI:EU:C:2014:238. La Corte ha dichiarato invalida la direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati per incompatibilità con gli artt. 7 e 8 della Carta, ritenendo che essa comportasse un'ingerenza «di vasta portata e di particolare gravità» nei diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, senza limitarsi a quanto strettamente necessario. Ciò in ragione del carattere generalizzato e indiscriminato della conservazione dei dati e dell'assenza di adeguate garanzie e criteri oggettivi per l'accesso da parte delle autorità pubbliche. Si segnali che l'art. 11 CDFUE era stato invocato come parametro di validità, ma la Corte ha ritenuto che non vi fosse motivo per analizzarlo (punto 70), sebbene sia stato menzionato nell'argomentazione relativa agli altri parametri di validità (punti 25 e 28).

[29] Come osservato criticamente da E. Celeste, *The Court of Justice and the Ban on Bulk Data Retention: Expansive Potential and Future Scenarios*, in *EuConst*, n. 1, 2019, p. 134 ss., la Corte realizza in *Tele2 Sverige* una forma di "*reverse effet utile*", proiettando sulle legislazioni nazionali i requisiti elaborati con riferimento alla direttiva annullata sulla conservazione dei dati. Tale tecnica interpretativa rivela, secondo l'A., il potenziale "espansivo" della giurisprudenza della Corte, che finisce per attrarre nell'ambito del diritto dell'Unione settori tradizionalmente riconducibili alla sovranità statale, in particolare in materia di sicurezza pubblica e accesso ai dati da parte delle autorità nazionali.

colare, nelle sentenze *Privacy International*[30], *La Quadrature du Net I*[31], *Commissioner of An Garda Síochána*[32], *SpaceNet e Telekom Deutschland*[33], e, sebbene in maniera diversa, nella pronuncia *La Quadrature du Net II*[34],

[30] Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punto 62 (dove si ritrova l'art. 11 Carta e l'art. 2 TUE). La causa riguardava una normativa britannica che autorizzava la trasmissione generalizzata ai servizi di intelligence di dati relativi al traffico e all'ubicazione degli utenti ("*bulk communications data*") ai fini della sicurezza nazionale. La Corte ha affermato che misure legislative che impongono obblighi ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica rientrano nell'ambito della direttiva 2002/58 anche quando perseguono finalità di sicurezza nazionale (punti 37-39, 42-49). La Grande Sezione ha quindi dichiarato incompatibile con l'art. 15, par. 1, della direttiva 2002/58, letto alla luce degli artt. 7, 8 e 11 della Carta, una trasmissione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione, in quanto tale misura comporta una grave ingerenza nei diritti fondamentali e può produrre effetti dissuasivi sulla libertà di espressione e di informazione (punti 50-81, spec. 51-57 e 68-71).

[31] Si v. anche la sentenza *La Quadrature du Net,* pronunciata nello stesso giorno, (cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791), che insieme a *Privacy International* costituisce il punto di riferimento giurisprudenziale per la sorveglianza di massa e la conservazione dei dati di comunicazione elettronica. Anche in questo caso la Corte ricorda che il diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 11 della Carta, «costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata» (punto 114), e segue il ragionamento svolto nelle precedenti sentenze. A differenza di *Privacy International*, incentrata principalmente sulla trasmissione dei dati ai servizi di intelligence, *La Quadrature du Net* ha riguardato in maniera più ampia il complessivo sistema di conservazione, accesso, analisi automatizzata e raccolta in tempo reale dei dati relativi alle comunicazioni elettroniche, assumendo così una portata maggiormente sistemica e costituzionale. Per un commento, *ex multis*, si legga I. Cameron, *Metadata retention and national security : Privacy International and La Quadrature du Net: Case C-623/17*, in *CMLR*, n. 5, 2021, p. 1433 ss.; S. Eskens, *The evergrowing complexity of the data retention discussion in the EU: An in-depth review of La Quadrature du Net and others and Privacy International*, in *European Data Protection Law Review*, n. 1, 2022, p. 143 ss.; M. Tzanou, S. Karyda, *Privacy International and Quadrature du Net: One Step Forward Two Steps Back in the Data Retention Saga?*, in *EPL*, n. 1, 2022, p. 123 ss.

[32] Corte giust., sentenza del 5 aprile 2022, causa C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2022:258, punto 43. Anche in questo caso la controversia riguardava la compatibilità con il diritto UE della normativa irlandese che prevedeva la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione per finalità di lotta alla criminalità grave. La Corte ribadisce i precedenti appena citati.

[33] Corte giust., sentenza del 20 settembre 2022, cause riunite C-793/19 e C-794/19, *SpaceNet and Telekom Deutschland,* ECLI:EU:C:2022:702, punto 59. La causa riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa tedesca sulla data retention che imponeva ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica la conservazione generalizzata e preventiva dei dati relativi al traffico e all'ubicazione degli utenti per finalità di lotta alla criminalità grave e tutela della sicurezza nazionale. Secondo la Corte tale disciplina è incompatibile pur prevedendo limiti temporali ridotti ed elevate garanzie tecniche di protezione dei dati.

[34] V. altresì, Corte giust., sentenza 30 aprile 2024, causa C-470/21, *La Quadrature du Net II,* ECLI:EU:C:2024:370*,* punto 68, nella quale la Corte attenua parzialmente il rigore della

la Corte ha consolidato progressivamente l'idea secondo cui la sorveglianza generalizzata delle comunicazioni elettroniche incide non soltanto sui diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali, ma anche sulle condizioni strutturali del pluralismo democratico e della libertà di comunicazione nello spazio europeo[35]. In altri termini, l'interpretazione dell'art. 11 CDFUE e tenendo conto dell'art. 2 TUE, segna il passaggio dalla libertà di espressione e di informazione come diritto individuale, a presupposto strutturale della democrazia, imponendo la tutela del pluralismo dei media e del giornalismo indipendente[36].

Particolarmente significativa, in questo senso, è la sentenza *Real Madrid*[37],

precedente giurisprudenza sulla conservazione dei dati. Con riferimento al sistema francese della *réponse graduée*, essa distingue l'accesso ai dati di traffico e di localizzazione dall'accesso ai soli dati identificativi associati a un indirizzo IP, ritenendo quest'ultima ingerenza meno grave quando non consenta di ricostruire informazioni dettagliate sulla vita privata e sia accompagnata da garanzie effettive contro gli abusi. La Corte ammette pertanto, a determinate condizioni, l'accesso automatizzato a tali dati senza previo controllo giurisdizionale, pur riconoscendo la possibile incidenza sulla libertà di espressione garantita dall'art. 11 della Carta.

In senso critico rispetto all'approccio pragmatico proposto dall'AG Szpunar nelle conclusioni del 28 settembre 2023, v. D. Ritleng, É. Dubout, L. Azoulai, *Une affaire de bon sens ? La Quadrature du Net II (aff. C-470/21) devant l'Assemblée plénière de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2023, secondo i quali l'apertura prospettata dall'Avvocato generale avrebbe rischiato di indebolire il modello europeo di tutela dei diritti fondamentali sviluppato nella giurisprudenza sulla *data retention*. La Corte ne ha successivamente accolto l'impostazione essenziale, circoscrivendola mediante più articolate garanzie contro gli abusi.

[35] Per un'ampia ricostruzione critica della giurisprudenza europea sul bilanciamento tra i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali, da un lato, e le esigenze di sicurezza, dall'altro, con particolare attenzione alla *data retentione* e al dialogo tra Corte di giustizia e Corte EDU, v. F. Ferri, Il *Bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Giappichelli, 2022, spec. pp. 169-208.

[36] La Corte di giustizia aveva già qualificato (sentenza del 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECLI:EU:C:1991:323, e sentenza del 3 febbraio 1993, causa C-148/91, *Veronica Omroep Organisatie*, ECLI:EU:C:1993:45) il pluralismo dei media come una ragione imperativa di interesse generale, la cui tutela può giustificare l'adozione di misure nazionali che limitano la libertà di stabilimento. Particolarmente significativa e l'analisi di R. Mastroianni, *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea,* in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, p. 233 ss., secondo cui l'evoluzione dell'intervento dell'Unione in materia di libertà di informazione può essere ricostruita in tre fasi: dalla iniziale centralità del mercato interno e della libera circolazione dei media, al progressivo riconoscimento della libertà di informazione quale diritto fondamentale, fino alla più recente valorizzazione del pluralismo dei media e della sua connessione con i valori dell'art. 2 TUE e con la tutela dello Stato di diritto.

[37] Corte giust., sentenza del 4 ottobre 2024, causa C-633/22, *Real Madrid*, ECLI:EU:C:2024:843. Si v. in dottrina il commento di P. Milewska, *The Price of Reputation*: *Freedom of the Press and Proportionality in Real Madrid v Le Monde: ECJ 4 October 2024, Case C-633/22, Real Madrid Club de Fútbol and AE v EE and Société Éditrice du Monde*,

nella quale l'art. 11 della Carta, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori di cui all'art. 2 TUE[38], assume una duplice funzione: da un lato, disposizione che tutela della libertà di espressione e di stampa[39]; dall'altro, norma che offre il contenuto sostanziale della clausola di ordine pubblico europeo, che costituisce, a sua volta, il motivo di diniego di esecuzione di decisione di risarcimento danni in un altro Stato (ai sensi degli artt. 34, punto 1, e 45 del regolamento *Bruxelles I*)[40]. La Corte ha infatti affermato che l'esecuzione, in uno Stato membro, di una decisione straniera di condanna al risarcimento del danno da parte di un giornalista può essere rifiutata qualora l'entità del risarcimento produca una violazione manifesta della libertà di stampa garantita dall'art. 11 CDFUE, in ragione del suo effetto dissuasivo sull'attività giornalistica[41]. In dettaglio, la Corte riconosce che un risarcimento sproporzionato per diffamazione può determinare un *chilling effect*, idoneo a scoraggiare giornalisti ed editori dal trattare temi di interesse generale[42]. In presenza di questa possibilità, il giudice dello Stato richiesto può rifiutare l'esecuzione della decisione senza violare il divieto di riesame nel merito della pronuncia straniera[43]. Il rifiuto

in *EuConst*, n. 3, 2025, p. 486 ss.; C. Massa, *No all'esecuzione della decisione straniera se ne deriva una violazione della libertà di stampa: note a margine della sentenza Real Madrid,* in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p 147 ss. L'A. evidenzia che l'AG Szpunar nelle sue conclusioni proponeva un approccio più audace e strutturato, che meritava di essere accolto. L'AG proponeva che la sproporzione del risarcimento fosse valutata sulla base di criteri concreti, come il fatto che la somma corrispondeva a molti anni di reddito del giornalista, richiedesse un tempo eccessivamente lungo per essere ripagata, compromettesse il sostentamento economico del convenuto o, nel caso di una società editoriale, ne minacciasse la sopravvivenza economica, producendo così un *chilling effect* incompatibile con la libertà di stampa.

[38] *Ibidem*, punto 49.

[39] Si v. per ulteriori approfondimenti sul tema, B. Nascimbene, F. Rossi Dal Pozzo, *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *Eurojus*, n. 1, 2023, p. 1 ss.; R. Mastroianni, C. Massa, *La nuova politica europea in tema di libertà di informazione e lo Stato di diritto*, in *Europa tra presente e futuro – Enciclopedia Treccani*, 2023, pp. 149-150; R. Mastroianni, *Freedom and pluralism of the media: an European Value Waiting to be Discovered?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2022, p. 100 ss.; M. Castellaneta, *Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 31 ss.

[40] Causa C-633/22, *Real Madrid*, cit., punti 66-67.

[41] *Ibidem*, punto 69.

[42] *Ibidem*, punti 60-65.

[43] Su questo specifico punto si legga E. Rossi, *Real Madrid c. Le Monde. Dopo la Corte di giustizia si pronuncia la Cour de cassation: contro le SLAPPs si va ai tempi supplementari?, in SIDIblog,* 14 agosto 2025, che dà conto del seguito della sentenza della Corte. In particolare, a seguito della sentenza *Real Madrid*, la *Cour de cassation* ha annullato la decisione della *Cour*

dell'*exequatur* è funzionale non solo a tutelare il convenuto destinatario della condanna, ma altresì l'interesse collettivo al pluralismo informativo e alla libera discussione pubblica[44]. Ne deriva che l'art. 11 CDFUE, direttamente collegato ai valori dell'art. 2 TUE, richiedendo un controllo degli effetti concreti che l'esecuzione della decisione straniera può produrre sull'esercizio futuro della libertà di stampa, assume la funzione di presidio di uno degli aspetti del valore della democrazia.

A questa pronuncia si collega altresì la recente sentenza *Meta Platform Ireland c. AGCOM*[45], nella quale la Corte attribuisce particolare rilievo alla libertà e al pluralismo dei media garantiti dall'art. 11, par. 2, della Carta, riconducendoli ai fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista e ai valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE. La loro tutela può pertanto concorrere, insieme alla protezione della proprietà intellettuale, a giustificare, nel rispetto del principio di proporzionalità, limitazioni alla libertà d'impresa delle piattaforme digitali sancita dall'art. 16 della Carta[46]. La controversia riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina italiana che attribuisce all'AGCOM il potere di stabilire i criteri per la determinazione dell'equo compenso spettante agli editori per l'utilizzo online delle pubblicazioni giornalistiche. Meta contestava tale disciplina sostenendo, tra l'altro, che essa trasformasse i diritti esclusivi riconosciuti dall'art. 15 della direttiva 2019/790[47] in un diritto obbligatorio al compenso,

d'appel di Parigi che aveva negato l'esecuzione delle sentenze spagnole, ritenendo che i giudici francesi avessero violato il divieto di riesame nel merito previsto dal regolamento *Bruxelles I*. La Corte di cassazione non ha escluso che la libertà di stampa possa costituire un limite di ordine pubblico idoneo a impedire l'esecuzione di una decisione straniera, ma ha chiarito che il giudice dello Stato richiesto non può rivalutare elementi già accertati dal giudice d'origine, quali la gravità della condotta, l'entità del danno o la fondatezza dei risarcimenti. La verifica deve invece concentrarsi esclusivamente sugli effetti concreti che l'esecuzione della decisione potrebbe produrre sulla libertà di stampa nello Stato richiesto, in particolare sull'eventuale *chilling effect* derivante dall'impatto economico della condanna. La causa è stata quindi rinviata a una diversa sezione della *Cour d'appel*, chiamata a riesaminare la questione nel rispetto dei criteri indicati dalla Corte di giustizia.

[44] Causa C-633/22, *Real Madrid*, cit., punti 52-62. In questa parte la Corte di giustizia riprende in maniera fedele la giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di stampa e *chilling effect*, richiamandone espressamente i principi relativi al ruolo della stampa quale *public watchdog*, alla necessità di interpretare restrittivamente le limitazioni alla libertà di espressione e alla proporzionalità dei risarcimenti nelle azioni di diffamazione.

[45] Corte giust., sentenza del 12 maggio 2026, causa C-797/23, *Meta Platforms Ireland Limited contro Autorità per le Garanzie nelle Comunicazion*i, ECLI:EU:C:2026:395.

[46] *Ibidem*, punti 84-101.

[47] Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

comprimendo in misura sproporzionata la libertà d'impresa e la libertà contrattuale dei prestatori di servizi digitali.

Dopo aver chiarito la natura preventiva dei diritti riconosciuti dall'art. 15 della direttiva 2019/790, delimitato il margine di discrezionalità spettante agli Stati membri nella loro attuazione e ammesso la possibilità di introdurre strumenti nazionali di regolazione del mercato digitale dell'informazione, la Corte si concentra sul bilanciamento tra la libertà d'impresa tutelata dall'art. 16 della Carta, da un lato, e la proprietà intellettuale e la libertà e il pluralismo dei media, garantiti rispettivamente dagli artt. 17, par. 2, e 11, par. 2, della Carta, dall'altro[48]. In tale contesto, essa ritiene compatibili con il diritto dell'Unione, purché proporzionati, gli obblighi imposti alle piattaforme che utilizzino o intendano utilizzare pubblicazioni giornalistiche: avviare negoziazioni con gli editori, fornire i dati necessari alla determinazione del compenso e non limitare la visibilità delle pubblicazioni nei risultati di ricerca durante le trattative. La Corte ammette inoltre che un'autorità indipendente possa definire i criteri di determinazione del compenso, stabilirne l'importo in caso di mancato accordo, vigilare sull'adempimento degli obblighi informativi e applicare sanzioni amministrative[49].

Tali strumenti rispondono alla necessità di correggere le asimmetrie economiche e informative esistenti tra gli editori e i prestatori di servizi della società dell'informazione. In particolare, l'accesso ai dati detenuti dalle piattaforme consente agli editori di valutare l'effettivo valore economico dell'utilizzo delle proprie pubblicazioni, mentre il divieto di limitarne la visibilità impedisce che le piattaforme esercitino pressioni nel corso delle trattative o occultino tale valore. Gli obblighi concorrono così a rendere effettiva la libertà negoziale degli editori, permettendo loro di decidere consapevolmente se autorizzare l'utilizzo delle pubblicazioni e a quali condizioni economiche. Il giudizio di proporzionalità diviene, pertanto, l'architrave del sindacato giurisdizionale della Corte. Il richiamo all'art. 11, par. 2, della Carta, letto sullo sfondo dell'art. 2 TUE, non produce autonomamente gli obblighi in questione, ma rafforza il peso attribuito al pluralismo dei media nel bilanciamento con la libertà d'impresa. La Corte afferma infatti che la libertà e il pluralismo dei media costituiscono uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista e si ricollegano ai valori sui quali l'Unione è fondata ai sensi dell'art. 2 TUE[50].

La pronuncia incorpora così nel valore della democrazia anche una dimensione materiale ed economica del pluralismo informativo. La garanzia formale della libertà dei media non è sufficiente quando squilibri strutturali

[48] Causa C-797/23, *Meta Platforms Ireland*, cit., punto 96.
[49] *Ibidem*, punti 71-83 e 103, nonché dispositivo.
[50] *Ibidem*, punto 97.

del mercato impediscano agli operatori dell'informazione di esercitare effettivamente la propria autonomia editoriale ed economica. La protezione della democrazia può pertanto giustificare interventi regolatori diretti a contenere il potere esercitato dagli intermediari digitali sulla circolazione delle informazioni e a preservare le condizioni economiche necessarie all'esistenza di una stampa libera e pluralista.

Altrettanto importante per comprendere le componenti del valore della democrazia attraverso l'art. 11 CDFUE, è la sentenza *Commissione c. Ungheria*[51] relativa alle decisioni adottate dall'Ungheria nei confronti dell'emittente radiofonica indipendente Klubrádió. La Commissione europea sosteneva che il rifiuto di prorogare il diritto di trasmissione di Klubrádió e la successiva esclusione dalla procedura di gara per una nuova frequenza radiofonica avessero avuto l'effetto concreto di estromettere l'emittente dal mercato radiofonico analogico. Le irregolarità addebitate a Klubrádió avevano, secondo la Commissione, carattere meramente formale, erano già state sanzionate o risultavano facilmente sanabili e non potevano pertanto giustificare conseguenze tanto gravi[52].

La vicenda è stata indicata da parte della dottrina come un caso paradigmatico nel quale la Commissione avrebbe potuto invocare direttamente l'art. 10, par. 3, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 2 TUE[53]. Più nello specifico, la tesi argomentava che la progressiva eliminazione di mezzi di

[51] Corte giust., sentenza del 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:108. Per un commento, M. Rucz, *The Frequencies of Freedom: The Klubrádió Judgment Enhances the Constitutionalization of EU Media Law*, in *VerfBlog*, 7 aprile 2026.

[52] *Ibidem*, punto 354. Si noti che alcuni Stati membri (il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca e il Regno dei Paesi Bassi), sostenendo l'argomentazione della Commissione sull'importanza del diritto alla libertà di espressione e d'informazione in una società democratica e pluralista, hanno suggerito di prendere in considerazione, nel valutare la violazione dell'articolo 11 della Carta, il contesto in cui si inseriscono le misure nazionali controverse e in particolare i diversi rapporti relativi alla libertà e al pluralismo dei media in Ungheria, adottati tra gli anni 2019 e 2023 (dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media, dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dalla Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione) che evidenziavano diverse problematiche connesse alla libertà dei media in Ungheria.

[53] T. Ceurremans, E. David, *Countering democratic backsliding in (future) EU Member States: Article 10(3) TEU unlocked*, cit., p. 20. La vicenda *Klubrádió* veniva letta dagli autori non come un episodio isolato di cattiva applicazione del diritto delle comunicazioni elettroniche, bensì come parte di un più ampio processo di concentrazione del panorama mediatico ungherese sotto il controllo governativo. La radio, definita da numerose fonti come una delle ultime principali voci di opposizione del Paese, era da oltre un decennio coinvolta in controversie con il Consiglio ungherese dei media, dominato da soggetti vicini a Fidesz, in un contesto caratterizzato da progressive restrizioni al pluralismo informativo e da un sistematico rafforzamento dei media filogovernativi.

informazione indipendenti non compromette soltanto il corretto funzionamento del mercato delle comunicazioni elettroniche, ma incide direttamente sul pluralismo politico e sulla possibilità dei cittadini di partecipare effettivamente alla vita democratica dell'Unione. È in questa prospettiva che il diritto alla partecipazione democratica sancito dall'art. 10, par. 3, TUE avrebbe potuto essere impiegato come parametro per contrastare fenomeni sistemici di erosione del pluralismo mediatico negli Stati membri.

La Commissione ha tuttavia seguito una strada più circoscritta. Essa ha fondato il ricorso sulle disposizioni del diritto derivato relative alla gestione dello spettro radio e al funzionamento del mercato delle comunicazioni elettroniche, lette alla luce della libertà di espressione e del pluralismo dei media garantiti dall'art. 11 CDFUE.

La Corte ha anzitutto precisato che la libertà dei media comprende non solo il diritto di diffondere informazioni, ma anche il diritto di utilizzare i mezzi necessari alla loro diffusione, comprese le frequenze radio[54]. Lo spettro radio costituisce infatti un canale essenziale per l'esercizio della libertà di espressione nelle società democratiche[55]. Le restrizioni relative all'assegnazione o al rinnovo dei diritti d'uso delle frequenze possono pertanto costituire un'ingerenza nell'art. 11 della Carta[56] e devono rispettare le condizioni poste dall'art. 52, par. 1, della stessa, in particolare il principio di proporzionalità.

In tale contesto, la Corte ha attribuito particolare rilievo alla connessione tra l'art. 11 della Carta e il valore della democrazia sancito dall'art. 2 TUE[57] valorizzando la libertà di espressione e il pluralismo dei media quali fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista. Su questa base, la Corte ha ritenuto sproporzionata, da un lato, la disciplina ungherese che impediva automaticamente la proroga della licenza in presenza di «infrazioni reiterate», senza consentire all'autorità competente di valutare la natura e la gravità delle irregolarità; dall'altro lato, l'esclusione dell'offerta presentata da Klubrádió nella nuova procedura di gara, fondata su irregolarità formali non proporzionate alla gravità delle conseguenze prodotte.

La rilevanza della pronuncia risiede, dunque, nel fatto che la Corte perviene alla tutela della libertà e del pluralismo dei media senza trasformare gli artt. 2 e 10 TUE in autonomi parametri di sindacato. Sono le disposizioni settoriali relative alle comunicazioni elettroniche, interpretate alla luce dell'art. 11 della Carta, a far emergere gli obblighi giuridici gravanti sull'Ungheria. L'art. 2 TUE svolge una funzione sistemica: riconduce la libertà e il

[54] *Ibidem*, punto 357.
[55] *Ibidem*, punto 358.
[56] *Ibidem*, punto 362.
[57] *Ibidem*, punto 369.

pluralismo dei media al contenuto del valore della democrazia e rafforza il peso dell'art. 11 della Carta nell'interpretazione della disciplina derivata e nel giudizio di proporzionalità.

In questa sentenza, da tale combinazione emergono, in particolare: *i)* l'obbligo di assegnare e rinnovare i diritti d'uso delle frequenze secondo criteri trasparenti, obiettivi, proporzionati e non discriminatori; *ii)* l'obbligo di evitare automatismi che impediscano una valutazione concreta delle irregolarità contestate; e *iii)* l'obbligo di non adottare misure che, pur formalmente riconducibili alla regolazione del mercato, producano l'effetto sostanziale di estromettere ingiustificatamente un'emittente indipendente dallo spazio informativo.

Più in generale, la pronuncia mostra che gli standard europei in materia di comunicazioni elettroniche non sono esclusivamente funzionali alla costruzione di un mercato concorrenziale. Essi contribuiscono anche a preservare un ecosistema mediatico libero e pluralista, dal quale dipende il corretto funzionamento della società democratica.

3. *Gli artt. 2 e 10 TUE: un combinato disposto dalle numerose potenzialità?*

Fra le disposizioni del Trattato che possono concretizzare il valore della democrazia, come già accennato, un ruolo preminente spetta all'art. 10 TUE. Questa disposizione, ai paragrafi 1 e 2, infatti, tratteggia il modello democratico dell'Unione europea che si basa sul principio di democrazia rappresentativa, nella quale le decisioni sono adottate da rappresentanti eletti e non direttamente dai cittadini. Questo modello poggia su una struttura duplice che conferisce legittimità democratica tanto al Consiglio – legittimato attraverso i governi nazionali che sono "essi stessi democraticamente responsabili nei confronti dei rispettivi parlamenti nazionali o dei propri cittadini" – quanto al Parlamento i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini dell'UE in libere elezioni ogni cinque anni. La democrazia rappresentativa – che come la stessa Corte conferma non è il "governo della maggioranza"[58] – è integrata, al paragrafo 3,

[58] Sul punto si legga K. Lenaerts, *Democrazia, stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei,* in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2025, p. 4, che afferma che: «La democrazia europea non equivale alla "tirannia della maggioranza", ma deve operare all'interno di un sistema di controlli ed equilibri in cui gli individui godono di una sfera di autodeterminazione libera da interferenze pubbliche o private». Si v. in questo senso Corte giust., sentenza del 14 luglio 2022, causa C-207/21 P, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2022:560, punti 75 e 82. La Corte di giustizia è stata chiamata a interpretare l'art. 3, par. 2, del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie, allegato ai Trattati, che disciplinava il passaggio dal sistema di voto a maggioranza qualificata previsto dal Trattato di Nizza a quello introdotto dal Trattato di Lisbona. In particolare, il Protocollo consentiva, nel periodo compreso tra il 1° novembre 2014

dal principio di democrazia partecipativa che riconosce ai cittadini il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione attraverso una pluralità di strumenti (quali l'iniziativa dei cittadini europei, il diritto di petizione, il dialogo con la società civile e il ruolo del Mediatore europeo), e di conoscere, controllare e comprendere i processi decisionali europei – profilo che evidentemente si ricollega al principio di trasparenza. Da ultimo, al paragrafo 4, l'art. 10 TUE attribuisce ai partiti politici europei la funzione di contribuire alla formazione della coscienza politica europea e all'espressione della volontà dei cittadini. I partiti diventano così strumenti essenziali di integrazione democratica e di costruzione di uno spazio democratico europeo.

A questo punto non è peregrino chiedersi se il combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE possa costituire il parametro per scrutinare la normativa

e il 31 marzo 2017, a ciascuno Stato membro di chiedere che una deliberazione continuasse a essere adottata secondo il vecchio sistema di ponderazione dei voti previsto dal Trattato di Nizza, anziché secondo il nuovo criterio della "doppia maggioranza" fondato sul numero degli Stati membri e sulla popolazione dell'Unione. La controversia nasceva dal rifiuto della Commissione di applicare tali regole transitorie in occasione del voto su una decisione relativa alle BAT *(Best Available Techniques*) per i grandi impianti di combustione, nonostante la Polonia avesse presentato la propria richiesta entro il termine del 31 marzo 2017. Secondo la Commissione, infatti, non era sufficiente che la richiesta fosse formulata entro tale data, ma occorreva anche che la votazione avvenisse prima della scadenza del periodo transitorio. La Corte, confermando la sentenza del Tribunale, ha invece affermato che il diritto riconosciuto agli Stati membri dal Protocollo n. 36 sarebbe stato svuotato di effetto utile se la sua operatività fosse dipesa dalla data – non controllabile dagli Stati membri – fissata per la votazione. È dunque sufficiente che la richiesta sia presentata entro il termine previsto dal Protocollo, anche se il voto si svolge successivamente. In questo senso rilevano gli artt. 2 e 10 TUE. La Corte, pur riconoscendo che il nuovo sistema di voto introdotto dal Trattato di Lisbona rafforza la legittimazione democratica del Consiglio, attribuendo maggiore rilievo alla popolazione degli Stati membri, sottolinea che la democrazia nell'ordinamento dell'Unione non si esaurisce nella regola maggioritaria. Essa richiede altresì il rispetto delle garanzie procedurali, della certezza del diritto e degli equilibri istituzionali concordati nei Trattati. In tale prospettiva, il rispetto del regime transitorio previsto dal Protocollo n. 36 costituiva esso stesso espressione della legalità democratica e dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione.

A questo passaggio si possono ricollegare anche le recenti conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta, 5 marzo 2026, causa C-194/24, *Repubblica italiana c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2026:161, parr. 47 e 48 in cui evidenzia come la democrazia, ai sensi dell'art. 2 TUE, non si esaurisce nella legittimazione maggioritaria del legislatore. Essa comprende anche limiti sostanziali all'esercizio del potere democraticamente conferito, rappresentati anzitutto dai diritti fondamentali e dalla tutela delle minoranze. Per tale ragione, se normalmente la separazione dei poteri impone alla Corte di mostrare deferenza verso le scelte politiche del legislatore, tale deferenza si riduce quando una misura legislativa interferisce con i diritti garantiti dalla Carta. In queste ipotesi, un controllo giurisdizionale rigoroso della proporzionalità non contraddice il principio democratico, ma ne costituisce uno strumento di tutela: impedisce che la maggioranza utilizzi la propria legittimazione elettorale per comprimere arbitrariamente i diritti delle minoranze o degli oppositori. L'indipendenza della magistratura e la funzione contro-maggioritaria del giudice divengono così elementi costitutivi della democrazia europea.

nazionale in settori tradizionalmente riservati all'autonomia costituzionale degli Stati membri, quali i sistemi elettorali, il funzionamento dei partiti politici, l'organizzazione dei poteri pubblici o le dinamiche della rappresentanza parlamentare, anche al di fuori di settori del diritto dell'Unione.

La dottrina ha frequentemente esplorato le potenzialità di tale disposizione quale base normativa per tradurre il valore della democrazia in parametri per controllare misure nazionali da parte della Corte di giustizia.

Alcuni autori hanno sostenuto che il collegamento tra cittadinanza e democrazia delineerebbe l'esistenza di una connessione tra democrazia nazionale ed europea, atta a giustificare un controllo delle regole nazionali, anche in materie che restano di competenza degli Stati membri, quando incidono sulla democrazia europea[59]. In questa prospettiva, la legittimazione democratica dell'Unione non deriverebbe esclusivamente dalla rappresentanza diretta assicurata dal Parlamento europeo, ma anche dai processi democratici nazionali attraverso i quali si formano i governi degli Stati membri, chiamati a partecipare al funzionamento del Consiglio e del Consiglio europeo. Su tale base, è stato proposto di attribuire un ruolo centrale all'art. 10, par. 3, TUE, secondo cui "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione". Quest'ultima disposizione potrebbe costituire, rispetto al valore della democrazia, ciò che l'art. 19 TUE ha rappresentato per il valore dello Stato di diritto: una norma capace di conferire concreta operatività al valore della democrazia[60]. Più in dettaglio, il collegamento tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo verrebbe costruito attraverso la figura del cittadino europeo, titolare di diritti che presuppongono l'esistenza di sistemi politici nazionali effettivamente democratici. Così inteso, l'intervento dell'Unione non riguarderebbe genericamente l'organizzazione costituzionale degli Stati membri, ma la tutela dell'effettività del diritto dei cittadini dell'Unione a partecipare alla vita democratica europea.

Altra parte della dottrina sostiene l'idea di "strumentalizzare" l'art. 10, par. 2, TUE per contestare la partecipazione di governi illiberali o autoritari al Consiglio e al Consiglio europeo[61]. Essa ha suggerito in particolare che in

[59] T. Ceurremans, E. David, *Countering democratic backsliding in (future) EU Member States: Article 10(3) TEU unlocked*", cit.

[60] Questa lettura viene sostenuta anche da A. von Bogdandy e L. D. Spieker, *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions*, MPIL Research Paper No. 2022-14, che affermano: «*[A]rticle 10(3) TEU can translate the value of democracy into justiciable obligations*».

[61] J. Cotter, *To Everything There is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *ELR*, n. 1, 2022, p. 1 ss., spec. p. 79; Id., *The Last Chance Saloon: Hungarian Representatives may be Excluded from the European Council and the Council*, in *VerfBlog*, 19 maggio 2020.

mancanza di attivazione dell'art. 7, par. 2, TUE, i rappresentanti del governo ungherese possano essere esclusi, in quanto essi non sono «democraticamente responsabil[i] né nei confronti de[i] [loro] Parlament[i] nazional[i]né dei [loro] cittadini», come richiesto dall'art. 10, par. 2, TUE. Secondo tale ricostruzione, la disposizione, definendo la *democratic accountability* come una condizione giuridica per partecipare alle istituzioni europee, tratteggerebbe il carattere intrecciato e interdipendente delle rispettive strutture democratiche. In altri termini, le carenze democratiche a livello nazionale non resterebbero confinate all'ordinamento interno, ma rischiano di incidere sul funzionamento stesso della democrazia rappresentativa dell'Unione; pertanto, uno Stato i cui governi non siano più democraticamente responsabili non avrebbe titolo a essere rappresentato nel Consiglio o nel Consiglio europeo[62].

Altri autori hanno tentato di rendere giuridicamente operativo il valore della democrazia sancito dall'art. 2 TUE in situazioni concrete. Si pensi alla proposta di Pál Sonnevend di valorizzare l'art. 10 TUE, in combinato con l'art. 2 TUE, l'art. 6, par. 3, TUE e il diritto a libere elezioni sancito dall'art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU – sebbene l'operazione di combinare disposizioni del trattato e della CEDU non sia giuridicamente corretta dal momento che l'Unione europea non ha ancora aderito alla CEDU – per verificare la compatibilità con il diritto europeo delle *cardinal laws*, di cui il governo ungherese ha fatto un uso estensivo. Si tratta di leggi modificabili soltanto mediante maggioranze qualificate che rischiano di svuotare di effettività l'alternanza democratica, impedendo a nuove maggioranze parlamentari di attuare il mandato ricevuto dagli elettori[63]. L'autore non sostiene l'incompatibilità generale del sistema delle *cardinal laws* con il diritto UE, ma propone un controllo caso per caso fondato sul principio di proporzionalità, volto a

[62] La proposta è stata tuttavia duramente criticata da K. Bradley, *Showdown at the Last Chance Saloon: Why ostracising the representatives of a Member State government is not the solution to the Article 7 TEU impasse*, in *VerfBlog*, 23 maggio 2020. Secondo l'A., tale soluzione costituirebbe un aggiramento illegittimo dell'art. 7 TUE, poiché produrrebbe gli stessi effetti di una sospensione dei diritti di voto senza rispettare le garanzie procedurali previste dai Trattati. Egli sottolinea che non si può difendere lo Stato di diritto attraverso misure che ne violano i principi fondamentali. L'A. evidenzia inoltre che la proposta è politicamente poco realistica e potenzialmente controproducente: invece di rafforzare l'Unione, rischierebbe di alimentare la retorica vittimistica del governo Orbán e di compromettere la legittimità delle decisioni adottate senza la partecipazione ungherese. Bradley teme anche gravi conseguenze istituzionali, poiché un eventuale annullamento da parte della Corte di giustizia potrebbe mettere in discussione la validità degli atti adottati dal Consiglio.

[63] P. Sonnevend, *How to Make Article 10 TEU 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*, Nomos, 2023, p. 563 ss.

verificare se il ricorso a maggioranze rafforzate limiti in modo eccessivo la capacità dei cittadini di incidere sull'indirizzo politico attraverso il voto.

Sebbene si possano apprezzare, per la loro originalità, le proposte richiamate, non può essere trascurata la particolare delicatezza di un controllo giurisdizionale europeo suscettibile di incidere direttamente sull'organizzazione dei processi democratici nazionali. In simili ipotesi, la questione non riguarda soltanto l'estensione delle competenze dell'Unione e la possibile lesione dell'art. 4, par. 2, TUE – profili cui si è già fatto cenno nell'introduzione del presente capitolo – ma investirebbe più radicalmente il principio di attribuzione e il valore stesso dello Stato di diritto. Quanto più il valore della democrazia viene impiegato quale parametro sostanziale e autonomo di sindacato, tanto maggiore è il rischio che il giudice dell'Unione sia chiamato non semplicemente ad assicurare il rispetto di obblighi giuridici sufficientemente determinati, ma a definire esso stesso i requisiti di legittimità degli assetti democratici nazionali. Il controllo tenderebbe così a estendersi a questioni caratterizzate da un'elevata densità politica, quali la conformazione del processo democratico, l'equilibrio della competizione elettorale e le modalità di formazione della rappresentanza e della volontà popolare.

La criticità istituzionale di tale dinamica risiede nel fatto che la disciplina delle materie citate (si pensi alla rappresentanza politica e alla competizione elettorale) costituisce uno degli spazi privilegiati della decisione democratica e della mediazione politica, rispetto al quale il potere giudiziario dispone di una legittimazione prevalentemente indiretta. Un sindacato particolarmente penetrante rischierebbe, pertanto, di alterare il delicato equilibrio tra giurisdizione e politica, attribuendo al giudice una funzione non più soltanto garantistica, ma potenzialmente conformativa delle condizioni di esercizio della democrazia. Il problema non è meramente teorico, poiché investe anche la percezione pubblica dei poteri dell'autorità giudiziaria[64].

[64] È esemplificativo, al riguardo, l'ampio dibattito suscitato dalla decisione con cui, il 6 dicembre 2024, la Corte costituzionale rumena ha annullato l'intero procedimento relativo alle elezioni presidenziali dopo il primo turno. V. Corte costituzionale della Romania, decisione n. 32 del 6 dicembre 2024, con la quale, peraltro, si è disposto un nuovo svolgimento delle elezioni. In senso critico, A. Carrozzini, *Shooting Democracy in the Foot? The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2024; M.R. Maftean, *A Troubling Triumph in Romania: What the Annulled Election Reveals About Democracy's Defence*, in *Verfblog*, 10 dicembre 2024; B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2025. L'A. riconduce la vicenda rumena alla nozione di democrazia militante, evidenziando il paradosso insito nell'impiego di strumenti volti a proteggere la democrazia che, quando non siano delimitati da criteri sostanziali e procedurali sufficientemente rigorosi, possono finire per comprometterne gli stessi presupposti. Particolarmente istruttivo è, al riguardo, il rapporto urgente richiesto dal Presidente dell'Assemblea

Una Corte percepita come direttamente coinvolta nelle dinamiche della competizione politica o capace di incidere sulle scelte espresse dal corpo elettorale rischia, infatti, di esporsi a processi di contestazione e delegittimazione. L'autorità della Corte di giustizia si fonda sulla natura giuridicamente vincolata delle sue decisioni, sulla loro motivazione e sulla sua indipendenza dal conflitto politico. Tale capitale di legittimazione potrebbe essere compromesso qualora essa fosse percepita non come garante di regole previamente definite, ma come soggetto chiamato a stabilire autonomamente il contenuto della democrazia o a selezionare le opzioni politiche compatibili con i valori dell'Unione.

Allora un'eccessiva giurisdizionalizzazione del valore della democrazia potrebbe produrre una tensione paradossale con lo stesso valore che intende proteggere, alimentando la percezione che decisioni fondamentali sull'organizzazione della vita politica siano trasferite dal circuito della rappresentanza a quello della giurisdizione. Siffatto rischio non implica, naturalmente, che l'organizzazione democratica degli Stati membri debba essere sottratta al diritto dell'Unione o al controllo della Corte di giustizia. Tale rilievo suggerisce, piuttosto, la necessità che il sindacato giurisdizionale si fondi su competenze effettivamente attribuite all'Unione e su obblighi sufficientemente determinati, anche attraverso l'opera di concretizzazione svolta dal legislatore europeo. Si tratta di un processo già in atto, sul quale si tornerà nel paragrafo conclusivo al fine di illustrarne alcune possibili traiettorie future. La mediazione legislativa delimita le scelte politiche già compiute e consente alla Corte di esercitare una funzione propriamente giurisdizionale, riducendo il rischio che la sola invocazione degli artt. 2 e 10 TUE la conduca ad assumere un ruolo sostanzialmente normativo nella definizione dei sistemi democratici nazionali.

Non è allora un caso che il combinato disposto di cui agli artt. 2 e 10 TUE sia stato utilizzato, almeno sinora, in situazioni chiaramente rientranti nell'ambito del diritto dell'Unione e relative alle istituzioni europee, principalmente allo scopo di delineare i caratteri del modello democratico europeo.

È inoltre significativo che la Commissione, dopo aver inizialmente prospettato l'impiego di tale combinato disposto per sindacare più direttamente

parlamentare del Consiglio d'Europa alla Commissione di Venezia. Pur astenendosi dal valutare i fatti del caso concreto e la correttezza della decisione della Corte costituzionale rumena, la Commissione ha individuato, sulla base del diritto costituzionale comparato e degli standard europei e internazionali, le condizioni sostanziali, probatorie e procedurali alle quali deve essere subordinato l'annullamento giudiziale di un'elezione, in considerazione del carattere eccezionale e delle conseguenze particolarmente gravi di tale rimedio. V. Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, CDL-AD(2025)003, 27 gennaio 2025.

l'organizzazione dei processi democratici nazionali, non abbia poi sottoposto le relative contestazioni alla Corte di giustizia. In particolare, nei confronti della Polonia, la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione contestando, tra l'altro, la violazione degli artt. 2 e 10 TUE a causa della legge che istituiva il comitato incaricato di indagare sulle influenze russe esercitate sulla sicurezza interna del Paese tra il 2007 e il 2022. Secondo la Commissione, i poteri attribuiti a questo organo erano suscettibili di interferire con il processo democratico e di compromettere l'eleggibilità di determinate persone alle cariche pubbliche[65]. La procedura, tuttavia, non è giunta dinanzi alla Corte di giustizia, poiché è stata chiusa nella fase precontenziosa in seguito alle modifiche intervenute nell'ordinamento polacco e al conseguente venir meno delle ragioni poste alla base della contestazione[66].

Diversamente, la procedura di infrazione relativa alla legge ungherese del 2023 sulla protezione della sovranità nazionale è giunta dinanzi alla Corte di giustizia ed è attualmente pendente nella causa C-829/24, *Commissione c. Ungheria (Protezione dall'ingerenza politica straniera)*[67]. Nella lettera di costituzione in mora, la Commissione aveva sostenuto che tale disciplina violasse gli artt. 2, 10 e 14, par. 3, TUE, gli artt. 18, 22, 49, 56 e 63 TFUE, nonché gli artt. 7, 8, 11, 12, 39, 40, 47 e 48 della Carta, oltre al RGPD e a diverse disposizioni del diritto derivato in materia di servizi, commercio elettronico e media audiovisivi. Nel successivo parere motivato e, poi, nel ricorso proposto dinanzi alla Corte, la Commissione non ha tuttavia mantenuto le doglianze fondate sugli artt. 2, 10 e 14, par. 3, TUE, sull'art. 22 TFUE e sugli artt. 39 e 40 della Carta. Essa ha quindi rinunciato a sottoporre direttamen-

[65] L'8 giugno 2023, la Commissione ha deciso di avviare una procedura di infrazione contro la Polonia inviando una lettera di messa in mora (INFR(2023)2088) per la nuova "Legge sulla commissione statale per l'esame dell'influenza russa sulla sicurezza interna della Polonia tra il 2007 e il 2022", entrata in vigore il 31 maggio 2023. La legge consentiva a un comitato composto da membri del Sejm di vietare a un funzionario pubblico di ricoprire funzioni relative all'uso di fondi pubblici per un periodo fino a dieci anni. Tuttavia, i poteri di tale organo rischiavano di essere utilizzati per escludere arbitrariamente figure politiche dell'opposizione dalle cariche pubbliche. Nella lettera di messa in mora si afferma che la legge viola il principio di democrazia (articoli 2 e 10 del TUE), in quanto "interferisce indebitamente con il processo democratico". Si legga il comunicato stampa al sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/IT/IP_23_3134. Si v. F.M. Feisel, *Walking A Democratic Tightrope: EU militant democracy and the infringement action against Lex Tusk*, in *VerfBlog*, 15 giugno 2023.

[66] Dopo le elezioni polacche dell'autunno 2023 e l'insediamento del nuovo esecutivo guidato da Donald Tusk, il governo ha modificato e successivamente archiviato l'organismo. Questa inversione di rotta ha spinto la Commissione a chiudere definitivamente la procedura di infrazione nel maggio 2024.

[67] Attualmente la causa è pendente e sono state depositate le conclusioni dell'AG Kokott, presentate il 12 febbraio 2026, causa C-829/24, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:90.

te alla Corte la compatibilità della normativa ungherese con il valore della democrazia, con il principio di democrazia rappresentativa e con i diritti elettorali dei cittadini dell'Unione, concentrando il ricorso su parametri più specifici, costituiti dalle libertà fondamentali, da alcuni diritti garantiti dalla Carta, dal RGPD e dalle pertinenti disposizioni del diritto derivato[68].

Ne consegue che finora l'impiego del combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE, integrato, in alcuni casi, dal richiamo all'art. 14 TUE, deve essere esaminato non tanto allo scopo di ricavarne obblighi direttamente incidenti sull'organizzazione dei processi democratici nazionali, quanto al fine di ricostruire i caratteri del proprio modello europeo di democrazia rappresentativa progressivamente delineato dalla giurisprudenza.

4. *Segue. La definizione del modello europeo di democrazia rappresentativa dell'Unione europea*

Gli artt. 2 e 10 TUE sono stati utilizzati in primo luogo in casi riguardanti le garanzie dei parlamentari europei.

In questo primo filone si iscrive la causa *Bilde c. Parlamento*[69] – e le successive pronunce in cui si era ripresentato lo stesso tema[70] – in relazione alla garanzia finanziaria dei singoli parlamentari. In particolare, nel caso *Bilde c. Parlamento* era stata proposta un'azione *ex* art. 263 TFUE riguardante la legittimità della decisione del Parlamento europeo di recuperare somme indebitamente versate a un deputato europeo a titolo di assistenza parlamentare. Il Tribunale ha affermato che l'indipendenza dei deputati europei, anche

[68] Significativo è che il Parlamento e gli Stati membri intervenienti (Lituania, Belgio, Portogallo, e in parte, Repubblica ceca) hanno sollevato motivi supplementari rispetto a quelli dedotti dalla Commissione, chiedendo alla Corte di dichiarare altresì che, adottando la legge contestata, l'Ungheria ha violato, in particolare, i valori dell'Unione ai sensi dell'art. 2 TUE e il diritto a un ricorso effettivo ex art. 47 della Carta. Tuttavia, l'AG Kokott propende per l'irricevibilità, posto che «in mancanza di censure formulate in tal senso nell'atto introduttivo del giudizio, un siffatto motivo non fa parte dell'oggetto della controversia, né può essere esaminato d'ufficio dalla Corte» (par. 40). Si legga in commento, F. Remlinger, *A Case for Judicial Caution? Advocate General Kokott's Assessment of Hungary's Law on Sovereignty from a Democratic Standpoint*, in *European Law Blog*, marzo 2026.

[69] Tribunale, sentenza del 29 novembre 2017, causa T-633/16, *Bilde c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2017:849.

[70] Nello stesso senso, per conclusione analoga, v. Tribunale, sentenza del 29 novembre 2017, causa T-634/16, *Sophie Montel c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2017:848, punti 58-60; sentenza del 7 marzo 2018, causa T-624/16, *Gollnisch c. Parlamento* ECLI:EU:T:2018:121, punti 44-46; sentenza, del 16 maggio 2018, causa T-626/16, *Troszczynski c. Parlamento*, ECLI:EU-:T:2018:270, punti 163-165; sentenza del 19 giugno 2018, causa T-86/17, *Marion Le Pen c. Parlamento,* ECLI:EU:T:2018:357, punti 175-177.

sotto il profilo finanziario, costituisce un principio generale inerente a ogni sistema di democrazia rappresentativa, fondato sugli artt. 2 e 10 TUE[71]. Tale principio trova altresì espressione nello Statuto dei deputati, che garantisce ai parlamentari libertà, indipendenza e un'indennità adeguata all'esercizio del mandato[72]. Tuttavia, il Tribunale ha precisato anche che questa indipendenza non è assoluta, posto che non impedisce al Parlamento europeo di controllare l'uso corretto dei fondi pubblici destinati all'assistenza parlamentare. Se ne deduce che il modello di democrazia europea richiede tanto la tutela dell'autonomia del mandato parlamentare quanto la responsabilità e il corretto utilizzo delle risorse pubbliche[73].

In questa linea giurisprudenziale si inseriscono altresì le pronunce riguardanti la garanzia dell'immunità parlamentare europea prevista dall'art. 9 del Protocollo n. 7 sui privilegi e immunità dei parlamentari europei[74]. È in questo contesto che la Corte di giustizia ha affermato che «ai termini dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, il quale *concretizza* il valore della democrazia citato all'articolo 2 TUE»[75].

[71] Causa T-633/16, *Bilde c. Parlamento*, cit., punti 53-55.

[72] *Ibidem*, punto 56. È interessante osservare che la sentenza *Les Verts*, generalmente ricordata come il precedente nel quale la Corte ha qualificato la Comunità come una «comunità di diritto», presenta anche una significativa dimensione democratica. La controversia riguardava, infatti, il sistema di finanziamento delle formazioni politiche in occasione delle elezioni europee e, in particolare, la distribuzione di fondi pubblici suscettibile di avvantaggiare i partiti già rappresentati in Parlamento rispetto alle formazioni concorrenti. Pur senza ricorrere espressamente alla nozione di «integrità elettorale», la Corte afferma così un principio a essa riconducibile: la competizione per la rappresentanza politica europea deve svolgersi secondo condizioni e regole che non alterino l'eguaglianza delle opportunità tra le forze politiche. La questione del finanziamento dei partiti confluisce, pertanto, nella più ampia esigenza di preservare la correttezza, l'equità e l'integrità del processo elettorale, quali presupposti del valore democratico dell'Unione.

[73] *Ibidem*, punti 57-62.

[74] Per una trattazione esaustiva sul tema, si v. R. Panizza, E. Pavy, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, European Parliament – Directorate General for Internal Policies, March 2020, 621.936; R. Raffaelli, S.S. Sy, *The Immunity of Members of the European Parliament,* European Parliament, Directorate- General for internal policies, 2014, PE 509.981; S. Villani, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 327 ss.

[75] Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, *Junqueras Vies,* ECLI:EU:C:2019:1115, punto 63. Come noto, la pronuncia si colloca nel contesto del procedimento penale avviato dalle autorità spagnole nei confronti di Oriol Junqueras Vies per i fatti connessi al processo indipendentista catalano del 2017 (per una ricostruzione anche politica della vicenda catalana, v. C. Curti Gialdino, *L'affaire Puigdemont, tra diritto penale spagnolo, decisioni nazionali e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea,* in *Ordine interna-*

Da questa statuizione di senso costituzionale, nella sentenza *Junqueras Vies*, discende che lo *status* di membro del Parlamento europeo e, di conseguenza, la garanzia dell'immunità si acquisiscono in forza e al momento della proclamazione ufficiale dei risultati elettorali da parte degli Stati membri[76] e non derivano da eventuali formalità previste dal diritto nazionale[77]. In altri termini, la scelta della Corte, nel caso di specie, è stata quella di fondare il proprio ragionamento sull'art. 9, secondo comma, del Protocollo – relativo all'immunità di viaggio verso il luogo di prima riunione del Parlamento – leggendolo alla luce degli artt. 2 e 10 TUE (e altresì tenendo conto dell'art. 14 TUE)[78]. Ciò ha consentito, in primo luogo, di evitare uno scontro diretto con i sistemi costituzionali nazionali e, in particolare, con la disposizione spagnola che prevede il giuramento obbligatorio di fedeltà alla Costituzione spagnola come condizione per l'acquisizione dello *status* di membro del Parlamento europeo[79], e, in secondo luogo, di riempire di contenuto il valore

zionale e diritti umani, n. 4, 2021, p. 1097 ss.). Egli veniva eletto membro del Parlamento europeo nelle elezioni del maggio 2019. Dopo la proclamazione ufficiale dei risultati elettorali da parte delle autorità spagnole, il Tribunal Supremo gli negava il permesso straordinario di uscire dal carcere per prestare il giuramento di fedeltà alla Costituzione spagnola richiesto dal diritto interno ai fini dell'assunzione effettiva della carica parlamentare. A seguito del mancato adempimento di tale formalità, la commissione elettorale spagnola dichiarava vacante il seggio attribuito all'interessato. Dinanzi alla Corte di giustizia, il nodo centrale della controversia riguardava l'interpretazione dell'art. 9 del Protocollo n. 7 e, più precisamente, la determinazione del momento a partire dal quale una persona eletta al Parlamento europeo possa essere considerata "membro" dell'istituzione ai fini dell'applicazione delle immunità parlamentari europee. Si v. per un commento, C. Fasone, N. Lupo, *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting the European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, in *CMLR*, n. 5, 2020, p. 1527 ss. Cfr., anche Corte giust., sentenza del 14 luglio 2022, causa C-207/21 P, *Commissione contro Polonia (Protocollo n. 36)*, ECLI:EU:C:2022:560, punto 81.

[76] *Ibidem*, punto 71. Interessante il discorso della Corte che distingue tra acquisizione dello status di eurodeputato, che deriva immediatamente dall'elezione/proclamazione ed esercizio concreto del mandato, che può implicare formalità ulteriori.

[77] Nel caso di specie, dunque, il mancato giuramento previsto dall'ordinamento spagnolo non poteva impedire a Junqueras di essere considerato membro del Parlamento europeo ai fini del diritto dell'Unione.

[78] Causa C-502/19, *Junqueras Vies, cit.,* punti 79-82.

[79] La Corte, stabilendo che Junqueras era, già dal momento della proclamazione dei risultati elettorali, da considerarsi eurodeputato, consente di applicare l'immunità che protegge anche il deputato eletto che deve recarsi alla prima riunione del Parlamento europeo. Questa è la cosiddetta immunità di viaggio (art. 9, comma 2, del Protocollo n. 7) funzionale a garantire che l'eletto possa raggiungere il Parlamento europeo e partecipare alla prima sessione. Questa immunità impone la revoca della custodia cautelare, almeno per consentire all'eletto di recarsi al Parlamento europeo e compiere le formalità necessarie e qualora il giudice nazionale ritenga necessario mantenere la custodia cautelare, deve chiedere al Parlamento europeo la revoca dell'immunità. Si segnala che la soluzione della Corte si discosta da quella proposta dall'AG Szpunar (conclusioni proposte il 12 novembre 2019, causa C-502/19, *Junqueras Vies*,

della democrazia rappresentativa europea[80]. Quest'ultima comporta che: i) la composizione del Parlamento debba riflettere in modo fedele e completo la libera espressione della volontà dei cittadini dell'Unione[81]; ii) il Parlamento europeo sia tutelato, nell'esercizio delle sue attività, da ostacoli o rischi per il suo buon funzionamento[82]; iii) alle persone che sono state elette membri del Parlamento europeo sia garantito di effettuare gli adempimenti necessari per procedere ad assumere il loro mandato, e dunque, il diritto di eleggibilità ai sensi dell'art. 39, par. 2, della Carta[83].

Interessante notare che il combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE non viene utilizzato nemmeno per disciplinare le situazioni di revoca dell'immunità parlamentare[84], in relazione alle quali la Corte, nella causa

ECLI:EU:C:2019:958, parr. 65, 78-84) che aveva suggerito di interpretare in maniera evolutiva l'articolo 9, comma 1, lettera a), del Protocollo, svincolandola dalle regole nazionali relative all' immunità. Secondo l'AG, lo *status* di membro del Parlamento europeo nasceva direttamente dalla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali e non poteva essere subordinato ad alcuna formalità nazionale successiva, come il giuramento di fedeltà alla Costituzione spagnola. In questa prospettiva, il voto dei cittadini europei era di per sé sufficiente a far sorgere il mandato parlamentare e le immunità ad esso connesse. La scelta di utilizzare la più specifica immunità prevista dal solo articolo 9, comma 2, riferita al viaggio verso la prima seduta del Parlamento europeo evita questo scontro tra ordinamenti e, come afferma F. Casolari, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: quale limitazione?,* in *Unione europea e diritti*, n. 3, 2025, p. 6, assume «una posizione meno rigida e vagamente ispirata alla teoria della limitazione».

[80] In questo senso si v. P. Van Elsuwege, *The Junqueras Saga Continues. A new Challenge for the European Legal Order*, in *VerfBlog*, 14 gennaio 2020. L'A. sostiene che la sentenza segna un rafforzamento costituzionale della democrazia rappresentativa europea e dell'autonomia del Parlamento europeo rispetto agli Stati membri, limitando il potere degli ordinamenti nazionali di incidere unilateralmente sulla composizione dell'assemblea europea. In senso contrario e per una lettura critica, v. T. Lozano, *Junqueras'Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *VerfBlog*, 19 gennaio 2020, il quale sostiene che la sentenza Junqueras non autorizza una lettura federalista secondo cui il diritto dell'Unione potrebbe neutralizzare automaticamente il diritto penale o elettorale nazionale; essa va invece letta nel rispetto della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e del principio di legalità.

[81] Causa C-502/19, *Junqueras Vies, cit.,* punto 83.

[82] *Ibidem,* punti 84-85.

[83] *Ibidem,* punto 86.

[84] Diversamente da quanto fatto dalla Vicepresidenza Corte giust., ordinanza del 24 maggio 2022, causa C-629/21 P(R), *Puigdemont i Casamajó e a. c. Parlamento e Spagna*, ECLI:EU:C:2022:413, punti 250-259, la quale, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione dell'esecuzione delle decisioni del Parlamento europeo che avevano revocato l'immunità parlamentare di Puigdemont, Comín e Ponsatí. La Corte ha ritenuto che i mandati d'arresto europei e le segnalazioni SIS II rendessero sufficientemente probabile il rischio di arresto degli eurodeputati e che tale rischio potesse compromettere l'esercizio del loro mandato parlamentare (punti 121-127, 253). In tale contesto, la Corte ha affermato che, dal combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE, discende una concezione sostanziale della democrazia rappresentativa europea in forza della quale le immunità parlamentari non costituiscono privilegi

Puigdemont[85] valorizza l'art. 2 TUE assieme all'art. 14, par. 3, TUE – che dispone che i membri del Parlamento siano eletti per un mandato di cinque anni a suffragio universale diretto, libero e segreto[86]. Si tratta di una circostanza rilevante che si riverbera sull'argomentazione della Corte e sulla soluzione del caso. Infatti, l'uso dell'art. 14, par. 3, TUE in luogo dell'art. 10 TUE, segnala che in questo caso la Corte tende a privilegiare maggiormente il fatto che la composizione del Parlamento rifletta fedelmente la volontà democratica dei cittadini, piuttosto che preservare e valorizzare la stessa autonomia dell'istituzione.

Analiticamente, la Corte muove dalla premessa secondo cui la decisione di revoca dell'immunità non ha natura politica, bensì giuridica[87], e afferma che il Parlamento, pur disponendo di un ampio margine discrezionale nell'adozione della decisione (di revoca), resta vincolato al rispetto dei diritti garantiti dalla Carta[88] e, in particolare, *ex* art. 41 CDFUE, al diritto del parlamentare interessato a che il procedimento di revoca che lo riguarda sia istru-

individuali, ma garanzie funzionali volte ad assicurare il corretto funzionamento del Parlamento europeo e la fedele rappresentazione della volontà democratica espressa dai cittadini dell'Unione (punti 250-257).

[85] Corte giust., sentenza 5 febbraio 2026, causa C-572/23 P, *Puigdemont,* ECLI:EU-:C:2026:70. La controversia trae origine dal contesto politico e giudiziario successivo al referendum sull'autodeterminazione della Catalogna del 1° ottobre 2017, dichiarato incostituzionale. All'epoca dei fatti membri di primo piano del governo catalano, Puigdemont, Comín e Ponsatí sono stati sottoposti a procedimento penale per reati ad essi collegati e, una volta trasferitisi in altri Stati membri, destinatari di mandati di arresto europei. Nel maggio 2019 i ricorrenti si sono candidati alle elezioni del Parlamento europeo e sono stati eletti. Il Tribunale supremo spagnolo ha chiesto al Parlamento europeo di revocarne l'immunità al fine di proseguire il procedimento penale. Il Parlamento ha accolto la richiesta e i ricorrenti hanno contestato le decisioni dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, che ha respinto i ricorsi con sentenza del 5 luglio 2023 (causa T-272/21), sulla quale si legga S. Barbieri, *Le immunità dei deputati europei tra Parlamento, autorità giudiziarie degli Stati membri e giudice dell'Unione: il triangolo giurisdizionale e istituzionale nei casi Puigdemont, Comín e Ponsatí*, in *BlogDUE*, 12 novembre 2023. Quest'ultima è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia dai parlamentari interessati.

[86] *Ibidem*, punti 74-76. Si legga spec. il punto 76: «Nel caso del Parlamento, tale obiettivo comporta non solo che, conformemente al principio della democrazia rappresentativa, il quale concretizza il valore di democrazia menzionato all'articolo 2 TUE ed è attuato all'articolo 14, paragrafo 3, TUE, la composizione dell'istituzione in parola rifletta in modo fedele e completo la libera espressione delle scelte operate dai cittadini dell'Unione quanto alle persone da cui intendono essere rappresentati durante una determinata legislatura, ma anche che il Parlamento, conformemente al principio della separazione dei poteri, sia tutelato, nell'esercizio delle sue attività, da ostacoli o rischi per il suo buon funzionamento. È a questo duplice titolo che le immunità previste a favore dei membri del Parlamento sono volte a garantire l'indipendenza di tale istituzione».

[87] *Ibidem*, punto 78.

[88] *Ibidem*, punto 79.

ito da un relatore imparziale nell'ambito della commissione JURI incaricata dell'esame della richiesta di revoca[89]. Alla luce di ciò, secondo la Corte, nella vicenda *Puigdemont* il Tribunale, nel giudicare il ricorso in annullamento proposto dai parlamentari la cui immunità era stata revocata, non ha valutato la violazione dell'imparzialità[90].

La scelta del diverso parametro sembra riflettere una concezione della democrazia europea fortemente proceduralizzata e "giurisdizionalizzata" – aspetto particolarmente criticabile[91] – nella quale anche le dinamiche interne dell'assemblea parlamentare tendono a essere ricondotte entro parametri in-

[89] *Ibidem*, punto 85. Il requisito di imparzialità viene articolato in due profili: soggettivo, che esige l'assenza di pregiudizi personali o opinioni preconcette in capo ai membri dell'istituzione; oggettivo, che impone all'istituzione di offrire garanzie sufficienti a escludere qualsiasi legittimo dubbio circa l'esistenza di un pregiudizio (punto 87).

[90] Secondo la Corte, il tribunale ha commesso due errori. Il primo è stato quello di ritenere irrilevante l'appartenenza del relatore allo stesso gruppo politico europeo cui aderiscono anche i deputati del partito VOX, promotori dell'azione penale nei confronti dei ricorrenti. Ad avviso dei giudici, posto che lo stesso Parlamento, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, ha adottato regole interne (comunicazione n. 11/2019) specificamente dirette a preservare l'imparzialità, tra cui il divieto per il relatore di appartenere al medesimo gruppo politico del deputato interessato, ciò dovrebbe valere, *a fortiori*, anche quando il relatore appartiene a un gruppo politico che include membri di un partito nazionale direttamente coinvolto nel procedimento penale che ha dato origine alla richiesta di revoca dell'immunità (punti 101-104). Il secondo errore commesso dal Tribunale è quello di non aver adeguatamente considerato ulteriori circostanze fattuali suscettibili di mettere in discussione l'imparzialità del relatore, ovverosia la partecipazione di quest'ultimo ad un evento politico dedicato alla questione catalana, nel cui contesto veniva sostenuta la fondatezza delle accuse mosse nei confronti dei ricorrenti (punti 123-126).

[91] Il fatto che la Corte non usi l'art. 10 TUE – pur citando il caso *Junqueras* – è indicativo del fatto che la Corte trascura la circostanza che la stessa revoca dell'immunità dovrebbe essere espressione tanto dell'indipendenza e del buon funzionamento del Parlamento, quanto della democrazia rappresentativa, a favore di una logica che guarda all'immunità come una garanzia del singolo. Su questo punto v. D. Pérez de Lamo, *Parliamentary Immunity as a Privilege: Catalan Immunity Cases Destabilise the Balance Between Protection and Accountability*, in *VerfBlog*, 5 marzo 2026.

L'applicazione del modello di imparzialità di cui all'art. 41 CDFUE a figure quali il relatore parlamentare appare, pertanto, concettualmente errata. Tale modello presuppone un decisore tendenzialmente neutrale, estraneo a interessi di parte e vincolato a criteri di equidistanza, caratteristiche che mal si conciliano con lo status del parlamentare, il quale agisce per definizione come rappresentante politico, inserito in una maggioranza o in un'opposizione e portatore di un programma. Ne deriva che pretendere una piena imparzialità del relatore rischia di tradursi in una *fictio*, incompatibile con il principio democratico-rappresentativo. La centralità attribuita dalla Corte al requisito di imparzialità individuale del relatore rischia, pertanto, di relativizzare la dimensione collegiale del procedimento parlamentare e di far dipendere la legittimità della revoca da un vizio soggettivo che non appare concretamente idoneo a incidere sull'esito della decisione finale, tanto più in un caso in cui l'assenza di *fumus persecutionis* appariva oggettivamente verificabile.

dividuali e processuali, riducendo gli spazi di autonomia organizzativa del Parlamento europeo.

Da tale giurisprudenza emerge una distinzione tra la fase di acquisizione del mandato e quella del suo esercizio. Nella fase genetica della rappresentanza, la Corte valorizza l'art. 10 TUE per assicurare che la scelta espressa dagli elettori produca pienamente i propri effetti: il candidato eletto deve poter acquisire lo *status* di membro del Parlamento europeo e beneficiare delle immunità funzionali a consentirgli di assumere ed esercitare il mandato. Una volta costituito il rapporto rappresentativo, la tutela della democrazia si fonda, invece, anche sull'art. 14 TUE, che configura il Parlamento europeo quale sede della rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione. Ne consegue che la revoca dell'immunità, pur rientrando nelle prerogative del Parlamento, non può essere considerata una decisione meramente nazionale.

Un'ulteriore applicazione del combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE riguarda la compatibilità dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione con il principio di democrazia rappresentativa.

Nella causa *Commissione c. Germania*[92] la Commissione aveva contestato l'inesatta trasposizione delle direttive 2009/72 e 2009/73 relative al mercato interno dell'energia. Tra le censure formulate, la Commissione contestava che l'ordinamento tedesco avesse attribuito al governo federale competenze che le direttive riservavano in via esclusiva all'autorità nazionale di regolazione (ANR), in particolare la determinazione delle metodologie per il calcolo delle tariffe di accesso alle reti e delle condizioni relative ai servizi di bilanciamento[93]. La Germania sosteneva che il principio di legalità e la riserva di legge, quali corollari dello Stato di diritto, imponessero una previa strutturazione legislativa dell'esercizio dei poteri regolatori dell'ANR, così da evitare l'interruzione della "catena di legittimazione democratica" richiesta dall'ordinamento costituzionale tedesco[94]. Ciò significava che le decisioni fondamentali relative alle metodologie tariffarie e alle condizioni di accesso alle reti non avrebbero potuto essere integralmente sottratte al legislatore e al

[92] Corte giust., sentenza del 2 settembre 2021, causa C-718/18, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2021:662.

[93] *Ibidem,* punti 85-90 e 103-106. Sul fenomeno dell'*agencification* e sui limiti della delega di poteri alle agenzie dell'Unione, v., *ex multis*, M. Simoncini, *Paradigms for EU Law and the Limits of Delegation: The Case of EU Agencies*, in *Perspectives on Federalism*, n. 2, 2017, p. E47 ; C. Tovo, *Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform*, in *ELR*, n. 5, 2017, p. 677 ss.; M. Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, OUP, 2016; Id., *EU Agencies Between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *CMLR,* n. 4, 2011, p. 1055 ss.; S. Griller, A. Orator, *Everything Under Control? The "Way Forward" for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine*, in *ELR*, n. 1, 2010, p. 3 ss.

[94] *Ibidem*, punti 92 e 96.

governo federale e rimesse a un'autorità amministrativa indipendente, senza compromettere il nesso tra esercizio del potere pubblico, responsabilità politica e controllo parlamentare.

La Corte ha respinto tale impostazione fondandosi sul principio di democrazia rappresentativa sancito dall'art. 10 TUE quale concretizzazione del valore della democrazia che consente di affermare la piena compatibilità tra il principio democratico e l'esistenza di autorità amministrative indipendenti[95]. Secondo i giudici di Lussemburgo, la legittimazione democratica delle competenze attribuite alle ANR deve essere rinvenuta anzitutto nella fonte europea che le istituisce e le disciplina, vale a dire nelle direttive 2009/72 e 2009/73, adottate nell'ambito del procedimento legislativo dell'Unione. La scelta democraticamente rilevante di attribuire determinate competenze alle ANR indipendenti è stata, dunque, già compiuta dal legislatore dell'Unione. Uno Stato membro non può invocare una diversa concezione nazionale della legittimazione democratica per riattribuire tali competenze al governo o al legislatore nazionale, pregiudicando l'effettività e l'uniforme applicazione della disciplina europea[96].

La Corte chiarisce, inoltre, che il principio democratico non esclude l'esistenza di autorità pubbliche collocate al di fuori dell'amministrazione gerarchica tradizionale e dotate di un grado più o meno intenso di indipendenza dal governo, soprattutto quando esse esercitano funzioni regolatorie che devono essere sottratte all'influenza politica[97]. L'indipendenza delle ANR è funzionale all'adozione di decisioni imparziali e non discriminatorie e impedisce che siano favoriti gli interessi economici collegati al governo, alla maggioranza o al potere politico; essa consente, inoltre, alle autorità di perseguire con continuità gli obiettivi di lungo periodo stabiliti dalle direttive[98]. L'indipendenza non costituisce, pertanto, una deroga al principio democratico, ma una modalità organizzativa attraverso la quale vengono attuate scelte previamente compiute dal legislatore democraticamente legittimato.

Tale autonomia non implica, tuttavia, che le ANR siano sottratte a ogni forma di responsabilità e controllo. Le direttive non impediscono che i loro vertici siano nominati dal parlamento o dal governo, né che le autorità siano assoggettate a forme di scrutinio parlamentare compatibili con il diritto costituzionale degli Stati membri[99]. Le loro competenze restano inoltre delimitate da un quadro normativo europeo dettagliato: secondo la Corte, si tratta di poteri esecutivi fondati sulla valutazione tecnica e specialistica delle

[95] *Ibidem*, punto 124.
[96] *Ibidem*, punti 119, 129-130.
[97] *Ibidem*, punto 126.
[98] *Ibidem*, punto 112.
[99] *Ibidem*, punti 126-127.

circostanze di fatto, il cui esercizio è circoscritto da principi e criteri oggettivi che impediscono alle ANR di compiere scelte politiche in senso proprio[100].

Parimenti significativo è il richiamo operato dalla Corte al principio della tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'art. 47 CDFUE[101]. Le direttive impongono infatti agli Stati membri di predisporre meccanismi di ricorso avverso le decisioni delle ANR dinanzi a organi indipendenti tanto dalle parti interessate quanto dal governo. La garanzia giurisdizionale assume così una funzione compensativa rispetto all'ampiezza dell'autonomia riconosciuta alle autorità regolatorie indipendenti[102].

La sentenza delinea una concezione articolata della legittimazione democratica non riducibile alla subordinazione gerarchica dell'amministrazione al governo nazionale. Essa deriva dalla combinazione di più elementi: la decisione politica fondamentale assunta dal legislatore dell'Unione, la delimitazione normativa delle competenze, la natura tecnico-esecutiva dei poteri attribuiti[103], le forme di influenza parlamentare compatibili con l'indipendenza dell'autorità[104] e la disponibilità di un controllo giurisdizionale effettivo[105]. La democrazia rappresentativa richiede, dunque, che l'esercizio di ogni potere

[100] *Ibidem*, punti 131-132.

[101] *Ibidem*, punto 128.

[102] Critica rispetto alla sentenza è K. Huhta, *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 6, 2021, p. 255 ss. L'a. sostiene che la Corte ha sottovalutato i limiti strutturali del controllo giurisdizionale rispetto a decisioni caratterizzate da elevata discrezionalità tecnica. In numerosi ordinamenti nazionali, inoltre, i consumatori non dispongono di effettivi diritti partecipativi o procedurali idonei a incidere sulla determinazione delle tariffe o delle metodologie tariffarie. Ne consegue che il sindacato sulle decisioni delle ANR tende a essere esercitato prevalentemente dagli operatori di rete, con il rischio di una significativa asimmetria nella rappresentanza degli interessi coinvolti. Sotto questo profilo, la soluzione adottata dalla Corte appare orientata principalmente a preservare l'effettività e l'uniformità dell'assetto regolatorio europeo, anche a costo di attenuare le tradizionali esigenze nazionali di mediazione democratica dell'esercizio del potere amministrativo. Su quest'ultimo punto si v. G. Giraudi, M.S. Righettini, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Laterza, 2001, pp. 4-5. Interessante proprio in materia di energia il contributo di C. Tovo, *Beyond Meroni? EU Agencies' Substitutive Regulatory Powers in EU Energy Case Law*, in *REAL*, n. 1, 2026, p. 161 ss., che mette in luce i poteri attribuiti ad ACER in sostituzione delle ANR in specifiche ipotesi. Ragionando sulla compatibilità di questa espansione con la dottrina Meroni, l'a. sostiene che l'ampliamento dei poteri tecnici di ACER può essere compatibile con gli artt. 2, 10 e 13, par. 1, TUE solo se accompagnato da un sistema di controllo giurisdizionale capace di evitare un trasferimento sostanziale del potere decisionale dalle istituzioni politiche alle agenzie tecniche.

[103] *Ibidem*, punto 116.

[104] *Ibidem*, punto 127.

[105] *Ibidem*, punto 126.

trovi fondamento in una scelta legislativa democraticamente legittimata e rimanga assoggettato al diritto e a forme adeguate di controllo.

Più in generale, la giurisprudenza esaminata mostra che il combinato disposto degli artt. 2 e 10 TUE non è stato utilizzato dalla Corte quale clausola generale di sindacato sulla qualità democratica degli ordinamenti nazionali. Il suo impiego rimane collegato a situazioni nelle quali è direttamente in gioco il funzionamento del sistema democratico europeo: l'effettività del voto e del mandato parlamentare, la composizione e l'indipendenza del Parlamento europeo e la legittimazione democratica di autorità nazionali istituite o disciplinate dal diritto dell'Unione.

Proprio tali precedenti delineano un modello europeo di democrazia rappresentativa fondato non soltanto sulla responsabilità politica, ma anche sull'effettività della rappresentanza, sull'indipendenza delle funzioni che devono essere sottratte a interferenze politiche e sulla sottoposizione del potere a garanzie legislative, parlamentari e giurisdizionali.

5. *L'iniziativa dei cittadini europei e i limiti della democrazia partecipativa*

La concretizzazione del valore della democrazia passa anche attraverso l'art. 11, par. 4, TUE che si rivela fondamentale nel ragionamento della Corte per trattare non tanto i vantaggi, quanto i limiti dell'uso dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE)[106]. La disposizione citata introduce uno strumento di democrazia partecipativa[107], che, però, non sancisce un diritto – una volta soddisfatte le condizioni richieste[108] – a che la Commissione

[106] In termini generali, M. Dougan, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *CMLR*, n. 6, 2011, p. 1807 ss.; N. Levrat, *L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1, 2011, p. 56 ss.; G. Smith, *The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering European Citizens?*, in M. Dougan, N. Nic Shuibhne, E. Spaventa (eds), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, Hart* Publishing, 2012, p. 277 ss.; J. Organ, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-making on the Legal Admissibility of European Citizens' Initiative Proposal*, in *EuConst*, n. 3, 2014, p. 422 ss.; A. Damato, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *DUE*, n. 1, 2017, p. 39 ss.

[107] Sulla democrazia partecipativa e l'ambito di applicazione dell'art. 11 TUE si v. V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's provisions on democratic principles: A legal framework for participatory democracy*, in *EPL*, n. 1, 2010, p. 123 ss.; J. Mendes, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, in *CMLR*, n. 6, 2011, p. 1849 ss.

[108] Come noto i requisiti dell'ICE che deve riguardare una materia di competenza dell'UE sono: la costituzione di un gruppo di almeno sette cittadini dell'UE residenti in sette diversi Stati membri; la registrazione dell'iniziativa presso la Commissione europea; la raccolta di almeno un milione di firme entro dodici mesi; la provenienza delle firme da almeno sette Stati membri; il raggiungimento della soglia minima prevista in ciascuno di tali Stati; la verifica e certificazione delle firme da parte delle autorità nazionali competenti.

faccia una proposta legislativa, posto che essa gode di un potere discrezionale in tal senso[109].

Sebbene nella causa *One of Us e a. c. Commissione*[110] i ricorrenti avessero proposto un'interpretazione dell'art. 11, par. 4, TUE e dell'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento n. 211/2011[111] volta a valorizzare la funzione democratico-partecipativa dell'ICE e a limitare significativamente la discrezionalità della Commissione – che una volta registrata l'ICE e raggiunta la soglia prescritta di firme non avrebbe potuto rifiutarsi liberamente di presentare una proposta legislativa, salvo ipotesi eccezionali[112] (sopravvenuta inutilità, impossibilità giuridica o materiale, ovvero genericità dell'iniziativa)[113] – il Tribunale non ha accolto tale impostazione, evidenziando, in sostanza, che in tale prospettiva, l'ICE costituirebbe un meccanismo idoneo a incidere concretamente sull'esercizio del monopolio dell'iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'art. 17 TUE[114].

[109] Sul ricorso ai principi di buona amministrazione e all'obbligo di motivazione quali necessari contrappesi agli ampi poteri discrezionali di cui gode la Commissione in tutte le fasi dell'ICE, v. M. Inglese, *Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice*, in *EPL*, n. 2, 2018, p. 335 ss.

[110] Tribunale, sentenza del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of Us e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:210.

[111] Per dei rilievi critici sul Regolamento (UE) 211/2011. Si v. M. Dougan, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative,* cit., p. 1807; B. Kaufmann, *Transnational Babystep: The European citizens' initiative*, in M. Setälä, T. Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe; Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 228 ss.

[112] Causa T-561/14, *One of Us e a. c. Commissione*, cit., punti 103 e 119.

[113] In altre cause, i giudici dell'Unione si sono occupati del potere della Commissione di rifiutare la registrazione di un'iniziativa ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. b), del regolamento ICE, il quale prevedeva che un'iniziativa non fosse registrata qualora esulasse «manifestamente dall'ambito delle competenze della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati». Sul punto v. Trib., sentenza del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:T:2015:739, confermata in appello da Corte giust., sentenza del 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:663; Trib., sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:59; Trib., sentenza del 10 maggio 2017, causa T-754/14, *Efler e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:323. In dottrina v. A. Karatzia, *Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test*, in *CYELS,* vol. 20, 2018, p. 147 ss.; M. Inglese, *European Citizens' Initiatives, Greek Debt and Court of Justice: The Final Chapter*, in *EP* n. 1, 2018, p. 375 ss.; J. Organ, *EU Citizen Participation, Openness and the European Citizens' Initiative: The TTIP Legacy*, in *CMLR*, n. 6, 2017, p. 1713 ss.; M. Inglese, *Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives*, in *EP,* n. 2, 2017, p. 749 ss.

[114] Causa T-561/14, *One of Us, cit.,* punti 122-124.

Siffatta interpretazione è stata accolta, altresì, dalla Corte di giustizia (in sede di impugnazione) nella sentenza *Puppinck e a. c. Commissione*[115]. In particolare, gli artt. 2, 10, par. 1, e 11, par. 4, TUE sono stati utilizzati per inquadrare l'ICE nel modello democratico dell'Unione[116] e per giustificare sia il rafforzamento della tutela giurisdizionale sia i limiti dell'istituto stesso. Infatti, la Corte ha riconosciuto la sindacabilità *ex* art. 263 TFUE della comunicazione della Commissione contenente le conclusioni politiche e giuridiche con la quale espone le ragioni della decisione di non presentare una proposta legislativa. Tale soluzione rafforza la tutela giurisdizionale, poiché impedisce che la Commissione possa ignorare arbitrariamente un'iniziativa che abbia ottenuto il sostegno richiesto e contribuisce, così, alla credibilità democratica dell'istituto[117].

Ad avviso della Corte, l'ICE costituisce non uno strumento di democrazia diretta, bensì un meccanismo di democrazia partecipativa. Il suo principale valore aggiunto consiste nel favorire la formazione di un dibattito pubblico europeo, nel coinvolgere i cittadini nel processo politico e nel rafforzare la partecipazione civica e la cittadinanza dell'Unione.

La Corte mantiene fermo il ruolo centrale della democrazia rappresentativa di cui all'art. 10 TUE e dell'equilibrio istituzionale[118], cioè a dire che la partecipazione dei cittadini integra la rappresentanza[119], ma non sostituisce il ruolo della Commissione quale titolare (quasi) esclusivo dell'iniziativa legislativa. Il fine ultimo è quello di potenziare la partecipazione democratica senza alterare l'architettura costituzionale dell'Unione. Di conseguenza, la Commissione conserva un ampio margine discrezionale nella decisione di dare o meno seguito a un'ICE, mentre il sindacato del giudice dell'Unione resta limitato alla verifica del rispetto delle garanzie procedurali, della sufficienza della motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti e dell'assenza di errori manifesti di valutazione o di sviamento di potere.

Tale impostazione è stata confermata nella causa *Minority SafePack*

[115] Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck and Others v European Commission*, ECLI:EU:C:2019:1113. Si v. in dottrina N. Vogiatzis, *The Commission's 'Communication' on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice: ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019, Case C-418/18 P, Puppinck and Others v European Commission*, in *EuConst*, n. 4, 2020, p. 691 ss. Dello stesso autore, si v. lo scritto *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizen's Initiative Process*, in *ELJ*, nn. 3-4, 2017, p. 250 ss.

[116] *Ibidem*, punto 64.

[117] Come sottolineato da N. Vogiatzis, *The Commission's 'Communication' on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice*, cit., p. 703.

[118] Causa C-418/18 P, *Puppinck*, cit., punto 64.

[119] *Ibidem*, punto 65.

Initiative[120], nella quale la Corte, in virtù degli artt. 2 TUE[121] e 11, par. 4, TUE[122] hanno ritenuto sufficiente che la Commissione avesse illustrato in modo chiaro e comprensibile le ragioni giuridiche e politiche poste alla base della decisione di non proporre nuovi atti dell'Unione. È stato inoltre riconosciuto che la Commissione può legittimamente considerare adeguati gli strumenti normativi e le iniziative già esistenti, anche qualora questi non realizzino integralmente gli obiettivi perseguiti dagli organizzatori dell'ICE[123].

La giurisprudenza esaminata sembra confermare che la democrazia europea si traduce in una democrazia prevalentemente istituzionale e mediata, nella quale ai meccanismi di partecipazione dei cittadini è attribuita una funzione essenzialmente deliberativa, consultiva e di definizione dell'agenda politica, anziché propriamente codecisionale. In questa prospettiva, l'art. 2 TUE, nel riconoscere la democrazia quale valore fondante dell'Unione, informa sul piano assiologico il modello democratico europeo, la cui concreta articolazione emerge dal rapporto tra la democrazia rappresentativa sancita dall'art. 10 TUE e gli strumenti partecipativi previsti dall'art. 11 TUE[124]. Si delinea, in altri termini, un modello di democrazia deliberativa o dialogica, nel quale i cittadini possono promuovere il dibattito pubblico europeo e

[120] Corte giust., sentenza del 5 giugno 2025, causa C-26/23 P, *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, ECLI:EU:C:2025:407, in cui il Comitato dei cittadini promotore dell'iniziativa europea dei cittadini *Minority SafePack* ha proposto impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia contro la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 novembre 2022, che aveva respinto il ricorso di annullamento avverso la comunicazione della Commissione del 14 gennaio 2021 con cui quest'ultima aveva deciso di non dare seguito legislativo all'iniziativa. L'iniziativa aveva l'obiettivo di indurre l'Unione europea ad adottare una serie di atti diretti a rafforzare la tutela delle minoranze nazionali e linguistiche e a promuovere la diversità culturale e linguistica all'interno dell'Unione. Si legga in commento A. Alemanno, *When Failure Succeeds and Success Fails: A Reality Check on the European Citizens' Initiative*, in *VerfBlog*, 19 giugno 2025; Id., *Towards a Permanent Citizens' Participatory Mechanism in the EU*, European Parliament, PE 735.927, settembre 2022. L'A. propone di collegare le iniziative europee dei cittadini che abbiano raggiunto la soglia prescritta a un meccanismo deliberativo composto da cittadini selezionati casualmente, così da rafforzarne l'impatto sull'agenda politica dell'Unione e ridurre lo scarto tra mobilitazione civica e risposta istituzionale.

[121] *Ibidem*, punto 103.

[122] *Ibidem*, punti 77-78.

[123] *Ibidem*, punti 95-97. La Corte accetta l'argomento della Commissione secondo cui una pluralità di atti esistenti, considerati complessivamente, fosse idonea a contribuire alla tutela della diversità linguistica e culturale perseguita dal Minority SafePack. In questo passaggio la Corte utilizza un criterio funzionale e cumulativo: non è necessario che ciascun atto esistente realizzi pienamente gli obiettivi dell'ICE, essendo sufficiente che l'insieme delle misure già adottate possa concorrere, almeno parzialmente, alla loro attuazione.

[124] Per un approfondimento, C. Pesce, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2016.

sollecitare l'intervento delle istituzioni, ma non imporre l'adozione di uno specifico esito normativo.

6. *L'art. 22 TFUE: il rafforzamento della dimensione democratica della cittadinanza europea*

Oltre al combinato disposto di cui agli artt. 2 e 10 TUE, la dottrina ha prospettato la possibilità di valorizzare la cittadinanza europea ai sensi dell'art. 20 TFUE quale ulteriore vettore per rendere giustiziabile il valore della democrazia. Secondo questa ricostruzione, i diritti politici connessi allo *status* di cittadino dell'Unione potrebbero fornire l'aggancio normativo necessario per sottoporre al controllo della Corte di giustizia misure nazionali suscettibili di compromettere il funzionamento dei processi democratici[125].

Tuttavia, un'evoluzione di questo tipo sembra essere esclusa dallo stesso Presidente Koen Lenaerts, che sebbene sottolinei come «the CJEU strives to place national and supranational democracies in a mutually reinforcing relationship»[126], e come i cittadini non siano solo beneficiari del mercato interno, ma attori politici del processo di integrazione europea[127], esclude che la Corte possa usare la cittadinanza e la Carta per espandere le competenze dell'Unione[128], se non solo per rafforzare la dimensione democratica della

[125] M. van den Brink, *EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 2, 2012, p. 273 ss.; A. von Bogdandy, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Kottmann, M. Smrkolj, *Reverse Solange: Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States,* in *CMLR*, n. 2, 2012, p. 489 ss. e i contributi presenti nel volume di D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights,* CUP, 2017. Tali ricostruzioni, pur muovendo da presupposti differenti, prospettano un ampliamento della tutela europea dei diritti capace di incidere su misure nazionali anche in assenza dei tradizionali collegamenti con il diritto dell'Unione. Una simile evoluzione è stata accostata, con gli opportuni distinguo, a una sorta di *incorporation doctrine à l'européenne*, modellata sul processo attraverso il quale, nell'esperienza statunitense, i diritti fondamentali federali sono stati progressivamente resi opponibili agli Stati federati tramite il XIV Emendamento.

[126] K. Lenaerts, *The Principle of Democracy,* cit., p. 273.

[127] K. Lenaerts, *Linking EU Citizenship to Democracy*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 11, 2015, p. VII ss., in cui il Presidente afferma che la cittadinanza europea mira a promuovere il senso di appartenenza a una comunità di valori e riflette l'idea che il processo di integrazione europea non debba essere soltanto nelle mani degli Stati membri, ma anche in quelle dei popoli d'Europa.

[128] *Ibidem*, pp. XIV-XVII. Koen Lenaerts risponde ad alcune ricostruzioni dottrinali volte a enfatizzare la cittadinanza e a leggerla come un elemento federalizzante e respinge tuttavia tale impostazione sostenendo che, ai sensi degli artt. 5, 6, par. 1, TUE e 51 CDFUE, quest'ultima costituisce soltanto la "*shadow of EU law*", sicché è l'ambito di applicazione del diritto UE a determinare quello della Carta, e non viceversa.

cittadinanza europea entro l'ambito materiale del diritto UE già attribuito dai Trattati[129].

Anche la teoria della *demoicracy* (o *demoi-cracy)* contribuisce a spiegare tale limite[130]. Secondo questa ricostruzione, l'Unione europea non costituisce uno Stato federale fondato su un unico *demos*, bensì un'unione di popoli e cittadini, nella quale la legittimazione democratica deriva tanto dai cittadini europei quanto dai popoli degli Stati membri. In tale prospettiva, la cittadinanza europea deve essere interpretata in modo da rafforzare l'integrazione politica e la reciproca interconnessione tra la democrazia sovranazionale e quelle nazionali, senza alterare l'equilibrio costituzionale tra l'Unione e gli Stati membri, né trasformarsi in un "*federalising device*" capace di aggirare il principio di attribuzione delle competenze[131].

È in questo spazio delimitato che dovrebbe leggersi la recente interpretazione, della Corte di giustizia dell'art. 22 TFUE quale disposizione idonea

[129] Si v. K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears*, in D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, cit., p. 751 ss. Gli A. commentando la giurisprudenza Zambrano sostengono che la Corte ha emancipato la cittadinanza UE dalla sola logica della libera circolazione; tuttavia, la giurisprudenza successiva (si pensi in particolare ai casi *Dereci*, *McCarthy*, *Alokpa*) ha limitato l'estensione di tale approccio per evitare uno sconfinamento nelle competenze nazionali.

[130] Questa definizione è stata coniata da K. Nicolaïdis, *We, the Peoples of Europe...,* in *Foreign Affairs*, n. 6, 2004, p. 97 ss., spec. p. 101, che in maniera precisa spiega questo concetto: «*There is a third way to understand Europe. In the half-centur since its creation, the EU has established itself as a new kind of political community: one that is defined not by a uniform identity – a demos – but by the persistent plurality of its peoples – its demoi. Intergovementalists must accept that the EU is a community of citizens, not only of states, and supranationalists must accept that democracy can exist among EU members without their merging into a single polity that expresses its will through traditional state-like institutions. Yet the EU is not simply a halfway house between intergovermentalism and supranationalism. It is more than a confederation of sovereign states; its peoples are also connected through the Europen Parliament and a regional civil society. But since these peoples are also organized into states, states remain at the core of the union. The EU is neither a union of democracies nor a union as democracy; it is a union of states and of peoples – a "demoicracy" – in the making. It appeals to a political philosophy of its own – transnational pluralism-rath than to some extended notion of the nation-state. And however paradoxical, recognizing that its different needs require a different model is in fact a way to honor the nation-state's role as a cornerstone of national democracy*». Si v. della stessa autrice, *The New Constitution as European "Demoi-cracy"?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy,* n. 1, 2004, p. 76, e *The Idea of European Demoicracy*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP, 2012, p. 247 ss.

Anche il Presidente K. Lenaerts ha ripreso tale dottrina, si v. il contributo *Democracy, Constitutional Pluralism and the Court of Justice of the European Union*, in van Middelaar and Van Parijs (eds.), *After the Storm*, Lannoo, 2015, p. 123 e K. Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears,* cit.

[131] Si v. K. Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue on EU Citizenship,* cit.

a conferire concreta rilevanza al valore della democrazia nell'ambito dei diritti politici dei cittadini mobili[132]. In particolare, le sentenze *Commissione c. Polonia* e *Commissione c. Repubblica ceca*[133] rappresentano i primi casi nei quali la Corte di giustizia sembra aprire, sia pure indirettamente, alla giustiziabilità del valore della democrazia con riferimento agli ordinamenti nazionali. In tali cause – già richiamate in precedenza[134] – la Commissione contestava ai due Stati membri la violazione del diritto dell'Unione in ragione di normative nazionali che impedivano ai cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza dello Stato ospitante di aderire ai partiti politici.

Il fulcro del ragionamento della Corte è costituito dall'art. 22 TFUE, interpretato alla luce di un complesso normativo più ampio, composto dagli artt. 20 e 21 TFUE, 10 TUE e 12 CDFUE, oltre che dal valore della democrazia sancito all'art. 2 TUE. La Corte costruisce una vera e propria "catena normativa"[135], attraverso la quale attribuisce all'art. 22 TFUE una portata sostanziale più ampia rispetto alla sua formulazione letterale.

Secondo la Corte, il diritto dei cittadini mobili dell'Unione di votare e candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo *alle stesse condizioni* dei cittadini dello Stato membro ospitante implica che essi debbano poter accedere ai medesimi strumenti di partecipazione politica necessari per l'esercizio effettivo di tali diritti. Tra questi strumenti rientra la possibilità di aderire ai partiti politici, in considerazione del ruolo essenziale che essi svolgono nelle democrazie rappresentative europee[136].

[132] Pongono il dubbio sulla possibilità che questa rappresenti un'apertura verso la trasformazione dei diritti politici di cittadinanza in uno strumento per la tutela giurisdizionale della democrazia C. Tovo, *Political Rights and EU Identity: The Limits and Potential of a Value-Oriented Approach, in Quaderni AISDUE,* 2026, anticipazione fascicolo; S. Montaldo, *L'art. 22 TFUE e i diritti elettorali dei cittadini europei: dal minimalismo interpretativo ad una rinnovata centralità nella tutela dei processi democratici a livello nazionale ed europeo*, in *Papers di diritto europeo*, numero speciale, 2026, p. 123 ss.

[133] Causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca*, cit.; causa C-814/21, *Commissione c. Polonia,* cit.

[134] Si v. capitolo III, con riferimento al dibattito su identità europea e identità nazionale.

[135] K. Lenaerts, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, p. 279. Definita «*constitutional ecosystem*» da J. Cotter, *The right of mobile EU citizens to become a member of a political party or political movement after Commission v Czech Republic and Commission v Poland*, in *CMLR*, n. 2, 2026, p. 585 ss. Tale tecnica si osserva altresì nella sentenza *Commissione c. Malta,* che sarà analizzata nel capitolo VII in relazione al valore della solidarietà.

[136] Una tesi interessante, in considerazione del ruolo essenziale dei partiti per la democrazia europea, è quella di L. Laude, *Creating European Public Spheres: Legitimising EU Law Through a Reconfiguration of European Political Parties*, in *EP,* n. 2, 2021, p. 1151 ss., che propone una riconfigurazione giuridica dei partiti europei. Questi dovrebbero: 1) possedere una personalità giuridica europea autonoma; 2) poter ammettere direttamente i cittadini come iscritti; 3) presentare candidati alle elezioni europee nei diversi Stati membri; 4) disporre di

La Corte adotta così un'interpretazione teleologica e sistematica, riconducibile a un approccio *value-oriented*[137], mediante la quale definisce il contenuto normativo dell'art. 22 TFUE alla luce del principio di democrazia rappresentativa sancito dall'art. 10 TUE, del valore della democrazia enunciato dall'art. 2 TUE e della libertà di associazione garantita dall'art. 12 della Carta. Si tratta di un approccio che si differenzia dalla giurisprudenza sul valore dello Stato di diritto. In quest'ultimo caso, infatti, la Corte argomenta che la combinazione tra gli artt. 2 TUE e 19 TUE consente di attrarre nell'ambito del diritto europeo situazioni formalmente riconducibili alle competenze nazionali. Diversamente, in questi casi, il parametro centrale del giudizio rimane l'art. 22 TFUE, che funge da "punto di accesso" ad un più ampio "ecosistema costituzionale", per far entrare il diritto dei cittadini mobili a iscriversi a un partito politico, seppure non espressamente previsto dall'art. 22 TFUE[138].

È altresì interessante osservare come il ragionamento dei giudici di Lussemburgo si sviluppi attraverso una progressiva stratificazione normativa. La Corte prende le mosse dalla collocazione sistematica dell'art. 22 TFUE nella parte del Trattato dedicata alla cittadinanza dell'Unione e alla non discriminazione, collegandolo agli artt. 20 e 21 TFUE[139]. In tal modo, i diritti elettorali dei cittadini mobili cessano di apparire come prerogative isolate e vengono invece ricondotti alla logica più ampia della cittadinanza europea quale *status* fondamentale di integrazione politica nello spazio dell'Unione.

Su questa prima connessione la Corte innesta poi una seconda linea argomentativa, probabilmente ancora più significativa sul piano costituzionale: il collegamento tra l'art. 22 TFUE e l'art. 10 TUE. Richiamando la propria giurisprudenza in *Puppinck* e *Junqueras Vies*, la Corte ribadisce che il principio di democrazia rappresentativa di cui all'art. 10, par. 1, TUE costituisce una concretizzazione del valore della democrazia sancito all'art. 2 TUE. I diritti dei cittadini europei alla rappresentanza diretta nel Parlamento euro-

finanziamenti adeguati, anche se non ancora rappresentati nel Parlamento europeo; 5) operare come intermediari comunicativi tra le sfere pubbliche nazionali e il livello sovranazionale.

[137] C. Tovo, *Political Rights and EU Identity: The Limits and Potential of a Value-Oriented Approach,* cit.

[138] Si è ipotizzato che l'enfasi posta dalla Corte sull'effettività dei diritti derivanti dall'art. 22 TFUE, nonché il collegamento operato con gli artt. 10 TUE e 12 CDFUE, potrebbero in prospettiva aprire alla questione dell'efficacia orizzontale della disposizione nei confronti dei partiti politici stessi. In tal senso, v. J. Cotter, *The Right of Mobile EU Citizens to become a Member of a Political Party or Political Movement after Commission v Czech Republic and Commission v Poland*, cit., p. 585 ss., il quale richiama, in via analogica, la giurisprudenza della Corte sull'efficacia orizzontale dei diritti della Carta.

[139] Causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca*, cit., punti 107-113; causa C-814/21, *Commissione c. Polonia,* cit., punto 106-107, 111-112.

peo e alla partecipazione alla vita democratica dell'Unione diventano così il contesto costituzionale entro cui deve essere interpretato l'art. 22 TFUE[140].

Il passaggio decisivo del ragionamento, tuttavia, è rappresentato dal ricorso alla libertà di associazione garantita dall'art. 12 CDFUE e dal riconoscimento, contenuto negli artt. 10, par. 4, TUE e 12, par. 2, CDFUE, della funzione costituzionale dei partiti politici nella formazione della volontà democratica europea. È attraverso questo collegamento che la Corte compie il "salto" interpretativo centrale della decisione: l'adesione ad un partito politico non viene più considerata come un elemento estraneo o meramente accessorio rispetto ai diritti elettorali garantiti dall'art. 22 TFUE, ma come una condizione funzionalmente necessaria per il loro esercizio effettivo[141]. La Corte abbandona così una concezione puramente formale dell'uguaglianza elettorale. Non è sufficiente che i cittadini mobili possano teoricamente candidarsi; essi devono poter accedere agli stessi strumenti di integrazione politica e di partecipazione democratica disponibili per i cittadini dello Stato ospitante. L'iscrizione ai partiti politici assume dunque rilievo costituzionale in quanto infrastruttura essenziale della democrazia rappresentativa europea: la possibile esclusione priva i cittadini mobili dell'UE dell'accesso ai meccanismi reali attraverso cui si struttura la competizione democratica. In altri termini non consentire ai cittadini mobili di aderire ai partiti significa collocarli strutturalmente in una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini nazionali nell'esercizio del diritto di candidatura[142].

Le sentenze in esame pur ridimensionando le esigenze di tutela dell'identità nazionale invocate dagli Stati interessati[143], segnano un passaggio importante nel processo di progressiva operativizzazione del valore della democrazia nell'ordinamento dell'Unione.

Non sembra tuttavia possibile ricavare automaticamente da tali pronunce l'apertura a una generale giustiziabilità del valore della democrazia negli ordinamenti nazionali per il tramite della cittadinanza europea. Il sindacato esercitato dalla Corte rimane circoscritto a una situazione specificamente ricompresa nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: quella dei cittadini mobili titolari dei diritti politici riconosciuti dall'art. 22 TFUE. Le pronunce possono essere considerate, piuttosto, un primo passo verso una maggiore integrazione tra la democrazia dell'Unione e quella degli Stati membri. Garantendo ai cittadini mobili l'accesso effettivo alle strutture attraverso le quali si organizza la partecipazione politica, la Corte contribuisce alla formazione di uno spazio democratico europeo interconnesso, nel quale

[140] *Ibidem*, punto 115; *ibidem*, punto 113.
[141] *Ibidem*, punti 117-121; *ibidem,* punti 115 -119.
[142] *Ibidem*, punti 122-125, 132, 139, 140; *ibidem*, punti 120-123, 130, 135 e 140.
[143] Si v. capitolo III.

l'esercizio dei diritti politici non rimane rigidamente subordinato al possesso della cittadinanza nazionale. La tutela di tali diritti assume così una funzione servente rispetto alla costruzione di una democrazia europea integrata con le democrazie nazionali[144].

Una simile integrazione, che potrebbe creare, in prospettiva, condizioni più favorevoli per una più ampia tutela giurisdizionale del valore della democrazia, non rende tale evoluzione necessaria né inevitabile. Il passaggio dalla protezione settoriale dei diritti politici dei cittadini mobili a una generale giustiziabilità delle disfunzioni democratiche nazionali richiederebbe un ulteriore sviluppo giurisprudenziale[145]. Le sentenze costituiscono, dunque, una premessa potenzialmente significativa, ma non ancora il punto di approdo di tale processo.

7. *Prospettive future*

La giurisprudenza esaminata dimostra che l'eterogeneità delle disposizioni attraverso le quali il valore della democrazia sancito dall'art. 2 TUE acquista concreta rilevanza giuridica ha dato origine a due principali filoni. Il primo è diretto a ricavare obblighi applicabili agli Stati membri e in alcuni casi anche ai privati, in ambiti specificamente disciplinati dal diritto dell'Unione: tanto in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media, attraverso l'art. 11 CDFUE; quanto in relazione alla partecipazione politica dei cittadini mobili nello Stato membro ospitante, mediante l'art. 22 TFUE, interpretato alla luce del principio di democrazia rappresentativa sancito dall'art. 10 TUE e della libertà di associazione garantita dall'art. 12 della Carta. Il secondo filone riguarda, invece, la definizione dei caratteri del modello democratico dell'Unione, nelle sue dimensioni rappresentativa e partecipativa, delineate rispettivamente dagli artt. 10 e 11 TUE. Manca un filone giurisprudenziale, che concretizzi il valore della democrazia in relazione agli ordinamenti na-

[144] A livello legislativo, sono state altresì adottate la direttiva (UE) 2025/1788, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, e la direttiva (UE) 2026/1194, concernente i corrispondenti diritti nelle elezioni comunali, entrambe riferite ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non possiedono la cittadinanza. Tali interventi si collocano nella medesima traiettoria diretta a rendere più effettiva la partecipazione politica dei cittadini mobili e a favorirne l'integrazione nella vita democratica dello Stato membro di residenza.

[145] Sembra essere ben espresso il senso di questa sentenza da T. Verellen, *Hungary's Lesson for Europe: Democracy is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should be Justiciable*, in *VerfBlog*, 8 aprile 2022: «*One important way of achieving a Konkretisierung of the value of democracy in the EU is the development of a body of case law that puts further doctrinal flesh on the bones of an otherwise abstract constitutional value*».

zionali in quanto direttamente connessi a quello europeo e che tocchi dunque gli ambiti più sensibili e propriamente politici[146].

Tale lacuna potrebbe essere progressivamente attenuata dalla crescente densità del quadro normativo europeo in materia di democrazia[147]. In questa prospettiva, un ruolo particolarmente significativo è svolto dal legislatore dell'Unione.

A partire dal pacchetto del 2018 sulle elezioni europee libere e corrette[148], passando per il Piano d'azione per la democrazia europea del 2020[149] e per il pacchetto sulla difesa della democrazia del 2023, fino allo Scudo europeo per la democrazia del 2025[150], l'azione dell'Unione volta alla tutela della de-

[146] Sul carattere ancora incompleto degli standard europei in materia di democrazia, v. M. Bonelli, *The European Union's Democratic Turn*, Working Paper n. 38, 2025, p. 1 ss., spec. p. 26.

[147] A. Circolo, *La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione europea,* in A. Circolo, P. De Pasquale (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale,* vol. II, 2025, Editoriale Scientifica, p. 137 ss.; Si legga M. Coli, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation: The Case of Disinformation*, in *EP*, n. 1, 2026, p. 81 ss. L'Autrice esamina, in particolare, il regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (*Digital Services Act*); il regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica; e il regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e modifica la direttiva 2010/13/UE (*European Media Freedom Act*).

[148] Commissione europea, comunicazione *Assicurare elezioni europee libere e corrette – Contributo della Commissione europea all'incontro dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018*, COM(2018) 637 final. Al documento si accompagnavano, tra l'altro, la raccomandazione (UE) 2018/234 della Commissione, del 14 febbraio 2018, sul rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, e la raccomandazione della Commissione del 12 settembre 2018, C(2018) 5949 final relativa alle reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione dagli incidenti di cibersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo.

[149] Commissione europea, comunicazione *Piano d'azione per la democrazia europea*, COM(2020) 790 final, 3 dicembre 2020. Il c.d. pacchetto per la difesa della democrazia del 2023 comprende Commissione europea, comunicazione *Defence of Democracy*, COM(2023) 630 final; Commissione europea, proposta di direttiva che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di Paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2023) 637 final; raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione, relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo.

[150] Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, comunicazione congiunta *Scudo europeo per la democrazia a puntello di democrazie solide e resilienti*, JOIN(2025) 791 final. Si legga, F.M. Feisel, *A "Whole-of-Society*

mocrazia ha assunto caratteri sempre più sistematici. Pare allora che la tutela del valore della democrazia non sia più affrontata esclusivamente attraverso gli strumenti sviluppati in risposta alla crisi dello Stato di diritto, ma anche mediante una politica specificamente diretta a preservare la resilienza dei processi democratici[151].

Se in forza del principio di attribuzione, il legislatore europeo non può ampliare autonomamente le competenze conferite all'Unione dai Trattati, può, tuttavia, esercitare quelle già attribuite orientandone l'esercizio alla protezione e alla concretizzazione delle diverse componenti del valore della democrazia[152]. Ciò assume particolare importanza rispetto a fenomeni quali la digitalizzazione della sfera pubblica, la disinformazione[153] e le ingerenze straniere, anche nei processi politici ed elettorali, che incidono sulle condizioni materiali di formazione dell'opinione pubblica e di partecipazione consapevole dei cittadini e, dunque, della democrazia europea. Si comprende come attraverso il diritto derivato elementi generali del valore democratico – quali il pluralismo informativo, la trasparenza, l'integrità dei processi elettorali, l'autonomia nella formazione delle opinioni politiche e l'*accountability* – possono essere tradotti in regole e obblighi sufficientemente determinati rivolti non soltanto agli Stati membri, ma anche ai soggetti privati che esercitano un potere strutturale sulla sfera pubblica digitale, e in particolare alle grandi piattaforme online. Il legislatore europeo, tramite il diritto derivato

Approach" to Defending Democracy in the EU, in *ZaöRV*, n. 2, 2026, p. 437 ss.; S. Villani, *Facing the Unsustainable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2026, p. 1 ss.; F. Ferri, *The EU Strategy for Civil Society: Will They All Live Happily Ever After?*, ivi, p. 213 ss.; F.M. Feisel, *The European Democracy Shield and Its Whole-of-Society Approach: From the Bottom-Up, but Short on Concrete Action*, in *VerfBlog*, 20 novembre 2025.

[151] M. Bonelli, *The European Union's Democratic Turn*, cit., pp. 21-23 e 27-29, il quale individua il passaggio da un approccio prevalentemente reattivo a uno proattivo e preventivo come uno degli effetti costituzionali della recente "svolta democratica" dell'Unione. Sul concetto di democrazia militante europea e sulla necessità di non circoscriverlo alla reazione contro il *democratic backsliding*, v. F.M. Feisel, *Rethinking EU Militant Democracy: Beyond the Challenge of Democratic Backsliding Member States*, in *EuConst*, n. 3, 2022, p. 385 ss., spec. p. 406.

[152] Sotto questo profilo, il ricorso di annullamento proposto dall'Ungheria contro l'EMFA nella causa C-486/24, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, assume particolare importanza. Esso offrirà alla Corte l'occasione per chiarire entro quali limiti l'art. 114 TFUE possa sostenere interventi diretti a proteggere condizioni essenziali dello spazio democratico. La decisione potrà quindi incidere non soltanto sulla validità dell'EMFA, ma anche sulla possibilità di utilizzare le competenze relative al mercato interno per sviluppare ulteriormente la tutela legislativa dell'art. 2 TUE.

[153] Su questo si v. volume di R. Mastroianni, C. Massa, (eds.), *Disinformation in New and Old Media in the XXI Century: Shaping the New Boundaries of Free Speech?*, Springer, 2026.

offre così alla Corte, in prospettiva futura, una base normativa più precisa per il controllo giurisdizionale, evitando che la tutela della democrazia debba essere interamente affidata alla deduzione di obblighi direttamente dall'art. 2 TUE in combinato disposto con altre disposizioni.

Un primo esempio è offerto dal regolamento (UE, Euratom) 2025/2445 sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee[154]. L'art. 3, par. 1, lett. d) ed e), assume il rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, da parte tanto del partito politico europeo quanto dei suoi partiti membri, quale condizione per la registrazione e per il mantenimento dello *status* giuridico europeo e, indirettamente, quale presupposto per l'accesso ai finanziamenti dell'Unione. Sebbene il partito politico europeo e i partiti nazionali che ne sono membri rimangano soggetti giuridicamente distinti, l'art. 21, par. 1, lett. b), prevede che una violazione manifesta e grave di tali valori commessa anche dai partiti membri possa condurre, all'esito della procedura disciplinata dall'art. 13, alla cancellazione dal registro del partito europeo. La conseguenza non colpisce direttamente lo *status* del partito nazionale, che rimane disciplinato dal rispettivo ordinamento, ma si ripercuote sulla personalità giuridica europea e sull'ammissibilità al finanziamento del partito europeo al quale esso aderisce[155]. La disciplina, pur riguardando principalmente la dimensione europea della democrazia, istituisce così un espresso collegamento normativo con i partiti operanti negli ordinamenti nazionali, rendendo particolarmente evidente l'interdipendenza tra la dimensione nazionale e quella europea della democrazia.

Un secondo esempio nel quale il collegamento tra la dimensione europea e quella nazionale della democrazia emerge con particolare chiarezza, è offerto dal regolamento (UE) 2024/900 sulla trasparenza e sul targeting della pubblicità politica[156]. La disciplina si applica, infatti, alla preparazione, alla collocazione, alla promozione, alla pubblicazione, alla consegna e alla diffusione di messaggi di pubblicità politica destinati a influenzare non sol-

[154] Regolamento (UE, Euratom) 2025/2445 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2025, sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

[155] La disciplina previgente già subordinava la registrazione del partito politico europeo al rispetto, nel programma e nelle attività, dei valori dell'art. 2 TUE: cfr. regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014, art. 3, par. 1, lett. c). L'art. 10, par. 3, prevedeva una procedura di verifica suscettibile di condurre alla cancellazione dal registro in caso di violazione manifesta e grave, mentre l'art. 17, par. 1, assumeva la registrazione quale presupposto per l'accesso ai finanziamenti dell'Unione. La novità del regolamento 2025/2445 consiste, per quanto qui interessa, nell'obbligo espresso del partito europeo di assicurare il rispetto dei medesimi valori anche da parte dei propri partiti membri, previsto dall'art. 3, par. 1, lett. e), cui si collega la possibilità di cancellazione contemplata dall'art. 21, par. 1, lett. b).

[156] Regolamento (UE) 2024/900, cit.

tanto i processi politici dell'Unione, ma anche quelli che si svolgono negli ordinamenti degli Stati membri. Rientra nella nozione di pubblicità politica il messaggio che possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, il comportamento di voto oppure un processo legislativo o regolamentare a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale[157]. Il regolamento non riguarda, pertanto, soltanto le competizioni elettorali, ma interviene più ampiamente sui meccanismi di formazione della volontà politica. La disciplina intende così consentire ai cittadini di riconoscere la natura politica dei messaggi ricevuti, comprenderne la provenienza e verificare le modalità attraverso le quali ne sono stati individuati come destinatari[158].

Il regolamento costituisce, pertanto, un esempio particolarmente evidente di come il legislatore dell'Unione possa tradurre alcune componenti del valore della democrazia (la trasparenza della comunicazione politica, l'autonomia nella formazione delle opinioni e la protezione dei processi decisionali dalle ingerenze esterne e dalla profilazione opaca) in obblighi giuridici determinati, applicabili anche ai processi democratici nazionali. Il collegamento fra democrazia europea e democrazia nazionale – sebbene per quanto riguarda un profilo limitato – non è qui soltanto indiretto o ricavabile in via interpretativa: esso è inscritto nell'ambito materiale e territoriale della disciplina, che assoggetta a regole comuni la pubblicità politica relativa a processi democratici collocati a ogni livello di governo.

Un terzo esempio è offerto dal regolamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (*Digital Services Act*)[159], che traduce alcune condizioni materiali del processo democratico – la libera formazione dell'opinione pubblica, l'integrità del dibattito civico e la regolarità dei processi elettorali – in obblighi rivolti ai soggetti privati che esercitano un potere strutturale sulla circolazione delle informazioni. Ai sensi dell'art. 34, par. 1, i fornitori di piattaforme e motori di ricerca online di dimensioni molto grandi devono individuare, analizzare e valutare i rischi sistemici derivanti dalla progettazione, dal funzionamento e dall'utilizzo dei loro servizi. Fra questi rientrano gli effetti negativi sull'esercizio dei diritti fondamentali, compresi la libertà di espressione e di informazione e il pluralismo dei media garantiti dall'art. 11 CDFUE, nonché quelli, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e

[157] *Ibidem*, art. 3, punto 2, lett. b).

[158] A tale scopo, gli artt. 11 e 12 impongono che ogni messaggio di pubblicità politica sia chiaramente riconoscibile come tale e accompagnato da informazioni che consentano di individuare, tra l'altro, lo sponsor, il periodo di pubblicazione, gli importi corrisposti e la consultazione elettorale, referendaria o il processo legislativo o regolamentare cui esso è collegato. L'art. 13 prevede, inoltre, l'istituzione di un registro europeo dei messaggi di pubblicità politica online, mentre gli artt. 18 e 19 sottopongono a condizioni e obblighi di trasparenza specifici l'impiego di tecniche di targeting e di consegna fondate sul trattamento dei dati personali.

[159] Regolamento (UE) 2022/2065, cit.

sui processi elettorali. La valutazione deve considerare, tra l'altro, il funzionamento dei sistemi algoritmici e pubblicitari, le pratiche di moderazione dei contenuti e le forme di manipolazione intenzionale dei servizi.

Da ultimo, non si può non menzionare il regolamento europeo sulla libertà dei media (*European Media Freedom Act*), che introduce garanzie concernenti il pluralismo, l'indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà e del finanziamento dei media[160]. In particolare, il regolamento impone agli Stati membri di garantire l'indipendenza editoriale e funzionale dei media di servizio pubblico, attraverso procedure trasparenti, aperte e non discriminatorie per la nomina e la revoca dei loro dirigenti, risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili e meccanismi di controllo indipendenti dalle influenze governative (art. 5). Esso introduce inoltre obblighi, gravanti sui fornitori di servizi di media, di trasparenza in ordine alla proprietà, ai titolari effettivi e ai finanziamenti pubblici ricevuti e richiede agli Stati membri di istituire apposite banche dati nazionali, nonché di assicurare l'adozione di misure volte a salvaguardare l'indipendenza delle decisioni editoriali (art. 6). Il regolamento impone altresì agli Stati membri di stabilire norme sostanziali e procedurali per la valutazione delle concentrazioni del mercato dei media suscettibili di incidere significativamente sul pluralismo e sull'indipendenza editoriale, tenendo conto anche dei loro effetti sulla formazione dell'opinione pubblica (art. 22). Infine, esso prescrive che i fondi pubblici destinati alla pubblicità statale siano allocati secondo criteri trasparenti, oggettivi, proporzionati e non discriminatori e invita gli Stati membri ad adoperarsi affinché la relativa spesa sia distribuita tra un'ampia pluralità di fornitori di servizi di media, nel rispetto delle specificità nazionali e locali dei mercati interessati (art. 25).

La rilevanza di tale evoluzione si apprezza nella misura in cui attraverso il diritto derivato, il legislatore contribuisce a precisare il contenuto del valore della democrazia individuandone alcuni presupposti sostanziali e traducendoli in obblighi sufficientemente determinati. Alla concretizzazione giurisprudenziale dell'art. 2 TUE si affianca, dunque, una concretizzazione legislativa, che rende operativo il valore democratico e assicura agli standard applicabili una più solida legittimazione, poiché essi derivano da scelte compiute attraverso il procedimento legislativo e non soltanto dall'attività interpretativa della Corte di giustizia. La complementarità tra legislatore e giudice consente così di rafforzare la tutela della democrazia anche negli ordinamenti nazionali senza attribuire all'art. 2 TUE un'efficacia autonoma e illimitata né alterare il principio di attribuzione.

[160] Regolamento (UE) 2024/1083, cit. Si legga L. Malferrari, *Spyware and National Security: Who Is Afraid of EU Law? A Fresh Overview of the EU Law Protection of Individuals Against Spyware*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), *Judging & (Re)Thinking European Union Law*, cit., p. 573 ss.

Capitolo VII

IL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

Sommario: 1. La qualificazione giuridica del valore della solidarietà: le peculiarità. – 2. La solidarietà nella politica comune di asilo: l'art. 80 TFUE e i limiti all'unilateralismo statale. – 3. La solidarietà nel settore energetico: l'art. 194, par. 1, TFUE e il governo dell'interdipendenza. – 4. La solidarietà nella cittadinanza dell'Unione: gli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE e i limiti alla mercificazione dello *status*. – 5. Prospettive future.

1. *La qualificazione giuridica del valore della solidarietà: le peculiarità*

L'analisi del processo di concretizzazione del valore della solidarietà ai sensi dell'art. 2 TUE richiede innanzitutto un ulteriore sforzo interpretativo per una serie di fattori.

In primo luogo, non è unanimemente condivisa la qualificazione della solidarietà come valore dell'Unione. Tale incertezza deriva anche dalla pluralità di significati che essa assume nel diritto primario[1]: essa è richiamata come valore, principio e "spirito" che orienta l'azione dell'Unione e degli Stati membri. A questa varietà terminologica si accompagna una molteplicità di funzioni, poiché la solidarietà opera come obiettivo dell'integrazione, criterio regolatore dei rapporti interstatali, principio informatore di specifiche politiche comuni e fondamento di obblighi di assistenza reciproca[2].

[1] Si v. R. Bieber, F. Maiani, S*ans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *RTDE*, n. 2, 2012, p. 295, secondo i quali la mancata definizione della natura della solidarietà si spiega con il fatto che i trattati le attribuiscono una portata variabile in funzione del contesto.

[2] P. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, 2022; G. Alpa, *Solidarietà*, il Mulino, 2022; S. Villani, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment,* Bononia University Press, 2021; F. Croci, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, 2020; G. Butler, *Solidarity and Its Limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *MJECL*, n. 3, 2018, p. 310 ss.; A. Grimmel, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier"*, in A. Grimmel, S.M. Giang (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Springer, 2017, p. 161 ss.; P. Manzini, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale",* in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, 2017, p. 137 ss.; T. Russo, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villan*i, Cacucci, 2017, p. 667 ss.

Nel Trattato sull'Unione europea, la solidarietà trova collocazione anzitutto nel preambolo, nel quale gli Stati membri dichiarano il proposito di intensificare la solidarietà tra i popoli europei. Essa compare, inoltre, nell'art. 2 TUE, quale caratteristica della società europea; nell'art. 3, par. 3, TUE, con riferimento tanto alla solidarietà tra le generazioni quanto a quella tra gli Stati membri; e nell'art. 3, par. 5, TUE, in relazione alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli. Nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, l'art. 21, par. 1, TUE annovera la solidarietà tra i principi che hanno ispirato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'Unione. Gli artt. 24, parr. 2 e 3, 31, par. 1, e 32 TUE disciplinano, sotto diversi profili, la solidarietà politica tra gli Stati membri nel settore della politica estera e di sicurezza comune. A tali disposizioni deve essere affiancato l'art. 42, par. 7, TUE, che, pur non impiegando espressamente il termine «solidarietà», sancisce un obbligo di aiuto e assistenza a favore dello Stato membro che subisca un'aggressione armata nel proprio territorio.

Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la solidarietà informa la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere, ai sensi degli artt. 67, par. 2, e 80 TFUE; l'adozione di misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, ai sensi dell'art. 122, par. 1, TFUE; nonché la politica energetica dell'Unione, ai sensi dell'art. 194, par. 1, TFUE. L'art. 222 TFUE contiene, infine, la specifica «clausola di solidarietà», applicabile qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico oppure sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

A tali riferimenti si aggiunge la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel suo preambolo, la solidarietà è espressamente annoverata tra i valori indivisibili e universali sui quali si fonda l'Unione, mentre il titolo IV, comprendente gli artt. 27-38, è rubricato «Solidarietà». Deve inoltre essere ricordato il protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale, allegato al TUE e al TFUE, il quale richiama, nelle proprie premesse, la solidarietà tra gli Stati membri prevista dall'art. 3 TUE.

La pluralità di tali richiami, anziché risolvere la questione qualificatoria, contribuisce dunque a renderla più complessa. Come già evidenziato, ulteriori dubbi derivano dalla collocazione della solidarietà nella seconda proposizione dell'art. 2 TUE: essa non figura, infatti, nell'elenco iniziale dei valori sui quali l'Unione «si fonda», ma tra le caratteristiche della società europea nella quale tali valori sono comuni. Questa scelta redazionale ha indotto parte della dottrina a dubitare che alla solidarietà possa essere riconosciuta la medesima natura giuridica dei valori espressamente enunciati nella prima proposizione della disposizione[3].

[3] Tra gli altri si v. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, 2018, p. 45, secondo cui la circostanza che la solidarietà non sia formalmente menzionata nella prima parte dell'art. 2 TUE osterebbe «al

Inoltre, è stata sottolineata tanto la difficoltà di far discendere un obbligo giuridico da un valore che sembra avere al suo interno una componente volontaristica[4], quanto la peculiarità del valore della solidarietà – che la differenzia ad esempio dal valore della democrazia e dello Stato di diritto già analizzati, che operano come valori strutturali e permanenti dell'ordinamento europeo – di dipendere dalla circostanza che essa è caratterizzata da due dimensioni specifiche: una *relazionale* e una *situazionale*.

Con riferimento alla dimensione *situazionale*, si può sostenere che la solidarietà tende a manifestarsi soprattutto – ma non esclusivamente[5] – in presenza di condizioni di crisi ed emergenze[6], cioè, a dire, situazioni di vulnerabilità, di squilibri o di fratture suscettibili di compromettere la coesione dell'Unione e che, proprio per tale ragione, richiedono di essere compensate

suo riconoscimento come valore fondante dell'Unione in senso stretto». Essa sarebbe parte, invece, di «un quadro valoriale più ampio, rappresentando un elemento che concorre all'idem sentire della società europea nel suo complesso».

[4] E. Küçük, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 38 ss.

[5] Su questo si legga C. Cinnirella, *Solidarity via the EU Budget and its Implications in Emergencies*, in *MJECL*, n. 2, 2026, p. 122 ss., spec. pp. 123, 125–126 e 135, che configura la solidarietà interstatale come principio generale del diritto dell'Unione, dotato di un mandato distributivo operante tanto nelle circostanze ordinarie quanto nelle situazioni di emergenza. In condizioni normali, esso trova espressione soprattutto nella politica agricola comune e nella politica di coesione; nelle emergenze, invece, la sua funzione correttiva diviene particolarmente visibile, poiché gli shock tendono ad aggravare le asimmetrie esistenti tra gli Stati membri. V. anche C. Cinnirella, '*Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model*, in *EP,* n. 3, 2025, p. 525 ss.

[6] Sulla distinzione, non sempre osservata nel linguaggio normativo e istituzionale, tra "crisi" ed "emergenza", v. G. Bellenghi, *Neither Normalcy nor Crisis: The Quest for a Definition of Emergency under EU Constitutional Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2026, p. 20 ss., spec. pp. 24–25, il quale considera la crisi una nozione più ampia, capace di comprendere anche minacce a lenta evoluzione (*slow-burning threats*), e l'emergenza una categoria più circoscritta, riferita tendenzialmente a eventi improvvisi e rapidamente degenerativi (*fast-burning threats*) che richiedono un intervento immediato. Si v. inoltre P. De Pasquale, A. Ligustro (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2024; B. De Witte, *EU Emergency Law and its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*, n. 1, 2022, p. 3 ss.; P. Martín Rodríguez, *A Missing Piece of European Emergency Law: Legal Certainty and Individuals' Expectations in the EU Response to the Crisis*, in *EuConst*, n. 2, 2016, p. 265 ss. Con specifico riguardo al settore migratorio si v. E. Pistoia, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 4, 2024, p. 195 ss.; P. De Pasquale, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 5 ss.

e ricomposte[7]. Proprio tale significato appare particolarmente rilevante nel contesto dell'integrazione europea, dove la solidarietà emerge come principio volto non solo a preservare la coesione dell'Unione, ma anche a riequilibrare, affrontare e superare le situazioni di crisi[8].

Non sorprende allora che la solidarietà sia venuta in rilievo soprattutto in concomitanza di crisi (si è passati da quella economica[9], quella migrato-

[7] Si pensi al fatto che fin dagli inizi dell'integrazione europea, la Corte di giustizia ha utilizzato il principio di solidarietà per giustificare interventi comunitari nel mercato comune, in particolare nel settore siderurgico disciplinato dal Trattato CECA. Negli anni Settanta, di fronte a una «crisi manifesta» caratterizzata da eccesso di offerta, calo della domanda e crollo dei prezzi, la Commissione adottò misure come prezzi minimi e quote di produzione, incidendo diversamente sugli operatori economici. La Corte, nella sentenza del 18 marzo 1980, *Valsabbia* (cause riunite 154, 205, 206, 226 - 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, ECLI:EU:C:1980:81, punto 49) confermò la legittimità di tali interventi, affermando che la Commissione, ai sensi dell'art. 3 CECA, doveva agire nell'interesse comune anche a scapito di singoli interessi privati. In questo contesto, la solidarietà fu qualificata come «principio fondamentale» del Trattato (punto 59), e idoneo a giustificare l'imposizione di sacrifici anche particolarmente gravosi ad alcune imprese per garantire la sopravvivenza dell'intero settore (punto 120). In questo senso, si v. anche Corte giust., sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 26/79 e 86/79, *Forges de Thy-Marcinelle et Monceau SA c. Commissione,* punto 10, ECLI:EU:C:1980:82; sentenza del 16 febbraio 1982, causa 276/80, *Ferriera Padana SpA c. Commissione*, punti 30-32, ECLI:EU:C:1982:57.

[8] V. P. Manzini, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), cit.; E.L. Tsourdi, *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *MJECL*, n. 5, 2017, p. 667 ss., la quale, pur riconoscendo la prevalente connotazione del principio quale strumento destinato a operare in contesti emergenziali, osserva che «*there is no singular notion of "the" solidarity principle applicable throughout different policies, but rather there are different expressions of solidarity, or "islands of solidarity", within EU law*» (p. 668); F. Casolari, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?,* in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Springer, 2014, p. 93 ss., spec. p. 122.

[9] Si fa evidentemente riferimento alla crisi del debito sovrano, che è sfociata poi nell'istituzione dello *European Stability Mechanism* (MES), quale meccanismo permanente di assistenza finanziaria agli Stati membri dell'eurozona in difficoltà e la cui compatibilità con i Trattati (in particolare con la clausola *no-bailout* di cui all'art 125 TFUE) costituì il nucleo della controversia nel caso *Pringle* (Corte giust., sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, su cui si v. tra tutti, T. Beukers, B. De Witte, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order*: Pringle, in *CMLR*, n. 3, 2013, p. 805 ss.; F. Martucci, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire : du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle*, in *RTDE,* n. 2, 2013, p. 239 ss.; S. Adam, F. J. Mena Parras, *The European Stability Mechanism through the Legal Meandering of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *ELR*, n. 6, 2013, p. 848 ss.). La Corte ammise pertanto la compatibilità dell'assistenza finanziaria con la *no-bailout clause* a precise condizioni, senza dare seguito alle conclusioni dell'AG Kokott (presentate il 26 ottobre 2015, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675), secondo

ria[10], per finire, da ultimo, con quella pandemica[11]) che hanno attraversato –

cui, invece, una lettura assoluta della *no-bailout clause* avrebbe finito per compromettere la stessa sopravvivenza dell'eurozona e risulterebbe incompatibile con il principio di solidarietà (punti 142-143). La lettura della solidarietà dell'AG non implica un obbligo generale di assistenza finanziaria, ma consentiva un'interpretazione evolutiva dei Trattati tale da rendere compatibili con essi meccanismi volontari di sostegno reciproco tra Stati membri.

Sulla correlazione tra politica monetaria e finanziaria e solidarietà, si v. V. Borger, *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, CUP 2020; P. Van Cleynenbreugel, *Typologies of Solidarity in EU Law: A Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 13 ss.; P. Hilpold, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the "Islands of Solidarity" with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 2015, p. 257 ss.; A. McDonnell, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU After Lisbon*, cit., p. 57 ss.; J.V. Louis, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 107 ss.

[10] Si fa riferimento alla crisi migratoria del 2015, che, come argomentato da G. Morgese, ha accentuato la polarizzazione tra gli Stati membri: da un lato, gli Stati di frontiera meridionale invocavano l'applicazione del principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE; dall'altro lato, diversi Stati membri subordinavano qualsiasi forma di solidarietà a una più rigorosa assunzione di "responsabilità" da parte degli Stati di primo ingresso nell'attuazione delle regole di Schengen e Dublino. Tale contrapposizione tra "solidarietà" e "responsabilità" è divenuta, secondo l'autore (ma anche secondo la dottrina citata di seguito), la cifra caratteristica delle successive riforme europee in materia migratoria e di asilo. Questa situazione emergenziale è stata affrontata attraverso l'adozione delle decisioni di ricollocazione del 2015, adottate ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE, che introdussero deroghe temporanee al sistema Dublino nel tentativo di redistribuire i richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri. Cfr. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, 2018, spec. pp. 1-3 e 179-184. Su questi temi si tornerà nel paragrafo seguente.

[11] Nel contesto pandemico la solidarietà si è manifestata non solo sul piano economico-finanziario, attraverso strumenti quali SURE e *Next Generation EU*, fondati sulla condivisione del rischio, sull'emissione di debito comune e su meccanismi redistributivi tra Stati membri. Per una disamina sulla correlazione tra solidarietà e misure economiche adottate durate l'emergenza si veda, G. Contaldi, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2020, p. 444 ss.; F. Croci, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, cit.; P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *CMLR*, n. 2, 2022, p. 433 ss.; M.A. Panascì, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*, in *CMLR*, n. 1, 2024, p. 13 ss. Con riguardo all'adozione di misure sanitarie, v. G. Di Federico, *L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Cedam, 2021, p. 63 ss.; Id., *La strategia dell'Unione europea per i vaccini tra il principio di attribuzione e la leale collaborazione*, in C. Golino, A. Martelli (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, FrancoAngeli, 2023, p. 49 ss.; S. Villani, *Perspectives of Solidarity within the EU Legal Order in the Time*

e, in alcuni casi tuttora attraversano – l'Unione europea negli ultimi decenni e che, ormai, sembrano costituire una dimensione permanente del processo di integrazione. È precisamente nelle situazioni di crisi che la solidarietà si rivela un autentico "collante" del progetto europeo, ossia il principio capace di ricomporre le fratture generate dalle tensioni interne e dalle situazioni esterne e di preservare l'unità dell'ordinamento europeo nei momenti di maggiore frammentazione[12]. In altri termini, la solidarietà tende a garantire la tenuta stessa dell'Unione.

Questa importante funzione si comprende meglio considerando la natura intrinsecamente *relazionale* della solidarietà. Essa non opera in astratto, ma presuppone una pluralità di soggetti legati da una condizione di interdipendenza[13] e dalla conseguente disponibilità a condividere responsabilità, oneri e rischi.

Non è dunque casuale che la solidarietà sia stata evocata già nella Dichiarazione Schuman, prima tra tutti rispetto agli altri valori fondativi, né che essa sia stata originariamente concepita nei termini di una «solidarietà di fatto»[14]. In quella fase storica, infatti, l'esigenza – che si potrebbe definire – di "cooperazione solidale" tra Stati membri precedeva l'emersione di veri e propri obblighi giuridici di solidarietà positivamente consacrati nei Trattati. Eppure, già nel 1969, nella sentenza *Commissione c. Francia*[15], la Corte di giustizia richiamava la solidarietà in relazione ad atti unilaterali degli Stati membri. La Corte affermò che i poteri di autorizzazione o intervento attribuiti alle istituzioni comunitarie dai Trattati «sarebbero privi di effetto utile se gli Stati membri fossero liberi, con il pretesto che la loro azione riguardava

of the Covid-19 Pandemic, in *Yearbook of International Disaster Law*, n. 1, 2023, p. 70 ss. Per un'analisi dettagliata, v. il fascicolo speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, 2020.

[12] Molto efficace ed evocativa è l'immagine offerta da L. Marin, *Solidarity and Crises in the European Union: A Constitutional Principle in the Pandemic and Energy Crises*, Cacucci Editore, 2024, p. 12, la quale valorizza la funzione "riparativa" della solidarietà attraverso la metafora giapponese del *kintsugi*: così come l'oro ricompone le crepe di una ceramica rotta senza cancellarle, la solidarietà non elimina le fratture dell'integrazione europea, ma consente di ricomporle e trasformarle in elementi di resilienza del sistema. La solidarietà assume così una funzione riparatrice delle asimmetrie prodotte dall'integrazione incompleta, una funzione compensativa rispetto ai conflitti di sovranità tra Stati membri e Unione, nonché una funzione legittimante dell'azione europea nelle situazioni emergenziali.

[13] P. Manzini, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, cit., p. 137.

[14] Dichiarazione Robert Schuman del 9 maggio 1950: «[*L*]*'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fai*t».

[15] Corte giust., sentenza 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 14/15.

soltanto la politica monetaria, di derogare unilateralmente agli obblighi derivanti dal Trattato senza essere soggetti al controllo delle istituzioni», precisando che la solidarietà costituiva il fondamento di tali obblighi e, più in generale, dell'intero sistema comunitario[16].

Ancora, nel 1973, in *Commissione c. Italia*, la Corte dichiarò che «rompere unilateralmente, secondo una propria concezione dell'interesse nazionale, l'equilibrio tra vantaggi e obblighi derivanti dall'adesione alla Comunità» costituirebbe «una violazione del dovere di solidarietà assunto dagli Stati membri con il fatto stesso della loro adesione alla Comunità» e colpirebbe «la base fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario»[17].

In questi casi la solidarietà viene letta, in senso di complementarità[18] con il principio di leale cooperazione, quale espressione del dovere degli Stati membri di contribuire al funzionamento dell'ordinamento dell'Unione [19]. Questa lettura rende, tuttavia, meno agevole individuare la specifica autonomia concettuale e normativa dei due principi.

Un'attenta ricostruzione dottrinale ha sistematizzato tale rapporto osservando che, quando la solidarietà viene in rilievo come valore e come obiettivo del processo d'integrazione, essa e il principio di leale cooperazione possono essere considerate come «due facce della stessa medaglia»[20]. La relazione si sviluppa in una duplice direzione: per un verso, gli obblighi di lealtà sono funzionali al rispetto e alla promozione della solidarietà quale valore dell'Unione; per altro verso, essi assumono carattere strumentale rispetto alla realizzazione degli obiettivi solidaristici sanciti dai Trattati. In questa prospettiva, la solidarietà individua il valore da preservare e il risultato verso il quale deve tendere

[16] *Ibidem*, punto 16/17.

[17] Corte giust., sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commission c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, punti 24 e 25. Nello stesso senso si v. causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 12.

[18] F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi,* cit., pp. 199-200 secondo il quale i principi di leale cooperazione e di solidarietà sono «chiamati ad operare congiuntamente in situazioni di crisi o comunque aventi natura emergenziale». V. anche A. Berramdane, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 70 ss., il quale, tuttavia, ricostruisce il principio di solidarietà in termini più ampi rispetto a quelli qui richiamati, qualificandolo tanto come *principe-valeur* quanto come *principe relationnel*.

[19] Su questa relazione, v. E. Küçük, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 38 ss.; F. Casolari, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?,* in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), cit., p. 118; M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, 2014, p. 35 ss.; P.G. Xuereb, *Loyalty and Solidarity*, in *EuConst,* n. 1, 2005, pp. 17-20.

[20] F. Casolari, *The Odd Couple: A Legal Reflection on the Interaction Between Loyalty and Solidarity in the EU Legal System*, in *NJEL*, n. 2, 2023, p. 84 ss., spec. p. 93.

l'azione comune, mentre la leale cooperazione fornisce gli strumenti giuridico-operativi necessari alla sua realizzazione, traducendo l'esigenza solidaristica in obblighi positivi e negativi di condotta: *i)* adottare le misure necessarie all'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione; *ii)* agevolare l'azione di quest'ultima e *iii)* astenersi da comportamenti suscettibili di comprometterne gli obiettivi. La complementarità tra i due principi non comporta, pertanto, la loro coincidenza, ma esprime il rapporto tra il fine solidaristico perseguito dall'ordinamento e i doveri di lealtà posti al servizio della sua effettiva realizzazione[21].

Sulla scorta di tale ricostruzione, è possibile ipotizzare l'elemento che può distinguere il principio di leale cooperazione dal valore della solidarietà: la diversa intensità del contributo richiesto. Questo criterio consente di precisare il significato attribuibile alla solidarietà quale valore, che qui si intende proporre, pur in assenza di una sua compiuta definizione da parte della Corte di giustizia. In dettaglio, se la leale cooperazione comporta un dovere di corresponsbailità, in forza del quale ciascun soggetto è tenuto ad adempiere gli obblighi inerenti alla propria posizione, adottando le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi comuni e astenendosi da comportamenti suscettibili di comprometterli; la solidarietà introduce, invece, una logica distributiva potenzialmente asimmetrica: il soggetto che dispone di maggiori risorse o capacità può essere chiamato a sostenere un onere più intenso, anche in assenza di un vantaggio immediato e corrispondente, qualora ciò sia necessario per compensare le vulnerabilità degli altri membri e preservare l'equilibrio complessivo della comunità. Il sacrificio che ne deriva consiste nell'accettazione, fondata sulla comune appartenenza, di una distribuzione differenziata dei costi e dei benefici dell'integrazione.

È in questa accezione che, a parere di chi scrive, la solidarietà può essere qualificata come valore immanente al sistema dell'Unione[22] poiché insita nel rapporto di reciproca appartenenza e interdipendenza che deriva dall'adesione a un ordinamento sovranazionale fondato su valori comuni, essa costituisce una condizione strutturale della stessa convivenza costituzionale europea[23], o meglio, per usare le parole dell'AG Bot, un "valore esistenziale"[24]. La stessa etimologia

[21] *Ibidem*.

[22] C. Boutayeb, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, in C. Boutayeb (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 10.

[23] In termini similari, M. Blanquet, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. Hecquard-Théron (sous la direction de), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2009, p. 155 ss.

[24] Conclusioni dell'AG Bot, 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C- 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618, punti 17-19.

del termine consente di coglierne il significato più profondo. La parola deriva dal latino *solidus* – «solido», «compatto», «intero» – e richiama ciò che conferisce unità e coesione a una pluralità di elementi. In questa prospettiva, il vincolo che lega gli Stati membri all'Unione, fondato sulla condivisione di rischi, costi e benefici si consolida in una vera e propria comunanza di destino[25].

Come si vedrà, è questo il significato del valore della solidarietà che questa ricerca intende attribuirle sulla scorta dell'analisi delle pronunce nelle quali la Corte di giustizia ha impiegato tale nozione e richiamato l'art. 2 TUE. La giurisprudenza esaminata non attribuisce, tuttavia, immediatamente alla solidarietà un contenuto giuridico compiuto ma delinea, piuttosto, un *continuum* lungo il quale si assiste alla progressiva intensificazione della sua funzione giuridica. Tale percorso può essere articolato in tre filoni, che hanno portato alla concretizzazione del valore della solidarietà. Essa opera, anzitutto, come limite all'unilateralismo statale, imponendo agli Stati membri di non perseguire i propri interessi in modo avulso dalle esigenze comuni dell'Unione. Diviene, successivamente, criterio di governo dell'interdipendenza, richiedendo che le istituzioni europee tengano conto degli interessi e delle vulnerabilità degli Stati membri nell'adozione di decisioni destinate a produrre effetti sull'intero sistema. Da ultimo, la solidarietà si colloca su un piano ancora più profondo, poiché viene ricondotta al fondamento stesso dell'appartenenza all'Unione e alla comunanza di valori, diritti e obblighi che ne deriva.

In questo percorso, la solidarietà si manifesta come vincolo funzionale alla continuità e alla tenuta del progetto d'integrazione di fronte alle tensioni (interne ed esterne) suscettibili di comprometterne i presupposti. La progressione non riguarda soltanto l'intensità dei suoi effetti, ma anche l'estensione del suo raggio operativo: da parametro delle condotte statali in settori disciplinati dal diritto dell'Unione, essa diviene criterio di legittimità dell'azione delle istituzioni e, infine, vincolo capace di orientare l'esercizio di competenze rimaste in capo agli Stati membri.

A queste si aggiungono altresì altre conclusioni in cui gli AG hanno usato la solidarietà come valore, v. conclusioni dell'AG Mengozzi, 18 luglio 2013, causa C-285/12, *Diakité*, ECLI:EU:C:2013:500, punti 84 e 96; conclusioni dell'AG Wahl, 30 aprile 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" e a.*, ECLI:EU:C:2014:291, par. 64.

[25] In tale prospettiva acquistano particolare significato le considerazioni di Koen Lenaerts, secondo cui la disponibilità al compromesso costituisce elemento essenziale del funzionamento di qualsiasi ordinamento democratico maturo. L'appartenenza all'Unione implica, infatti, che gli Stati membri siano disposti ad accettare tanto "the sweet as the bitter": in alcuni casi essi saranno chiamati a sostenere altri Stati membri attraverso obblighi di solidarietà; in altri, saranno invece destinatari di tale sostegno. Il valore della solidarietà si colloca precisamente in questa logica di reciprocità strutturale, la quale costituisce una delle condizioni essenziali di sopravvivenza del progetto di integrazione europea. K. Lenaerts, *Democrazia, stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei,* cit., p. 6.

2. *La solidarietà nella politica comune di asilo: l'art. 80 TFUE e i limiti all'unilateralismo statale*

Tra i settori specifici in cui si rinviene il richiamo alla solidarietà vi è quello della migrazione e dell'asilo[26]. Specificamente, l'art. 67, par.2, TFUE prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne «fondata sulla solidarietà tra Stati membri», mentre l'art. 80 TFUE, unica disposizione dei Trattati che menzioni espressamente la solidarietà quale «principio», stabilisce che tali politiche siano governate dal «principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità, anche sul piano finanziario»[27].

[26] Sul ruolo del principio di solidarietà in materia di immigrazione e asilo, la dottrina è ampia.

Sul ruolo del principio di solidarietà in materia di immigrazione e asilo, la dottrina è ampia. Si v., tra gli altri, C. Favilli, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 85 ss.; L. Marin, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 55 ss.; A. Miglio, *Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle?*, in E. Kużelewska, A. Weatherburn, D. Kloza (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Intersentia, 2018, p. 23 ss.; G. Morgese, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 471 ss.; S. Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 3, 2017, p. 223 ss.; V. Moreno-Lax, *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, in *MJECL*, n. 5, 2017, p. 740 ss.; E.L. Tsourdi, *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, ivi, p. 667 ss.; C. Favilli, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 785 ss.; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.

Il tema conserva, peraltro, piena attualità con riferimento al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Si v., V. Moreno-Lax, *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, in K. Cope, S. Burch Elias, J. Goldenzel (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*, OUP, 2024; J. Santos Vara, *Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?*, in *EP,* n. 3, 2023, p. 1243 ss.;. L. Marin, E. Pistoia, *Captured between Subsidiarity and Solidarity: Any European Added Value for the Pact on Migration and Asylum?*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2021, p. 167 ss.

[27] E. Küçük, *Solidarity in the EU: What is in a name?,* in *NJEL,* n. 2, 2023, pp. 7-8. L'A. afferma che in relazione al sistema Dublino la Corte ha evitato di fondare le proprie decisioni sul principio di solidarietà anche quando esse comportavano una redistribuzione delle responsabilità tra Stati membri. Un primo esempio è rappresentato dalla sentenza del 30 maggio 2013, *Halaf* (causa C-528/11, EU:C:2013:342), relativa al trasferimento di un ri-

A una prima lettura, il dato normativo sembrerebbe dunque deporre chiaramente nel senso della configurazione della solidarietà come principio giuridico settoriale, destinato a operare entro ambiti materiali determinati e a produrre obblighi specifici di cooperazione e ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. Tuttavia, un'analisi più approfondita della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di immigrazione e asilo induce a ritenere che la solidarietà non esaurisca la propria funzione nella dimensione strettamente settoriale delineata dall'art. 80 TFUE. In alcune pronunce concernenti, in particolare, la gestione delle crisi migratorie, la Corte ha infatti valorizzato la solidarietà non soltanto quale criterio normativo di distribuzione delle responsabilità, ma altresì quale elemento strutturale dell'ordinamento dell'Unione, strettamente connesso ai valori fondativi sanciti dall'art. 2 TUE.

Il primo caso in cui viene in rilievo l'art. 80 TFUE con un richiamo all'art. 2 TUE è la causa *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*[28], promossa dalla Commissione europea per il mancato rispetto delle decisioni 2015/1523 e 2015/1601 relative alla ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale[29]. Tali decisioni, adottate nel contesto della crisi

chiedente asilo verso la Grecia. Sebbene alla Corte fosse stato espressamente chiesto se l'art. 80 TFUE dovesse orientare l'interpretazione della «clausola di sovranità» prevista dal regolamento Dublino II, essa ha evitato di pronunciarsi sul ruolo della solidarietà, limitandosi ad affermare che l'esercizio di tale clausola non era subordinato a condizioni particolari. Anche nella successiva giurisprudenza relativa al regolamento Dublino III, la Corte ha privilegiato motivazioni incentrate sulle garanzie procedurali e sul rispetto dei termini stabiliti dal regolamento, senza richiamare espressamente il principio di solidarietà. Nella sentenza del 26 luglio 2017, *Mengesteab* (causa C-670/16, EU:C:2017:587), la Corte ha affermato che il richiedente poteva invocare il decorso del termine previsto per la presentazione della richiesta di presa in carico, decorso che determinava l'attribuzione della responsabilità allo Stato membro presso il quale era stata presentata la domanda. Analogamente, nella sentenza del 25 ottobre 2017, *Shiri* (causa C-201/16, EU:C:2017:805), ha riconosciuto che la scadenza del termine per l'esecuzione del trasferimento comportava il trasferimento della responsabilità allo Stato membro richiedente e poteva essere fatta valere dal richiedente protezione internazionale.

[28] Corte giust., sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a. (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale),* ECLI:EU:C:2020:257.

[29] Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Sul contesto nel quale sono maturate tali decisioni, si v. E. Guild, C. Costello, V. Moreno-Lax, *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece*, study commissioned by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, PE 583.132, 2017; S.F. Nicolosi, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under EU Asylum Law*, in *ELR*, n. 3, 2016, p. 338 ss.; M. Di Filippo, *Le misure*

migratoria del 2015 sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE, introducevano un meccanismo temporaneo e obbligatorio di solidarietà volto ad assicurare una più equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 80 TFUE[30]. In particolare, esse imponevano agli Stati membri di indicare periodicamente il numero di richiedenti asilo che fossero disposti a ricollocare da Italia e Grecia e di procedere successivamente al loro trasferimento effettivo. La Commissione contestava alla Polonia di aver cessato, dal marzo 2016, di assumere impegni di ricollocazione, all'Ungheria di non aver mai partecipato al meccanismo e alla Repubblica ceca di aver sostanzialmente sospeso la propria partecipazione dopo poche ricollocazioni[31]. Gli Stati convenuti, dal canto loro, fondavano la propria difesa principalmente sull'asserita necessità di tutelare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. Essi sostenevano che il sistema di ricollocazione non consentisse controlli sufficientemente efficaci sui richiedenti asilo e invocavano pertanto l'art. 72 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 2, TUE, quale fondamento di una deroga agli obblighi derivanti dalle decisioni del Consiglio[32].

La Corte ha respinto integralmente tali argomentazioni ribadendo il carattere vincolante delle decisioni adottate ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE e chiarendo che gli Stati membri non possono sottrarsi unilateralmente alla loro applicazione sulla base di valutazioni politiche o considerazioni generali di sicurezza[33]. La tutela della sicurezza nazionale era già stata presa in considerazione dal legislatore dell'Unione all'interno del sistema di ricollocazione, poiché l'art. 5, par. 7, delle decisioni consentiva agli Stati membri di rifiutare singoli richiedenti qualora sussistessero fondati motivi per considerarli un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico[34]. Secondo la Corte, la portata delle esigenze relative al mantenimento dell'ordine pubbli-

di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2015, p. 34 ss.

[30] F. Buonomenna, *Solidarietà e responsabilità nella giurisprudenza di Lussemburgo*, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilanci*o. Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni, Editoriale Scientifica, 2023, p. 79 ss.

[31] Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a.*, cit., punti 24-26.

[32] *Ibidem*, punti 133-138. Sul progressivo rafforzamento del controllo della Corte di giustizia rispetto all'invocazione dell'art. 72 TFUE da parte degli Stati membri in materia di asilo, v. P. Mengozzi, *Competenze concorrenti dell'UE e degli Stati membri in materia di asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2023, spec. p. 42. L'A. sottolinea come la Corte sia passata da un approccio maggiormente deferente verso le prerogative statali fondate sull'art. 72 TFUE ad una lettura più orientata alla tutela effettiva del diritto di asilo e dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

[33] *Ibidem*, punti 150-152.

[34] *Ibidem*.

co o della sicurezza nazionale non può essere determinata unilateralmente da ogni Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione[35], pena, è evidente, la compromissione dell'effettività del diritto europeo.

Ciò che rende la pronuncia particolarmente significativa è, tuttavia, la dimensione costituzionale sulla quale si fonda l'impianto motivazionale della Corte. Quest'ultima, infatti, non si limita a constatare la violazione di obblighi derivanti dal diritto derivato – pur riconducendoli implicitamente al principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE, benché tale disposizione non costituisse espressamente oggetto del ricorso[36] – ma collega esplicitamente il rifiuto degli Stati membri di dare esecuzione alle decisioni di ricollocazione e la mancanza di accertamento dell'inadempimento ai valori fondativi dell'Unione consacrati dall'art. 2 TUE[37]. In particolare, nel respingere l'eccezione di irricevibilità fondata sull'asserita sopravvenuta carenza di oggetto dei ricorsi e sulla presunta incompatibilità degli stessi con la funzione della procedura di cui all'art. 258 TFUE, la Corte afferma che «*per di più*, ammettere (…) l'irricevibilità di un ricorso per inadempimento nei confronti di uno Stato membro a causa di una violazione di decisioni adottate in forza dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, (…) sarebbe pregiudizievole sia per l'obbligatorietà di tali decisioni sia, in generale, *per il rispetto dei valori sui quali è fondata l'Unione, a norma dell'articolo 2 TUE, tra i quali figura, in particolare, lo Stato di diritto*». Si tratta di un passaggio apparentemente eccedente rispetto alla stretta economia della decisione – non a caso introdotto dalla formula "per di più" – ma che assume un rilievo sistematico di particolare intensità. La Corte, innanzitutto, non qualifica espressamente la solidarietà come valore riconducibile all'art. 2 TUE, ma collega l'effettività degli obblighi di ricollocazione all'obbligatorietà del diritto dell'Unione e, attraverso quest'ultima, al rispetto dello Stato di diritto. Ne emerge indirettamente una relazione tra l'adempimento degli obblighi solidaristici e la preservazione dei presupposti valoriali dell'ordinamento dell'Unione. Il mancato rispetto degli obblighi di ricollocazione può essere letto, pertanto, non soltanto come violazione di specifici obblighi giuridici, ma anche come comportamento suscettibile di incidere sull'effettività del diritto dell'Unione e, per questa via, su uno dei suoi presupposti costituzionali. Non si tratta ancora di un'esplicita qualificazione della solidarietà come valore dell'Unione, ma dell'emersione, sia

[35] *Ibidem*, punto 146.

[36] Su questo specifico profilo, v. A. Lang, *Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C- 719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2020, pp. 287 e 288.

[37] *Ibidem*, punto 65.

pure in forma embrionale, di una connessione sistematica tra la dimensione settoriale della solidarietà e i valori sanciti dall'art. 2 TUE.

Tale connessione – non esplicitata nemmeno nella precedente causa *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*[38] in cui la Corte ha confermato la validità della decisione 2015/1601 –, era stata evocata tanto dall'Avvocato generale Bot[39], quanto, nel caso in questione, dall'AG Sharpston. Quest'ultima defini-

[38] Corte giust., sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, punto 291. Per un commento si vedano B. De Witte, L. Tsourdi, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *CMLR*, n. 5, 2018, p. 1457 ss.; L. Tria, *Una brezza di solidarietà soffia sull'Unione europea. Brevi osservazioni a proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) 6 settembre 2017 cause riunite C-643/15 e C-647/15*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 1, 2017, p. 2 ss.; L. Rizza, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori* in *Diritti, immigrazioni e cittadinanza*, n. 2, 2018, p. 2 ss.; H. Labayle, *La solidarité n'est pas une valeur : la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15),* in *Eurojus*, 12 settembre 2017. I commenti sottolineano il punto problematico della sentenza, ovverosia il fatto che la Corte usa la solidarietà come strumento funzionale di gestione della crisi, ma non la proclama apertamente come valore costituzionale dell'Unione. Si osserva, però, che sebbene la Corte giunga a imporre la vincolatività e l'obbligatorietà delle misure solidali adottate e impugnate senza, tuttavia, affrontare la questione di principio del riconoscimento della solidarietà quale valore, invero ricorda quanto la scelta dell'adozione delle decisioni sia stata una scelta che sottende una solidarietà doverosa. Al punto 249 della sentenza la Corte afferma: «il Consiglio, dinanzi alla situazione di emergenza in cui si trovavano la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana a seguito di un afflusso senza precedenti di migranti durante i mesi di luglio e di agosto dell'anno 2015, doveva adottare delle misure rapidamente attuabili e atte a produrre effetti concreti al fine di aiutare tali Stati membri a controllare gli importanti flussi migratori nel loro territorio».

[39] Meritano una citazione puntuale le conclusioni dell'AG Bot, 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., parr. 17-19: «I presenti ricorsi offrono l'occasione per ricordare che la solidarietà è uno dei *valori* principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima. Si pone la questione di come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell'Europa e concepire un'unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il preambolo del Trattato UE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, *viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo*. Occorre anzitutto porre l'accento sull'importanza della solidarietà quale *valore di base ed esistenziale dell'Unione*. Già affermata nel Trattato di Roma, l'esigenza di solidarietà è ancora al centro del processo di integrazione perseguito dal Trattato di Lisbona. Benché sorprendentemente assente dall'elenco, figurante all'articolo 2, prima frase, TUE, dei valori sui quali l'Unione si fonda, la solidarietà è menzionata, per contro, nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quale parte dei «valori indivisibili e universali» sui quali l'Unione è fondata. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, precisa che l'Unione promuove non solo «la solidarietà tra le generazioni», ma anche «la solidarietà tra gli Stati membri». *La solidarietà continua, dunque, a far parte di un insieme di valori e principi che costituisce «la base della costruzione europea»* (corsivo per enfatizzare).

sce la solidarietà quale «*lifeblood of the European project*»[40]. Dopo averne ricostruito il contenuto nel sistema dell'Unione, l'AG ne chiarisce il significato più profondo, spiegando che: «[A]ttraverso la loro partecipazione a tale progetto e la cittadinanza dell'Unione, gli Stati membri e i loro cittadini possiedono obblighi e benefici, doveri e diritti. In seno al *demos* europeo, la condivisione non equivale ad esaminare i trattati e il diritto derivato per verificare che cosa si può rivendicare. Essa esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune. Rispettare le "regole del club" e fare la propria parte nella solidarietà con gli altri colleghi europei non possono fondarsi su un'avara analisi costi-benefici (…). Tale egocentrismo è un tradimento della visione dei padri fondatori di un continente pacifico e prospero. È l'antitesi dell'essere uno Stato membro leale e dell'essere degno, in quanto individuo, di una cittadinanza europea condivisa. Affinché il progetto europeo prosperi e prosegua, dobbiamo tutti fare meglio di così»[41].

Pur senza adottare un linguaggio altrettanto esplicito, la Corte offre elementi che consentono di sviluppare una ricostruzione analoga. La solidarietà sancita dall'art. 80 TFUE continua a operare come principio settoriale, dal quale discendono specifici obblighi di cooperazione e di ripartizione delle responsabilità. Al tempo stesso, il collegamento tra l'obbligatorietà di tali obblighi e il rispetto dello Stato di diritto consente di attribuirle una più ampia dimensione sistemica. In questa prospettiva, la solidarietà esprime l'esigenza che gli Stati membri non antepongano unilateralmente le proprie preferenze politiche al funzionamento e alla coesione dell'ordinamento dell'Unione, soprattutto quando il loro inadempimento sia suscettibile di pregiudicare gli interessi degli altri Stati membri e dei singoli[42]. Si assiste così a una prima, ancora embrionale, riemersione della dimensione strutturale originariamente riconosciuta dalla Corte al principio di solidarietà nella sentenza *Commissione c. Regno Unito*[43].

[40] Conclusioni dell'AG Sharpston, 31 ottobre 2019, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a.,* ECLI:EU:C:2019:917, punti 253; sulle quali si legga F. Ferri, *L'assassino e il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'Avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in materia di ricollocazioni*, in *SIDIBlog*, 20 novembre 2019.

[41] *Ibidem*, parr. 254-255.

[42] *Ibidem*, par. 256. Particolarmente evocativa è l'immagine che offre l'AG per rappresentare questo passaggio: «[P]ermettetemi di concludere ricordando una vecchia storia della tradizione ebraica che merita una diffusione più ampia. Un gruppo di uomini viaggiano insieme su una barca. Improvvisamente, uno di loro estrae una trivella e inizia a forare lo scafo sotto di sé. I suoi compagni protestano: "Perché lo stai facendo?", gridano. "Di cosa vi state lamentando?", risponde, "Non sto forse forando lo scafo sotto il mio sedile?". "Certo", rispondono i compagni, "Ma entrerà acqua e affonderà la barca con tutti noi a bordo"».

[43] Causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, cit.

Tale linea argomentativa emerge in termini più chiari e incisivi nella successiva pronuncia *Commissione c. Ungheria*[44], relativa al ricorso per inadempimento promosso ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE per la non esecuzione della sentenza che aveva accertato il mancato adeguamento alla normativa europea in materia di asilo, procedure di accoglienza e rimpatrio[45].

La decisione assume rilievo non soltanto per l'entità, del tutto eccezionale, delle sanzioni pecuniarie irrogate[46], ma soprattutto per la motivazione che ne sorregge la determinazione. La Corte, infatti, non si limita a constatare l'inosservanza di specifici obblighi derivanti dal diritto secondario, bensì qualifica la condotta dello Stato membro quale forma di elusione deliberata e sistematica della politica comune europea in materia di asilo, idonea a compromettere il funzionamento del sistema europeo comune di asilo nel suo complesso[47].

Secondo i giudici di Lussemburgo, tali violazioni arrecano «un pregiudizio particolarmente grave sia all'interesse pubblico sia agli interessi dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi» intenzionati a richiedere protezione internazionale[48]. L'inadempimento ungherese produce altresì l'effetto di trasferire sugli altri Stati membri le responsabilità connesse alla gestione delle domande di asilo, all'accoglienza dei richiedenti e all'esecuzione delle procedure di rimpatrio, con evidenti ricadute anche sul piano finanziario. Tale condotta arreca, pertanto, una lesione estremamente grave al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, sancito dall'art. 80 TFUE[49].

[44] Corte giust., sentenza del 13 giugno 2024, causa C-123/22 *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2024:493.

[45] Corte giust., sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029. I giudici di Lussemburgo hanno stabilito che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi derivanti dalle direttive n. 2008/115/CE (direttiva rimpatri), n. 2013/32/UE (direttiva procedure) e n. 2013/33/UE (direttiva accoglienza). In particolare, tali inadempimenti derivano dal fatto che l'Ungheria: *i)* ha previsto che le domande di protezione internazionale dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi provenienti dalla Serbia possano essere presentate solo nelle zone di transito di Röszke e Tompa; *ii)* ha limitato drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito; *iii)* ha istituito un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti protezione internazionale nelle zone di transito senza rispettare le garanzie previste dal diritto UE; *iv)* ha consentito l'allontanamento di tutti i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel suo territorio è irregolare, ad eccezione di quelli che sono sospettati di aver commesso un reato; *v)* ha subordinato, a condizioni contrarie al diritto dell'Unione, l'esercizio da parte dei richiedenti protezione internazionale del loro diritto di rimanere nel territorio ungherese.

[46] M. Cometti, *La Corte di giustizia condanna l'Ungheria al pagamento della più alta sanzione mai comminata ex art. 260, par. 2, TFUE*, in *RCE*, n. 2, 2024, p. 256 ss.

[47] *Causa* C-123/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 113.

[48] *Ibidem*, punto 108.

[49] *Ibidem*, punti 114- 115.

La portata innovativa della pronuncia emerge soprattutto nel passaggio in cui la Corte afferma che il principio di solidarietà costituisce «uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione» e «fa parte dei valori, comuni agli Stati membri, sui quali l'Unione è fondata, in forza dell'articolo 2 TUE»[50]. Affermando che la rottura unilaterale dell'equilibrio tra vantaggi e oneri derivanti dall'appartenenza all'Unione mette in discussione l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto dell'Unione e «scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico dell'Unione», la Corte attribuisce alla solidarietà la funzione sistemica già riconosciutale dalla giurisprudenza che trascende la dimensione settoriale della cooperazione in materia di asilo[51].

La sentenza consente di cogliere con particolare evidenza la duplice natura della solidarietà nell'ordinamento europeo. Da un lato, essa opera come principio giuridico, traducendosi in obblighi concreti di cooperazione e ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. Dall'altro, assume una dimensione valoriale e costituzionale, in quanto esprime il vincolo di reciproca appartenenza. Se il principio di solidarietà concorre a determinare il contenuto degli obblighi gravanti sugli Stati membri, la sua dimensione valoriale spiega perché l'adempimento di tali obblighi non possa dipendere da una valutazione unilaterale dei rispettivi vantaggi e oneri.

Il mancato rispetto di tali obblighi non pregiudica, pertanto, soltanto il funzionamento di una specifica politica comune, ma può alterare l'equilibrio tra gli Stati membri e incidere sulle basi essenziali dell'ordinamento dell'Unione. A questa dimensione solidaristica si affiancano, senza confondersi con essa, il principio del primato e quello di leale cooperazione: la Corte precisa infatti che uno Stato membro non può invocare disposizioni nazionali, neppure di rango costituzionale, per pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione e che il rispetto degli obblighi derivanti dal primato è necessario per garantire l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e costituisce espressione della leale cooperazione sancita dall'art. 4, par. 3, TUE[52].

3. *La solidarietà nel settore energetico: l'art. 194, par. 1, TFUE e il governo dell'interdipendenza*

Il processo di progressiva definizione della portata giuridica della solidarietà si è sviluppato anche nell'ambito della politica energetica dell'Unio-

[50] *Ibidem*, punto 116: «il principio di solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e fa parte dei valori, comuni agli Stati membri, sui quali l'Unione si fonda, ai sensi dell'articolo 2 TUE».

[51] *Ibidem*, punto 117.

[52] *Ibidem*, punto 122.

ne. In questo settore assume rilievo l'art. 194 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, che fornisce una specifica base giuridica all'azione dell'Unione in una materia riconducibile, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. i), TFUE, alle competenze concorrenti. La disposizione stabilisce che la politica energetica dell'Unione sia esercitata «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» e persegua, tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, quattro obiettivi: *i)* garantire il funzionamento del mercato dell'energia; *ii)* assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; *iii)* promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; *iv)* favorire l'interconnessione delle reti energetiche. Al tempo stesso, l'art. 194, par. 2, TFUE preserva, fatte salve le altre disposizioni dei Trattati, il diritto degli Stati membri di determinare le condizioni di utilizzo delle proprie fonti energetiche, la scelta tra le diverse fonti e la struttura generale del proprio approvvigionamento.

Prima della sentenza *OPAL*[53], una lettura restrittiva tendeva a ricondurre la solidarietà energetica soprattutto a un obbligo di assistenza reciproca applicabile in situazioni critiche o emergenziali. Tale interpretazione era alimentata anche dalla presenza, nei Trattati, di disposizioni specificamente rivolte alla gestione delle crisi, quali gli artt. 122 e 222 TFUE. Lo «spirito di solidarietà» richiamato dall'art. 194 TFUE poteva così apparire come una clausola prevalentemente politica o programmatica, priva di un autonomo contenuto precettivo e destinata a operare soltanto in circostanze eccezionali.

È in questo quadro che si inserisce il caso *OPAL*, nel quale la Corte di giustizia ha riconosciuto alla solidarietà energetica la natura di principio giuridico vincolante, applicabile all'intera politica energetica dell'Unione e idoneo a fungere da parametro di legittimità degli atti adottati dalle sue istituzioni[54]. La controversia, sviluppatasi in un contesto caratterizzato dalla dipendenza europea dalle forniture russe di gas naturale e dalle tensioni geopolitiche connesse alla configurazione delle infrastrutture energetiche, riguardava il gasdotto OPAL, idoneo a deviare i flussi di gas dalle tradizionali rotte di transito dell'Europa centro-orientale. Nel 2016 la Commissione approvò una modifica del regime di esenzione dalle regole sull'accesso dei terzi e sulla disciplina tariffaria, consentendo un utilizzo più ampio della capacità del gasdotto[55]. La Polonia impugnò la decisione, sostenendo che essa avrebbe pregiudicato la sicurezza del proprio approvvigionamento e contestan-

[53] Corte giust., sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia* (*OPAL*), ECLI:EU:C:2021:598.

[54] *Ibidem*, punti 38, 43 e 44.

[55] Commissione europea, decisione C(2016) 6950 final, del 28 ottobre 2016, *on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC*.

do, in particolare, la violazione del principio di solidarietà energetica sancito dall'art. 194 TFUE[56]. Secondo la ricostruzione polacca, tale principio imponeva alla Commissione[57] un obbligo positivo di considerare, nell'esercizio delle proprie competenze, gli effetti della decisione sugli interessi energetici degli altri Stati membri e sulla sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione nel suo complesso[58].

Il Tribunale accolse tale impostazione, annullando la decisione della Commissione[59]. Secondo il Tribunale, lo «spirito di solidarietà» richiamato

[56] Interessante notare che quando venne negoziata una competenza specifica in materia di energia, fu la Polonia a sostenere l'inserimento del principio di solidarietà nell'articolo 194 TFUE, considerando la propria posizione vulnerabile rispetto alla Germania e la storica dipendenza dalle forniture russe. È significativo che sia stato proprio questo Stato il primo a invocare tale principio in sede contenziosa.

[57] Dal canto suo, la Commissione sosteneva che la solidarietà energetica fosse soltanto «una nozione politica che compare nelle sue comunicazioni e nei suoi documenti». La Commissione non contestò l'esistenza di un principio di solidarietà nell'articolo 194 TFUE, ma sostenne che esso era rivolto esclusivamente al legislatore dell'UE e non all'esecutivo e dovesse essere utilizzato soltanto in situazioni di crisi.

[58] Come osserva C.F. Bergström, *EU Rulemaking in Response to Crisis: The Emergence of the Principle of Energy Solidarity and Its Use*, in *NJEL*, n. 2, 2023, p. 100 ss., spec. p. 107, prima che il Tribunale riconoscesse nel merito il principio di solidarietà energetica nella causa *Polonia c. Commissione*, tale principio era già stato invocato in altri ricorsi relativi alla modifica del regime di utilizzazione del gasdotto OPAL. In particolare, nella causa T-130/17, la società polacca *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG)* aveva chiesto l'annullamento della decisione della Commissione del 28 ottobre 2016, sostenendo che il più ampio utilizzo della capacità del gasdotto da parte di Gazprom avrebbe determinato una riduzione dei flussi lungo le rotte Bratstvo e Yamal ed esposto gli utenti dell'Europa centrale e orientale a rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento, in violazione del principio di solidarietà energetica. Il Tribunale dichiarò tuttavia il ricorso irricevibile per difetto di legittimazione ad agire, senza pronunciarsi sulla natura e sulla portata del principio: Trib., ordinanza del 15 marzo 2018, *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo c. Commissione*, causa T-130/17, ECLI:EU:T:2018:155. Nello stesso senso, v. Trib., ordinanza del 14 dicembre 2017, *PGNiG Supply & Trading c. Commissione*, causa T-849/16, ECLI:EU:T:2017:924. I due precedenti conservano nondimeno rilievo perché mostrano come la solidarietà energetica fosse già stata prospettata come parametro di legittimità della decisione della Commissione prima del suo riconoscimento nel merito nella causa T-883/16.

[59] Trib., sentenza del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione,* ECLI:EU:T:2019:567. Per l'inquadramento della controversia e i relativi commenti, v. M. Szydło, *Disputes over the Pipelines Importing Russian Gas to the EU: How to Ensure Consistency in EU Energy Law and Policy?,* in *Baltic Journal of Law & Politics*, n. 2, 2018, p. 95 ss.; T.M. Moschetta, *La solidarietà interstatuale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, 31 dicembre 2019, p. 139 ss.; D. Buschle e K. Talus*, One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, n. 5, 2019; A. Boute, *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline*), in *CMLR*, n. 3, 2020, p. 889 ss. Quest'ultimo sottolinea criticamente come

dall'art. 194 TFUE costituisce un'espressione specifica del principio generale di solidarietà e impone alle istituzioni dell'Unione di prendere in considerazione gli interessi dei soggetti coinvolti e di procedere a un loro bilanciamento quando sorge un conflitto. Nel caso di specie, la Commissione non aveva esaminato adeguatamente l'impatto della modifica del regime di utilizzazione del gasdotto OPAL sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sulla politica energetica della Polonia[60]. La sentenza del tribunale, impugnata dalla Germania[61] – e non anche dalla Commissione – è stata confermata integralmente dalla Corte[62].

Quest'ultima assume particolare rilievo perché chiarisce la natura, la portata e gli effetti giuridici del principio di solidarietà energetica, oltre a fare emergere sullo sfondo il legame della solidarietà con i valori fondanti.

In primo luogo, la Corte afferma che la solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, che nel settore energetico trova fondamento nell'art. 194, par. 1, TFUE. Essa è inoltre strettamente connessa al principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, in forza del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. La solidarietà energetica non può quindi essere ridotta a un orientamento politico privo di efficacia normativa, ma comporta diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri[63].

Da tale qualificazione la Corte ricava una conseguenza decisiva: la solidarietà energetica integra un parametro di valutazione della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione rientranti nella politica energetica. La Commissione era pertanto tenuta, nell'approvare la modifica del regime derogatorio applicabile al gasdotto OPAL, a esaminare gli eventuali rischi per l'approvvigionamento di gas nei mercati degli Stati membri e a procedere a

la sentenza del Tribunale e, di riflesso, la successiva pronuncia della Corte di giustizia, non chiariscano concretamente secondo quali modalità debba essere effettuato il bilanciamento tra interessi energetici contrapposti, né individui criteri sostanziali precisi, come un vero e proprio test di proporzionalità, per stabilire quando una decisione violi il principio di solidarietà energetica.

[60] *Ibidem*, punto 65.

[61] *Ibidem*, punto 70. Il governo tedesco propose allora impugnazione chiedendo l'annullamento della sentenza del Tribunale sulla base di motivi concernenti la natura del principio di solidarietà energetica. In particolare, sostenne che il principio di solidarietà energetica di cui all'articolo 194 TFUE fosse «una nozione astratta e puramente politica e non un criterio giuridico per valutare la validità di un atto di un'istituzione dell'UE» e che «solo mediante l'adozione di norme più specifiche nel diritto derivato tale principio potrebbe diventare un criterio giuridico da attuare e applicare da parte dell'esecutivo».

[62] Corte giust., sentenza del 15 luglio 2021, *Germania c. Polonia* (*OPAL*), causa C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

[63] *Ibidem*, punti 38-45.

un effettivo bilanciamento degli interessi energetici coinvolti. Tale obbligo opera anche quando il diritto derivato applicabile non contiene un espresso richiamo al principio di solidarietà[64].

In secondo luogo, la Corte chiarisce che la solidarietà permea tutti gli obiettivi della politica energetica enumerati dall'art. 194 TFUE. Essa non riguarda soltanto la sicurezza dell'approvvigionamento, ma anche il funzionamento del mercato dell'energia, l'efficienza e il risparmio energetico, lo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili e l'interconnessione delle reti. La solidarietà assume così una funzione conformativa generale: deve orientare l'esercizio delle competenze dell'Unione e degli Stati membri in tutta la materia energetica[65].

In terzo luogo, la Corte respinge la tesi secondo cui il principio sarebbe applicabile esclusivamente in presenza di una situazione di emergenza. Il riferimento allo «spirito di solidarietà» contenuto nell'art. 194, par. 1, TFUE non è limitato alle ipotesi di attacchi terroristici o di calamità contemplate dall'art. 222 TFUE, ma si estende a qualsiasi azione rientrante nella politica energetica dell'Unione. Esso impone pertanto non soltanto l'adozione di misure dirette a fronteggiare crisi già in atto, ma anche quella di misure preventive volte a evitarne l'insorgenza[66].

Da ultimo, importante è il passaggio in cui viene citato l'art. 2 TUE. La Corte non qualifica espressamente la solidarietà energetica come autonomo valore riconducibile all'art. 2 TUE[67]. Tuttavia, il richiamo a tale disposizione, insieme all'affermazione secondo cui la solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione ed è sottesa al suo intero sistema giuridico, consente di coglierne una più ampia dimensione sistemica. La solidarietà non opera, infatti, in un'unica direzione, imponendo agli Stati membri di sacrificare i propri interessi in favore dell'interesse comune. Essa richiede anche alle istituzioni dell'Unione di considerare gli interessi degli Stati membri sui quali le decisioni europee possono produrre conseguenze particolarmente gravose.

Tale conclusione trova conferma nella connessione stabilita dalla Corte tra solidarietà e leale cooperazione. Ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. La leale cooperazione non impone, pertanto, obblighi soltanto agli Stati membri, ma comporta anche doveri delle istituzioni dell'Unione nei loro confronti. In questa prospettiva, il principio di solidarietà energetica esige che l'Unione e gli Stati membri, nell'esercizio

[64] *Ibidem*, punti 45-53 e 97-99.
[65] *Ibidem*, punti 47-49.
[66] *Ibidem*, punti 67-71.
[67] *Ibidem*, punti 38 e 39.

delle rispettive competenze, tengano conto degli interessi di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti e procedano a un loro effettivo bilanciamento, considerando la sicurezza dell'approvvigionamento, la sostenibilità economica e politica e la diversificazione delle fonti. Tale obbligo deriva dalla necessità di farsi carico dell'interdipendenza e della «solidarietà di fatto» che caratterizzano il settore energetico europeo.

È in questo passaggio che emerge una concezione più ampia della solidarietà. Nella giurisprudenza in materia di immigrazione e asilo, essa aveva operato prevalentemente in senso centripeto, come limite alle determinazioni unilaterali degli Stati membri, in quel caso, tra l'altro, in violazione di doveri già assunti. Nella sentenza *OPAL*, invece, la solidarietà assume anche una funzione protettiva degli interessi degli Stati maggiormente vulnerabili, imponendo alle istituzioni dell'Unione di valutare gli effetti asimmetrici che le proprie decisioni possono produrre sui diversi ordinamenti nazionali. Ciò non significa che l'interesse dello Stato maggiormente esposto debba necessariamente prevalere o che ciascuno Stato disponga di un diritto di veto. La solidarietà richiede, piuttosto, che gli interessi nazionali coinvolti siano effettivamente considerati e bilanciati con quelli degli altri Stati membri e con l'interesse comune dell'Unione.

La pronuncia segna così il possibile passaggio da una solidarietà concepita come meccanismo eccezionale di gestione delle crisi a una solidarietà intesa quale criterio ordinario di governo dell'interdipendenza europea[68].

[68] L. Azoulai, *Editorial Comments: A Jurisprudence of Distribution for the EU*, in *CMLR,* n. 4, 2022, p. 957 ss. Secondo l'Autore, la crescente attenzione del diritto dell'Unione per gli effetti distributivi dell'integrazione rifletterebbe una trasformazione più ampia dell'Unione stessa, la quale non opererebbe più soltanto come ordinamento regolatorio volto a garantire l'integrazione del mercato, ma tenderebbe ad assumere i tratti di una vera e propria «*restructuring entity*», chiamata a gestire infrastrutture critiche, resilienza collettiva, dipendenze strategiche e distribuzione delle vulnerabilità prodotte dall'integrazione. In tale contesto, strumenti quali i *distribution keys*, i meccanismi di solidarietà energetica, i fondi europei e il programma *NextGenerationEU* non costituirebbero meri dispositivi tecnici, ma manifestazioni di una logica distributiva sempre più centrale nell'ordinamento europeo. La solidarietà assumerebbe così una funzione materiale e correttiva, volta non soltanto a preservare l'unità del sistema, ma anche a compensare gli squilibri strutturali da esso generati. In questa prospettiva, il caso *OPAL* trascende il settore energetico: la solidarietà impone all'Unione e agli Stati membri di considerare gli effetti asimmetrici delle decisioni europee sulle situazioni nazionali maggiormente vulnerabili e diviene il criterio attraverso il quale il diritto dell'Unione tenta di internalizzare i costi dell'interdipendenza. Sugli effetti redistributivi della solidarietà energetica v. anche R. Zajdler, *EU Energy Solidarity as a Way of Implementing Just Transition in Energy Policy*, in *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, n. 28, 2024, p. 69 ss., il quale collega il principio riconosciuto nel caso *OPAL* alle esigenze di equità sociale e di sostegno agli Stati membri maggiormente vulnerabili nel processo di decarbonizzazione. In senso critico, v. M. Iakovenko, *Case C-848/19 P: Germany v Poland and Its Outcomes for the EU Energy Sector: An Extended Case Note on the European Court of Justice Judgment*

4. *La solidarietà nella cittadinanza dell'Unione: gli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE e i limiti alla mercificazione dello status*

Il valore della solidarietà, inteso come interesse della comunità degli Stati membri prevale su quelli nazionali e comporta un "sacrificio" di questi ultimi è resa particolarmente evidente nella sentenza *Commissione c. Malta*[69].

in the OPAL Case, in *Journal of World Energy Law & Business*, n. 6, 2021, p. 436 ss., il quale evidenzia l'assenza, nella sentenza, di criteri sufficientemente precisi per bilanciare gli interessi energetici contrapposti e il conseguente rischio di incertezza nell'applicazione del principio, soprattutto rispetto a decisioni regolatorie e infrastrutturali caratterizzate da un elevato grado di complessità tecnica e politica. In senso favorevole alla pronuncia, v. invece N. Ghiorgis, *Energy Solidarity Reframed Through the ECJ's OPAL Judgment*, in *InterEULawEast: Journal for International and European Law, Economics and Market Integrations*, n. 1, 2025, p. 269 ss., il quale interpreta la decisione in termini di lungimiranza costituzionale: elevando la solidarietà energetica a parametro vincolante di legittimità, la Corte avrebbe adempiuto al proprio ruolo di custode dei Trattati e corretto l'approccio eccessivamente tecnocratico della Commissione, prevalentemente incentrato su valutazioni commerciali ed economiche di breve periodo. Tale approccio avrebbe rischiato di trascurare le implicazioni geopolitiche e di sicurezza energetica per gli Stati membri, la cui rilevanza è emersa con particolare evidenza durante la crisi energetica del 2022.

[69] Corte giust., sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, ECLI:EU:C:2025:283. Tra i commenti, *ex multis,* A. Adinolfi, *The Concept of Citizenship after Commission/Malta: Towards a New Narrative on the Abuse of EU Law?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2026, sezione speciale The EU Citizenship as an Element of European Identity; G. Di Federico, *Union Citizenship and National Identity. The Constitutional Conundrums Raised by Commission/Malta*, ivi; F. Casolari, *«To be or not to be: that is the question». Notes on the Idea of European Union Citizenship in Commission/Malta*, ivi; S. Rodin, *Citizenship, Identity and Values – Reflections on Commission/Malta*, ivi; F. Strumia, *Twice a Missed Chance: On Citizenship, Agency and Movement in Commission v. Malta (Citizenship for Sale)*, in *MJECL*, n. 1, 2026, p. 96 ss.; S. Poli, L. Lonardo, *The Attribution of National Citizenship by Member States and its Impact on EU Values*, in *Federalismi*, n. 1, 2026, p. 135 ss.; S. Barbieri, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2025, p. 338 ss.; R. O'Neill, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2025, p. 463 ss.; D. Kochenov, G. Íñiguez, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *ELR* n. 4, 2025, p. 455 ss.; M. Chamon, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, ivi, p. 475 ss.; E. Spaventa, *Cittadinanza europea e solidarietà*, in *Eurojus*, n. 2, 2025, p. 226 ss.; U. Villani, *La Corte di giustizia dinanzi alla «cittadinanza (di Malta) in vendita»*, in *RCE* n. 2, 2025, p. 563 ss.; J. Hoeksma, *Moral High Ground and Legal Analysis: On Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 16 maggio 2025; K. Lamprinoudis, *Money Cannot Buy Everything! Catharsis Reached in the Commission v. Malta Tragedy?*, ivi, 15 maggio 2025; S. Poli, *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, ivi, 13 maggio 2025; J. Coudron, *Not Yours to Sell: The Long-Awaited Commission v. Malta Judgment (Case C-181/23)*, ivi, 12 maggio 2025.

Nel dibattito anteriore alla pronuncia, v. J.H.H. Weiler, *Commission v Malta (Citizenship for Sale): Who of the Two Is Selling European Values?*, in D.V. Kochenov, M. Sumption

La sentenza segna un'evoluzione significativa della funzione giuridica della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione. La novità consiste nel fatto che la solidarietà viene proiettata oltre gli specifici settori materiali nei quali aveva trovato applicazione nella giurisprudenza precedente. Nelle cause in materia di migrazione e asilo, infatti, la solidarietà era servita come criterio per valutare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi stabiliti dalla disciplina europea di settore. In materia energetica, invece, essa era stata impiegata per verificare se le istituzioni dell'Unione avessero adeguatamente considerato gli interessi degli Stati membri coinvolti e le loro eventuali condizioni di vulnerabilità. In *Commissione c. Malta*, la solidarietà assume una portata differente: non opera soltanto all'interno di una competenza già esercitata dall'Unione, ma concorre a giustificare il controllo europeo sull'esercizio di una competenza rimasta, in linea di principio, riservata agli Stati membri[70].

La causa trae origine dal programma maltese di cittadinanza per investimento, uno dei cosiddetti sistemi di *golden passports*. In base alla normativa del 2020, cittadini di Paesi terzi potevano ottenere la cittadinanza maltese – e, automaticamente, la cittadinanza dell'Unione – effettuando una serie di pagamenti e investimenti predeterminati. Il programma prevedeva formalmente anche un periodo di residenza legale, pari a trentasei mesi e riducibile a dodici mediante un contributo più elevato. Tuttavia, non richiedeva una presenza fisica continuativa a Malta: questa era necessaria essenzialmente per la raccolta dei dati biometrici e per il giuramento di fedeltà. Erano inoltre previsti controlli sull'affidabilità del richiedente, diretti soprattutto a tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza e la reputazione internazionale di Malta[71].

Secondo la Commissione, la competenza degli Stati membri nel determinare le condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale non è illimitata, ma deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione. La concessione della cittadinanza maltese produce infatti effetti in tutti gli Stati membri, poiché comporta automaticamente l'acquisto dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi. La sua attribuzione attraverso un programma

e M. van den Brink (eds.), *Investment Migration in Europe and the World: Current Issues*, Hart Publishing, 2025, p. 395 ss.; D. Sarmiento e G. Íñiguez, *Investor Citizenship under EU Law: Recent Trends and Constitutional Implications*, ivi, p. 351 ss.; D.V. Kochenov ed E. Basheska, *It's All about Blood, Baby! The EU's Attack against Investment Migration in the Context of EU Law, International Law and the War in Ukraine*, ivi, p. 363 ss.

[70] J.H.H. Weiler, *Commission v Malta (Citizenship for Sale): Who of the Two Is Selling European Values?*, in D.V. Kochenov, M. Sumption e M. van den Brink (a cura di), *Investment Migration in Europe and the World: Current Issues*, Hart Publishing, 2025, p. 395 ss. Si v. anche in senso critico, G. Di Federico, *Union Citizenship and National Identity. The Constitutional Conundrums Raised by Commission v Malta*, cit.

[71] Causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, cit., punti 102-114.

di natura meramente transattiva avrebbe pertanto compromesso l'integrità della cittadinanza dell'Unione e la fiducia reciproca tra gli Stati membri. La Commissione fondava il ricorso in infrazione sul combinato disposto dell'art. 20 TFUE, relativo alla cittadinanza europea, e dell'art. 4, par. 3, TUE, che sancisce il principio di leale cooperazione. A suo giudizio, la concessione sistematica della cittadinanza in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza l'esistenza di un legame effettivo tra il richiedente e Malta, trasformava la cittadinanza nazionale ed europea in un bene commerciabile. Il carattere essenzialmente transazionale del programma sarebbe stato dimostrato, tra l'altro, dalla debolezza del requisito della residenza e dal fatto che i controlli individuali riguardavano prevalentemente la sicurezza del richiedente, non la formazione di un autentico rapporto con la comunità maltese[72].

Malta contestava questa ricostruzione. Pur riconoscendo che le competenze nazionali devono essere esercitate nel rispetto del diritto dell'Unione, sosteneva che l'attribuzione della cittadinanza rientrasse in una prerogativa sovrana strettamente collegata all'identità nazionale, tutelata dall'art. 4, par. 2, TUE. Né il diritto dell'Unione, né il diritto internazionale imporrebbero agli Stati di subordinare la naturalizzazione all'esistenza di un "legame effettivo" o *genuine link*. Inoltre, secondo Malta, il programma non determinava una concessione automatica e incondizionata della cittadinanza, poiché ogni domanda era sottoposta a controlli e all'approvazione delle autorità nazionali. Un intervento dell'Unione sarebbe stato ammissibile, nella prospettiva maltese, soltanto in presenza di una violazione grave, generale e sistematica dei valori o degli obiettivi dell'UE[73].

Nelle conclusioni, l'Avvocato generale Collins propose alla Corte di respingere il ricorso[74] posto che la Commissione non aveva dimostrato l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un obbligo di subordinare la concessione della cittadinanza nazionale a un *genuine link*. Anche il richiamo al diritto internazionale era inadeguato a supportare la tesi della Commissione: il criterio del legame effettivo elaborato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm*[75] riguardava principalmente l'opponibilità internazionale

[72] *Ibidem*, punti 42-62.

[73] *Ibidem*, punti 63-78.

[74] Conclusioni dell'AG Collins, 4 ottobre 2024, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2024:849, punti 44 e 55-57. Si v. per tutti, S. Coutts, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a "Single European Polity": The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2024, p. 818 ss.

[75] CIG, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Second Phase*, in *I.C.J. Reports*, 1955, p. 4 ss., spec. p. 23, nella quale la Corte internazionale di giustizia ha descritto la cittadinanza come un vincolo giuridico fondato su un fatto sociale di appartenenza e su un collegamento effettivo tra l'individuo e lo Stato. La portata della pronuncia resta tuttavia controversa: il criterio del *genuine link* fu impiegato ai fini dell'opponibilità della citta-

della cittadinanza, non le condizioni della sua acquisizione. In assenza di una norma europea comune, spettava quindi a ciascuno Stato membro stabilire i criteri di naturalizzazione.

Prima della sentenza, il problema centrale sembrava dunque essere se gli effetti europei della cittadinanza nazionale fossero sufficienti a sottoporre le scelte statali a limiti sostanziali derivanti dagli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE. Più precisamente, la Corte era chiamata a stabilire se il diritto dell'Unione vietasse di per sé una procedura di naturalizzazione prevalentemente transazionale oppure se, in mancanza di una disciplina europea e di un obbligo giuridico di *genuine link*, la materia dovesse rimanere nella sfera di autonomia degli Stati membri.

La Corte, nell'accogliere il ricorso, pur riprendendo in larga parte l'impostazione della Commissione, sviluppa un percorso argomentativo parzialmente diverso e più strettamente ancorato alla struttura costituzionale dell'ordinamento dell'Unione, evitando di trasformare il legame effettivo in una condizione autonoma e generalizzata di validità delle naturalizzazioni nazionali[76].

dinanza e dell'esercizio della protezione diplomatica nei confronti di un altro Stato, non quale condizione generale di validità dell'attribuzione della cittadinanza. Sul punto v. S. Marinai, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *DUE,* nn. 3-4, 2023, p. 467 ss., spec. p. 472.

[76] Con specifico riferimento alla sentenza *Commissione c. Malta*, non vi è consenso sul fatto che l'interpretazione accolta dalla Corte corrispondesse correttamente al diritto vigente prima della pronuncia. Secondo K. Lamprinoudis, *Money Cannot Buy Everything! Catharsis Reached in the Commission v. Republic of Malta Tragedy?*, in *EU Law Live*, 15 maggio 2025, il «rapporto speciale di solidarietà e buona fede» richiamato dalla Corte rappresenterebbe una formulazione rinnovata del *genuine link*; v. altresì J. Coudron, *Not Yours to Sell: The Long-Awaited Commission v. Malta Judgment (Case C-181/23)*, in *EU Law Live*, 12 maggio 2025, che si interroga sulla possibilità che la sentenza imponga ormai alle legislazioni nazionali in materia di naturalizzazione di prevedere un requisito di collegamento effettivo.

L.D. Spieker, *It's Solidarity, Stupid! In Defence of Commission v Malta*, in *Verfblog*, 7 maggio 2025, riconduce invece il *genuine link* a un principio generale del diritto internazionale pubblico, espressivo del divieto di abuso del diritto; v. anche L.D. Spieker, F. Weber, *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union, and Nationality Law*, in *Yearbook of European Law*, vol. 43, 2024, p. 54 ss. Secondo L.J. Wagner, *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and Its Discontents*, in *VerfBlog*, 26 maggio 2025, il riconoscimento di una cittadinanza nell'ordinamento dell'Unione presupporrebbe che essa sia stata attribuita conformemente al diritto internazionale e sia da questo riconosciuta. Qualora il *genuine link* fosse effettivamente qualificabile come principio generale del diritto internazionale pubblico, la sua osservanza potrebbe dunque essere richiesta dal diritto dell'Unione in forza della norma costituzionale che impone a quest'ultima il rigoroso rispetto del diritto internazionale; in questa prospettiva, potrebbe richiamarsi per analogia la giurisprudenza relativa al Sahara occidentale e, in particolare, Corte giust., sentenza del 4 ottobre 2024, causa C-779/21 P, *Commissione c. Front Polisario*, ECLI:EU-

La pronuncia compie un passo ulteriore rispetto alla giurisprudenza precedente. In *Micheletti*, la Corte aveva affermato che spetta a ogni Stato membro stabilire le condizioni di acquisto e perdita della propria cittadinanza, nel rispetto del diritto dell'Unione, impedendo agli altri Stati di subordinare il riconoscimento della cittadinanza così attribuita a condizioni ulteriori.[77] Nelle successive sentenze *Rottmann*, *Tjebbes* e *Wiener Landesregierung*, il controllo europeo aveva riguardato soprattutto decisioni nazionali capaci di determinare la perdita dello *status* e dei diritti del cittadino dell'Unione[78]. In tali casi, l'intervento del diritto dell'Unione trovava una giustificazione immediata nella necessità di proteggere il singolo dalle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla privazione dello status europeo.

In *Commissione c. Malta*, invece, il controllo riguarda l'acquisto della cittadinanza. Non vi è un individuo da proteggere contro la perdita dei diritti europei; è in discussione, al contrario, la concessione di tali diritti a nuovi soggetti. La giustificazione dell'intervento dell'Unione assume quindi una natura più marcatamente sistemica: non è diretta a tutelare la posizione individuale del cittadino, ma l'integrità della cittadinanza dell'Unione e i presupposti sui quali si fonda il suo riconoscimento in tutti gli Stati membri.

A tale estensione corrisponde un duplice "salto" qualitativo: un «salto di solidarietà», perché il valore viene proiettato oltre i settori nei quali trova una specifica concretizzazione normativa; e in definitiva anche un «salto di

:C:2024:835, punto 173. Per una ricostruzione di tali orientamenti v. R. O'Neill, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2025, p. 463 ss., spec. pp. 469-470.

Sulla portata della nozione dopo la sentenza *Commissione c. Malta* v., inoltre, A. Adinolfi, *The Concept of Citizenship after Commission v Malta: Towards a New Narrative on the Abuse of EU Law?*, cit., p. 8, la quale osserva che la Corte, pur evitando di richiamare espressamente il *genuine link*, lo avrebbe fatto rientrare «dalla porta di servizio» attraverso il riferimento al «rapporto speciale di solidarietà e buona fede» tra lo Stato e il cittadino. V. anche, C. Honorati, *A piccoli passi verso una nozione autonoma di cittadinanza europea: il concetto di «legame effettivo»*, in *Papers di diritto europeo*, numero speciale, 2026, p. 85 ss., che, muovendo dalle applicazioni del collegamento effettivo nella giurisprudenza sulle prestazioni sociali, ne prospetta la progressiva emersione quale principio generale del diritto dell'Unione in materia di status personali e quale parametro implicito di legittimità dello *status civitatis* europeo; nonché S. Marinai, *From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence*, ivi, p. 97 ss., secondo il quale la Corte non avrebbe tuttavia sancito, in termini espressi e generalizzabili, il *genuine link* quale condizione necessaria per l'acquisto della cittadinanza, avendo piuttosto concentrato il proprio giudizio sulla natura meramente transattiva del programma maltese.

[77] Corte giust., sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295, punto 10.

[78] Corte giust., sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104; sentenza del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, ECLI:EU:C:2019:189; sentenza del 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

competenza», perché esso concorre a sottoporre al controllo dell'Unione le regole nazionali sull'acquisto della cittadinanza.

La Corte sviluppa il proprio ragionamento attraverso una progressione argomentativa particolarmente significativa.

Essa muove, anzitutto, dalla constatazione che l'Unione offre ai propri cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, il cui funzionamento presuppone la fiducia reciproca tra gli Stati membri e il mutuo riconoscimento. Proprio in tale spazio si inserisce la cittadinanza dell'Unione, che, derivando automaticamente dalla cittadinanza nazionale, produce effetti che travalicano l'ordinamento dello Stato membro che la concede e si impongono anche agli altri Stati membri. Ne deriva che la decisione di uno Stato in materia di naturalizzazione non resta confinata alla sua sfera interna, ma incide sull'intero ordinamento dell'Unione.

È a questo punto che la Corte collega la fiducia reciproca alla solidarietà. L'automatico riconoscimento degli effetti della cittadinanza nazionale è possibile solo perché gli Stati membri condividono una concezione della cittadinanza come rapporto non meramente formale, ma fondato su solidarietà, lealtà e reciprocità di diritti e doveri tra lo Stato e i suoi cittadini. La solidarietà diviene così il presupposto sostanziale della fiducia reciproca: gli Stati accettano di riconoscere automaticamente i cittadini degli altri Stati membri perché presuppongono che dietro l'attribuzione della cittadinanza vi sia un autentico rapporto di appartenenza politica e non una mera transazione economica. La vendita della cittadinanza, allora, rompe la catena logica su cui si fonda l'intero sistema. Se la cittadinanza nazionale, e quindi quella europea, può essere ottenuta in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, essa viene privata della sua dimensione solidaristica e trasformata in un bene commerciabile. Ciò non compromette soltanto il significato costituzionale della cittadinanza dell'Unione, ma incrina anche la fiducia reciproca che consente agli Stati membri di riconoscere automaticamente gli effetti delle decisioni altrui. Per questa ragione, la commercializzazione della cittadinanza finisce per mettere in discussione il funzionamento stesso dell'ordinamento europeo come spazio comune fondato su integrazione, reciprocità e solidarietà.

Sebbene alcuni autori abbiano dato rilievo particolare al concetto di reciproca fiducia[79], come il vero nodo centrale della sentenza, pare, invece che

[79] Secondo R. O'Neill, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2025, p. 463 ss., il vero elemento innovativo della sentenza è l'aver elevato il principio di *mutual trust* a fondamento della cittadinanza dell'Unione. L'autore osserva come elemento innovativo il fatto che il riconoscimento automatico della cittadinanza europea presuppone che gli Stati membri possano confidare reciprocamente nel fatto che ciascuno di essi attribuisce la nazionalità nel rispetto di un legame autentico di

questa sia al più il presupposto operativo del valore di solidarietà, vero cuore della vicenda, concretizzato dall'istituto della cittadinanza. La Corte torna ripetutamente sulla solidarietà perché vuole attribuirle una funzione fondativa dell'intero edificio europeo, che passa anche attraverso la cittadinanza europea.

La Corte, infatti, non si limita a dire che gli Stati membri devono fidarsi gli uni degli altri; cerca piuttosto di spiegare perché tale fiducia sia possibile e perché abbia un valore costituzionale. Non è casuale che la Corte richiami la solidarietà come elemento "alla base stessa del processo di integrazione"[80]; definisca il vincolo di cittadinanza come un "particolare rapporto di solidarietà e di lealtà"; colleghi la reciprocità di diritti e doveri proprio a tale rapporto solidaristico; e faccia derivare da esso il limite all'esercizio della competenza statale in materia di cittadinanza.

La solidarietà rappresenta il concetto che consente di tenere insieme i diversi passaggi del ragionamento della Corte, assumendo una pluralità di funzioni. Anzitutto, essa svolge una funzione identitaria e costituzionale: attraverso la cittadinanza, la Corte definisce la natura solidaristica dell'Unione, intesa non come una mera organizzazione economica o un semplice spazio di cooperazione tra Stati, bensì come un ordinamento fondato sull'integrazione, sull'appartenenza reciproca e sulla condivisione di valori comuni. La cittadinanza dell'Unione rappresenta, dunque, uno dei principali luoghi in cui tali valori si concretizzano giuridicamente, traducendosi in diritti, partecipazione democratica e appartenenza all'ordinamento europeo[81].

Parallelamente, la solidarietà svolge una funzione sistemica. La Corte la utilizza, infatti, per spiegare perché la competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, pur rimanendo loro riservata, non possa essere considerata illimitata e debba essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione[82]. La Corte afferma che la cittadinanza dell'Unione si fonda sui valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al fatto che nessuno di essi eserciti la propria competenza in materia di cittadinanza in modo manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione[83]. In tale prospettiva, la solidarietà diviene il presupposto che rende possibile il riconoscimento reciproco degli effetti della

solidarietà e buona fede con i propri cittadini. Secondo O'Neill, la Corte utilizza così la mutua fiducia come strumento costituzionale capace di giustificare un controllo europeo su una materia formalmente riservata agli Stati membri, trasformando la cittadinanza dell'Unione da status puramente derivato a elemento strutturale dell'ordine costituzionale dell'UE.

[80] *Ibidem*, punti 89 e 92-94, spec. punto 93.

[81] *Ibidem*.

[82] *Ibidem*, punti 81-83 e 95.

[83] *Ibidem*, punto 95.

cittadinanza nazionale e, più in generale, il funzionamento dello spazio europeo senza frontiere interne. Gli Stati membri sono infatti tenuti a riconoscere la cittadinanza attribuita dagli altri Stati membri e ad accordare alle persone che ne beneficiano i diritti inerenti allo status di cittadino dell'Unione, ovvero lo stesso trattamento che riservano ai propri cittadini. Proprio perché la decisione adottata da uno Stato in materia di cittadinanza produce effetti in tutti gli altri ordinamenti nazionali, la Corte ritiene che un regime di naturalizzazione meramente transattivo sia idoneo a compromettere la fiducia reciproca sulla quale si fonda tale obbligo di riconoscimento[84] e la solidarietà ad esso correlata.

La solidarietà assume, inoltre, una funzione relazionale. La Corte individua il fondamento del vincolo di cittadinanza in un «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà» tra lo Stato e i suoi cittadini, caratterizzato dalla reciprocità di diritti e doveri. Essa precisa, inoltre, che il medesimo rapporto costituisce la base dei diritti e degli obblighi che i Trattati riservano ai cittadini dell'Unione[85].

La solidarietà si configura, in definitiva, come il vero filo rosso della sentenza: funge da substrato valoriale della cittadinanza e da criterio che giustifica i limiti posti all'esercizio della competenza statale.

Questa conclusione, di indubbia valenza costituzionale, sembra tuttavia sottendere ragioni più concrete, che la Corte – verosimilmente anche per ragioni di opportunità – non poteva espressamente affrontare, ma che sono state messe in luce dalla dottrina. I programmi di cittadinanza per investimento possono, infatti, generare rischi significativi per l'ordinamento europeo. La Commissione aveva già richiamato i problemi connessi alla sicurezza, al riciclaggio di denaro, alla corruzione e all'elusione fiscale[86]. È stato inoltre sostenuto che tali programmi potrebbero compromettere l'effettività della politica estera e di sicurezza comune, permettendo la naturalizzazione di cittadini di Paesi terzi – in particolare russi e bielorussi – destinatari di misure restrittive dell'Unione[87]. Allo stesso modo, il richiamo ai diritti politici connessi alla cittadinanza europea rende evidente il rischio di possibili interferenze con i processi democratici o una loro destabilizzazione.

Si comprende, allora, come la solidarietà in questo caso, intesa quale espressione del vincolo di appartenenza all'Unione, sia stata usata per giusti-

[84] *Ibidem*, punti 99-101, spec. punto 101.

[85] *Ibidem*, punti 96-97.

[86] Commissione europea, *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, COM(2019) 12 final, 23 gennaio 2019.

[87] Sul possibile rilievo degli obblighi derivanti dalla PESC, v. S. Poli, L. Lonardo, *The Attribution of National Citizenship by Member States and Its Impact on EU Values*, in *Federalismi*, n. 1, 2026, p. 135 ss.

ficare l'imposizione di limiti quando una prassi nazionale metta in pericolo o comprometta l'effettività di una politica europea o il funzionamento complessivo dell'ordinamento sovranazionale. In questa prospettiva, la solidarietà non si limita a presiedere alla distribuzione di responsabilità, oneri o sacrifici, ma esprime un'esigenza più ampia di preservazione della coesione dell'ordinamento europeo. Essa richiede che gli Stati membri, in quanto partecipi di una comunità politica e giuridica integrata, non esercitino le proprie prerogative unilaterali in modo tale da compromettere i presupposti strutturali del sistema comune.

Il valore della solidarietà sembra così offrire la giustificazione assiologica per estendere il controllo esercitato in base al diritto dell'Unione oltre i confini tradizionalmente riconosciuti alle competenze sovranazionali. Non si tratta, propriamente, di attribuire all'Unione nuove competenze, quanto di assoggettare l'esercizio delle competenze rimaste agli Stati membri al rispetto di esigenze sistemiche ricavate dalla struttura e dai valori dell'ordinamento europeo. Tale impostazione sembra, però, andare oltre il consolidato principio secondo cui le competenze nazionali devono essere esercitate nel rispetto del diritto dell'Unione[88]. In questo caso, infatti, il limite non deriva da obblighi già chiaramente definiti dal diritto primario o derivato, ma da obblighi solidaristici elaborati in via interpretativa per rispondere a esigenze che emergono in specifici contesti materiali. Si pone, allora, il rischio – già manifestatosi nella sentenza *Commissione c. Malta* – che un'interpretazione particolarmente ampia di tali esigenze produca un'espansione indiretta della sfera d'intervento dell'Unione: non attraverso una modifica formale del riparto delle competenze, ma mediante l'individuazione di nuovi limiti sostanziali all'esercizio delle competenze statali.

Proprio questa potenzialità espansiva impone cautela. Se la solidarietà *ex* art. 2 TUE potesse essere invocata, anche in assenza di una chiara base giuridica settoriale, per sottoporre a controllo qualsiasi scelta nazionale suscettibile di produrre effetti sull'ordinamento europeo, essa finirebbe per operare come una clausola generale di ampliamento delle competenze dell'Unione. Una conclusione simile sarebbe difficilmente conciliabile con il principio di attribuzione. L'impiego della solidarietà quale parametro di controllo sull'esercizio di competenze nazionali dovrebbe, pertanto, mantenere carattere eccezionale ed essere subordinato alla dimostrazione di un nesso sufficiente-

[88] F. Casolari, *«To Be or Not to Be: That Is the Question». Notes on the Idea of European Union Citizenship in Commission/Malta*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo *The EU Citizenship as an Element of European Identity*, 2026, spec. p. 12 ss., il quale evidenzia come la valorizzazione della solidarietà operata dalla Corte possa incidere sul riparto delle competenze e produrre effetti espansivi anche in settori diversi dalla cittadinanza.

mente diretto e concreto tra la misura statale contestata e la compromissione di un elemento strutturale dell'ordinamento dell'Unione.

Resta così aperto un interrogativo di fondo: la solidarietà sta forse assumendo la funzione del «valore dei valori»[89], ossia di un meta-valore capace di collegare, rendere operativi e, al tempo stesso, ampliare la portata degli altri valori sui quali si fonda l'Unione? Proprio la sua capacità di assicurare il sacrificio da parte degli Stati membri, in nome della coesione e del rafforzamento dell'intero sistema, di fronte a scenari nuovi di emergenza ne spiega la forza costituzionale, ma rende anche indispensabile definirne con rigore i presupposti e i limiti applicativi.

5. *Prospettive future*

Il rispetto del principio di attribuzione nell'impiego del valore solidaristico potrebbe essere agevolato dall'opera di concretizzazione compiuta dal legislatore europeo, come si è già osservato per il valore della democrazia. L'intervento di quest'ultimo diretto a conferire alla solidarietà contenuti giuridicamente determinati non esclude, in astratto, che la Corte di giustizia possa estendere ad altri ambiti il ragionamento seguito nella sentenza *Commissione c. Malta*, producendo ulteriori ampliamenti interpretativi della sfera d'intervento dell'Unione. Esso offre, tuttavia, un parametro normativo più determinato per individuare il contenuto e i limiti degli obblighi solidaristici. In tali ipotesi, alla Corte non spetta ricavare direttamente dal valore della solidarietà obblighi dal contenuto necessariamente indeterminato, bensì interpretare e garantire l'effettività di obblighi previamente specificati dal legislatore in attuazione di una finalità solidaristica da quest'ultimo normativamente definita.

È significativo osservare come tale processo di concretizzazione si realizzi, da un lato, mediante il ricorso a basi giuridiche settoriali espressamente connotate in senso solidaristico. Si pensi all'art. 194 TFUE, sulla cui base è stato costruito un articolato sistema di solidarietà nel settore del gas[90], all'in-

[89] L'espressione è di L.S. Rossi, *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *RTDE*, n. 3, 2020, p. 639 ss.

[90] SI v. regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas; regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, relativo allo stoccaggio del gas; regolamento (UE) 2024/1789 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativo ai mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno. Tutti questi atti sono fondati sull'art. 194, par. 2, TFUE. Su questo si legga, C.-F. Bergström, *EU Rulemaking in Response to Crisis: The Emergence of the Principle of*

terno del quale possono distinguersi tre forme di intervento: una solidarietà *emergenziale*, consistente nell'assistenza prestata allo Stato che non sia più in grado di assicurare l'approvvigionamento dei propri clienti protetti[91]; una solidarietà *preventiva*, fondata sugli obblighi coordinati di stoccaggio e ripartizione dei relativi oneri[92]; e una solidarietà di *coordinamento*, realizzata attraverso strumenti comuni di aggregazione della domanda e di acquisto congiunto del gas[93]. In termini costituzionali, gli obblighi che discendono da tale sistema possono essere definiti come reciproci quanto alla titolarità astratta, ma asimmetrici quanto all'attivazione, al contenuto e all'intensità. La loro *ratio* consiste nel richiedere allo Stato che, in ragione delle capacità e delle risorse disponibili nelle circostanze concrete, sia in grado di sostenerlo, un sacrificio temporaneo e proporzionato – ed è in ciò che risiede la natura solidaristica dell'obbligo –, allo scopo di proteggere lo Stato maggiormente esposto e, al contempo, di preservare la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione nel suo complesso. Si tratta, tuttavia, di un'asimmetria contingente e non strutturale: le posizioni dello Stato obbligato e dello Stato beneficiario sono reversibili al mutare delle circostanze. La solidarietà opera,

Energy Solidarity and Its Use, in *NJEL*, n. 2, 2023, p. 100; S. Villani, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi*, n. 5, 2023, p. 118 ss.; L. Marin, *Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity*, in G. Morgese (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers, 2023, p. 32 ss.

[91] Art. 13 del regolamento (UE) 2017/1938. Il meccanismo opera come misura di ultima istanza, dopo l'esaurimento degli strumenti previsti dal piano di emergenza, e impone agli Stati direttamente connessi di assicurare, dietro equa compensazione, l'approvvigionamento dei nel quadro della solidarietà. dello Stato richiedente. La disciplina è stata modificata e completata dall'art. 84 del regolamento (UE) 2024/1789, che ha introdotto, tra l'altro, regole suppletive applicabili in assenza di accordi bilaterali e il nuovo art. 13-*bis* sulla cooperazione volontaria tra Stati indirettamente connessi.

[92] Cfr. regolamento (UE) 2022/1032, che ha introdotto nel regolamento (UE) 2017/1938 gli artt. 6-*bis*–6-*quinquies*: essi disciplinano gli obiettivi e le traiettorie di riempimento dei depositi e prevedono, per gli Stati privi di impianti di stoccaggio, l'obbligo di concludere accordi con altri Stati membri o di adottare meccanismi equivalenti di condivisione degli oneri. La disciplina presenta una funzione preventiva, poiché anticipa la distribuzione degli obblighi e degli oneri rispetto al verificarsi di una crisi effettiva di approvvigionamento.

Sulla funzione del principio di precauzione nelle fasi prodromiche dell'emergenza e sulla sua capacità di giustificare interventi anticipati in presenza di rischi gravi, pur in assenza di piena certezza scientifica, v. F. Ferri, *The "Antechamber" of Emergencies: Insights from the Judicial Application of the Precautionary Principle at the Union Level*, in *NJEL*, n. 4, 2025, p. 47 ss.

[93] Cfr. artt. 42-49 del regolamento (UE) 2024/1789, che istituiscono un meccanismo permanente e volontario di aggregazione della domanda e di acquisto comune di gas naturale. La natura volontaria di tali strumenti li distingue dagli obblighi di prestazione propri della solidarietà emergenziale.

pertanto, come criterio di distribuzione differenziata degli oneri in funzione delle capacità disponibili, dell'esposizione al rischio e delle esigenze concrete di approvvigionamento.

Dall'altro lato, la concretizzazione da parte del legislatore si fonda su disposizioni che, pur non richiamando espressamente la solidarietà, consentono l'adozione di misure idonee a perseguirne le finalità. Si pensi all'adozione del *Cyber Solidarity Act*[94], diretto a rafforzare le capacità dell'Unione di rilevare le minacce e gli incidenti informatici, di prepararsi agli stessi e di assicurarvi una risposta coordinata, e basato sul combinato disposto degli artt. 173, par. 3, e 322, par. 1, lett. a), TFUE[95]. Il regolamento configura una solidarietà a carattere prevalentemente volontario e condizionato: l'adesione alle strutture comuni e l'attivazione della riserva europea di cybersicurezza dipendono, rispettivamente, dalla partecipazione degli Stati e dalla presentazione di una richiesta di assistenza; una volta compiute tali scelte, sorgono tuttavia obblighi determinati di cooperazione, condivisione delle informazioni, tutela della riservatezza, adozione delle misure necessarie a contenere l'incidente e collaborazione con i prestatori dei servizi di risposta[96]. La soli-

[94] Regolamento (UE) 2025/38 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che stabilisce misure intese a rafforzare la solidarietà e le capacità dell'Unione di rilevamento, preparazione e risposta alle minacce e agli incidenti informatici e modifica il regolamento (UE) 2021/694 (*Cyber Solidarity Act*). S. Villani, *The Cyber Solidarity Act: Framework and Perspectives for the New EU-Wide Cybersecurity Solidarity Mechanism Under the EU Legal System*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 2, 2025, p. 485 ss.

[95] La prima disposizione consente l'adozione, mediante procedura legislativa ordinaria, di misure specifiche destinate a sostenere le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione, escludendo tuttavia l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; la seconda fornisce la base per l'adozione delle regole finanziarie relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio dell'Unione.

[96] Si veda il regolamento (UE) 2025/38, artt. 3-8 e 14-18. In particolare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, i poli informatici nazionali e transfrontalieri aderiscono su base volontaria al sistema europeo di allerta per la cybersicurezza; qualora uno Stato decida di parteciparvi, esso deve designare o istituire un polo informatico nazionale (art. 4, par. 1) e, ove benefici del sostegno finanziario dell'Unione, si impegna a chiederne la partecipazione a un polo transfrontaliero (art. 4, par. 4). I membri dei relativi consorzi sono tenuti a disciplinare mediante accordo scritto la condivisione delle informazioni (artt. 5 e 6), a cooperare con le reti operanti a livello dell'Unione e a trasmettere senza indebito ritardo le informazioni relative a incidenti su vasta scala, potenziali o in corso (art. 7), nonché a garantire la sicurezza e la riservatezza dei dati condivisi (art. 8). La riserva dell'UE per la cybersicurezza è invece mobilitata su richiesta degli utenti individuati dal regolamento (artt. 14 e 15); il beneficiario deve adottare tutte le misure adeguate ad attenuare gli effetti dell'incidente, fornire le informazioni necessarie alla valutazione della richiesta, utilizzare i servizi esclusivamente per le finalità previste e presentare, al termine dell'intervento, una relazione sui risultati conseguiti (artt. 15, parr. 2 e 5, e 16, parr. 2, 8 e 9). L'art. 18 prevede, infine, il sostegno finanziario dell'Unione, sotto forma di sovvenzioni, all'assistenza tecnica prestata da uno Stato membro a un altro, senza tuttavia istituire un obbligo generale di prestare tale assistenza.

darietà viene così tradotta in un rapporto giuridico organizzato, del quale il legislatore individua i soggetti, i presupposti di attivazione, le risorse disponibili e le modalità di ripartizione degli oneri. Il legislatore istituzionalizza, in altri termini, la preparazione solidaristica alla crisi, muovendo dalla considerazione che la vulnerabilità informatica di uno Stato o di un'infrastruttura critica possa produrre conseguenze per la sicurezza e per il funzionamento dell'Unione nel suo complesso. In questo caso, la solidarietà non costituisce la base giuridica dell'atto, ma rappresenta la *ratio* delle norme attraverso le quali le capacità nazionali vengono coordinate e poste al servizio di una risposta comune.

I due esempi mostrano così differenti modalità di concretizzazione legislativa della solidarietà, che acquista contenuti determinati entro il perimetro di competenze attribuite. La mediazione legislativa contribuisce così a contenere il rischio che il valore si trasformi in una fonte autonoma di competenza.

Tuttavia, l'intervento legislativo, anziché limitarsi a precisare il contenuto degli obblighi solidaristici, solleva nuove e ulteriori questioni problematiche. Ciò si verifica, in particolare, quando misure dirette a perseguire finalità solidaristiche vengono adottate sulla base di clausole emergenziali, segnatamente dell'art. 122 TFUE[97], e tale disposizione, anziché essere utilizzata per rispondere temporaneamente a una situazione economica eccezionale, tende a divenire il fondamento di interventi strutturali oppure non immediatamente riconducibili al suo ambito materiale[98].

La successione delle crisi ha, del resto, determinato un ricorso sempre più frequente all'art. 122 TFUE. La disposizione è stata utilizzata durante la crisi dei debiti sovrani per istituire il Meccanismo europeo di stabilizza-

[97] Sull'art. 122 TFUE, v. J. Debande, I*nternalising Crisis Borrowing in EU Budgetary Governance through the Own Resources Decision,* EmergEU Working Paper Series, n. 2, 2026; R. Mańko, *Legal Bases in Article 122 TFEU: Tackling Emergencies through Executive Acts*, European Parliamentary Research Service, 2025; D. Calleja, T.M. Rusche, T. Shipley, *EU Emergency – Call 122? On the Possibilities and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis*, in *CJEL*, n. 3, 2024, p. 520 ss.; M. Chamon, *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, European Parliament, 2023; F. Sciaudone, *Art. 122 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1310 ss.

[98] Sulla natura emergenziale dell'art. 122 TFUE e sui rischi derivanti dalla progressiva normalizzazione degli strumenti adottati sulla sua base, cfr. M. Bonelli, *The EU's Response to Internal Crises and Emergencies: Tools, Competences, Policy Directions, and Institutional Balance*, EmergEU Working Paper Series, n. 1, 2026; M. Chamon, *The Rise of Article 122 TFEU: On Crisis Measures and the Paradigm Change*, in *VerfBlog*, 1° febbraio 2023; B. de Witte, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*, n. 1, 2022, p. 3 ss.

zione finanziaria[99]; durante la pandemia, per introdurre lo strumento SURE a sostegno dell'occupazione[100] e lo strumento europeo per la ripresa posto alla base di *NextGenerationEU*[101]; durante la crisi energetica, per disporre la riduzione coordinata della domanda di gas[102], contrastare l'aumento dei prezzi dell'energia[103], organizzare gli acquisti congiunti e la solidarietà nel settore del gas[104], accelerare le autorizzazioni relative alle energie rinnovabili[105] e istituire un meccanismo di correzione del mercato del gas[106]; e, più recentemente, per finanziare gli investimenti comuni nel settore della difesa mediante lo strumento *SAFE*[107] e per assicurare l'immobilizzazione degli asset della Banca centrale russa[108].

Come noto, l'art. 122 TFUE concentra il potere decisionale nel Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, senza attribuire al Parlamento europeo un ruolo deliberativo. Il ricorso sempre più frequente ed esteso a tale base giuridica può pertanto sottoporre alla Corte

[99] Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, fondato sull'art. 122, par. 2, TFUE.

[100] Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19, fondato sull'art. 122, parr. 1 e 2, TFUE.

[101] Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, fondato sull'art. 122 TFUE. Sui profili problematici di esclusione del Parlamento si v. M. Chamon, *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, in *CMLR*, n. 6, 2024, p. 1501 ss.; M. Buti, S. Fabbrini, *Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or just a Big One-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4, 2023, p. 676 ss.

[102] Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

[103] Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia.

[104] Regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che rafforza la solidarietà attraverso un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri di gas.

[105] Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabi.

[106] Regolamento (UE) 2022/2578 del Consiglio, del 22 dicembre 2022, che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati.

[107] Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

[108] Regolamento (UE) 2025/2600 del Consiglio, del 12 dicembre 2025, relativo a misure di emergenza per affrontare le gravi difficoltà economiche causate dalle azioni della Russia nel contesto della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina.

questioni riguardanti, da un lato, la tutela del principio democratico e dell'equilibrio istituzionale, quando la scelta dell'art. 122 TFUE in luogo di una base giuridica ritenuta più appropriata determina sistematicamente l'estromissione del Parlamento; dall'altro, la stessa funzione costituzionale della solidarietà, quando il ricorso all'art. 122, parr. 1 e 2, TFUE, in luogo della pertinente base giuridica settoriale, consente di adottare a maggioranza qualificata misure che avrebbero altrimenti richiesto l'unanimità. Il problema non consiste, di per sé, nell'imposizione di un obbligo solidaristico allo Stato dissenziente, poiché la solidarietà non presuppone necessariamente il consenso di tutti; consiste, piuttosto, nel rischio che essa, unitamente al richiamo a circostanze economiche eccezionali, venga invocata per giustificare l'elusione del riparto delle competenze e delle procedure decisionali stabilite dai Trattati.

Entrambi i profili sono attualmente sottoposti all'esame della Corte di giustizia, sebbene in relazione ad atti differenti. Da un lato, il Parlamento europeo ha impugnato il regolamento *SAFE*, sostenendo che, alla luce della sua finalità e del suo contenuto, l'atto non soddisfi le condizioni per il ricorso all'art. 122 TFUE e avrebbe dovuto essere fondato sull'art. 173 TFUE, relativo alla politica industriale, con conseguente partecipazione del Parlamento alla procedura legislativa ordinaria; esso lamenta inoltre l'insufficienza della motivazione fornita dal Consiglio a sostegno della base giuridica prescelta[109]. Dall'altro lato, l'Ungheria ha impugnato il regolamento relativo all'immobilizzazione degli attivi della Banca centrale russa – impugnato anche dalla Banca centrale russa dinanzi al Tribunale[110] – contestando l'idoneità dell'art. 122, par. 1, TFUE a fondare le misure adottate e, in particolare, la sussistenza dei relativi presuppo-

[109] Corte giust., causa pendente C-560/25, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ricorso proposto il 20 agosto 2025. Il Parlamento ha chiesto che, in caso di annullamento, gli effetti del regolamento siano mantenuti fino alla sua sostituzione con un atto adottato sulla base giuridica appropriata. V. sul punto L. Grossio, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss. F. Costamagna, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2025, p. 14 ss.

[110] Contro il medesimo regolamento è stato proposto anche il ricorso della Banca centrale russa che contesta, tra l'altro, l'incompetenza del Consiglio, lo sviamento di potere, l'elusione della base giuridica prevista per le misure restrittive, il carattere potenzialmente indefinito dell'immobilizzazione e la violazione del diritto di proprietà e dell'immunità degli Stati. V. Trib., causa pendente T-150/26, *Banque de Russie c. Consiglio*, ricorso proposto il 27 febbraio 2026. Su quest'ultimo ricorso, e sulle sue connessioni con l'azione promossa dall'Ungheria, cfr. S. Barbieri, *C'è un giudice a Lussemburgo. Il ricorso della Banca di Russia contro il regolamento (UE) 2025/2600*, in *RCE*, n. 2, 2026; Id., *L'art. 122, par. 1, TFUE tra discrezionalità del Consiglio e competenze dell'Unione: il regolamento 2025/2600 sul congelamento degli asset russi*, in *BlogDUE*, 18 marzo 2026.

sti di applicazione[111]. Secondo lo Stato ricorrente, l'atto avrebbe natura sostanzialmente restrittiva e avrebbe pertanto dovuto essere adottato sulla base degli artt. 29 TUE e 215 TFUE, secondo una procedura nella quale l'opposizione ungherese avrebbe impedito l'adozione della misura[112].

Ne consegue che la concretizzazione della solidarietà attraverso misure adottate sulla base dell'art. 122 TFUE, anziché limitarsi ad agevolare il compito della Corte nell'individuazione e nella garanzia di obblighi già determinati dal legislatore, solleva una questione logicamente preliminare: occorre stabilire entro quali limiti tale base giuridica possa essere utilizzata, quali situazioni economiche ne consentano l'attivazione e se le singole misure adottate presentino un collegamento sufficientemente diretto con esse. La Corte è dunque chiamata, prima ancora che a garantire l'effettività degli obblighi solidaristici stabiliti dal diritto derivato, a verificare la legittimità del processo mediante il quale la solidarietà è stata tradotta in norme vincolanti.

Tale verifica sottende, a sua volta, questioni di carattere costituzionale che interessano diversi valori fondanti dell'ordinamento europeo: lo Stato di diritto, sotto il profilo del rispetto del principio di attribuzione e delle procedure stabilite dai Trattati; la democrazia, con riguardo alla tutela delle prerogative del Parlamento europeo; e la solidarietà, quanto alla sua capacità di orientare decisioni maggioritarie e una distribuzione differenziata degli oneri della crisi.

A ciò si aggiunge un ulteriore filone giurisdizionale relativo al regolamento (UE) 2022/1854 concernente l'intervento di emergenza contro i prezzi elevati dell'energia e fondato sull'art. 122, par. 1, TFUE[113]. In questo caso, la questione non è giunta alla Corte di giustizia mediante un ricorso diretto contro l'atto dell'Unione, ma è emersa anzitutto dinanzi ai giudici nazionali, aditi dalle imprese interessate contro le misure interne di attuazione del regolamento. Sono così pervenuti alla Corte tre rinvii pregiudiziali, provenienti

[111] Corte giust., causa pendente C-186/26, *Ungheria c. Consiglio*, ricorso proposto il 9 marzo 2026.

[112] Si v. in questo senso A. Nato, *Profili critici del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sugli assets russi: strumento a tutela dell'Unione economica e monetaria o misura restrittiva?*, in *Eurojus,* n. 2, 2026, p. 1 ss.

[113] Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia. V., in particolare, gli artt. 14–18, relativi al contributo temporaneo di solidarietà.

dal Belgio, dall'Irlanda[114] e dall'Italia[115], concernenti, con diversa ampiezza, la validità e l'interpretazione del regolamento, nonché la compatibilità delle discipline nazionali di attuazione con il diritto dell'Unione. Le controversie investono, da un lato, la possibilità di utilizzare l'art. 122, par. 1, TFUE per introdurre un contributo di solidarietà avente effetti sostanzialmente tributari e, dall'altro, il rispetto dei principi di eguaglianza, proporzionalità, certezza del diritto, irretroattività e tutela della proprietà.

I tre rinvii pongono, dunque, problemi costituzionali tra loro complementari. I rinvii belga e irlandese investono anche la validità del regolamento e, pertanto, il potere dell'Unione di imporre, mediante l'art. 122 TFUE, un sacrificio economico solidaristico, nonché i limiti entro i quali gli Stati pos-

[114] Corte cost. belga, rinvio pregiudiziale del 16 maggio 2024, causa C-358/24, *Varo Energy Belgium e a.* Il rinvio comprende nove questioni concernenti: la validità delle disposizioni del regolamento (UE) 2022/1854 relative al contributo temporaneo di solidarietà alla luce dell'art. 122, par. 1, TFUE; la qualificazione del contributo belga, calcolato forfettariamente in rapporto ai quantitativi di prodotti petroliferi immessi in consumo, come «misura nazionale equivalente»; la sua compatibilità con i diritti garantiti dagli artt. 15, 16 e 17 della Carta e con le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi; il rispetto dei principi di eguaglianza, proporzionalità, certezza del diritto e irretroattività; nonché la possibile qualificazione del prelievo alla luce degli artt. 30, 107, 108 e 110 TFUE. V. inoltre High Court (Irlanda), rinvio pregiudiziale del 1° agosto 2024, causa C-533/24, *Vermilion Energy Ireland e a.*, che investe anch'esso la validità e l'interpretazione del regolamento, nonché la compatibilità della normativa nazionale di attuazione con il diritto dell'Unione.

[115] Corte cost., ord. 7 febbraio 2025, n. 21, causa C-153/25, *Acea Produzione e a.*. La Corte ha chiesto se il regolamento (UE) 2022/1854 osti alla disciplina contenuta nell'art. 1, commi 115-119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui il contributo temporaneo di solidarietà è applicato anche a operatori economici ulteriori rispetto a quelli operanti nei settori dell'estrazione di petrolio greggio e gas naturale, della produzione di carbone e della raffinazione. Il rinvio ha natura esclusivamente interpretativa e non investe direttamente la validità del regolamento né la scelta dell'art. 122 TFUE come base giuridica. Si legga S. Barbieri, *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale,* in *Unione europea e diritti,* n. 2, 2025, il quale sottolinea come, sebbene la Corte costituzionale non abbia sottoposto una questione di validità in relazione al regolamento, essa «ripropone i sospetti sull'invalidità del regolamento (UE) 2022/1854 come elementi di interpretazione dello stesso» (p. 26).

Il rinvio italiano si inserisce, peraltro, in un contenzioso costituzionale già sviluppatosi intorno ai prelievi straordinari imposti alle imprese energetiche. Si v. le sentenze n. 111 del 2024 e n. 135 del 2026, in cui la Corte costituzionale si è pronunciata sul contributo contro il caro bollette introdotto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022, riconoscendo che l'eccezionale incremento dei prezzi dell'energia e le conseguenti esigenze solidaristiche potessero giustificare un'imposizione selettiva e temporanea, ferma restando la necessità che la struttura del prelievo rispettasse i principi di ragionevolezza e capacità contributiva. La controversia oggetto del rinvio pregiudiziale nella causa *Acea Produzione* riguarda, tuttavia, il distinto e successivo contributo temporaneo di solidarietà previsto dalla legge n. 197 del 2022 in attuazione del regolamento (UE) 2022/1854. Tra i giudizi sussiste pertanto una continuità sostanziale, ma non un'identità normativa.

sono configurarne diversamente la struttura. Il rinvio italiano riguarda, invece, l'interpretazione dell'atto e il margine riconosciuto allo Stato membro nell'ampliare la platea dei soggetti chiamati a sopportare tale sacrificio. Nei primi due casi viene direttamente in rilievo il principio di attribuzione; nel terzo, il rapporto tra l'obiettivo solidaristico perseguito dal regolamento e la discrezionalità nazionale nella distribuzione degli oneri.

Anche in questo caso, alla Corte spetta verificare se la finalità solidaristica possa giustificare tale distribuzione asimmetrica degli oneri e, soprattutto, se essa sia stata realizzata nel rispetto delle competenze dell'Unione e delle garanzie riconosciute ai soggetti incisi[116].

[116] Interessante la lettura di K. Lenaerts, S. Adam, *The Contribution of the Court of Justice to a "Fairer" Internal Market in the Areas of Social Law and Tax Law*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), *Judging & (Re)Thinking European Union Law*, cit., p. 511 ss., spec. pp. 512-513 e 541-542. Gli A. riconducono la tutela dell'equità sociale e fiscale del mercato interno al valore della solidarietà sancito dall'art. 2 TUE, evidenziando come il contrasto alle pratiche abusive e fraudolente contribuisca a preservare la capacità degli Stati membri di finanziare le proprie politiche sociali; precisano, tuttavia, che tale finalità deve essere conciliata con il riparto delle competenze, la sussidiarietà, la proporzionalità, l'equilibrio istituzionale e i diritti fondamentali.

Capitolo VIII
I VALORI DI DIGNITÀ, UGUAGLIANZA, E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

Sommario: 1. I valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani: ragioni di una trattazione congiunta. – 2. Dignità. – 3. Uguaglianza. – 4. Rispetto dei diritti umani. – 5. Dalla violazione dei diritti alla violazione dei valori: *Commissione c. Ungheria*: il consolidamento. – 5.1. (*segue*) i profili di innovazione.

1. I valori della *dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani: ragioni di una trattazione congiunta*

I valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani saranno esaminati congiuntamente. Tale scelta metodologica risponde a diverse ragioni, riconducibili tanto all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia quanto alla particolare struttura normativa di questi valori e alle profonde interrelazioni che li interessano.

La prima ragione è di carattere giurisprudenziale. È soltanto con la sentenza *Commissione c. Ungheria*[1] che la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, sono stati congiuntamente assunti dalla Corte quali parametri autonomi per l'accertamento di una violazione dell'art. 2 TUE. La pronuncia segna, sotto questo profilo, un passaggio decisivo, posto che la Corte non si è limitata a constatare la violazione di singoli diritti garantiti dalla Carta, ma ha qualificato l'insieme delle misure nazionali come una lesione manifesta e particolarmente grave di tali valori. Per la prima volta, l'art. 2 TUE è divenuto oggetto di un accertamento distinto nell'ambito di un ricorso per inadempimento[2].

La seconda ragione riguarda la peculiare polivalenza normativa degli elementi considerati. Come già osservato[3], dignità, uguaglianza e diritti umani appartengono contemporaneamente al linguaggio dei valori, dei principi e dei diritti. Questa affermazione deve essere precisata, poiché i tre piani non coincidono perfettamente. La dignità umana è qualificata dall'art. 2 TUE come valore fondante e dall'art. 1 CDFUE come diritto fondamentale inviolabile; la Corte l'ha inoltre riconosciuta quale principio generale del diritto dell'Unione. L'uguaglianza costituisce un valore dell'art. 2 TUE, un princi-

[1] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit.
[2] *Ibidem*, punti 527-556, spec. punti 553-556.
[3] Si v. capitolo II.

pio generale dell'ordinamento e un diritto garantito da numerose disposizioni della Carta. Il rispetto dei diritti umani opera invece, sul piano strutturale, come valore fondante dell'Unione e, sul piano soggettivo, si concretizza nella pluralità delle posizioni giuridiche riconosciute dalla Carta, dai Trattati e dai principi generali. Non si tratta, dunque, di una perfetta sovrapposizione categoriale, ma di una compresenza di dimensioni normative diverse e reciprocamente collegate.

Questa triplice configurazione rende particolarmente evidente la distinzione fra la funzione individuale dei diritti e la funzione strutturale dei valori. Considerati come diritti, dignità, uguaglianza e diritti fondamentali attribuiscono alle persone posizioni giuridiche soggettive, proteggendole contro specifiche condotte delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri e dei privati. Considerati come valori, gli stessi concetti definiscono invece i fondamenti dell'ordinamento, ne orientano lo sviluppo e identificano le condizioni essenziali dell'appartenenza all'Unione. La dimensione valoriale moltiplica o rafforza le singole garanzie individuali, per le cui violazioni l'ordinamento è attrezzato con le specifiche disposizioni della Carta, ma consente di cogliere il significato ordinamentale delle condotte che le compromettono.

L'interazione tra queste due dimensioni apre una serie di interrogativi centrali che sono oggetto della pronuncia *Commissione c. Ungheria* a quali condizioni la violazione di uno o più diritti fondamentali acquisti una portata tale da trasformarsi in una violazione dei corrispondenti valori dell'articolo 2 TUE[4]. Non ogni lesione individuale di un diritto determina, infatti, automaticamente la violazione di un valore. Il rapporto fra diritti e valori non è, in altri termini, un rapporto di automatica equivalenza, ma implica un mutamento qualitativo nella rilevanza della condotta statale.

La terza ragione della trattazione congiunta risiede nelle relazioni sostanziali esistenti tra i valori considerati. Le sentenze gemelle relative al regolamento sulla condizionalità hanno fornito un'indicazione metodologica particolarmente significativa. In tali pronunce, la Corte ha affermato 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'uguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra donne e uomini, contenuti nell'articolo 2 TUE»[5]. Essa ha aggiunto che gli artt. 8 e 10, l'art. 19, par. 1, l'art. 153, par. 1, lett. i), e l'art.157, par. 1, TFUE precisano la portata dei valori dell'uguaglianza, della non discriminazione e della parità tra donne

[4] *Ibidem*, punti 547-551.

[5] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 193; causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 193.

e uomini, attribuendo inoltre al legislatore dell'Unione il potere di adottare norme di diritto derivato dirette ad attuarli[6].

Queste affermazioni mostrano come anche per questi valori la concretizzazione non proceda secondo una corrispondenza biunivoca tra ciascun valore e una sola disposizione. Le medesime norme possono precisare più valori e ciascun valore può trovare espressione in una pluralità di diritti, principi e competenze dell'Unione. Il rapporto non è quindi lineare, ma reticolare: dignità, libertà, uguaglianza, non discriminazione e rispetto dei diritti umani si precisano e si sostengono reciprocamente.

Dalle sentenze gemelle è possibile ricavare, pertanto, l'esistenza di un nucleo di aggregazione assiologica comprendente in maniera più estesa dignità umana, libertà, uguaglianza, non discriminazione, parità tra donne e uomini, tolleranza e rispetto dei diritti umani, inclusi i diritti delle minoranze. Tali valori condividono la funzione di definire e proteggere lo *status* della persona nell'ordinamento dell'Unione. La dignità ne afferma il valore intrinseco; la libertà ne riconosce la capacità di autodeterminarsi e di sviluppare e manifestare la propria identità; l'uguaglianza esige che dignità, libertà e diritti umani siano riconosciute a tutti nella medesima misura; la non discriminazione vieta che tale riconoscimento sia negato o limitato in ragione di una caratteristica personale. La parità tra donne e uomini concretizza questa esigenza rispetto al sesso e al genere, mentre il rispetto dei diritti umani traduce l'eguale dignità e libertà della persona in posizioni giuridiche determinate. In questo nucleo si collocano anche i diritti delle persone appartenenti a minoranze e la tolleranza. I primi sono espressamente ricompresi dall'art. 2 TUE nel valore del rispetto dei diritti umani e tutelano le persone contro forme di subordinazione giuridica o sociale fondate sulla loro appartenenza a una minoranza. La tolleranza completa questa tutela sul piano della convivenza collettiva: essa non deve essere intesa come sopportazione della diversità da parte della maggioranza, bensì come riconoscimento della legittima compresenza, all'interno della medesima comunità politica, di identità, orientamenti, convinzioni differenti. In tal senso, la tolleranza costituisce al tempo stesso una condizione del pluralismo e una concreta espressione della dignità, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti delle minoranze.

La struttura "reticolare" dei valori emerge con particolare chiarezza proprio nella sentenza *Commissione c. Ungheria*. La normativa controversa non si limitava a introdurre una disparità di trattamento isolata, ma esprimeva un giudizio pubblico di disvalore nei confronti delle persone non cisgender o non eterosessuali. La loro associazione alla pedofilia, la limitazione dell'accesso ai contenuti che le rappresentavano e l'effetto complessivamente stig-

[6] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 157-158.

matizzante ed emarginante delle misure producevano contemporaneamente la lesione della dignità, dell'uguaglianza, della vita privata, della libertà di espressione, del divieto di discriminazione e dei diritti delle persone appartenenti a una minoranza. La compromissione coordinata di tali posizioni non rimaneva confinata al piano dei singoli diritti, ma assumeva una portata strutturale, incompatibile con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune di una società pluralista.

Prima di analizzare tale pronuncia, è dunque necessario ricostruire il contenuto dei valori considerati e le connessioni che li uniscono. Questa ricostruzione prenderà le mosse dalla giurisprudenza mediante la quale la Corte ha progressivamente precisato la dignità, l'uguaglianza e i diritti fondamentali nelle loro manifestazioni individuali. Si tratta, in larga parte, di una giurisprudenza anteriore all'impiego dell'articolo 2 TUE. Essa risulta nondimeno indispensabile, perché fornisce il materiale normativo attraverso il quale può essere determinata la portata dei corrispondenti valori. Su tale base sarà infine possibile affrontare le diverse questioni poste dalla sentenza *Commissione c. Ungheria*. Occorrerà anzitutto verificare se il distinto accertamento della violazione dell'art. 2 TUE determini il superamento del modello della concretizzazione oppure se i valori continuino ad acquistare contenuto precettivo attraverso i principi e i diritti fondamentali che ne costituiscono espressione. Dovrà poi essere esaminata la possibilità di riconoscere effetto diretto all'art. 2 TUE, tenendo conto della funzione strutturale e ordinamentale propria dei valori. Sarà necessario, da ultimo, chiarire quando la violazione di uno o più diritti fondamentali assuma anche una dimensione sistemica, traducendosi in una lesione manifesta e particolarmente grave dei valori sui quali si fonda l'Unione.

2. *Dignità*

Prima della sua espressa consacrazione nel diritto primario – quale valore posto a fondamento dell'Unione dall'art. 2 TUE e quale diritto fondamentale inviolabile, collocato all'articolo 1 e all'inizio del Titolo I della Carta – la dignità aveva già trovato una significativa elaborazione nelle conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs relative alla causa *Konstantinidis*[7].

La questione sottesa al caso, seppure apparentemente tecnica – concernente la traslitterazione nei registri tedeschi del nome di un cittadino greco, stabilito in Germania come lavoratore autonomo, secondo un sistema che ne

[7] Conclusioni dell'AG Jacobs, 9 dicembre 1992, causa C-168/91, *Konstantinidis*, ECLI:EU:C:1992:504.

alterava sensibilmente la pronuncia – ha offerto l'occasione per una prima elaborazione nel diritto dell'Unione del concetto di dignità. Secondo l'AG, il nome non rappresentava un mero dato amministrativo, ma un elemento costitutivo dell'identità, dell'autostima e del riconoscimento sociale della persona. Dalle tradizioni costituzionali comuni poteva pertanto ricavarsi un principio in forza del quale lo Stato è tenuto a rispettare non soltanto il benessere fisico dell'individuo, ma anche la sua *dignità, la sua integrità morale e il sentimento della propria identità*[8]. La rilevanza delle conclusioni risiedeva soprattutto nel superamento della concezione esclusivamente economica del soggetto: il lavoratore migrante o il professionista autonomo non è un semplice fattore produttivo, ma un essere umano avente diritto a vivere nello Stato ospitante in libertà e dignità[9]. Da questa premessa l'AG ricavava la più ampia formula del *civis europeus sum*, in virtù della quale il cittadino comunitario che si trasferisce in un altro Stato membro non ha soltanto diritto a esercitare la propria professione e a ricevere il medesimo trattamento economico dei cittadini nazionali, ma ha anche diritto a essere trattato secondo un codice comune di *valori fondamentali*[10].

Anche se la Corte di giustizia non ha seguito questa impostazione[11], innegabile è l'innovatività del ragionamento[12], sviluppato successivamente attraverso le sentenze *P. c. S.*[13], *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*[14] e *Omega*[15]. Queste pronunce non contengono una definizione generale della dignità, ma ne precisano la natura e le funzioni: dapprima criterio interpretativo del divieto di discriminazione; successivamente diritto fondamentale e parametro

[8] *Ibidem*, par. 40.

[9] *Ibidem*, parr. 24-30.

[10] *Ibidem*, par. 46.

[11] Si ricordi che la Corte accolse una soluzione più circoscritta, considerando la distorsione del nome incompatibile con la libertà di stabilimento soltanto quando fosse idonea a generare confusione presso la clientela. Pur non facendo propria la costruzione fondata sulla dignità, la sentenza costituisce il contesto nel quale venne anticipata la trasformazione del soggetto comunitario da operatore economico a persona titolare di diritti fondamentali.

[12] Per la molteplicità di elementi destinati a caratterizzare la successiva evoluzione del diritto dell'Unione: la derivazione della dignità dalle tradizioni costituzionali comuni, il suo legame con altri diritti fondamentali; la protezione della persona al di là della sua funzione economica, oltre che l'idea dell'ordinamento comunitario come spazio fondato su valori comuni.

[13] Corte giust., sentenza del 30 aprile 1996, causa C-13/94, *P. c. S. e Cornwall County Council*, ECLI:EU:C:1996:170.

[14] Corte giust., sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2001:523.

[15] Corte giust., sentenza del 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega Spielhallenund Automatenaufstellungs-GmbH*, ECLI:EU:C:2004:614.

di validità degli atti dell'Unione; infine, principio generale capace di giustificare una restrizione delle libertà economiche[16].

Nella sentenza *P. c. S.*, relativa al licenziamento di una persona determinato dalla sua riassegnazione di genere, la Corte ricondusse tale trattamento al divieto di discriminazione fondata sul sesso, osservando che tollerarlo avrebbe significato disconoscere, nei confronti della persona interessata, «la dignità e la libertà alle quali essa ha diritto e che la Corte deve tutelare»[17]. La dignità non costituiva ancora un autonomo fondamento della decisione, che rimaneva imperniata sul principio di parità di trattamento, ma svolgeva una funzione interpretativa decisiva: il divieto di discriminazione veniva letto alla luce della necessità di proteggere la persona nella sua identità, libertà e pari considerazione. La discriminazione rilevava, dunque, non soltanto perché produceva una disparità di trattamento, ma perché negava il pari valore della persona[18]. La pronuncia rende così visibile il nesso strutturale tra dignità, libertà, identità personale e uguaglianza.

Nella sentenza *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, relativa alla validità della direttiva 98/44/CE sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. Chiamata a valutare la compatibilità della brevettabilità di elementi isolati del corpo umano con la dignità e l'integrità della persona, la Corte affermò che, nell'esercizio del controllo sugli atti delle istituzioni, essa è tenuta ad assicurare il rispetto del «diritto fondamentale alla dignità umana e all'integrità della persona»[19]. In questa pronuncia la dignità assume una consistenza giuridica più definita, posto che non rappresenta soltanto

[16] Sulle diverse funzioni della dignità, D. Petrík, *Different Faces of Dignity: A Functionalist Account of the Institutional Use of the Concept of Dignity in the European Union*, in *MJECL*, n. 6, 2019, p. 792, spec. p. 799 ss.

[17] Causa C-13/94, *P. c. S. e Cornwall County Council*, cit., punto 22.

[18] Sulla stretta connessione tra dignità umana, uguaglianza e divieto di discriminazione, v. le conclusioni dell'AG Poiares Maduro, 31 gennaio 2008, causa C-303/06, *Coleman*, ECLI:EU:C:2008:61, punti 8-12, spec. punto 8, nelle quali la dignità umana e l'autonomia personale sono individuate quali valori sottesi all'uguaglianza. La dignità esige il riconoscimento dell'eguale valore di ogni individuo, mentre l'autonomia richiede che ciascuno possa progettare e condurre liberamente la propria vita, senza che determinate caratteristiche personali ne limitino le opportunità fondamentali. In questa prospettiva, la discriminazione lede la dignità perché attribuisce alla caratteristica protetta un rilievo idoneo a giustificare un trattamento deteriore e, quindi, disconosce il pari valore della persona. Tale lesione può prodursi anche indirettamente, colpendo un soggetto in ragione del legame che lo unisce a un appartenente al gruppo protetto (ivi, punto 12). Nello stesso senso, v. le conclusioni dell'AG Sharpston, 13 luglio 2016, causa C-88/15, *Bougnaoui*, ECLI:EU:C:2016:553, punti 71-72, che riprendono tale impostazione e la riferiscono alla discriminazione fondata sulla religione, intesa come componente dell'identità personale e ambito nel quale si esercitano scelte essenziali per la definizione del proprio modo di vivere.

[19] Causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 70.

il fondamento assiologico di un altro diritto – nel caso di specie il diritto all'integrità della persona –, ma viene qualificata direttamente come diritto fondamentale e utilizzata quale parametro di validità del diritto derivato[20].

La dignità umana ha poi trovato la sua espressione più netta nella sentenza *Omega*. La controversia traeva origine dal divieto imposto dalle autorità tedesche a un'attività commerciale consistente nella simulazione ludica dell'uccisione di esseri umani. Tale divieto limitava la libera prestazione dei servizi, ma era stato adottato per tutelare la dignità garantita dalla Costituzione tedesca. La Corte dichiarò espressamente che «l'ordinamento giuridico comunitario è diretto innegabilmente ad assicurare il rispetto della dignità umana quale principio generale del diritto»[21]. La tutela della dignità costituisce, di conseguenza, un interesse legittimo idoneo, in linea di principio, a giustificare una restrizione delle libertà fondamentali garantite dai Trattati[22]. La dignità non opera più soltanto quale criterio interpretativo o parametro di validità degli atti dell'Unione, ma come principio generale dotato di autonoma capacità conformativa nei confronti delle libertà economiche. La pronuncia chiarisce, inoltre, che la giustificazione della misura nazionale non dipende dall'esistenza di una concezione della dignità condivisa in termini identici da tutti gli Stati membri. Il fatto che uno Stato abbia scelto un sistema o un livello di tutela diverso da quello adottato altrove non esclude, di per sé, la necessità e la proporzionalità della misura[23].

Dunque, in questa sentenza la dignità è utilizzata come fondamento autonomo della decisione; nelle succitate, la Corte ha prevalentemente precisato il contenuto della dignità attraverso la relazione con gli altri diritti[24]. Tale metodo non ne indebolisce la portata, ma ne rivela la funzione trasversale: la

[20] *Ibidem*, punti 71-77. La Corte escluse, nel caso concreto, che la direttiva violasse tale diritto, in quanto le sue disposizioni impedivano di brevettare il corpo umano nei diversi stadi della sua costituzione e del suo sviluppo e circoscrivevano la protezione brevettuale al risultato di un procedimento tecnico e inventivo. La disciplina delimitava così il diritto dei brevetti «in modo sufficientemente rigoroso affinché il corpo umano resti effettivamente indisponibile ed inalienabile e venga così salvaguardata la dignità umana». La sentenza consente, quindi, di ricavare un primo contenuto sostanziale della dignità: essa impedisce la riduzione della persona e del corpo umano a oggetti disponibili, alienabili o appropriabili. In questa accezione, la dignità opera come principio di non reificazione e pone un limite alla mercificazione dell'essere umano.

[21] Causa C-36/02, *Omega*, cit., punto 34.

[22] *Ibidem*, punto 35.

[23] *Ibidem*, punti 37-38. Nel caso di specie, il divieto fu ritenuto proporzionato perché riguardava specificamente la variante del gioco fondata sulla simulazione dell'uccisione di persone. La Corte riconosce così uno spazio alle diverse sensibilità costituzionali nazionali, sottoponendo tuttavia le misure adottate al controllo europeo di proporzionalità (v. punti 39-40).

[24] D. Petrić, *Dignity, Exceptionality, Trust. EU, Me, Us*, in *EPL,* n. 2, 2020, p. 451 ss., spec. pp. 457-459.

dignità costituisce al tempo stesso un diritto in sé e il fondamento assiologico di garanzie più specifiche[25]. La stessa spiegazione relativa all'art. 1 della Carta afferma che la dignità umana non è soltanto un diritto fondamentale autonomo, ma costituisce la base stessa degli altri diritti fondamentali ed è parte integrante della loro sostanza[26]. Efficaci in questo senso sono le conclusioni dell'AG Stix-Hackl in cui ha affermato che la dignità «in quanto espressione fondamentale di ciò cui l'essere umano ha diritto già per il solo fatto di essere tale, (…) rappresenta il substrato e la premessa di tutti i diritti umani, i quali si diversificano proprio a partire da essa, ed è al contempo il punto di fuga prospettico dei singoli diritti umani, in vista del quale questi devono essere compresi e interpretati»[27].

In tale prospettiva sono diversi i diritti con i quali la dignità umana è stata posta in relazione. In primo luogo, con riferimento all'integrità della persona e all'indisponibilità del corpo umano (art. 3 CDFUE). Oltre al già citato caso *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, tale impostazione è stata seguita nella sentenza *Brüstle*[28], relativa alla brevettabilità delle utilizzazioni di embrioni umani. Muovendo dall'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della dignità umana, la Corte ha interpretato in senso ampio la nozione di «embrione umano» e ha escluso dalla brevettabilità le invenzioni la cui attuazione richieda la previa distruzione di embrioni o la loro utilizzazione come materiale di partenza[29]. La dignità opera, in questo caso, quale fondamento del limite posto all'appropriazione brevettuale e allo sfruttamento economico del materiale biologico umano, senza che la Corte riconosca espressamente all'embrione la titolarità di un diritto alla dignità o alla vita. La portata di tale soluzione è stata successivamente precisata in *International Stem Cell Corporation*, nella quale la Corte ha escluso dalla nozione di embrione gli ovuli umani non fecondati che, per effetto della tec-

[25] In termini simili, P. Carozza, *Human Dignity in Constitutional Adjudication*, in T. Ginsburg e R. Dixon (eds), *Research Handbook in Comparative Constitutional Law,* Edward Elgar, 2011, p. 465.

[26] Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, spiegazione relativa all'articolo 1 – «Dignità umana», del 14 dicembre 2007, p. 17.

[27] Conclusioni dell'AG Stix-Hackl, 18 marzo 2004, causa C-36/02, *Omega,* ECLI:EU-:C:2004:162, par. 80.

[28] Corte giust., sentenza del 18 ottobre 2011, causa C-34/10, *Oliver Brüstle c. Greenpeace eV*, ECLI:EU:C:2011:669.

[29] *Ibidem*, punti 32-34, sulla dignità quale criterio interpretativo della direttiva 98/44/CE; punti 35-38, sulla nozione di «embrione umano»; punti 48-52, sull'esclusione dalla brevettabilità delle invenzioni la cui attuazione richieda la previa distruzione di embrioni o la loro utilizzazione come materiale di partenza.

nica utilizzata, non possiedano la capacità intrinseca di svilupparsi in esseri umani[30].

In altri casi la dignità è stata ricollegata al divieto di discriminazione di cui agli artt. 20 e 21 CDFUE. Tale rapporto, già emerso in *P. c. S.*, si ritrova altresì nelle cause riunite *AH e FN*[31], relative alle misure discriminatorie imposte alle donne afghane dal regime talebano. La Corte ha affermato che anche violazioni riguardanti diritti non inderogabili, qualora siano considerate nel loro insieme, raggiungono la *soglia di gravità* necessaria per integrare un atto di persecuzione quando compromettono il pieno rispetto della dignità umana sancita dall'articolo 1 CDFUE[32]. In particolare, le restrizioni relative all'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, all'esercizio di un'attività lavorativa o sportiva, alla libertà di movimento e di scelta dell'abbigliamento, nonché alla partecipazione alla vita politica, pur potendo non integrare isolatamente una violazione sufficientemente grave, producono, per il loro carattere deliberato, sistematico e cumulativo, l'esclusione delle donne dalla società civile e le privano della possibilità di condurre una vita quotidiana dignitosa[33]. La dignità consente, dunque, di cogliere la portata complessiva delle discriminazioni e di individuare la soglia oltre la quale queste non producono più soltanto singole disparità di trattamento, ma concorrono a istituire una struttura sociale di segregazione e oppressione, fondata sulla negazione del pari valore della persona[34].

Un terzo nucleo riguarda il rapporto tra gli articoli 1 e 7 della Carta. Nelle cause riunite *A, B e C*, concernenti l'accertamento dell'orientamento sessuale di richiedenti protezione internazionale, la Corte ha affermato che le modalità utilizzate dalle autorità devono rispettare tanto la dignità umana quanto il diritto alla vita privata e familiare[35]. Sono state pertanto considerate incompatibili con la Carta le domande relative ai dettagli delle pratiche sessuali, la sottoposizione a test volti a dimostrare l'omosessualità e la produzione di materiale intimo[36]. La dignità protegge la persona dall'umiliazione e dall'oggettivazione, mentre la vita privata tutela la sfera nella quale si formano e si manifestano l'identità sessuale e l'autonomia personale.

Infine, il collegamento più consolidato è quello tra gli articoli 1 e 4 della Carta. Nella giurisprudenza esemplificata da *Aranyosi e Căldăraru*, la Corte

[30] Corte giust., sentenza 18 dicembre 2014, causa C-364/13, *International Stem Cell Corporation*, ECLI:EU:C:2014:2451, punti 22-24 e 28-38.

[31] Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*, ECLI:EU:C:2024:828.

[32] *Ibidem*, punti 37-41.

[33] *Ibidem*, punti 42-44.

[34] *Ibidem*, punti 44-46.

[35] Corte giust., sentenza 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A, B e C*, ECLI:EU:C:2014:2406, punti 53-54.

[36] *Ibidem*, punti 64-66.

afferma costantemente che il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti ha carattere assoluto, in quanto strettamente connesso al rispetto della dignità umana[37]. La formula è stata successivamente ripresa, tra le altre, nelle sentenze *C.K.*[38], *MP*[39], *Jawo*[40] e *Ararat*[41]. In questo filone, la dignità spiega la natura assoluta del divieto sancito dall'art. 4 CDFUE: la tortura e i trattamenti degradanti sono inderogabili perché negano direttamente il valore intrinseco dell'essere umano.

La dignità è stata inoltre posta in relazione con il diritto d'asilo e con la garanzia di condizioni materiali minime. In *Cimade e GISTI*, la Corte ha affermato che la finalità della disciplina sull'accoglienza e il rispetto della dignità umana impediscono che un richiedente protezione internazionale venga privato, anche temporaneamente, delle condizioni minime di accoglienza[42]. In *Haqbin* ha analogamente escluso che una sanzione possa consistere nella revoca delle condizioni materiali relative all'alloggio, al vitto e al vestiario, poiché una simile privazione impedirebbe di soddisfare i bisogni più elementari e sarebbe incompatibile con l'art. 1 CDFUE[43]. Nelle sentenze *Jawo* e *Ibrahim*[44], infine, la dignità contribuisce a definire la soglia della deprivazione materiale estrema rilevante ai sensi dell'art. 4 della CDFUE. Le carenze sociali raggiungono tale soglia quando pongono la persona, indipendentemente dalla sua volontà, nell'impossibilità di soddisfare i bisogni più elementari, compromettendone la salute fisica o mentale oppure riducendola a una condizione di degrado incompatibile con la dignità umana. La dignità acquista così anche un contenuto materiale, assumendo rilievo nella garanzia delle condizioni minime di esistenza nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione.

[37] Corte giust., sentenza 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198, punti 85-87, spec. punto 85, secondo cui il diritto garantito dall'articolo 4 CDFUE ha carattere assoluto in quanto strettamente connesso al rispetto della dignità umana sancita dall'articolo 1 della Carta.

[38] Corte giust., sentenza 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. e altri*, ECLI:EU:C:2017:127, punti 59, 69 e 93.

[39] Corte giust., sentenza 24 aprile 2018, causa C-353/16, *MP (Protezione sussidiaria di una vittima di torture pregresse)*, ECLI:EU:C:2018:276, punto 36.

[40] Corte giust., sentenza 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218, punto 78.

[41] Corte giust., sentenza 17 ottobre 2024, causa C-156/23, *Ararat*, ECLI:EU:C:2024:892, punti 35-36 e 41-44.

[42] Corte giust., sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e GISTI*, ECLI:EU:C:2012:594, punti 42-43, 56 e 58-59.

[43] Corte giust., sentenza del 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Haqbin*, ECLI:EU:C:2019:956, punti 46-48 e 56.

[44] Causa C-163/17, *Jawo*, cit., punti 91-93; cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *Ibrahim*, cit., punti 89-91.

Da tale giurisprudenza emerge che la dignità, pur trovando autonomo riconoscimento nell'art. 1 della Carta, viene prevalentemente azionata in relazione ad altri diritti fondamentali. Più che configurarsi come il vertice di una rigida struttura gerarchica dalla quale discendono gli altri diritti, essa ne costituisce il fondamento assiologico e opera come principio trasversale capace di orientarne l'interpretazione e l'applicazione. Già in questa prospettiva, dunque, la dignità svolge una funzione propriamente valoriale: non si limita ad attribuire al singolo una posizione giuridica soggettiva, ma esprime un'esigenza fondamentale che informa l'intero sistema di tutela dei diritti. La ricostruzione fin qui svolta riguarda, tuttavia, prevalentemente la dignità nella sua dimensione di diritto fondamentale e di principio generale.

Un ulteriore passaggio si compie quando la giurisprudenza inizia a qualificarla espressamente come valore fondante dell'Unione, collegandola direttamente all'art. 2 TUE. Sebbene ancora circoscritti, i riferimenti in tal senso risultano particolarmente significativi.

Un primo riferimento esplicito si rinviene nelle cause riunite *K. e H.F.*, nelle quali la Corte afferma che i crimini contemplati dalla Convenzione di Ginevra e dalla direttiva 2011/95 ledono gravemente «valori fondamentali, quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, sui quali, come enuncia l'articolo 2 TUE, l'Unione è fondata»[45]. La dignità opera in questo caso quale elemento per identificare un interesse fondamentale della società rilevante ai fini dell'ordine pubblico.

Nello stesso anno, nella sentenza *La Mafia Franchises*, il Tribunale ha affermato che le attività della criminalità organizzata violano «gli stessi valori sui quali l'Unione europea è fondata», in particolare quelli del rispetto della dignità umana e della libertà previsti dall'articolo 2 TUE[46]. Il richiamo al valore contribuisce qui a concretizzare la nozione di ordine pubblico nella disciplina dei marchi dell'Unione.

Un'affermazione ancora più netta si rinviene nella sentenza *Tudmur*, nella quale la Corte qualifica la dignità umana come «uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri, sancito dall'articolo 2 TUE», precisando che essa comprende, segnatamente, il divieto di trattamenti inumani o degradanti[47]. Si realizza così un collegamento diretto tra il valore previsto dall'articolo 2 TUE e i diritti garantiti dagli articoli 1 e 4 della Carta.

[45] Corte giust., sentenza 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K. e H.F.*, ECLI:EU:C:2018:296, punto 46.

[46] Trib., sentenza del 15 marzo 2018, causa T-1/17, *La Mafia Franchises c. EUIPO*, ECLI:EU:T:2018:146, punti 35-36 e 47-48.

[47] Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *Tudmur*, ECLI:EU:C:2024:1036, punto 30.

Una forma settoriale di concretizzazione si rinviene anche nella sentenza *Makeleio e Zougla*, nella quale la Corte ha qualificato la dignità umana come valore direttamente protetto dalla disciplina dei servizi di media audiovisivi. I fornitori di tali servizi devono rispettarla e astenersi dalla diffusione di contenuti che la compromettano, sebbene la tutela del valore non consenta di superare il principio di legalità delle pene mediante un'estensione interpretativa della normativa nazionale, consacrando un obbligo negativo in capo a soggetti privati[48].

Il punto di arrivo è costituito dalla sentenza *Commissione c. Ungheria*. In essa, la dignità non viene soltanto richiamata come valore fondante o utilizzata per interpretare una disposizione settoriale, ma concorre, come si vedrà, direttamente, insieme all'uguaglianza e al rispetto dei diritti umani, a fondare l'accertamento di una violazione dell'art. 2 TUE.

3. *Uguaglianza*

Come la dignità umana, anche l'uguaglianza presenta, nell'ordinamento dell'Unione, una natura normativa plurale. Essa figura tra i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione e trova riconoscimento, quale diritto fondamentale, negli artt. 20, 21 e 23 della Carta. A questa pluralità di qualificazioni si aggiunge la stretta connessione dell'uguaglianza con la non discriminazione e la parità di trattamento. La non discriminazione è contemplata dall'art. 2 TUE tra i caratteri della società europea, forma oggetto del diritto sancito dall'art. 21 CDFUE e trova attuazione in numerose disposizioni dei Trattati e del diritto derivato. La parità tra donne e uomini è, a sua volta, espressamente richiamata dall'art. 2 TUE e garantita dall'art. 23 CDFUE.

Sebbene parte della dottrina abbia tentato di tracciare una distinzione anche convincente tra uguaglianza, non discriminazione e parità di trattamento[49], la stessa Corte di giustizia ne ha stabilito esplicitamente un uso

[48] Corte giust., sentenza 26 giugno 2025, cause riunite C-555/23 e C-556/23, *Makeleio e Zougla*, ECLI:EU:C:2025:484, punti 63-67.

[49] Sulla distinzione e sulla connessione tra uguaglianza e non discriminazione, C. O'Cinneide, *The Principle of Equality and Non-discrimination within the Framework of the EU Charter and Its Potential Application to Social and Solidarity Rights*, in T. van den Brink, M. Luchtman e M. Scholten (eds), *Sovereignty in the Shared Legal Order of the EU*, Intersentia/Brill, 2015, p. 199 ss., spec. pp. 201-207; C. McCrudden, S. Prechal, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A Practical Approach*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, November 2009, Oxford Legal Studies Research Paper No. 4/2011; S. Prechal, *Equality of Treatment, Non-Discrimination and Social Policy: Achievements in Three Themes*, in *CMLR*,

intercambiabile, affermando che: «poco importa che il principio […] venga qualificato "principio della parità di trattamento" oppure "principio di non discriminazione". Si tratta semplicemente di due diverse denominazioni di un unico principio generale di diritto comunitario»[50].

L'uguaglianza, considerata quale principio generale già in relazione alle misure introdotte dall'Alta Autorità nel contesto del Trattato CECA[51], è stata qualificata quale principio fondamentale della Comunità alla luce del quale valutare la legittimità degli atti e delle misure comunitarie[52]. La sua iniziale

n. 2, 2004, p. 533 ss. Si v. anche R. Plender, *Equality and Non-Discrimination in the Law of the European Union*, in *Pace International Law Review*, 1995, p. 57 ss.

Prende in considerazione tutti e tre i concetti e ne traccia una distinzione efficace G. Zaccaroni, *Equality and Non-Discrimination in the EU: The Foundations of the EU Legal Order*, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 130-131, 156-158. L'A., pur rilevando che nella prassi delle istituzioni e nella giurisprudenza dell'Unione le nozioni sono frequentemente impiegate in modo intercambiabile, distingue l'uguaglianza, quale dimensione prevalentemente positiva – volta ad assicurare pari opportunità, correggere gli svantaggi e promuovere un'uguaglianza effettiva – dalla non discriminazione, intesa prevalentemente come obbligo negativo di vietare trattamenti sfavorevoli fondati su determinate caratteristiche personali. La parità di trattamento costituisce, in tale quadro, la formula giuridico-operativa mediante la quale le due esigenze vengono concretizzate, essendo definita dal diritto derivato come assenza di discriminazione diretta o indiretta.

[50] Corte giust., sentenza del 27 gennaio 2005, causa C-422/02 P, *Europe Chemi-Con (Deutschland) c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:56, punto 33. Si v. anche Corte giust., sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21, punto 50, secondo cui «il principio di non discriminazione in base all'età è un principio generale del diritto dell'Unione, in quanto rappresenta un'applicazione specifica del principio generale della parità di trattamento»; la direttiva 2000/78 «si limita a dare espressione concreta – senza sancirlo –» a tale principio. V. altresì Corte giust., sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709, punti 74-76.

[51] Corte giust., sentenza del 17 dicembre 1959, causa 14/59, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson contro l'Alta autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio,* ECLI:EU:C:1959:31.

[52] Si vedano, in particolare, i cosiddetti «casi *Quellmehl*», relativi alla disparità di trattamento determinata dalla soppressione dei rimborsi alla produzione per il mais destinato alla fabbricazione di *quellmehl*, mentre analoghi rimborsi continuavano a essere riconosciuti per il mais impiegato nella produzione di amido. Nella sentenza *Ruckdeschel*, la Corte affermò che il divieto di discriminazione previsto dall'allora art. 40, par. 3, CEE costituiva una specifica espressione del principio generale di uguaglianza, appartenente ai principi fondamentali del diritto comunitario, e che situazioni comparabili non potevano essere trattate diversamente, salvo che la differenza fosse obiettivamente giustificata. V. Corte giust., sentenza del 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co. e Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. c. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG c. Hauptzollamt Itzehoe*, ECLI:EU:C:1977:160, punto 7. Sulle conseguenze risarcitorie della medesima violazione, v. Corte giust., sentenza del 4 ottobre 1979, causa 238/78, *Ireks-Arkady GmbH c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1979:226, punto 11; nonché sentenza del 4 ottobre 1979, cause riunite 261/78 e 262/78, *Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG e Diamalt AG c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1979:228, punto 14.

affermazione risentiva delle esigenze dell'integrazione economica: il divieto di discriminazione in base alla nazionalità mirava, infatti, a garantire pari condizioni di accesso al mercato[53].

Se, in una prima fase, i principi generali di uguaglianza e di non discriminazione hanno svolto una funzione prevalentemente strumentale alla costruzione e all'integrazione del mercato, la giurisprudenza successiva ne ha progressivamente valorizzato la natura di principi generali e di diritti fondamentali[54]. L'ampiezza e l'articolazione raggiunte da tale giurisprudenza non consentono di darne conto integralmente in questa sede[55]. Una ricostruzione, sia pure sintetica, delle principali pronunce relative ai diversi motivi di discriminazione permette, tuttavia, di cogliere un'evoluzione significativa: la progressiva affermazione dell'uguaglianza quale fonte di diritti e obblighi, parametro di legittimità e limite all'autonomia dei poteri pubblici e dei soggetti privati[56].

Quanto alle discriminazioni fondate sul sesso[57], e, più specificamente, alla parità tra donne e uomini, un passaggio decisivo è rappresentato dalla giurisprudenza *Defrenne*. Dopo aver delimitato in *Defrenne I* la nozione di retri-

[53] La medesima logica antidiscriminatoria è rinvenibile nella giurisprudenza sulla libera circolazione delle merci e, in particolare, in Dassonville, dove la Corte le ha attribuito una portata più ampia, estendendo il controllo dalle misure distintamente applicabili a tutte le misure nazionali, comprese quelle indistintamente applicabili, idonee a ostacolare gli scambi intracomunitari. V. Corte giust., sentenza dell'11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, punto 5.

[54] G. More, *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?,* in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law,* OUP, 1999, p. 517 ss., spec. p. 532.

[55] Per una analisi completa si v. G. Zaccaroni, *Equality and Non-Discrimination in the EU: The Foundations of the EU Legal Order,* cit.

[56] K. Lenaerts, *The principle of equal treatment and the European Court of Justice*, in *DUE,* n. 3, 2011 p. 461 ss.

[57] Su un piano distinto dalla parità tra uomini e donne si colloca la tutela contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, sviluppatasi prevalentemente nell'ambito dell'occupazione disciplinato dalla direttiva 2000/78. In Corte giust., sentenza del 1º aprile 2008, causa C-267/06, *Maruko*, ECLI:EU:C:2008:179, punti 59 e 67-73, la Corte ha affermato che, qualora l'ordinamento nazionale collochi l'unione registrata in una situazione comparabile al matrimonio rispetto a una prestazione previdenziale, la pensione di reversibilità non può essere riservata al solo coniuge superstite. Nello stesso senso, Corte giust., sentenza del 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Hay*, ECLI.EU:C:2013:823, punti 31-44, ha qualificato come discriminazione diretta il diniego, da parte di un datore di lavoro privato, di benefici retributivi e congedi connessi al matrimonio a lavoratori dello stesso sesso che, non potendo allora sposarsi, avevano concluso un'unione civile. La comparabilità delle situazioni consente così al divieto di discriminazione di incidere sugli effetti lavorativi dello stato civile, pur rimanendo quest'ultimo nella competenza degli Stati membri. V. altresì tra le meno recenti e rilevanti, Corte giust., sentenza del 23 aprile 2020, causa C-507/18, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2020:289, punti 41-47 e 56-58.

buzione[58], in *Defrenne II* la Corte riconobbe alla parità retributiva una duplice finalità, economica e sociale, affermando che essa appartiene ai fondamenti della Comunità e che il relativo divieto può produrre effetti diretti anche nei rapporti tra privati[59]. In *Defrenne III*, infine, ricondusse l'eliminazione delle discriminazioni fondate sul sesso ai diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto[60]. La trilogia segna così il passaggio dalla parità retributiva come regola settoriale all'uguaglianza tra uomini e donne come diritto fondamentale e manifestazione del principio generale di non discriminazione[61].

Un'evoluzione parallela ha interessato il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità. La giurisprudenza ne ha progressivamente ampliato la portata, attenuandone il collegamento con l'esercizio di un'attività economica. In *Cowan*, la Corte riconobbe a un turista, in quanto destinatario di servizi, il diritto di accedere al sistema francese di indennizzo delle vittime di reato alle medesime condizioni dei cittadini nazionali[62]. In *Bickel e Franz*, il principio fu applicato al diritto di utilizzare una determinata lingua in un procedimento penale, dimostrando che anche una materia riservata alla competenza degli Stati membri deve essere disciplinata nel rispetto del divieto di discriminazione quando la situazione ricada nell'ambito di applicazione del diritto comunitario[63].

Un ulteriore sviluppo è derivato dall'introduzione della cittadinanza dell'Unione. In *Martínez Sala*, la Corte consentì a una cittadina legalmente residente in un altro Stato membro di invocare il divieto di discriminazione per accedere a una prestazione sociale, pur non esercitando un'attività economica[64]. In *Grzelczyk*, qualificò poi la cittadinanza dell'Unione come lo status

[58] Corte giust., sentenza del 25 maggio 1971, causa 80/70, *Defrenne c. Stato belga* (*Defrenne I*), ECLI:EU:C:1971:55, punti 7-13.

[59] Corte giust., sentenza dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne c. Sabena* (*Defrenne II*), ECLI:EU:C:1976:56, punti 8-12, 24 e 39.

[60] Corte giust., sentenza 15 giugno 1978, causa 149/77, *Defrenne c. Sabena* (*Defrenne III*), ECLI:EU:C:1978:130, punti 26-27.

[61] Tra i successivi sviluppi del principio, v. Corte giust., 31 marzo 1981, causa 96/80, *Jenkins*, ECLI:EU:C:1981:80, punti 15-18, sulla discriminazione indiretta; 17 maggio 1990, causa C-262/88, *Barber*, ECLI:EU:C:1990:209, punti 28-32 e 39, sull'inclusione dei regimi pensionistici professionali nella nozione di retribuzione; causa C-13/94, *P. c. S.*, cit., punti 20-22, sulla discriminazione connessa alla riassegnazione di genere. Tali pronunce segnano l'evoluzione della parità retributiva verso una tutela sostanziale e un ambito di applicazione più ampio.

[62] Corte giust., sentenza del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*, ECLI:EU:C:1989:47, punti 14 e 17-19.

[63] Corte giust., sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Procedimento penale a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, ECLI:EU:C:1998:563, punti 16 e 26-27.

[64] Corte giust., sentenza del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:1998:217, punti 61-63.

fondamentale dei cittadini degli Stati membri, destinato ad assicurare a coloro che si trovino nella medesima situazione il medesimo trattamento giuridico, indipendentemente dalla nazionalità[65]. La cittadinanza, combinata con il divieto di discriminazione, ha così consentito di estendere ai cittadini non economicamente attivi diritti originariamente riconosciuti nel contesto delle libertà economiche[66]. Tale espansione non è tuttavia incondizionata. In *Dano*, la Corte ha precisato che il principio sancito dall'art. 18 TFUE trova specifica espressione nell'art. 24 della direttiva 2004/38 e nell'art. 4 del regolamento n. 883/2004, subordinando la parità di accesso alle prestazioni sociali al rispetto delle condizioni di soggiorno stabilite dal diritto derivato[67]. La cittadinanza rimane pertanto fonte di parità di trattamento, ma l'esercizio dei diritti sociali a essa collegati non è sottratto ai limiti posti dalla normativa dell'Unione.

Particolarmente significativa è stata la giurisprudenza in materia di discriminazionale basata sull'età[68]. Nel noto trittico di sentenze *Mangold*[69]–*Kücükdeveci*[70]–*Dansk Industri*[71] la Corte ha riconosciuto infatti al principio generale di non discriminazione fondato sull'età un fondamento autonomo

[65] Corte giust., sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458, punti 31 e 36.

[66] La pronuncia è stata letta in dottrina come il tentativo di costruire una forma di "cittadinanza sociale europea", idonea a ridefinire, in chiave sovranazionale, le tradizionali soglie nazionali di appartenenza alla comunità solidaristica. Al contempo, è stato osservato come tale evoluzione presenti elementi di fragilità strutturale, in assenza di un autentico welfare europeo e di un corrispondente demos sociale europeo: v. M. Dougan, E. Spaventa, *"Wish You Weren't Here…": New Models of Social Solidarity in the European Union*, in M. Dougan, E. Spaventa (eds), *Social Welfare and EU Law*, Hart Publishing, 2005, p. 208; S. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, vol. 13, 2007, p. 360; C. Barnard, *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in M. Dougan and E. Spaventa (eds), *Social Welfare and EU Law*, cit., p. 157; S. O'Leary, *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. de Búrca (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, OUP, 2005, p. 39.

[67] Corte giust., sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358, punti 59-63, 69-70 e 78-81. Si v. F. Casolari, *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerity dell'Unione europea*, in C. Caruso, M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri: indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, 2020; D. Carter, M. Jesse, *The "Dano Evolution": Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, in *EP*, 2018, n. 3, p. 1179 ss.

[68] G. Di Federico, *Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: da Mangold a Georgiev... e oltre,* in *SIE,* n. 3, 2011, p. 585 ss.

[69] Corte giust., sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709.

[70] Corte giust., sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21.

[71] Corte giust., sentenza del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278, punti 22-27 e 30-36.

rispetto alla direttiva 2000/78 che ne assicura l'attuazione e lo rende idoneo a produrre effetti anche nei rapporti tra privati[72]. La direttiva non costituisce la fonte del divieto, ma ne precisa il contenuto e contribuisce a ricondurre la fattispecie nell'ambito del diritto dell'Unione[73]; l'obbligo di disapplicare la normativa nazionale incompatibile discende invece dal principio generale[74], successivamente collegato all'art. 21 della Carta[75].

La traiettoria inaugurata da questa giurisprudenza ha trovato un ulteriore sviluppo in materia di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali con la sentenza *Egenberger*[76]. La sentenza assume particolare rilievo perché riconosce a tale divieto di discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta, insieme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva previsto dall'art. 47, carattere imperativo ed efficacia diretta orizzontale[77], rendendolo idoneo a conferire al singolo un diritto direttamente invocabile anche in una controversia tra privati. In questo meccanismo, la direttiva 2000/78, pur non acquistando efficacia diretta orizzontale, opera come «elemento di attrazione» della controversia nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, conseguentemente, della Carta[78]; è tuttavia dall'art. 21 che deriva il diritto direttamente opponibile al privato. Questa impostazione è stata confermata in *IR*, con riguardo agli obblighi di lealtà

[72] Causa C-144/04, *Mangold*, cit., punti 74-78.

[73] Causa C-555/07, *Kücükdeveci*, cit., punti 20-23 e 50-53.

[74] La pronuncia suscitò notevoli critiche, sia perché il riconoscimento di un principio generale di non discriminazione fondata sull'età sembrava poggiare su basi normative incerte, sia perché la sua applicazione conduceva, in una controversia tra privati, alla disapplicazione di una norma nazionale prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva. Si v. *ex multis*, Editorial Comments*, Horizontal Direct Effect - A law of Diminishing Coherence?*, in *CMLR,* 2006, p. 1 ss.

[75] Causa C-441/14, *Dansk Industri*, cit., punti 22-27 e 30-36.

[76] Corte giust., sentenza del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches*, ECLI:EU:C:2018:257.

[77] *Ibidem*, punti 75-81.

[78] L.S. Rossi, *La relazione fra Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi,* n. 10, 2019, p. 1 ss., spec. p. 8-9. V. altresì A. Ward, *The Impact of the EU Charter of Fundamental Rights on Anti-Discrimination Law: More a Whimper than a Bang?*, in *CYELS*, vol. 20, 2018, p. 32 ss. Sul più generale problema dell'efficacia delle direttive nelle controversie tra privati e sulla necessità di distinguere l'assenza di efficacia diretta orizzontale della direttiva dall'invocabilità del principio generale o del diritto fondamentale della Carta cui essa dà concreta espressione, v. L. Cecchetti, *L'efficacia diretta delle direttive negli ordinamenti nazionali, oggi: questioni ancora aperte alla vigilia del 50° anniversario della sentenza Van Duyn*, in *Eurojus,* 2023, n. 3, p. 151 ss., spec. p. 168.

differenziati imposti ai dipendenti di un ospedale cattolico[79], e ulteriormente sviluppata in *Cresco Investigation*[80].

Anche il divieto di discriminazione fondato sulla razza o sull'origine etnica ha ricevuto un'interpretazione particolarmente ampia. In *Feryn*, la Corte ha riconosciuto che le dichiarazioni pubbliche con le quali un datore di lavoro manifesti l'intenzione di non assumere persone di una determinata origine etnica possono costituire una discriminazione diretta, anche in assenza di una vittima individualmente identificabile, in quanto idonee a dissuadere i potenziali candidati dall'accedere al mercato del lavoro[81]. In *CHEZ*, la tutela è stata ulteriormente estesa attraverso il riconoscimento della discriminazione per associazione: il divieto può essere invocato anche da chi non appartenga personalmente al gruppo etnico svantaggiato, qualora subisca il medesimo trattamento deteriore prodotto dalla misura contestata[82]. Le due pronunce ampliano così, rispettivamente, la rilevanza delle condotte discriminatorie e l'ambito dei soggetti tutelati, interpretando la direttiva 2000/43 in funzione dell'obiettivo di assicurare una protezione effettiva contro le discriminazioni razziali ed etniche.

La ricostruzione, necessariamente selettiva, dei diversi filoni giurisprudenziali consente di individuare tre profili nell'evoluzione dell'uguaglianza e della non discriminazione.

In primo luogo, ha messo in luce la natura trasversale dell'uguaglianza: essa opera come principio generale e diritto fondamentale, orientando l'esercizio delle competenze attribuite all'Unione e fungendo, nei diversi settori materiali, da fonte di diritti e obblighi, parametro di legittimità e limite all'autonomia pubblica e privata. Tale trasversalità non comporta, tuttavia, un ampliamento delle competenze dell'Unione: come chiarito in *Bartsch*, l'applicazione del principio presuppone che la situazione presenti un collegamento sufficientemente qualificato con il diritto dell'Unione[83].

[79] Corte giust., sentenza dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR*, ECLI:EU:C:2018:696, punti 46-61 e 69-71.

[80] Corte giust., sentenza del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation*, ECLI:EU:C:2019:43, punti 75–81 e 87. In quest'ultima pronuncia, relativa al riconoscimento del Venerdì santo come giorno festivo retribuito ai soli appartenenti a determinate Chiese, la Corte ha qualificato la disciplina come direttamente discriminatoria e ha imposto, fino all'intervento del legislatore, di estendere ai lavoratori svantaggiati il medesimo trattamento riservato alla categoria privilegiata.

[81] Corte giust., sentenza del 10 luglio 2008, causa C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, ECLI:EU:C:2008:397, punti 23-25 e 28.

[82] Corte giust., sentenza del 16 luglio 2015, causa C-83/14, *CHEZ*, ECLI:EU:C:2015:480, punti 56-60 e 75-96. Sulla discriminazione per associazione, v. in particolare punti 56 e 60.

[83] Corte giust., sentenza del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Bartsch*, ECLI:EU-:C:2008:517, punti 16-25.

In secondo luogo, entro tale ambito, il progressivo spostamento dal mercato alla persona ha trasferito il fulcro della tutela dalla mera comparazione tra trattamenti al riconoscimento dell'eguale appartenenza. La non discriminazione interagisce così con la dignità: se quest'ultima esprime l'eguale valore intrinseco di ogni individuo, l'uguaglianza traduce tale esigenza sul piano relazionale, impedendo che determinate caratteristiche personali divengano ragioni di esclusione o subordinazione.

In terzo luogo, questa connessione consente di cogliere il passaggio dell'uguaglianza da principio generale e diritto fondamentale a valore dell'Unione. Il divieto di discriminazione opera normalmente attraverso una verifica puntuale: individua una differenza di trattamento fondata su un motivo protetto, ne valuta l'eventuale giustificazione e assicura tutela al soggetto leso. L'uguaglianza considerata come valore consente, invece, di prendere in esame il significato complessivo della misura e la concezione dei rapporti sociali che essa esprime. Divengono così rilevanti non soltanto il trattamento deteriore subito dal singolo, ma anche gli effetti di esclusione, subordinazione o disconoscimento prodotti nei confronti di un intero gruppo e, quindi, la compromissione del modello di società delineato dall'art. 2 TUE.

Nella sua dimensione valoriale, l'uguaglianza assume pertanto una portata strutturale: vincola l'Unione e gli Stati membri in quanto condizione dell'appartenenza all'ordinamento comune e interagisce con la dignità, il rispetto dei diritti umani e la tutela delle persone appartenenti a minoranze. Indicazioni in questa direzione erano già emerse in *Bax c. BCE*, ove il Tribunale aveva qualificato l'uguaglianza e la promozione della parità tra donne e uomini come obiettivi centrali e trasversali dell'Unione, precisando che il divieto di discriminazione costituisce soltanto uno degli aspetti della più ampia politica in materia di uguaglianza[84].

È proprio attraverso la connessione tra pari dignità, non discriminazione ed eguale appartenenza che la Corte è giunta nella sentenza *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, a ricondurre determinate violazioni del di-

[84] Trib., sentenza del 23 settembre 2020, causa T-433/18, *Bax c. BCE*, ECLI:EU-:T:2020:418, punti 93–95. Il Tribunale al punto 93 afferma, che l'uguaglianza e la promozione della parità tra donne e uomini costituiscono «obiettivi centrali dell'Unione», dotati di un'incidenza fondamentale su tutte le sue politiche e attività. La loro collocazione nelle disposizioni trasversali (art. 2 TUE, art. 3, par. 3, secondo comma, TUE e art. 8 TFUE) ne conferma tale carattere. Ancora più significativo è il punto 94: il divieto di discriminazione fondata sul sesso viene qualificato come "soltanto un aspetto" della politica dell'Unione in materia di uguaglianza. Il valore, dunque, comprende anche la promozione dell'uguaglianza, le pari opportunità e l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche, come precisa il punto 95.

ritto alla non discriminazione anche alla lesione del valore dell'uguaglianza sancito dall'art. 2 TUE[85].

4. *Rispetto dei diritti umani*

Il rispetto dei diritti umani è, tra i valori enunciati dall'art. 2 TUE, quello che più difficilmente può essere isolato dal processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'Unione.

Ricostruirne la genesi imporrebbe – ma non è questa la sede – di ripercorrere l'intera giurisprudenza che ha riconosciuto i diritti fondamentali dapprima come principi generali e, successivamente, come posizioni soggettive codificate nella Carta. Ciò che qui interessa sottolineare invece è la proiezione di quel patrimonio di tutela dei diritti sul piano dei valori fondanti dell'Unione[86].

La formula «rispetto dei diritti umani» non sembra, sotto questo profilo, riducibile a un rinvio sintetico al catalogo della Carta. Pur non esistendo una rigida separazione terminologica tra diritti umani e diritti fondamentali, la scelta dell'art. 2 TUE presenta una specifica capacità espansiva. Mentre il diritto fondamentale designa una posizione giuridica riconosciuta all'interno di un determinato ordinamento, il riferimento ai diritti umani richiama la pretesa che precede e trascende la sua positivizzazione in uno specifico catalogo: la tutela dovuta alla persona in quanto tale. Il valore conserva così un'eccedenza rispetto alle singole forme normative attraverso le quali viene concretizzato. In altri termini, il riferimento ai diritti umani presenta una più evidente proiezione universale e ordinamentale: non rinvia soltanto alle singole posizioni soggettive garantite dalla Carta, ma all'insieme delle esigenze

[85] Sul complesso rapporto tra il principio generale di uguaglianza e l'uguaglianza quale valore fondante dell'Unione, v. P. J. Neuvonen, *The General Principle of Equality as a Value Commitment in EU Law: Scope, Limits, and Challenges*, in K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen e V. Moreno-Lax (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Edward Elgar, 2022, p. 267 ss., spec. pp. 281-283.

[86] Come osservava von Bogdandy (v. A. von Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *CMLR*, n. 6 2000, p. 1307 ss.), già prima del Trattato di Lisbona, attribuire ai diritti una funzione fondativa significa ammettere che essi non si limitino a determinare l'invalidità degli atti incompatibili, ma penetrino nei processi di produzione, interpretazione e applicazione del diritto. V., anche se precedente, A. von Bogdandy, J. von Bernstorff, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law*, in *CMLR*, n. 4, 2009, p. 1035 ss.

di tutela della persona riconosciute nell'interazione tra Carta, principi generali, tradizioni costituzionali comuni e strumenti internazionali.

Non si tratta di sovrapporre indistintamente tali fonti, ma di riconoscere che il loro concorso definisce una concezione della persona e del rapporto tra individuo e potere che precede le singole garanzie e orienta la loro interpretazione. Il valore opera, in questo senso, come criterio di unità assiologica di un sistema pluralistico: esso collega forme di tutela differenti e ne proietta il significato dal piano delle singole posizioni soggettive a quello dell'identità costituzionale dell'Unione.

È in questa prospettiva che acquista rilievo il ricorso alla formula «diritti umani», propria della tradizione internazionalistica e, in particolare, della Dichiarazione universale dei diritti umani adottata dalle Nazioni Unite. Essa sembra riflettere l'apertura dell'ordinamento dell'Unione a un patrimonio di tutela dei diritti universale che non è interamente prodotto al suo interno e trascende la dimensione strettamente europea del processo di integrazione. Di tale apertura la CEDU costituisce la manifestazione più evidente: fonte materiale privilegiata per l'individuazione e l'interpretazione dei diritti fondamentali quali principi generali, essa rappresenta altresì il termine di corrispondenza al quale l'art. 52, par. 3, CDFUE collega il significato e la portata dei diritti che vi trovano riscontro[87]. A ciò si aggiunge l'art. 6, par. 2, TUE, che, prescrivendo l'adesione dell'Unione alla Convenzione, prefigura il passaggio da un'influenza prevalentemente materiale e interpretativa a un vincolo convenzionale formalmente assunto dall'Unione.

Il crescente dialogo tra la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo accentua tale convergenza[88], senza eliminare l'autonomia dei

[87] Sul rapporto tra la Carta e la CEDU e sulla clausola di omogeneità prevista dall'art. 52, par. 3, CDFUE, v. L.S. Rossi, *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, n. 6, 2020, p. 41 ss.; C. Amalfitano, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, cit., pp. 57-65; più ampiamente, sul rapporto tra le due fonti e sulle convergenze e divergenze nella giurisprudenza delle due Corti, ivi, pp. 57-93.

[88] In ragione della progressiva intensificazione del dialogo e delle reciproche influenze tra la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo, il tema ha formato oggetto di un'ampia riflessione dottrinale; si vedano: S. O'Leary, *Returning to a Tale of Two Cities. Reflections on the Interaction between the Luxembourg and Strasbourg Courts*, in *RCE*, fascicolo speciale, 2026, p. 1 ss.; R. Tinière, *The Use of ECtHR Case Law by the CJEU: Instrumentalisation or Quest for Autonomy and Legitimacy?*, in *EP*, n. 1, 2023, p. 323 ss.; S. O'Leary, *A Tale of Two Cities: Fundamental Rights Protection in Strasbourg and Luxembourg*, in *CYELS*, vol. 20, 2018, p. 1 ss.; T. Lock, *The Influence of EU Law on Strasbourg Doctrines*, in *ELR*, n. 6, 2016, p. 804 ss.; B. Dickson, *The EU Charter of Fundamental Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, n. 1, 2015, p. 27 ss.; G. de Búrca, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *MJECL*, n. 2, 2013, p. 168 ss.

rispettivi sistemi[89]. La CEDU opera così, già prima dell'adesione[90], come elemento di apertura dell'ordinamento dell'Unione verso un parametro di tutela che gli è al contempo esterno e progressivamente interiorizzato[91].

[89] Seppure la dottrina metta in evidenza come una maggiore collaborazione tra Corte EDU, Corte di giustizia e giudici nazionali rafforzerebbe la protezione europea dei diritti umani e fondamentali, v. E. Muir, S. Garben, I. Govaere, *Exploring the Judicial Systems of the ECtHR and the CJEU Side by Side: On the Necessity to Bridge the Systems and Close the Gaps*, in E. Muir, S. Garben, I. Govaere (eds.), *Activating Human and Fundamental Rights Before the European Courts*, Hart Publishing, 2026, p. 3 ss.; K Lenaerts, *The ECHR and the Court of Justice: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection*, Opening of the Judicial Year at the ECtHR, 26 January 2018.

[90] Sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU e sulla sua complessa evoluzione, v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, I. Anrò, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015; M. Parodi, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020; I. Anrò, *Il previo coinvolgimento della Corte di giustizia nell'ambito del meccanismo del convenuto aggiunto di cui al progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: problemi e prospettive*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2014, p. 541 ss.

Sul nuovo progetto di accordo, M. Parodi, *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023; N. Bergamaschi, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli,* in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 1 ss.

Con particolare riguardo alle criticità sollevate dal parere 2/13, v. inoltre B. De Witte, S. Imamović, *Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court*, in *ELR,* n. 5, 2015, p. 683 ss.; P. Eeckhout, *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky?*, in *Fordham International Law Journa*l, n. 4, 2015, p. 955 ss.; S. Peers, *The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare*, in *GLJ*, n. 1, 2015, p. 213 ss.; N. Lazzerini, *"Questo matrimonio (così?) non s'ha da fare": il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, p. 1 ss.; D. Halberstam, *"It's the Autonomy, Stupid!": A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *GLJ*, n. 1, 2015, p. 105 ss.

[91] Come noto, la relazione tra i due sistemi è completata dalla giurisprudenza della Corte europea. In *Bosphorus c. Irlanda*, essa ha elaborato la presunzione di protezione equivalente, secondo la quale l'azione statale strettamente imposta dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione si presume compatibile con la Convenzione quando l'ordinamento dell'organizzazione assicuri una tutela dei diritti almeno equivalente a quella convenzionale. La presunzione può tuttavia essere superata quando, nel caso concreto, la protezione risulti manifestamente carente. Ne emerge un rapporto di reciproca influenza, ma non di piena coincidenza: la CEDU rappresenta al tempo stesso una fonte di ispirazione dei principi generali, un criterio interpretativo della Carta e un sistema esterno di controllo degli Stati membri, mentre l'ordinamento dell'Unione conserva la propria autonomia istituzionale e normativa. V. Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, ric. n. 45036/98, parr. 152-165; successivamente, Corte EDU, sentenza del 23 maggio 2016, *Avotiņš c. Lettonia*, ric. n. 17502/07, parr. 101-127. In dottrina, C. Costello, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred*

Si comprende allora quanto il rispetto dei diritti umani, considerato quali valori, esprima la sintesi, necessariamente aperta, tra le diverse fonti e tradizioni di tutela della persona. La loro unità non deriva dall'identità dei rispettivi contenuti o effetti giuridici, ma dalla comune funzione di delimitare l'esercizio del potere e di definire il modello di società, che rispecchia i valori, sul quale l'Unione si fonda. In questa dimensione, il rispetto dei diritti umani non coincide con la somma dei diritti garantiti, ma rappresenta il presupposto che li collega e ne proietta il significato sul piano dell'identità dell'ordinamento.

La distinzione si riflette anche sul piano dell'accertamento della violazione, come emerge dalla sentenza *Commissione c. Ungheria*. La violazione di un diritto fondamentale investe anzitutto una specifica posizione soggettiva; la lesione del valore del rispetto dei diritti umani implica invece una valutazione di carattere strutturale. Essa può essere ravvisata quando la natura, la finalità, la portata o il carattere sistematico delle misure contestate trascendano le singole violazioni e rivelino una più generale incompatibilità con il modello di società fondato sulla dignità della persona, sul pluralismo e sul rispetto delle minoranze delineato dall'art. 2 TUE. Il passaggio dai diritti al valore non attenua, pertanto, la concretezza delle posizioni individuali, ma ne proietta il significato sul piano dell'identità costituzionale dell'Unione e delle condizioni inerenti all'appartenenza al suo ordinamento.

5. *Dalla violazione dei diritti alla violazione dei valori: Commissione c. Ungheria: il consolidamento*

La violazione dei tre valori esaminati è stata accertata per la prima volta nella sentenza *Commissione c. Ungheria*[92]. Si tratta di una pronuncia stori-

Boundaries in Europe, in *Human Rights Law Review*, n. 1, 2006, p. 87 ss.; T. Lock, *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, n. 3, 2010, p. 529 ss.

Si v. anche C. Rizcallah, *The Systemic Equivalence Test and the Presumption of Equivalent Protection in European Human Rights Law—A Critical Appraisal*, in *GLJ*, n. 6, 2023, p. 1062 ss., spec. pp. 1074-1077, la quale osserva come la presunzione di protezione equivalente, pur agevolando il coordinamento tra ordinamenti privi di un rapporto gerarchico formalizzato, comporti il rischio di sostituire al controllo concreto dell'atto una valutazione astratta del sistema dal quale esso proviene. L'A. propone, pertanto, una metodologia più rigorosa per verificare l'equivalenza tanto sul piano sostanziale quanto su quello procedurale, nonché un controllo continuativo della sua permanenza e una più precisa definizione delle condizioni necessarie per superare la presunzione.

[92] Causa C-769/22, *Commission c. Ungheria*, cit. Tra i primi commenti si v. L.S. Rossi, *The Autonomous Role of Article 2 TEU: Constitutionalising the EU Values*, in *European Policy Analysis*, n. 11, 2026, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), p. 1 ss.; P.

ca, di rilievo costituzionale, con la quale la Corte, riunita in seduta plenaria, ha accolto il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione e ha accertato, quale violazione distinta dell'art. 2 TUE, la lesione dei valori del rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Come noto, la sentenza *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)* trae origine dalla procedura d'infrazione avviata in seguito all'adozione della legge ungherese n. LXXIX del 2021, formalmente diretta a rafforzare la repressione dei reati di pedofilia e la protezione dei minori[93]. Accostando all'interno del medesimo intervento normativo la pedofilia, l'omosessualità e le identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, tale disciplina introduceva una serie coordinata di restrizioni alla rappresentazione e alla diffusione, nei media, nella pubblicità e nell'istruzione, di contenuti relativi all'omosessualità, alla riassegnazione di genere e alle identità non *cisgender*, quando accessibili a persone di età inferiore ai diciotto anni. La Commissione contestava all'Ungheria che tali disposizioni si ponevano in

Mori, *La giustiziabilità dell'art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza* Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union), in *Unione europea e Diritti*, n. 2, 2026, p. 1 ss.; P. De Pasquale, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza* Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union), in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2026, p. 1 ss. Si vedano inoltre i contributi raccolti nel simposio *Enforcing Article 2 TEU: The CJEU's Judgment in Commission v. Hungary (C-769/22)*, *EU Law Live*, giugno 2026: P. Craig, *Article 2, Values and Incremental Legal Reasoning*; J. Morijn, (*The Hamburger of) EU Values Protection in Commission v. Hungary: A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside an Enigma*; B. Riedl, *Foundation, Standard, Legitimation: Reflections on Commission v. Hungary*; R. Uitz e K. Alexandris Polomarkakis, *Values at the Heart of the European Constitutional Acquis – And Beyond the Rule of Law Crisis? Commission v. Hungary (C-769/22)*; P. Bárd, *The CJEU's Monomyth: Reaching Article 2 TEU, the Union's Crown Jewel*; R. O'Neill, *Citizenship, Values and Equal Treatment: The Union of Malta, Cupriak-Trojan and Hungary*; M. Bonelli, *Solving One Question, Opening Many More: Valeurs de l'Union*; J. Hoeksma, *Commission v. Hungary: A Vindication for the European Parliament*; E. Renoud Delarque, *The Court of Justice as Guardian—and Author—of EU Values? Reflections on Commission v Hungary (C-769/22)*; D. Harvey, *Commission v. Hungary and the Essence of Fundamental Rights: Proportionality in Disguise?*; J. Lindeboom, *The Amenable Court of Justice: A Legal Realist Take on the Justiciability of Article 2 TEU*; L. Pech, *Infringement of Article 2 TEU as a New Avenue to Overcome Article 7 TEU Paralysis*; L. S. Rossi, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects Only a National Identity Which is Consistent with Article 2 TEU*; B. Grabowska-Moroz, *An EU Constitutional Moment: Much-Awaited, Slightly Delayed?*; W. Bruno, *The Strongest Metals are Forged in the Crucible: Why are EU Values Binding?*.

[93] Legge LXXIX del 2021, recante misure più severe contro i pedofili e modifica di talune leggi per la protezione dei minori. Per approfondire si v. Amnesty International, *From Freedom to Censorship – The Consequences of the Hungarian Propaganda Law*, 2024, rinvenibile al seguente sito: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/01/hungary-freedom-to-censorship/.

violazione di diversi atti del diritto derivato e del diritto primario dell'Unione, tra cui: *i)* la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico; *ii)* la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno; *iii)* la direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi; *iv)* l'articolo 56 TFUE (libera prestazione dei servizi); v) gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono, rispettivamente, la dignità umana, il rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione e il principio di non discriminazione. A tali addebiti aggiungeva, per la prima volta nell'ambito di un ricorso per inadempimento, un motivo distinto fondato sull'art. 2 TUE, sostenendo che la portata, il carattere coordinato e la gravità delle violazioni rivelassero altresì una compromissione dei valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze[94].

Con la sentenza del 21 aprile 2026, pronunciata in seduta plenaria, la Corte ha accolto gli addebiti della Commissione e ha accertato che la normativa, sotto la dichiarata finalità di proteggere i minori, rappresentava le persone non cisgender e non eterosessuali e i contenuti relativi alla loro identità come potenzialmente nocivi in quanto tali[95]. La serie coordinata delle misure discriminatorie produceva un effetto di stigmatizzazione ed emarginazione, aggravato dall'accostamento alla pedofilia e idoneo ad alimentare atteggiamenti di ostilità, nonché a creare, mantenere o rafforzare l'«invisibilità sociale» delle persone interessate[96]. È il significato complessivo della disciplina, e non la mera somma delle singole incompatibilità con il diritto dell'Unione, a consentire alla Corte di ravvisare una violazione manifesta e particolarmente grave dei valori sanciti dall'art. 2 TUE[97].

La pronuncia, particolarmente attesa, presenta un carattere indubbiamente innovativo, ma, a parere di chi scrive, non segna una rottura con la giurisprudenza precedente. La Corte raccoglie e sistematizza gli elementi del modello di giustiziabilità dell'art. 2 TUE progressivamente elaborato in re-

[94] Suggestiva è la lettura proposta da Rossi (L.S. Rossi, *The Autonomous Role of Article 2 TEU: Constitutionalising the EU Values*, cit., spec. pp. 3-4.), secondo la quale il ragionamento della Corte segue una sorta di crescendo rossiniano: muove dalle libertà del mercato interno, passa attraverso l'accertamento delle violazioni dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta e culmina nel riconoscimento della lesione autonoma dei valori fondativi dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE. Tale progressione riflette la stessa evoluzione costituzionale dell'ordinamento europeo, sviluppatosi da organizzazione prevalentemente economica a Unione fondata sui diritti e su un patrimonio comune di valori.

[95] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 487-491.

[96] *Ibidem*, punti 553-555.

[97] *Ibidem*, punti 551-556. Tale soluzione era stata prospettata prima della sentenza da L.S. Rossi, *"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, cit.

lazione agli altri valori dell'Unione sotto tre direttrici: la collocazione dei valori nel quadro costituzionale dell'Unione e il loro carattere permanente; il fondamento della loro autonoma vincolatività giuridica; la possibilità di accertarne la violazione attraverso gli strumenti giurisdizionali previsti dai Trattati.

Sotto il primo profilo, la Corte muove dalla posizione occupata dai valori nell'ordinamento dell'Unione. L'art. 2 TUE appartiene al «quadro costituzionale proprio dell'Unione», insieme ai principi generali, alla Carta e alle altre disposizioni dei Trattati[98]. La loro condivisione costituisce la premessa fondamentale sulla quale si fonda l'ordinamento giuridico comune e giustifica la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Il loro rispetto, pertanto, non rappresenta soltanto una condizione iniziale per l'adesione, dalla quale lo Stato possa successivamente affrancarsi, ma un obbligo permanente, dal quale dipende il godimento dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione. A tale obbligo si accompagna un divieto di regressione: gli Stati membri non possono modificare la propria legislazione in modo da ridurre il livello di tutela dei valori raggiunto all'interno del rispettivo ordinamento[99].

La seconda direttrice riguarda più specificamente la dimostrazione del carattere giuridicamente vincolante dell'art. 2 TUE, che la Corte ricava dalla lettera, dal contesto e dalla genesi della disposizione. Assume rilievo, anzitutto, la sua collocazione sistematica. I valori della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto erano già richiamati nel preambolo del Trattato, al quale non può tuttavia riconoscersi, in quanto tale, efficacia giuridicamente vincolante. La scelta di inserirli nel corpo normativo del TUE e, precisamente, nel titolo I, dedicato alle «Disposizioni comuni», non presenta quindi un significato meramente redazionale, ma ne conferma la posizione fondativa nell'architettura costituzionale dell'Unione[100]. La conclusione è rafforzata dall'art. 49 TUE, che assume il rispetto dei valori quale condizione per l'adesione, nonché dalle numerose disposizioni del Trattato che li richiamano nella definizione degli obiettivi, dell'azione esterna e del funzionamento istituzionale dell'Unione[101].

L'art. 2 TUE non viene così letto come una disposizione isolata, ma come il centro assiologico di una trama normativa che attraversa l'intero Trattato. La genesi dell'art. 2 TUE conferma questa lettura. Prima del Trattato di Lisbona, l'art. 6, par. 1, TUE affermava che l'Unione era fondata sui «principi» di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto. La successiva sostituzione di tale for-

[98] *Ibidem*, punto 520.
[99] *Ibidem*, punti 521-524.
[100] *Ibidem*, punti 531-532.
[101] *Ibidem*, punti 533-534.

mula con quella dei «valori», elaborata nell'ambito della Convenzione sul futuro dell'Europa e poi accolta dal Trattato di Lisbona, non esprime un indebolimento della loro portata normativa. La Corte richiama, al contrario, i lavori della Convenzione, secondo i quali i valori fondamentali avrebbero dovuto possedere un contenuto giuridico di base sufficientemente «chiaro e non controverso», così da consentire agli Stati membri di individuare gli obblighi sanzionabili che ne derivano[102]. La categoria dei valori nasce, dunque, non in alternativa alla giuridicità dei precedenti principi, ma per collocare al livello fondativo dell'ordinamento un patrimonio normativo già emerso e rendere riconoscibili gli obblighi inerenti all'appartenenza all'Unione. Da tali elementi la Corte trae la conclusione che l'art. 2 TUE non contiene una semplice enunciazione di orientamenti o intenti di natura politica. I valori appartengono all'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e impongono agli Stati membri e alle istituzioni obblighi di rispetto, preservazione e promozione. Il fatto che essi siano concretizzati in principi e disposizioni recanti obblighi più precisi – tra cui le disposizioni della Carta – non ne assorbe né attenua la portata normativa: i valori sanciti dall'art. 2 TUE possiedono, secondo la formula impiegata dalla Corte, «di per sé» carattere giuridicamente vincolante[103].

La terza direttrice concerne la traduzione di tale vincolatività sul piano della tutela giurisdizionale. Poiché l'Unione deve poter difendere i propri valori nei limiti delle attribuzioni conferitele dai Trattati e poiché l'art. 19 TUE assegna alla Corte il compito di garantire il rispetto del diritto attraverso i procedimenti da essi istituiti, l'inosservanza degli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE può essere accertata nell'ambito del ricorso per inadempimento previsto dall'art. 258 TFUE[104]. L'art. 7 TUE non costituisce, dunque, il rimedio esclusivo per la tutela dei valori: accanto ad esso, le istituzioni possono avvalersi degli strumenti previsti dai Trattati per esaminare, accertare e, se del caso, sanzionare le violazioni commesse dagli Stati membri[105].

Sotto questi profili, la sentenza non stravolge ma consolida il percorso intrapreso dalla Corte negli ultimi anni e porta a compimento premesse già presenti nella giurisprudenza: la posizione costituzionale dei valori, il carattere permanente degli obblighi da essi derivanti, il divieto di regressione e la non esclusività dell'art. 7 TUE. Non mancano, però, i profili innovativi.

[102] *Ibidem*, punto 535.
[103] *Ibidem*, punti 525-530 e 536.
[104] *Ibidem*, punti 537-540.
[105] *Ibidem*, punti 541-543.

5.1. *(segue) i profili di innovazione*

La sentenza segna uno sviluppo decisivo perché apre la strada alla giustiziabilità di nuovi valori e ammette che quegli stessi valori sanciti dall'art. 2 TUE possano costituire oggetto di un distinto accertamento nell'ambito della procedura d'infrazione.

Tale apertura è accompagnata da una serie di condizioni e limiti che conferiscono alla pronuncia un significativo equilibrio istituzionale: l'operatività dei valori viene rafforzata senza che l'art. 2 TUE sia trasformato in una clausola generale di competenza o in un parametro indifferenziato di controllo delle legislazioni nazionali[106].

Proprio per questo, la sentenza offre una nuova prospettiva su alcune delle questioni che attraversano il presente volume e consente di verificare la tenuta complessiva della ricostruzione proposta.

Occorre anzitutto stabilire, muovendo dalla contestazione dell'art. 2 TUE come motivo autonomo, se il distinto accertamento della violazione dei valori della dignità, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani comporti il superamento del modello della concretizzazione o se, al contrario, tali valori continuino ad acquistare contenuto precettivo attraverso i principi e, in particolare, i diritti della Carta che ne costituiscono espressione. La riconosciuta giustiziabilità della disposizione come parametro distinto impone, inoltre, di interrogarsi sulla possibilità di attribuirle effetto diretto oppure se tale prospettiva debba essere esclusa in ragione della diversa funzione strutturale e ordinamentale propria dei valori. Da ultimo, deve essere precisato il rapporto tra la violazione dei diritti individuali e la lesione dei valori, individuando il passaggio qualitativo che consente di risalire dall'una all'altra.

Partendo dal primo punto, come già chiarito in altre parti di questo volume[107], la scelta della Commissione di dedurre un motivo fondato esclusivamente sull'art. 2 TUE, senza la mediazione di ulteriori disposizioni del diritto dell'Unione, appariva destinata ad aprire uno scenario del tutto inedito. Essa induceva la dottrina a domandarsi se tale disposizione fosse ormai in grado di fondare, di per sé, un obbligo giuridico direttamente giustiziabile e, finanche, se ciò comportasse un superamento dei limiti derivanti dal principio di attribuzione.

[106] Si v. contra M. VAN DEN BRINK, *A Constitutional Court without a Constitutional Compass: Reflections on Commission v Hungary*, in *VerfBlog*, 24 aprile 2026, secondo il quale la sentenza rappresenta un passaggio problematico nella giurisprudenza della Corte di giustizia posto che la giustiziabilità "autonoma" dell'art. 2 TUE non è il risultato di un'interpretazione giuridica neutrale, bensì di una scelta costituzionale intrinsecamente politica. La Corte evita di riconoscere tale dimensione e si rifugia in un approccio formalistico, fondato su argomenti testuali, sistematici e storici che appaiono deboli o inconferenti.

[107] Si v. capitolo II, ultimo paragrafo, e capitolo IV, parr. 5.1. e 5.2.

A tal proposito, va ricordato che nel corso dell'udienza, invitata dalla Corte a precisare la portata del motivo dedotto, la Commissione ha chiarito di non aver invocato l'art. 2 TUE quale parametro *autonomo* di giudizio, bensì quale parametro *a sé stante*. Come evidenziato dall'Avvocata generale Ćapeta, la distinzione pare essere decisiva: nel primo caso, l'art. 2 TUE costituirebbe una base normativa autosufficiente, idonea a fondare, di per sé, obblighi giuridici e il relativo accertamento anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; nel secondo, invece, la violazione dell'art. 2 TUE verrebbe accertata separatamente, ma sempre con riferimento a condotte rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e contestualmente lesive di altre disposizioni del medesimo ordinamento[108]. Nondimeno, l'AG non ha chiarito il fondamento di tale *summa divisio*. In proposito certo non si potrebbe argomentare che poiché l'art. 7 TUE consente di accertare violazioni dei valori anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, l'utilizzo dell'art. 2 TUE potrebbe implicare, specularmente, la possibilità per la Corte di sindacare condotte eccedenti le competenze attribuite all'Unione. L'art. 7 TUE disciplina una procedura di natura eminentemente politica, affidata alle istituzioni rappresentative degli Stati membri. Diversamente, la funzione giurisdizionale della Corte resta necessariamente vincolata al principio di attribuzione e ai limiti delle competenze conferite dai Trattati, proprio in ossequio al valore dello Stato di diritto. Pertanto, l'autonomia dell'art. 2 TUE non dovrebbe essere intesa come sinonimo della possibilità di prescindere dal principio di attribuzione, in quanto ciò sarebbe dichiaratamente *ultra vires*. Piuttosto, essa dovrebbe riferirsi solo alla diversa questione se tale disposizione sia idonea, da sola, a fondare un obbligo giuridico e, conseguentemente, un accertamento di inadempimento, senza la necessità di essere affiancata da ulteriori disposizioni del diritto dell'Unione che ne concretizzino il contenuto, ovverosia se, come già anticipato, l'art. 2 TUE sia in grado di "autoconcretizzarsi"[109]. Non sorprende che la Corte non solo non abbia ripreso la distinzione terminologica elaborata dall'AG – sebbene essa non fosse decisiva ai fini della soluzione della controversia – ma abbia anche avvertito come un'interpretazione più ampia dell'art. 2 TUE rischierebbe di privare di effetto utile i limiti propri dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in particolare quelli de-

[108] Conclusioni dell'AG Ćapeta, C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., par. 32. G. Di Federico, M. Lanotte, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE,* in *Eurojus*, n. 2, 2025, p. 347 ss.; 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 *MJECL,* n. 1, 2023, p. 3 ss.

[109] Il problema è stato anticipato nel capitolo IV, par. 5.2.

rivanti dall'art. 51 CDFUE[110]. Parafrasando il ragionamento della Corte, si può affermare che, sebbene essa sia investita del compito costituzionale di garantirne il rispetto dei valori, tale compito incontri un limite strutturale nel principio di attribuzione[111]. Superare siffatto limite significherebbe trasformare l'art. 2 TUE in una "clausola generale di attribuzione", idonea a sottoporre qualsiasi legislazione nazionale al controllo della Corte, indipendentemente da un previo collegamento con il diritto dell'Unione.

Allora, esclusa la possibilità dell'art. 2 TUE di andare oltre le competenze – limite che la stessa Corte ha cura di ribadire – occorre comprendere quale sia il significato e gli effetti in termini di giustiziabilità dei valori dell'accertamento della violazione dell'art. 2 TUE in quanto tale.

A questo fine risulta particolarmente utile riprendere quella distinzione già tracciata tra la dimensione processuale e quella sostanziale della giustiziabilità. La peculiare natura valoriale dell'art. 2 TUE comporta, infatti, che i due piani non coincidano necessariamente: il riconoscimento della sua autonoma invocabilità sul piano processuale non implica che il suo contenuto possa essere applicato, sul piano sostanziale, senza la definizione di altre disposizioni e altresì di un'adeguata soglia di rilevanza della violazione.

Dal punto di vista sostanziale, la Corte, a parere di chi scrive, non ha né modificato, né messo in discussione il modello di giustiziabilità tracciato dalla Corte nelle sentenze gemelle, che, come noto, si fondava sulla concretizzazione di uno dei valori attraverso principi[112] e altre disposizioni, tanto di diritto primario quanto di diritto derivato[113]. Tale modello ha finora rappresentato, sia nelle sentenze pronunciate in sede pregiudiziale sia in quelle rese nell'ambito delle procedure d'infrazione di cui si è dato conto, il paradigma attraverso il quale la Corte ha attribuito rilevanza giuridica ai valori. Nei rinvii pregiudiziali, il ricorso al combinato disposto dell'art. 2 TUE e di altre disposizioni ha permesso di enucleare nuovi obblighi derivanti dai valori e dalle disposizioni che ne concretizzano il contenuto; nelle procedure d'infrazione, ha invece consentito di accertare la violazione di siffatti obblighi. Da

[110] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 550. Ciò non significa che il processo di integrazione non possa condurre a questo risultato in futuro, ma non pare possibile e convincente a trattati invariati.

[111] In senso critico rispetto a un uso espansivo del diritto dell'Unione in ambiti riservati alla competenza statale, v. G. Di Federico, *Union Citizenship and National Identity. The Constitutional Conundrums Raised by Commission v Malta*, in *Quaderni AISDUE*, cit., secondo cui la sentenza *Commissione c. Malta* rischia di trascurare i limiti derivanti dal principio di attribuzione, letto congiuntamente alla Dichiarazione n. 2 allegata al Trattato di Maastricht.

[112] Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 232: i valori «sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri».

[113] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 509.

tale impostazione si desume che i doveri gravanti sugli Stati membri non discendono dall'applicazione isolata dell'art. 2 TUE, bensì dalla sua concretizzazione attraverso un'ulteriore disposizione del diritto dell'Unione, idonea a specificarne il contenuto precettivo.

A ben vedere, anche nel caso di specie, sebbene la contestazione e l'accertamento della violazione dei valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani siano "formalmente", *rectius* proceduralmente autonomi, essi, sostanzialmente, si fondano espressamente sulle violazioni della Carta, secondo uno schema funzionalmente assimilabile a quello del combinato disposto tra l'art. 2 TUE e le disposizioni della Carta che concretizzano tali valori[114]. Infatti, sin dall'avvio del proprio ragionamento, la Corte chiarisce che l'accertamento della violazione dell'art. 2 TUE non si fonda sull'applicazione "isolata" di tale disposizione, ma si innesta sulle violazioni gravi degli artt. 1, 7, 11 e 21 CDFUE[115]. Il richiamo alle disposizioni della Carta non serve solo ad attivare l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma anche a costruire il contenuto della violazione dell'art. 2 TUE. Il substrato sostanziale della lesione dei valori non viene infatti argomentato e sviscerato nel motivo relativo all'art. 2 TUE, ma nei precedenti motivi concernenti la violazione dei diritti fondamentali[116]. È nell'esame di tali motivi

[114] Si v., diversamente, L. S. Rossi, che riconduce tale rapporto allo schema dell'*affiancamento* (*flanking*), distinguendolo da quello della *concretizzazione*. Quest'ultima ricorrerebbe quando una disposizione dei Trattati traduce uno dei valori generali enunciati dall'art. 2 TUE in un obbligo giuridico più specifico e operativo, come avviene nel rapporto tra il valore dello Stato di diritto e l'art. 19 TUE. L'*affiancamento* presuppone, invece, il concorso di parametri autonomi: l'art. 2 TUE costituisce un distinto motivo di inadempimento, mentre le altre disposizioni violate conservano un contenuto precettivo proprio e assicurano che la fattispecie ricada nell'ambito delle competenze dell'Unione. Secondo l'A., in particolare, le disposizioni della Carta non concretizzano l'art. 2 TUE, ma lo affiancano su un piano autonomo, una volta che la loro applicabilità sia stata attivata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, da un'altra disposizione sostanziale del diritto dell'Unione. Si legga L.S. Rossi, *"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, cit., spec. pp. 14-16 e 20-24.

[115] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 545-550.

[116] A conferma di ciò si legga criticamente J. Morijn, *(The Hamburger of) EU Values Protection in Commission v Hungary: A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside an Enigma*, in *EU Law Live*, cit., p. 19. L'A. evidenzia come il ragionamento della Corte si sviluppi attraverso una stratificazione progressiva di livelli di illegittimità – violazione del diritto del mercato interno, dei diritti sostanziali della Carta, della dignità umana (art. 1 Carta) e, infine, dei valori dell'Unione (art. 2 TUE) – costruita a partire dal medesimo nucleo fattuale e mediante argomentazioni in larga parte sovrapponibili (stigmatizzazione, marginalizzazione, "invisibilità sociale"). Tale cumulo, descritto metaforicamente come un "hamburger", solleva dubbi circa il valore aggiunto autonomo di ciascun livello di accertamento, in particolare con riferimento alle violazioni "separate" della Carta e dell'art. 2 TUE. Secondo l'a., la Corte non chiarisce se e in che misura tali accertamenti producano effetti giuridici distinti, né fornisce una teoria coerente del rapporto tra diritti della Carta e valori dell'Unione. Ne deriva un quadro con-

che la Corte individua le condotte censurate, precisa la portata dei diritti compromessi e chiarisce le ragioni per le quali le ingerenze prodotte dalla normativa ungherese non possono essere giustificate. In particolare, quanto all'art. 21 CDFUE, la Corte ravvisa una discriminazione diretta fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale: la normativa riserva un trattamento deteriore ai contenuti relativi alle identità non cisgender e agli orientamenti non eterosessuali, muovendo dalla presunzione che essi siano, in quanto tali, nocivi per i minori. Tale disparità lede il contenuto essenziale del divieto di discriminazione[117]. La violazione dell'art. 7 CDFUE deriva, invece, dall'incidenza della normativa sull'identità sessuale e sull'orientamento sessuale, quali aspetti costitutivi della vita privata. La limitazione della loro rappresentazione produce un effetto offensivo, stigmatizzante ed emarginante, rafforzato dall'accostamento alla pedofilia, e integra pertanto un'ingerenza particolarmente grave nel diritto al rispetto della vita privata e familiare[118]. Con riguardo all'art. 11 CDFUE, la Corte rileva che le disposizioni controverse limitano sia il diritto dei prestatori di diffondere contenuti, sia quello di ogni persona di ricevere informazioni. La restrizione colpisce, dunque, non soltanto i minori, ma anche i fornitori di servizi e il pubblico in generale, compromettendo altresì il pluralismo dei media[119]. Infine, la violazione dell'art. 1 CDFUE risiede nel fatto che la legge stigmatizza ed emargina le persone non cisgender o non eterosessuali e, attraverso il proprio titolo e il proprio contenuto, le associa alla delinquenza pedofila. In tal modo, esse vengono rappresentate come una minaccia per la società e assoggettate a un trattamento giuridico particolare, volto a determinarne o rafforzarne l'«invisibilità» sociale[120]. Tali ingerenze, secondo la Corte, non possono essere giustificate dall'interesse superiore del minore o dal diritto dei genitori di educare i figli conformemente alle proprie convinzioni: la lesione del contenuto essenziale dei diritti e il carattere discriminatorio delle misure escludono, a monte, la possibilità di ritenerle giustificate ai sensi dell'art. 52, par. 1, CDFUE[121]. È questo il contenuto su cui si fonda il successivo accertamento della violazione dell'art. 2 TUE. In altri termini, la Corte non ricava direttamente dai valori obblighi materiali ulteriori e autonomi, ma procede in senso inverso: muove dalle violazioni dei diritti fondamentali, nei quali quei valori trovano

cettualmente incerto, suscettibile di incidere sulla certezza del diritto, sulla determinazione degli obblighi di conformazione degli Stati membri e sull'utilizzo futuro della sentenza quale precedente e strumento di *enforcement* da parte della Commissione.

[117] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 422 e, per rinvio, 135-162, 196, 203, 230, 306, 414 e 415.

[118] *Ibidem,* punti 434-448.

[119] *Ibidem*, punti 457-471.

[120] *Ibidem*, punti 485-492.

[121] *Ibidem*, punti 472-473.

concreta espressione, per verificare se esse presentino caratteristiche tali da tradursi anche in una lesione dei valori fondanti dell'Unione[122].

Pare, allora, potersi confermare che, anche nel caso di specie, il modello della concretizzazione non sia venuto meno. Sebbene la Corte non ricorra espressamente a tale nozione, anche perché le violazioni della Carta e dell'art. 2 TUE formano oggetto di motivi distinti, la logica sottostante rimane la medesima: i valori acquistano un contenuto precettivo giustiziabile attraverso disposizioni che ne costituiscono concreta espressione[123].

Da ciò non deriva, tuttavia, che la sentenza sia priva di una rilevante portata costituzionale. Ammettendo che l'art. 2 TUE, per poter operare in sede giurisdizionale, necessiti della mediazione di disposizioni che ne rendano concretamente accertabile la violazione – secondo uno schema coerente, anche sul piano dogmatico, con la distinzione tra valori, principi e regole –, l'accertamento di un distinto inadempimento di tale disposizione potrebbe comunque assumere un proprio significato costituzionale. Esso potrebbe segnalare che la violazione esprime una regressione, ai sensi degli artt. 2 e 49 TUE, riguardante i fondamenti assiologici dell'ordinamento dello Stato membro, o ancora, come messo in evidenza dalla dottrina, che la situazione abbia già oltrepassato la soglia del «rischio evidente di violazione grave» contemplata dall'art. 7, par. 1, TUE[124].

L'accertamento di una distinta violazione dell'art. 2 TUE potrebbe produrre conseguenze anche sul piano processuale. Non appaiono tuttavia pienamente persuasive quelle prospettate dall'Avvocata generale Ćapeta, secondo la quale l'impiego del solo art. 2 TUE, anziché di un combinato disposto comprendente tale disposizione e un'ulteriore norma di diritto primario o derivato, potrebbe incidere sia sull'entità delle sanzioni irrogate dalla Corte sia sul ricorso agli strumenti europei di tutela dei valori.

Quanto al primo profilo, la Corte ha già irrogato somme forfettarie e penalità di mora significativamente superiori a quelle richieste dalla Commissione, proprio per riflettere la particolare gravità di violazioni riguardanti i valori fondanti dell'Unione. Quanto al secondo, l'effettiva attivazione degli strumenti di tutela, giurisdizionali e non giurisdizionali, continua a dipendere dalla discrezionalità delle istituzioni competenti. Il problema si

[122] V. altresì punto 511: «la Commissione fa notare che, contrariamente a quanto afferma l'Ungheria, detto articolo 2 le consente unicamente di constatare le violazioni delle norme del diritto dell'Unione aventi una certa gravità o un carattere orizzontale, vale a dire, come nel caso di specie, le violazioni degli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta».

[123] La stessa conclusione troverebbe un ulteriore riscontro nel punto 548 della sentenza, ove la Corte afferma che «la violazione di diversi diritti fondamentali garantiti dalla Carta, che concretizzano i valori, può costituire un indizio di una violazione di tali valori».

[124] L. Pech, *Infringement of Article 2 TEU as a New Avenue to Overcome Article 7 TEU Paralysis*, cit.

sposta, pertanto, dal novero degli strumenti disponibili alle condizioni politiche e istituzionali del loro impiego.

Il possibile valore aggiunto dell'accertamento distinto sembra emergere, piuttosto, con riguardo agli obblighi di esecuzione della sentenza d'infrazione e al controllo esercitato dalla Commissione sul loro adempimento. In questa prospettiva, l'uso dell'art. 2 TUE a sé stante consente alla Corte di disvelare con maggiore chiarezza la *ratio* della normativa nazionale, ossia di "smascherarne" la reale finalità[125]: non una mera sequenza di misure discriminatorie, ma un insieme normativo coordinato volto a emarginare, stigmatizzare socialmente e rendere «invisibili» le persone LGBTQIA+. Una simile qualificazione è funzionale a esigere, a seguito dell'accertamento dell'infrazione, un adempimento più preciso e sostanziale da parte dello Stato membro. Infatti, laddove la Corte si limiti ad accertare violazioni puntuali di specifiche disposizioni del diritto dell'Unione, l'adempimento può, almeno in linea di principio, essere realizzato mediante interventi normativi circoscritti, idonei a rimuovere i singoli profili di incompatibilità. Diversamente, quando la violazione è qualificata anche alla luce dell'art. 2 TUE, essa assume una dimensione strutturale e sistemica, che non può essere superata attraverso modifiche isolate o meramente formali. In tale prospettiva, non ogni intervento legislativo nazionale idoneo a eliminare una singola violazione è sufficiente a dare piena esecuzione alla sentenza: lo Stato membro è tenuto ad adottare misure che incidano sull'impianto complessivo della disciplina, eliminando quegli elementi normativi che, nel loro insieme, determinano una stigmatizzazione o marginalizzazione di una determinata categoria di persone, in contrasto con i valori della dignità, dell'uguaglianza e del rispetto delle minoranze. Ne deriva che l'obbligo di esecuzione non si esaurisce nella rimozione di specifiche disposizioni incompatibili, ma implica una verifica sostanziale della coerenza dell'ordinamento nazionale con i valori dell'Unione, quale risultante dall'accertamento operato dalla Corte. In questo senso, il ricorso all'art. 2 TUE a sé stante potrebbe assumere anche la funzione di un monito nei confronti della Commissione, la quale, nel valutare l'adempimento dell'obbligo di conformazione, è chiamata a verificare in modo rigoroso e non superficiale non solo la rimozione formale delle singole violazioni, ma anche l'effettiva eliminazione delle cause sistemiche che hanno dato luogo

[125] In questo senso si esprimono B. Lobina, E. Martínez, *EU values, LGBTQI+ rights and the future of democracy in Hungary and beyond: On the wider significance of case C-769/22*, in *EU Law Analysis*, 30 aprile 2026. Le A. evidenziano come il valore aggiunto dell'art. 2 TUE risieda nella sua capacità di "scoperchiare" la *ratio* politica della legislazione interna: mentre la Carta colpisce gli effetti della norma, l'art. 2 TUE ne colpisce la causa, inquadrando l'intervento nazionale non come un errore isolato, ma come una sfida sistematica all'ordine comune.

all'infrazione[126]. Quanto appena osservato conferma, ad avviso di chi scrive, che, fatta eccezione per questo possibile effetto di natura procedurale, gli sviluppi della giurisprudenza non sembrano orientare verso un modello di autoconcretizzazione dell'art. 2 TUE. Essi depongono, piuttosto, a favore di una concezione della concretizzazione quale operazione necessariamente mediata da altre disposizioni del diritto dell'Unione. D'altra parte, una volta riconosciuta la natura autosufficiente dei Trattati quali fonti del diritto dell'Unione, non si comprende per quale ragione l'art. 2 TUE dovrebbe essere chiamato a operare isolatamente, prescindendo dal sistema normativo nel quale è inserito.

Occorre soffermarsi, seppure brevemente, sull'ulteriore questione, non affrontata dalla sentenza, della possibilità di riconoscere effetto diretto all'art. 2 TUE[127]. Essa non può essere esclusa sulla sola base dell'ampiezza della sua formulazione o della mancata attribuzione di diritti individuali. Da un lato, infatti, la giurisprudenza ha applicato direttamente anche disposizioni caratterizzate da un significativo grado di generalità; dall'altro, l'effetto diretto non si esaurisce nella sua dimensione soggettiva e sostitutiva, ma può assumere una funzione oggettiva ed escludente, consentendo al singolo di ottenere la disapplicazione della norma nazionale incompatibile anche quando la disposizione dell'Unione non gli attribuisca immediatamente un diritto. Nemmeno il tradizionale riferimento ai requisiti della chiarezza, della precisione e dell'incondizionatezza appare, di per sé, risolutivo. Come è stato osservato, chiarezza e precisione costituiscono criteri elastici, applicati dalla Corte in modo non sempre uniforme, e tendono a essere assorbiti nel requisito dell'incondizionatezza. Quest'ultimo esprime, più propriamente, l'autosufficienza della norma: la sua capacità di essere applicata dal giudice

[126] Ciò appare ancora più importante considerando il problema della discrezionalità della Commissione di cui si è già discusso nei paragrafi precedenti.

[127] Si legga in tema L.D. Spieker, *Defending Union Values in Judicial Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision*, in A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski e M. Schmidt (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, cit., p. 237 ss., spec. pp. 244-245 e 250-252, il quale, muovendo dalla presumibile assenza di effetto diretto dell'art. 2 TUE, ne prospetta l'operazionalizzazione attraverso disposizioni più specifiche, in particolare l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE; Id., *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, OUP, 2023, cap. 2, spec. pp. 33-68. V. inoltre M. Schuler e D. Harvey, *A New Approach to Constitutional Crisis Prevention? Article 2 TEU as an Obligation to Take Preventive Action*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2026, p. 56 ss., spec. pp. 71-72, i quali distinguono espressamente la giustiziabilità dell'art. 2 TUE dalla sua idoneità a produrre effetto diretto, escludendo che l'art. 2 TUE, anche letto in combinato disposto con il principio di non regressione e con l'art. 4, par. 3, TUE, presenti la specificità necessaria per essere invocato dai singoli.

al caso concreto senza che sia necessario un ulteriore intervento normativo volto a determinarne il contenuto precettivo[128].

È precisamente sotto questo profilo che emergono le maggiori difficoltà rispetto all'art. 2 TUE. La disposizione impone agli Stati membri di rispettare, mantenere e promuovere i valori sui quali l'Unione si fonda, ma non definisce, isolatamente considerata, le condotte prescritte o vietate né le conseguenze giuridiche che devono derivare dalla sua violazione. La mediazione richiesta non riguarda, pertanto, la mera scelta delle modalità di attuazione di un obbligo già sufficientemente determinato. Essa è necessaria, prima ancora, per precisare il contenuto dell'obbligo stesso[129].

Ancora più rilevante è, tuttavia, la diversa funzione ordinamentale dei valori. L'effetto diretto è volto a consentire al singolo di far valere dinanzi al giudice nazionale una disposizione dell'Unione; i valori dell'art. 2 TUE operano, invece, come parametri sistemici, destinati a definire i fondamenti e l'identità dell'ordinamento nel suo complesso. Riconoscere loro effetto diretto rischierebbe di sovrapporre la funzione dei valori a quella dei principi e dei diritti che ne concretizzano il contenuto.

La distinzione tra valori e diritti è, del resto, approfondita dalla stessa Corte, la quale delimita rigorosamente i casi in cui la violazione di un diritto fondamentale può integrare anche una lesione dei valori. Essa afferma che «dal carattere giuridicamente vincolante dell'articolo 2 TUE *non deriva* che qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione che dia direttamente o indirettamente espressione a tali valori comporti necessariamente una violazione di tale articolo»[130]. Soltanto violazioni «*manifeste e particolarmente gravi*» dei valori comuni agli Stati membri possono integrare una violazione dell'art. 2 TUE come parametro distinto[131]. Tale formulazione non introduce soltanto una soglia quantitativa più elevata, ma sembra esprimere una differenza qualitativa tra la violazione dei diritti garantiti dalla Carta e la lesione dei corrispondenti valori. Mentre i primi attribuiscono posizioni giuridiche soggettive, i secondi individuano condizioni strutturali dell'ordinamento. I valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, pertanto, non tutelano direttamente una specifica posizione

[128] D. Gallo, *Direct Effect in EU Law*, OUP, 2025, spec. pp. 87-96, quanto alla relativizzazione dei requisiti della chiarezza e della precisione e alla centralità dell'incondizionatezza; pp. 103-113, sulla dimensione oggettiva ed escludente dell'effetto diretto; pp. 123-127, sulla necessità di valutarne le conseguenze nel caso concreto; nonché pp. 287-289, per la ricostruzione conclusiva dell'effetto diretto come nozione ampia, ma subordinata all'autosufficienza della norma e alla produzione di un vantaggio attraverso la disapplicazione.

[129] Nello stesso senso, L.S. Rossi, *The Autonomous Role of Article 2 TEU: Constitutionalising the EU Values*, in *European Policy Analysis*, cit.

[130] Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 547.

[131] *Ibidem*, punto 551.

individuale, ma la condizione sistemica nella quale i diritti fondamentali possono essere effettivamente riconosciuti e garantiti.

Affinché la compromissione di un diritto fondamentale assuma rilevanza anche sul piano dell'art. 2 TUE, è dunque necessario un salto qualitativo, una sorta di «passaggio di stato». A tal fine non rileva soltanto la particolare gravità della singola violazione, ma anche il carattere coordinato, cumulativo e orizzontale delle misure contestate. Considerate nel loro insieme, esse devono rivelare un modello di azione pubblica idoneo a incidere non più soltanto sulla posizione dei singoli destinatari, ma sulla condizione di un intero gruppo e, più ampiamente, sui caratteri della società pluralista presupposta dall'art. 2 TUE. È precisamente tale dimensione sistemica che permette di risalire dalle violazioni degli artt. 1, 7, 11 e 21 CDFUE alla lesione dei valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani.

La Corte si preoccupa, allora, di evitare un'applicazione indiscriminata dell'art. 2 TUE, proprio perché come essa afferma una diversa soluzione rischierebbe di «privare di qualsiasi effettività i limiti imposti all'ambito di applicazione delle altre disposizioni del diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni della Carta», stabiliti dall'art. 51, par. 1, CDFUE[132]. La soglia delle violazioni manifeste e particolarmente gravi assolve, pertanto, anche una funzione di contenimento: preserva la distinzione tra il controllo delle singole violazioni dei diritti fondamentali e l'accertamento eccezionale di una lesione dei valori fondanti dell'Unione.

[132] *Ibidem*, punto 550.

Conclusioni

La ricostruzione teorica dell'art. 2 TUE e l'analisi della sua applicazione giurisprudenziale mostrano come la Corte di giustizia abbia progressivamente delineato – secondo un percorso tuttora *in fieri* – un modello capace di rendere giustiziabili i valori fondanti dell'Unione.

Come è avvenuto nell'intero processo di integrazione europea, il ruolo della Corte è stato determinante e, in senso letterale, "edificante": attraverso la propria giurisprudenza, essa ha contribuito a porre le fondamenta dell'edificio giuridico europeo. Nella sentenza *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, la Corte di giustizia ha sottolineato che l'art. 2 TUE non solo ha valore vincolante, ma può anche costituire motivo distinto di inadempimento. Tuttavia, ciò non toglie che i singoli valori affermati possano necessitare, in maggiore o minor misura, di una concretizzazione che li renda operativi.

Questo processo di concretizzazione è simile a quello già utilizzato con riferimento ai diritti fondamentali e ai principi generali del diritto dell'Unione. In tali ambiti, la concretizzazione ha consentito alla Corte di ricavare dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dagli strumenti internazionali di tutela, in particolare dalla CEDU, diritti sufficientemente determinati da operare come principi generali del diritto dell'Unione e come parametri di validità e interpretazione degli atti europei. Analogamente, con riferimento all'art. 2 TUE, la concretizzazione ha permesso di tradurre valori formulati in termini ampi e assiologici in obblighi giuridici e, dunque, suscettibili di tutela giurisdizionale. Il contenuto originariamente racchiuso nella formulazione sintetica di ciascun valore acquista così consistenza giuridica, prende forma e si traduce in prescrizioni operative. Questo processo dei valori costituisce non soltanto un momento di produzione normativa, ma anche un momento genetico e di progressiva autoconsapevolezza costituzionale dell'ordinamento dell'Unione e degli individui che, all'interno di esso, sono tutelati, rappresentati e sottoposti alla giurisdizione della Corte di giustizia.

È in questo quadro costituzionale che il presente lavoro ha esaminato l'operatività dei singoli valori e ha individuato un modello, unitario nella struttura, ma non rigido nelle modalità applicative, della loro giustiziabilità, fondato prevalentemente sulla mediazione di disposizioni dotate di maggiore determinatezza normativa. La giustiziabilità dei valori si realizza prevalen-

temente secondo lo schema *valore – principio – obbligo giuridico* e, dunque, in forma mediata: il valore fornisce il fondamento assiologico, il principio ne esprime una prima specificazione normativa e una disposizione ulteriore consente di individuare gli obblighi concretamente gravanti sugli Stati membri o sulle istituzioni.

Questo modello consente di riconoscere la forza normativa dei valori senza assimilarli ai principi, ai diritti fondamentali o alle regole. I valori conservano una funzione propria: costituiscono il fondamento assiologico dell'ordinamento, ne orientano l'interpretazione, concorrono a legittimare e delimitare l'esercizio del potere e offrono il criterio alla luce del quale ricostruire il significato delle disposizioni che ne specificano il contenuto. La loro autonomia concettuale permette di spiegarne l'operatività senza attribuire loro una determinatezza che la formulazione dell'art. 2 TUE non possiede. La mediazione di disposizioni più determinate assolve altresì una ulteriore e fondamentale funzione: delimitare l'ambito di applicazione entro il quale i valori agiscono. L'art. 2 TUE non costituisce un titolo generale e autonomo di competenza, né consente all'Unione di intervenire indistintamente in ogni settore dell'azione statale, ma opera – o almeno dovrebbe operare – nel rispetto dei limiti strutturali dell'ordinamento europeo, quali il principio di attribuzione e il riparto di competenze.

Definito il modello generale, l'indagine ne ha verificato il funzionamento con riferimento a ciascuno dei valori esaminati, applicando una griglia di analisi comune. Per ogni valore si è cercato, anzitutto, di stabilire quale ruolo abbia svolto l'art. 2 TUE e in particolare se la concretizzazione abbia assunto, in virtù dello schema ricostruito, una funzione prevalentemente *ricognitiva* – rendendo esplicito un rapporto di specificazione già desumibile dall'ordinamento europeo – oppure *integrativa* – concorrendo alla determinazione del contenuto del valore mediante la lettura coordinata di più disposizioni e la formulazione di obblighi non immediatamente ricavabili dal loro tenore letterale.

Per ciascun valore, l'analisi ha inoltre verificato se l'intervento della Corte sia rimasto entro i limiti derivanti dal principio di attribuzione e dal riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. La questione assume particolare rilievo nei casi in cui la concretizzazione integrativa amplia la portata normativa delle disposizioni impiegate come parametri intermedi o consente al diritto dell'Unione di incidere in ambiti tradizionalmente riservati agli ordinamenti nazionali. Si è cercato, pertanto, di accertare se la Corte abbia individuato nel diritto primario un fondamento normativo sufficiente per il proprio intervento e un collegamento rilevante con l'ordinamento dell'Unione, evitando di trasformare l'art. 2 TUE in un titolo generale e autonomo di competenza.

L'esame della giurisprudenza presa in considerazione – ovverosia quella in cui è stato utilizzato l'art. 2 TUE – ha consentito, poi, di ricostruire il contenuto normativo progressivamente attribuito a ciascun valore. L'obiettivo non è stato soltanto quello di censire le disposizioni e le pronunce nelle quali il valore viene richiamato, ma di individuare, nelle specifiche situazioni giuridiche, gli obblighi positivi che la Corte ha ricavato dal suo collegamento con principi determinati. In tal modo è stato possibile misurare il diverso grado di maturazione giuridica raggiunto dai singoli valori: alcuni hanno ormai acquisito un contenuto articolato e relativamente stabile; altri presentano un'operatività più circoscritta o ancora prevalentemente potenziale.

Per ogni valore sono state considerate, infine, le prospettive di sviluppo del relativo processo di concretizzazione. Sotto questo profilo, un ruolo fondamentale può essere svolto dal legislatore europeo, il quale, attraverso il diritto derivato, può precisare il contenuto dei valori, tradurlo in obblighi settoriali più determinati e predisporre strumenti idonei a garantirne l'effettività. La concretizzazione, sebbene in questo volume sia stata osservata principalmente dalla prospettiva della Corte di giustizia, non deve quindi essere intesa come un'attività riservata esclusivamente alla Corte, ma come un processo al quale concorrono, secondo funzioni differenti, il giudice e il legislatore dell'Unione. Quest'ultimo può realizzare una forma di *co-concretizzazione* normativa che, da un lato, fornisce alla Corte parametri più precisi per il controllo giurisdizionale e, dall'altro, rafforza la legittimazione democratica delle scelte attraverso le quali viene definito il contenuto operativo dei valori.

Il quadro emerso dall'analisi è composito e varia in relazione al valore considerato. Ciascun valore presenta, infatti, caratteri peculiari quanto al grado di concretizzazione raggiunto, alle disposizioni impiegate come parametri intermedi, alla tecnica interpretativa utilizzata dalla Corte e alle prospettive di ulteriore sviluppo. Per riassumere sinteticamente le principali risultanze dell'indagine, occorre pertanto considerare separatamente i diversi nuclei valoriali, senza perdere di vista le relazioni di interdipendenza che li legano all'interno del sistema delineato dall'art. 2 TUE.

Con particolare riferimento allo *Stato di diritto*, il processo di concretizzazione si è concentrato soprattutto sui principi della tutela giurisdizionale effettiva e dell'indipendenza dei giudici, attraverso la mediazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. Attribuendo alla nozione di «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», prevista dall'art. 19, par.1, secondo comma, TUE, una portata più ampia rispetto all'ambito di applicazione della Carta definito dall'art. 51, par. 1, della stessa, la Corte ha ricavato l'obbligo per gli Stati membri di garantire che gli organi appartenenti al sistema nazionale dei rimedi giurisdizionali e potenzialmente chiamati ad applicare il diritto

dell'Unione soddisfino i requisiti propri di una tutela giurisdizionale effettiva, tra i quali assume rilievo essenziale l'indipendenza. In questo modo, la Corte ha assoggettato al rispetto delle garanzie europee di indipendenza aspetti dell'organizzazione della giustizia che rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, precisando tuttavia che anche nell'esercizio delle proprie competenze questi ultimi sono tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

In tale ambito è possibile osservare con particolare chiarezza la sequenza che conduce dal valore al principio e dal principio alla regola. Lo Stato di diritto fornisce il fondamento assiologico; la tutela giurisdizionale effettiva e l'indipendenza dei giudici ne rappresentano la specificazione sul piano dei principi che, a loro volta, comportano la formazione di regole più precise e puntuali in materia di organizzazione e funzionamento della magistratura. Si tratta di una concretizzazione prevalentemente integrativa. La Corte non si è limitata a riconoscere un rapporto di specificazione già compiutamente definito dal tenore letterale dell'art. 19 TUE, ma ha contribuito a determinarne la portata, ricostruendo il collegamento tra lo Stato di diritto, la tutela giurisdizionale effettiva e l'indipendenza giudiziaria.

La giustificazione di tale soluzione risiede nella struttura integrata del sistema giurisdizionale europeo. I giudici nazionali, in quanto giudici comuni del diritto dell'Unione, assicurano insieme alla Corte di giustizia il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. La loro indipendenza non costituisce, pertanto, una questione meramente interna agli Stati membri, ma una condizione necessaria per l'effettività del diritto dell'Unione, per il funzionamento del rinvio pregiudiziale, per la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli e per la fiducia reciproca sulla quale si fondano numerosi meccanismi di cooperazione. In questa prospettiva, il rispetto dello Stato di diritto contribuisce anche alla salvaguardia degli altri valori dell'Unione, la cui effettività dipende dalla possibilità di sottoporre a un controllo giurisdizionale indipendente le condotte che li pregiudicano.

La concretizzazione della *Rule of law* attraverso l'indipendenza dei giudici non ne esaurisce la portata. Più in generale, tale valore esige che l'esercizio del potere pubblico sia disciplinato dal diritto e rimanga entro limiti giuridicamente definiti. Esso possiede, pertanto, un potenziale normativo più ampio, suscettibile di essere sviluppato tanto nei confronti degli Stati membri quanto rispetto all'azione delle stesse istituzioni dell'Unione.

Un possibile sviluppo riguarda le condizioni che rendono il potere effettivamente controllabile. L'indipendenza del giudice, pur essenziale, non è sufficiente quando il procedimento decisionale rimane opaco: per verificare la legittimità di una decisione occorre poterne conoscere il processo di formazione, le ragioni e i soggetti responsabili. La trasparenza diviene così una

condizione di effettività dello Stato di diritto. Rendendo conoscibile l'esercizio del potere, ne permette il controllo giuridico e l'imputazione politica e opera, pertanto, come presupposto dell'*accountability* e come punto di raccordo tra Stato di diritto e democrazia. Tale sviluppo non può essere ricavato dal solo art. 2 TUE, ma può trovare fondamento nella sua lettura congiunta con gli artt. 10, par. 3, TUE e 15 TFUE, nonché, in materia di accesso ai documenti, con l'art. 42 CDFUE. L'interpretazione sistematica di queste disposizioni potrebbe estendere la garanzia dello Stato di diritto dall'indipendenza del giudice alle condizioni di trasparenza che rendono possibile il controllo sul potere pubblico.

Con riferimento al valore della *democrazia*, il quadro è composito: dalla giurisprudenza emergono, in particolare, tre percorsi di operativizzazione.

Il primo si fonda sul rapporto tra gli artt. 2 e 10 TUE e riguarda principalmente la definizione del modello democratico dell'Unione. L'art. 10 TUE concretizza il valore sancito dall'art. 2 TUE traducendolo nel principio di democrazia rappresentativa. La Corte ha utilizzato tale collegamento soprattutto per tutelare l'effettività della rappresentanza dei cittadini, le prerogative e il buon funzionamento del Parlamento europeo e le garanzie necessarie all'esercizio del mandato parlamentare. Ne emerge un modello nel quale la composizione del Parlamento deve riflettere fedelmente la volontà espressa dagli elettori e l'esercizio delle sue funzioni deve essere protetto da interferenze esterne. In questa prima traiettoria, la concretizzazione è in parte *ricognitiva* nella misura in cui l'art. 10 TUE esprime già sul piano normativo il contenuto rappresentativo del valore della democrazia, e in parte *integrativa* quando la Corte combina gli artt. 2 e 10 TUE con l'art. 14 TUE, con il Protocollo sui privilegi e sulle immunità o con altre disposizioni settoriali, ricavandone garanzie più specifiche relative all'acquisizione dello status di parlamentare, alle immunità e all'indipendenza funzionale del Parlamento.

Il secondo percorso passa attraverso l'art. 11 CDFUE e riguarda le condizioni sostanziali del processo democratico: la libertà di espressione, la libertà di informazione e il pluralismo dei media. In questo ambito, il richiamo al valore della democrazia svolge anzitutto una funzione di sostegno interpretativo: mette in evidenza la dimensione strutturale della libertà di espressione e del pluralismo dei media e ne rafforza la tutela nell'interpretazione della disciplina settoriale e nel giudizio di proporzionalità. Tale funzione può concorrere a un processo di concretizzazione quando contribuisce a precisare il contenuto degli obblighi previsti dalle disposizioni applicabili. Da questa impostazione discendono la tutela del giornalismo dagli effetti dissuasivi di sanzioni sproporzionate, l'esigenza di garantire criteri obiettivi e non discriminatori nell'accesso ai mezzi di diffusione e la possibilità di imporre alle

piattaforme obblighi diretti a preservare le condizioni economiche e informative del pluralismo.

Il terzo percorso è rappresentato dall'art. 22 TFUE, inserito in una catena normativa che comprende gli artt. 20 e 21 TFUE, gli artt. 2 e 10 TUE e l'art. 12 CDFUE. In questo caso la Corte ha rafforzato la dimensione democratica della cittadinanza europea, riconoscendo che il diritto dei cittadini mobili di votare e candidarsi alle elezioni comunali ed europee alle stesse condizioni dei cittadini nazionali comprende anche l'accesso agli strumenti necessari per esercitare effettivamente tali diritti, tra i quali l'adesione ai partiti politici.

Si tratta della forma più chiaramente *integrativa* di concretizzazione della democrazia, posto che l'interpretazione della Corte è volta a riconoscere nell'art. 22 TFUE il diritto per i cittadini mobili di aderire a un partito politico, diritto non espressamente previsto dalla disposizione. Il valore della democrazia contribuisce così a trasformare l'uguaglianza elettorale da garanzia meramente formale in un'effettiva possibilità di partecipazione politica. Questa interpretazione, che evidentemente incide, seppure entro limiti precisi, su una materia tradizionalmente appartenente alla competenza nazionale, è stata funzionale a rafforzare non soltanto la posizione politica dei cittadini mobili, ma anche la dimensione transnazionale della democrazia europea e il legame tra l'Unione e i suoi cittadini.

Il quadro risultante è dunque frammentario, ma non privo di coerenza. Gli artt. 2 e 10 TUE definiscono prevalentemente il modello istituzionale della democrazia europea; l'art. 11 CDFUE consente di tutelarne i presupposti sostanziali, soprattutto la libertà di espressione e il pluralismo dei media; l'art. 22 TFUE rafforza la partecipazione politica dei cittadini mobili e crea un collegamento circoscritto tra i processi democratici nazionali e quello europeo. Ciò che ancora manca è una base normativa idonea a proiettare il valore della democrazia sull'organizzazione complessiva dei sistemi politici nazionali. Un simile sviluppo non potrebbe essere affidato alla sola interpretazione congiunta degli artt. 2 e 10 TUE, perché rischierebbe di entrare in tensione con il principio di attribuzione e con l'autonomia costituzionale degli Stati membri. È precisamente in questo spazio che assume rilievo la co-concretizzazione legislativa. In particolare, la disciplina dei servizi digitali, della pubblicità politica, dei media e dei partiti politici europei traduce il pluralismo, la trasparenza, l'integrità delle elezioni e l'autonomia nella formazione dell'opinione in obblighi sufficientemente determinati, rivolti agli Stati membri e ai soggetti privati che esercitano un potere strutturale sulla sfera pubblica creano così il collegamento normativo che la Corte non potrebbe ricavare dal solo art. 2 TUE e le offre parametri più precisi per il controllo giurisdizionale. Nel caso della democrazia, pertanto, la futura operatività del valore dipenderà soprattutto dall'interazione tra concretizzazione legislativa e concretizzazione giurisprudenziale.

L'operatività del valore della solidarietà è più difficile da ricostruire rispetto a quella degli altri valori esaminati. La difficoltà dipende dalla pluralità delle funzioni che esso assume nei Trattati, dalla sua natura relazionale e situazionale e, soprattutto, da una giurisprudenza che, pur avendone progressivamente rafforzato la portata, non ne ha ancora definito con sufficiente chiarezza il contenuto autonomo. La solidarietà acquista una più precisa consistenza giuridica soprattutto quando una condizione di interdipendenza espone uno o più Stati membri, o l'Unione nel suo insieme, a rischi che non possono essere affrontati efficacemente mediante azioni esclusivamente nazionali. La Corte, tuttavia, richiama spesso congiuntamente solidarietà e leale cooperazione, fino quasi a sovrapporle. Le due nozioni devono, invece, essere distinte: la leale cooperazione impone a ciascun soggetto di adempiere i propri obblighi e di non compromettere gli obiettivi comuni; la solidarietà può richiedere un sacrificio ulteriore e una distribuzione asimmetrica degli oneri, giustificata dalla necessità di sostenere il soggetto più vulnerabile e di preservare la coesione dell'Unione.

Pur senza offrire una definizione compiuta, la giurisprudenza consente di individuare tre linee di sviluppo. La prima emerge nella politica comune di asilo. In *Commissione c. Polonia*, *Ungheria e Repubblica ceca*, la Corte non ricava gli obblighi solidaristici direttamente dagli artt. 2 TUE e 80 TFUE: essi erano già stati determinati dalle decisioni sulla ricollocazione. La concretizzazione è quindi ricognitiva. Il valore della solidarietà spiega il fondamento degli obblighi e impedisce agli Stati di sottrarvisi unilateralmente, ma è il diritto derivato a definirne il contenuto.

La successiva sentenza *Commissione c. Ungheria* rende esplicita la dimensione costituzionale di questo ragionamento. La Corte qualifica la solidarietà come principio fondamentale del diritto dell'Unione e la riconduce ai valori comuni richiamati dall'art. 2 TUE. L'inadempimento dello Stato non viola soltanto le regole europee sull'asilo: trasferendo sugli altri Stati responsabilità e costi che avrebbero dovuto essere condivisi, rompe l'equilibrio tra vantaggi e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Anche in questo caso, tuttavia, il valore non opera autonomamente: l'art. 80 TFUE esprime il principio settoriale e il diritto derivato individua gli obblighi violati.

La seconda linea emerge in *OPAL*. La Corte ricava dallo «spirito di solidarietà» dell'art. 194, par. 1, TFUE un principio giuridico vincolante e lo utilizza come parametro di legittimità degli atti delle istituzioni. La concretizzazione è qui integrativa: da una formula generale la Corte deduce l'obbligo della Commissione di considerare e bilanciare gli effetti delle proprie decisioni sugli Stati membri, in particolare su quelli maggiormente vulnerabili. La solidarietà non opera più soltanto come limite all'unilateralismo statale, ma come criterio ordinario di governo dell'interdipendenza. L'art.

194 TFUE mantiene comunque l'intervento entro una competenza settoriale espressamente attribuita all'Unione.

La terza linea, più innovativa ma anche concettualmente più problematica, emerge in *Commissione c. Malta.* La solidarietà viene qui utilizzata per giustificare il controllo sull'esercizio di una competenza nazionale: l'attribuzione della cittadinanza. La Corte individua nella cittadinanza un rapporto di solidarietà e lealtà fondato sulla reciprocità di diritti e doveri e ritiene che la sua commercializzazione comprometta la fiducia reciproca e l'integrità della cittadinanza europea. In questo caso, però, il limite imposto allo Stato non discende da una disciplina settoriale sufficientemente determinata, ma viene costruito attraverso l'interpretazione degli artt. 20 TFUE e 4, par. 3, TUE alla luce della struttura dell'ordinamento europeo. Proprio quest'ultimo passaggio mostra che la solidarietà può impedire che uno Stato eserciti le proprie competenze in modo pregiudizievole per l'intero sistema; non può, però, trasformarsi in una clausola generale di espansione delle competenze dell'Unione. Il suo impiego in ambiti nazionali dovrebbe quindi presupporre un collegamento diretto e concreto tra la misura statale e la compromissione di un elemento strutturale dell'ordinamento europeo.

Dalle pronunce esaminate emerge, in definitiva, un contenuto minimo della solidarietà: essa limita l'unilateralismo, impone di considerare le vulnerabilità prodotte dall'interdipendenza e consente una distribuzione differenziata di responsabilità e sacrifici per preservare la coesione dell'Unione. Rimane invece incerto il confine tra tale funzione e gli obblighi derivanti dalla leale cooperazione. La Corte utilizza spesso quest'ultima per rendere operativa la solidarietà, ma non chiarisce sempre quale contenuto ulteriore derivi specificamente dal valore.

Questa incertezza rende decisivo l'intervento del legislatore europeo. Il diritto derivato può precisare i soggetti obbligati, i presupposti di attivazione, le prestazioni richieste e i criteri di distribuzione degli oneri, offrendo alla Corte parametri più determinati. La co-concretizzazione legislativa deve tuttavia rispettare le competenze e le procedure previste dai Trattati. Ciò vale soprattutto per le misure adottate sulla base dell'art. 122 TFUE: la finalità solidaristica può orientare l'esercizio di una competenza attribuita, ma non giustificare l'elusione del riparto delle competenze o delle prerogative del Parlamento europeo.

La solidarietà si conferma così essenziale per la tenuta dell'Unione, ma la sua forza costituzionale esige una più rigorosa definizione. Essa può vincolare l'esercizio delle competenze e correggere gli effetti asimmetrici dell'interdipendenza; non può diventare una fonte autonoma e indeterminata di nuovi poteri.

Da ultimo, l'analisi dei valori della *dignità umana*, dell'*uguaglianza* e del *rispetto dei diritti umani* fa emergere un ulteriore elemento di interesse.

In *Commissione c. Ungheria*, per la prima volta, la Corte ha accertato una violazione distinta dell'art. 2 TUE. Benché riconosciuto come parametro autonomo, l'art. 2 TUE, secondo questa ricostruzione, non opera tuttavia isolatamente: il suo contenuto sostanziale è stato ricostruito attraverso le disposizioni della Carta che costituiscono concreta espressione di quei valori e, in particolare, attraverso gli artt. 1, 7, 11 e 21, relativi alla dignità umana, al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di espressione e al divieto di discriminazione. Il contenuto precettivo dell'art. 2 TUE rimane dunque ancora ancorato a disposizioni capaci di tradurre i valori in obblighi sufficientemente determinati. La pronuncia presenta, al contempo, uno specifico valore aggiunto sul piano costituzionale. Se, rispetto allo Stato di diritto, alla democrazia e alla solidarietà, la distinzione tra il valore e i principi o i diritti che lo concretizzano appare più netta, nel caso della dignità, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani tale distinzione si fa più sottile: il contenuto sostanziale in larga parte coincide, mentre ciò che muta è la portata sistemica della violazione. L'art. 2 TUE, oltre a non conoscere il limite dell'ambito di applicazione di cui all'art. 51, par. 1, Carta, aggiunge una dimensione *ordinamentale* all'accertamento delle violazioni già individuate attraverso le disposizioni della Carta. Il rapporto tra le due fonti non è, pertanto, alternativo ma complementare: la Carta conferisce contenuto giuridico ad alcuni valori e consente di accertare le specifiche lesioni delle posizioni individuali; l'art. 2 TUE permette di verificare se quelle stesse lesioni, considerate nella loro natura e nel loro insieme, compromettano anche i fondamenti assiologici dell'ordinamento.

Da questa sentenza emerge la peculiarità della dignità, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani rispetto agli altri valori esaminati. Nel caso dello Stato di diritto, della democrazia e della solidarietà, il processo di concretizzazione ha individuato disposizioni e principi capaci di tradurre valori prevalentemente strutturali in obblighi giuridici determinati. I valori qui considerati possiedono, invece, una più immediata proiezione soggettiva, perché trovano corrispondenza in diritti fondamentali attribuiti alla persona. Dignità e uguaglianza appartengono contemporaneamente al linguaggio dei valori, dei principi e dei diritti, mentre il rispetto dei diritti umani si concretizza nella pluralità delle posizioni giuridiche riconosciute dalla Carta. La loro giustiziabilità segue, pertanto, un movimento in parte inverso: non soltanto dal valore al principio e alla regola, ma anche dai diritti individuali al valore che ne esprime il significato sistemico.

La sentenza *Commissione c. Ungheria* ha consentito alla Corte di tracciare la distinzione tra questi due piani e, al tempo stesso, di confermare i limiti strutturali del modello. L'art. 2 TUE non diviene una clausola generale di attribuzione, né consente di estendere illimitatamente l'ambito di applicazione

della Carta. La sua invocabilità come parametro distinto rimane collegata a condotte rientranti nell'ambito del diritto dell'Unione e a violazioni di disposizioni che ne concretizzano i valori. Proprio tale collegamento permette di conciliare l'effettiva tutela dei fondamenti assiologici dell'Unione con il principio di attribuzione: i valori acquistano una specifica rilevanza giurisdizionale, senza sostituirsi alle disposizioni che ne determinano il contenuto e senza cancellare la distinzione tra la tutela individuale dei diritti e la protezione sistemica dell'ordinamento.

Il lavoro restituisce, in conclusione, l'immagine di un ordinamento nel quale i valori orientano l'interpretazione, sostengono la coerenza e, attraverso adeguate mediazioni normative, fondano obblighi giuridicamente azionabili. La forza dei valori, sebbene geneticamente e funzionalmente indeterminati, si rinviene proprio nella capacità di attraversare principi, diritti e regole, senza confondersi con essi. È in questo equilibrio – tra efficacia e determinatezza, integrazione e attribuzione, tutela dell'individuo e salvaguardia dell'ordinamento – che si gioca la futura tenuta costituzionale dell'Unione. La concretizzazione dell'art. 2 TUE rimane, dunque, un processo tuttora *in fieri*: non un limite della sua natura giuridica, ma il segno di un ordinamento che continua a definire, attraverso i propri valori – tutti interconnessi tra loro – le condizioni della propria legittimità.

Bibliografia

Aa.Vv., *The Court of Justice and the Construction of Europe. Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, Asser Press, 2013.

Aa.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. I, *La tutela dei diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, 2014.

Aalto P., Hofmann H.C.H., Holopainen L., Paunio E., Pech L., Sayers D., Shelton D., Ward A., *Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, 2014, p. 1197 ss.

Adam R., *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 5, 2000, p. 882 ss.

Adam S., Mena Parras F.J., *The European Stability Mechanism through the Legal Meandering of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *ELR*, n. 6, 2013, p. 848 ss.

Adinolfi A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1994, p. 521 ss.

Adinolfi A., *La rilevanza esterna della Carta dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2014, p. 41 ss.

Adinolfi A., *Le ragioni di una (incerta) riforma dei Trattati dell'Unione, in Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2024, p. 8 ss.

Adinolfi A., *The Concept of Citizenship after Commission v Malta: Towards a New Narrative on the Abuse of EU Law?*, in *Quaderni AISUDE*, fascicolo speciale, 2026.

Alberti J., *Challenging the Evolution of the EMU: The Justiciability of Soft Law Measures Enacted by the ECB against the Financial Crisis before the European Courts*, in Yearbook of European Law, vol. 37, 2018, p. 626 ss.

Alberti J., *"Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia che sancisce la legittimità del Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus*, 2022, p. 25.

Alberti J., *"Così antico, così moderno. Una lettura del 'Regolamento condizionalità' alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari ex art. 88 del Trattato CECA"*, in *Osservatorio sulle fonti*, a. XV, n. 1, 2022, p. 14.

Alberti J., *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia,* in *DUE*, n. 2, 2022, p. 425 ss.

Alemanno A., *Towards a Permanent Citizens' Participatory Mechanism in the EU*, Parlamento europeo, PE 735.927, settembre 2022.

Alemanno A., *When Failure Succeeds and Success Fails: A Reality Check on the European Citizens' Initiative*, in *VerfBlog*, 19 giugno 2025.

Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, OUP, 2002.
Alexy R., *Constitutional Rights, Balancing and Rationality*, in *Ratio Juris*, n. 2, 2003, p. 132 ss.
Alì A., *The Principle of Legality as a Pillar of the EU's Rule of Law: Bridging the Gap between International and National Law*, in L. Antoniolli, C. Ruzza (eds.), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies*, Springer, 2024, p. 225 ss.
Allezard L., *Constitutional Identity, Identities and Constitutionalism in Europe*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, n. 1, 2022, p. 58 ss.
Alpa G., *Solidarietà*, Il Mulino, 2022.
Alston P., Weiler J. H. H., *An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy,* in *European Journal of International Law*, 1998, p. 658 ss.
Amalfitano C., *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *DUE*, n. 4, 2009, p. 789 ss.
Amalfitano C., *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti dopo la riforma di Lisbona*, in *DUE*, n. 1, 2016, p. 21 ss.
Amalfitano C., *La certezza del diritto nel diritto dell'Unione europea*, in E. Triggiani et al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 651 ss.
Amalfitano C., *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, 2018.
Amalfitano C., *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019.
Amalfitano C., *Principi e diritti nella Carta e principi generali: sovrapposizioni, interferenze e assimilazioni*, in Rivista del Gruppo di Pisa, Quaderno monografico n. 5, 2022, p. 1 ss.
Amalfitano C., *Tanto tuonò che piovve. Abbandonare Granital: cui prodest?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024, p. 2633 ss.
Amalfitano C., Barbieri S. (a cura di), *Il "tono costituzionale" e il superamento di Granital: cosa resta dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione europea*, in *RCE*, fascicolo speciale n. 2, 2025.
Anagnostaras G., *Mutual Confidence Is Not Blind Trust! Fundamental Rights Protection and the Execution of the European Arrest Warrant: Aranyosi and Căldăraru*, in *CMLR*, n. 6, 2016, p. 1675 ss.
Anrò I., *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: una bocciatura senza appello?*, in *Eurojus*, 22 dicembre 2014.
Anrò I., *Il previo coinvolgimento della Corte di giustizia nell'ambito del meccanismo del convenuto aggiunto di cui al progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: problemi e prospettive*, in *SIE*, n. 3, 2014, p. 541 ss.
Anrò I., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: l'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, 2015.
Anrò I., *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 625 ss.

ANTPÖHLER C., DICKSCHEN J., HENTREI S., KOTTMANN M., SMRKOLJ M., VON BOGDANDY A., *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, in *CMLR*, n. 2, 2012, p. 489 ss.

ARCURI A., MORRONE A. (a cura di), *La forma delle fonti, la sostanza dei diritti. È possibile una "teoria delle fonti" nella pluralità delle "carte dei diritti"?, in Annali di diritto costituzionale*, anno XII, n. 16, Bologna University Press, 2026.

ARENA A., *Ainsi naquit la primauté du droit communautaire: aux origines de l'affaire Costa c. ENEL*, in *RTDE*, n. 3, 2021, p. 589 ss.

ARNULL A., *The General Principles in EEC Law and the Individual*, Leicester University Press, 1990.

ARNULL A., J*udicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond?*, in M. Dawson, B. de Witte, E. Muir (eds.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Edward Elgar, 2013, p. 215 ss.

ARNULL A., *The Court of Justice Then, Now, and Tomorrow*, in M. Derlén, J. Lindholm (eds.), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2018, p. 1 ss.

AROSO DUARTE R., BONELLI M., *The Court of Justice of the European Union and Dissensus over Liberal Democracy*, in R. Coman et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of Dissensus over Liberal Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, 2026, p. 295 ss.

ASTOLFI R., *Value in Law: Concept and Application within the Legal System of the EU*, in S. Seubert, F. van Waarden (eds.), *Being a Citizen in Europe: Insights and Lessons from the Open Conference*, 2015, p. 169 ss.

ATHANASIOU G., *When Values Eclipse Identity: Commission v Hungary (Values of the Union) and the Unfinished Balancing of Articles 2 and 4(2) TEU*, in *European Law Blog*, 5 maggio 2026.

ATIK J., GROUSSOT X., *Constitutional Attack or Political Feint? Poland's Resort to Lawfare in Case K 3/21*, in EU Law Live, p. 8 ss.

AVBELJ M., *Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does It Matter?*, in *ELJ*, n. 6, 2011, p. 744 ss.

AVBELJ M., KOMÁREK J. (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, 2012.

ŁAZOWSKI A., *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *ELR*, n. 5, 2012, p. 523 ss.

ŁAZOWSKI A., *The Sky Is Not the Limit: Mutual Trust and Mutual Recognition après Aranyosi and Căldăraru*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n. 1, 2018, p. 13 ss.

AZZARITI G., *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2005, p. 413 ss.

BARAGGIA A., *The "Conditionality" Regulation under the ECJ's Scrutiny: A Constitutional Analysis: Hungary v European Parliament (C-156/21) and Poland v European Parliament (C-157/21)*, in *ELR*, n. 5, 2022, p. 687 ss.

BARATTA R., *National Courts as "Guardians" and "Ordinary Courts" of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 4, 2011, p. 317 ss.

Baratta R., *La «communauté de valeurs» dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, n. 1, 2018, p. 81 ss.
Baratta R., *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, n. 2, 2024, p. 308 ss.
Barav A., *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 1 ss.
Barbera A., *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, pp. 59–82.
Barbieri S., *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Jovene, 2023.
Barbieri S., *Le immunità dei deputati europei tra Parlamento, autorità giudiziarie degli Stati membri e giudice dell'Unione: il triangolo giurisdizionale e istituzionale nei casi Puigdemont, Comín e Ponsatí*, in *BlogDUE*, 12 novembre 2023.
Barbieri S., *I tre passi (decisi e decisivi) del 2024 nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 11 ss.
Barbieri S., *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza* Commissione c. Malta, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2025, p. 338 ss.
Barbieri S., *Piazza del Quirinale, non Karlsruhe: l'ordinanza n. 21/2025 della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione europea al tempo delle crisi e rinvio pregiudiziale*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2025.
Barbieri S., *C'è un giudice a Lussemburgo. Il ricorso della Banca di Russia contro il regolamento (UE) 2025/2600*, in *RCE*, n. 2, 2026.
Barbieri S., *Il (nuovo) "posto" delle corti costituzionali nel diritto dell'Unione europea: Petlichev*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 79 ss.
Bárd P., Van Ballegooij W., *Judicial Independence as a Precondition for Mutual Trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, in *NJECL*, n. 3, 2018, p. 353 ss.
Bárd P., Sledzinska Simon A., *On the Principle of Irremovability of Judges beyond Age Discrimination: Commission v. Poland*, in *CMLR*, n. 5, 2020, p. 1555 ss.
Bárd P., Chronowski N., Fleck Z., *Inventing Constitutional Identity in Hungary*, MTA Law Working Paper n. 6, 2022.
Bárd P., Kovács Á., Körtvélyesi Z., *Tactics Against Criticism of Autocratization: The Hungarian Government and the EU's Prolonged Toleration*, MTA Law Working Paper n. 7, 2022.
Barents R., *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, 2004.
Barents R., *The Precedence of EU Law from the Perspective of Constitutional Pluralism*, in *ELR*, n. 3, 2009, p. 421 ss.
Barkow R.E., *More Supreme than Court? The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy*, in *Columbia Law Review*, n. 2, 2002, p. 237 ss.
Barnard C., *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in M. Dougan, E. Spaventa (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Hart Publishing, 2005, p. 157 ss.
Bartoloni M.E., *Sulla partecipazione del Parlamento europeo sulla formazione di accordi in materia di Politica estera e di sicurezza comune*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2012, p. 796 ss.

Bartoloni M. E., *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016.

Bartoloni M.E., *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, n. 2, 2019, p. 245 ss.

Bartoloni M. E., *Limiti ratione temporis all'applicazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva: riflessioni in margine alla sentenza Repubblika c. Il-Prim Ministru*, in *Osservatorio europeo*, maggio 2021, p. 1 ss.

Basso R., *La procedura per l'accesso di nuovi Stati membri: l'Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2003, p. 370 ss.

Bast J., *Autonomy in Decline? A Commentary on Rimšēvičs and ECB v Latvia*, in *VerfBlog*, 13 maggio 2019.

Bellenghi G., *Neither Normalcy nor Crisis: The Quest for a Definition of Emergency under EU Constitutional Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2026, pp. 20–39.

Bergamaschi N., *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13 ss.

Bergström C.-F., EU *Rulemaking in Response to Crisis: The Emergence of the Principle of Energy Solidarity and Its Use*, in *NJEL*, n. 2, 2023, p. 100 ss.

Bernstorff J. von, *Georg Jellinek and the Origins of Liberal Constitutionalism*, in *Goettingen Journal of International Law*, n. 3, 2012, p. 659 ss.

Besselink L. F. M., *The Identity of Europe's Constitution(s)*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 1, 2023, p. 9 ss.

Bestagno F., *Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2025, p. 649 ss.

Beukers T., De Witte B., *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, in *CMLR*, n. 3, 2013, p. 805 ss.

Bickerton C. J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *JCMS*, n. 4, 2015, p. 703 ss.

Bieber R., Maiani F., *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *RTDE*, n. 2, 2012, p. 295 ss.

Biondi A., *The Principle of National Procedural Autonomy: Shadows and Lights*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 1 ss.

Blanc D., *L'arrêt Costa appréhendé par la doctrine communautaire contemporaine*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 1, 2017, p. 121 ss.

Blanquet M., *L'article 5 du traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, LGDJ, 1994.

Blanquet M., *La coopération entre les États membres et les institutions communautaires*, in J. Auvret-Finck (dir.), *L'Union européenne, carrefour de coopérations*, LGDJ, 2002, p. 115 ss.

Bobek M., *Why There Is No Principle of "Procedural Autonomy" of the Member States*, in H.W. Micklitz, B. De Witte (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2012, p. 305 ss.

Bobek M., *Primacy of EU Law in the Age of (Dis)Integration*, in *ELR*, n. 1, 2026, p. 3 ss.

Bobek M., *Should EU Law Protect Us from Eating Bugs? A Microstudy in Judicial Creativity*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), *Judging & (Re)Thinking European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Nils Wahl*, Springer, 2026, p. 451 ss.

Bobić A., *Constitutional Pluralism Is Not Dead: An Analysis of Interactions between Constitutional Courts of Member States and the European Court of Justice*, in *GLJ*, n. 6, 2017, p. 1395 ss.

Bobić A., *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, OUP, 2022.

Bobić A., *Constitutional Courts in the Face of the EU's Reconfiguration*, in *ZaöRV*, n. 2, 2025, p. 523 ss.

Böckenförde E., *Stato, Costituzione, Democrazi*a, Giuffrè, 2006.

Bonelli M., Claes M., *Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *EuConst*, n. 3, 2018, p. 622 ss.

Bonelli M., *National Identity and European Integration Beyond "Limited Fields"*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 537 ss.

Bonelli M., Eliantonio M., Gentile G. (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, Hart Publishing, 2022.

Bonelli M., Claes M., *Crossing the Rubicon? The Commission's Use of Article 2 TEU in the Infringement Action on LGBTIQ+ Rights in Hungary*, in *MJECL*, n. 1, 2023, p. 3 ss.

Bonelli M., *The European Union's Democratic Turn*, Working Paper n. 38, 2025, p. 1 ss.

Bonelli M., *A Well-Rehearsed Play: The Court of Justice's Grand Finale in Commission v Poland (Constitutional Tribunal)*, in *RCE*, n. 2, 2026, p. 1 ss.

Bonelli M., *The EU's Response to Internal Crises and Emergencies: Tools, Competences, Policy Directions, and Institutional Balance*, EmergEU Working Paper Series, n. 1, 2026.

Booss D., Forman J., *Enlargement: Legal and Procedural Aspects*, in *CMLR*, n. 1, 1995, p. 95 ss.

Borger V., *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, CUP, 2020.

Borger V., *Constitutional Identity, the Rule of Law, and the Power of the Purse: The ECJ Approves the Conditionality Mechanism to Protect the Union Budget*, in *CMLR*, n. 6, 2022, p. 1771 ss.

Boutayeb C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 10 ss.

Boute A., *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline)*, in *CMLR*, n. 3, 2020, p. 889 ss.

Bouzoraa Y., *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *EP*, n. 2, 2023, p. 809 ss.

Bradley K., *Showdown at the Last Chance Saloon: Why Ostracising the Representatives of a Member State Government Is Not the Solution to the Article 7 TEU Impasse*, in *VerfBlog*, 23 maggio 2020.

Broberg M., *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy*, in P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Springer, 2011, p. 186 ss.

Broberg M., *The Humanitarian Law Principle of Independence Versus the European Union's Missionary Principle*, in *Yearbook of European Law*, vol. 36, 2017, p. 810 ss.

Buland E., *La protection du bien-être animal au prisme de l'interdiction de détention des animaux sauvages «de compagnie»*, in *RTDE*, n. 1, 2024, p. 67 ss.

Buonomenna F., *Solidarietà e responsabilità nella giurisprudenza di Lussemburgo*, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Editoriale Scientifica, 2023, p. 79 ss.

Buonomenna F., *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in G. Morgese (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, p. 139 ss.

Burelli C., *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Giappichelli, 2024.

Burgorgue-Larsen L., *Les résistances des États de droit. De la communauté de droit vers l'Union de droit*, LGDJ, 2000.

Burgorgue-Larsen L., *Article I-2*, in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (eds.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, t. I, Bruylant, 2007, p. 50 ss.

Burley A.-M., Mattli W., *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, in *International Organization*, n. 1, 1993, p. 41 ss.

Buschle D., Talus K., *One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, n. 5, 2019.

Bustos Gisbert R., *Judicial Independence in European Constitutional Law,* in *EuConst*, n. 4, 2022, p. 591 ss.

Buti M., Fabbrini S., *Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a Big One-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4, 2023, p. 676 ss.

Butler G., *Solidarity and Its Limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *MJECL*, n. 3, 2018, p. 310 ss.

Calleja D., Rusche T.m., Shipley T., *EU Emergency – Call 122? On the Possibilities and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 3, 2024, p. 520 ss.

Callewaert J., *Convention Control over the Application of Union Law by National Judges: The Case for a Wholistic Approach to Fundamental Rights*, in *EP*, n. 1, 2023, p. 331 ss.

Cannizzaro E., *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2000, p. 248 ss.

Cannizzaro E., *The European Constitutional Framework: Re-Reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 4, 2007, p. 767 ss.

Cannizzaro E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, IV ed., Giappichelli, 2022.

Cannizzaro E., *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

Cappelletti M., Seccombe M., Weiler J. H. H. (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, vol. I, *Methods, Tools and Institutions*, De Gruyter, 1986.

Cappelletti M., *Is the European Court of Justice Running Wild?*, in *ELR*, n. 1, 1987, p. 3 ss.

Carozza P., *Human Dignity in Constitutional Adjudication*, in T. Ginsburg, R. Dixon (eds.), *Research Handbook in Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, 2011, p. 465 ss.

Carrozzini A., *Shooting Democracy in the Foot? The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2024.

Cartabia M., *Revisione dei trattati (Diritto comunitario e dell'Unione europea)*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, 2006.

Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, il Mulino, 2007.

Carta M., *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Cacucci, 2020.

Carta M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 177 ss.

Carter D., Jesse M., *The "Dano Evolution": Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, in *EP*, n. 3, 2018, p. 1179 ss.

Caruso C., Medico F., Morrone A. (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bononia University Press, 2020.

Caruso C., *Blocco di costituzionalità, integrazione dei parametri e processo federale europeo*, in A. Arcuri, A. Morrone (a cura di), *La forma delle fonti, la sostanza dei diritti*, Bologna University Press, 2026, p. 91 ss.

Casolari F., *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Springer, 2014, p. 93 ss.

Casolari F., *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE Online*, n. 14, 2016, p. 150 ss.

Casolari F., *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2019, p. 1006 ss.

Casolari F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerity dell'Unione europea*, in C. Caruso, M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri: indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, 2020.

Casolari F., *Article 8 TEU on the EU's Relationship with Neighbouring Countries*, in P. Herzog, C. Campbell, C. Zagel (eds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, 2023, p. 1 ss.

Casolari F., *Corte di giustizia e valori dell'Unione: note a margine della sentenza 5 giugno 2023 sulla riforma della giustizia polacca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, p. 669 ss.

Casolari F., *The Odd Couple: A Legal Reflection on the Interaction between Loyalty and Solidarity in the EU Legal System*, in *NJEL*, n. 2, 2023, p. 84 ss.

Casolari F., *EU Sanctions Policy: A Legal Appraisal in Light of the EU's Strategic Autonomy Doctrine*, in G. Adinolfi, A. Lang, C. Ragni (eds.), *Sanctions by and against International Organizations. Common Issues and Current Developments*, Intersentia, 2024, p. 29 ss.

Casolari F., *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 1, 2024, p. 267 ss.

Casolari F. (ed.), *EU Accession to the European Convention on Human Rights: An EU Law Scholars' Perspective*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, n. 211, 14 dicembre 2024.

Casolari F., *«To Be or Not to Be: That Is the Question». Notes on the Idea of European Union Citizenship in Commission/Malta*, in *Quaderni AISDUE*, 2026.

Castellaneta M., *Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 31 ss.

Catalano N., *L'inserimento diretto delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea negli ordinamenti giuridici degli Stati membri*, in *Il Foro Padano*, 1963, p. 33 ss.

Cecchetti L., Gallo D., *The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: "CILFIT Strategy" 2.0 and Its Loopholes*, in *REAL*, n. 3, 2022, p. 29 ss.

Cecchetti L., *L'efficacia diretta delle direttive negli ordinamenti nazionali, oggi: questioni ancora aperte alla vigilia del 50° anniversario della sentenza Van Duyn*, in *Eurojus*, n. 3, 2023, p. 151 ss.

Cecchetti L., *"CILFIT III"? La sentenza Remling e l'obbligo di motivazione adeguata: la Corte precisa natura e portata della motivazione necessaria per sottrarsi all'obbligo di rinvio pregiudiziale*, in *RCE*, n. 2, 2026, p. 351 ss.

Cecchetti L., *Diritti dei lavoratori e legislatore dell'Unione europea. Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali*, Giappichelli, 2026.

Celano B., *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, il Mulino, 1999.

Celeste E., *The Court of Justice and the Ban on Bulk Data Retention: Expansive Potential and Future Scenarios*, in *EuConst*, n. 1, 2019, p. 134 ss.

Cerruti T., *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, 2010.

Chamon M., *EU Agencies Between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *CMLR*, n. 4, 2011, p. 1055 ss.
Chamon M., *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, OUP, 2016.
Chamon M., *The Rise of Article 122 TFEU: On Crisis Measures and the Paradigm Change*, in *VerfBlog*, 1° febbraio 2023.
Chamon M., *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 753.307, 2023.
Chamon M., *The Non-Emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, in *CMLR*, n. 6, 2024, p. 1501 ss.
Chamon M., *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *ELR*, n. 4, 2025, p. 475 ss.
Chronowski N., Kovács Á., Körtvélyesi Z., Mészáros G., *The Hungarian Constitutional Court and the Abusive Constitutionalism*, MTA Law Working Paper n. 5, 2022.
Ciancio A., *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2021, p. 117 ss.
Cinnirella C., Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model, *EP*, n. 3, 2025, p. 525 ss.
Cinnirella C., *Solidarity via the EU Budget and Its Implications in Emergencies*, in *MJECL*, n. 2, 2026, pp. 122–135.
Circolo A., *Ultra vires e Rule of Law: a proposito della recente sentenza del Tribunale costituzionale polacco sul regime disciplinare dei giudici*, in *I Post di AISDUE*, 15 luglio 2021.
Circolo A., *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 1 ss.
Circolo A., *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Editoriale Scientifica, 2023.
Circolo A., *La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione europea*, in A. Circolo, P. De Pasquale, *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, vol. II, Editoriale Scientifica, 2025, p. 137 ss.
Circolo A., *Un nuovo obbligo di rinvio pregiudiziale e la soluzione della Judicial Kompetenz-Kompetenz (?)*, in *Eurojus*, n. 2, 2026, p. 1 ss.
Claes M., *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. Arnull, D. Chalmers (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, OUP, 2015, p. 178 ss.
Claes M., *How Common Are the Values of the European Union?*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, n. 1, 2019, p. VII ss.
Closa C., Kochenov D., Weiler J. H. H., *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper RSCAS 2014/25.
Closa C., *Interpreting Article 50: Exit and Voice and… What about Loyalty?*, EUI Working Paper RSCAS, n. 71, 2016.

Closa C., Kochenov D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016.

Coli M., *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'art. 7, par. 1, TUE…*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021.

Coli M., *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation: The Case of Disinformation*, in *EP*, n. 1, 2026, p. 81 ss.

Coli M., *EU Values as Legal Rules: Navigating the Operationalisation of Article 2 TEU,* CUP, in corso di pubblicazione, 2027.

Condinanzi M., R. Mastroianni, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, 2009, p. 109 ss.

Condinanzi M., *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europe*a, in M. Vellano (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Editoriale Scientifica, 2015, p. 405 ss.

Condinanzi M., *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'Andrea et al. (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte*, Giappichelli, 2016, p. 82 ss.

Condinanzi M., *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Giappichelli, 2018, p. 190.

Constantinesco V., *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in F. Capotorti (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, 1987, p. 97 ss.

Contaldi G., *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2020, p. 444 ss.

Contaldi G., Cisotta R., *Courts, Values and European Identity*, 2022.

Contaldi G., *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. Contaldi, R. Cisotta (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, fascicolo speciale *Eurojus*, 2022, p. 87 ss.

Coppel J., O'Neill A., *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, in *CMLR*, n. 4, 1992, p. 669 ss.

Cortese B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Giappicchelli, 2018.

Cortese B., *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Giappicchelli, 2018, p. 222 ss.

Costamagna F., *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022.

Costamagna F., *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2025, p. 14 ss.

Costa P., *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2002, p. 35 ss.

Costa P., *Come limitare i poteri del sovrano? Cenni sulla storia dello Stato di diritto in Europa*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2010, p. 9 ss.

Costello C., *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, n. 1, 2006, p. 87 ss.

Cotter J., *The Last Chance Saloon: Hungarian Representatives May Be Excluded from the European Council and the Council*, in *VerfBlog*, 19 maggio 2020.

Cotter J., *To Everything There Is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *ELR*, n. 1, 2022, p. 1 ss.

Cotter J., *The Right of Mobile EU Citizens to Become a Member of a Political Party or Political Movement after Commission v Czech Republic and Commission v Poland*, in *CMLR*, n. 2, 2026, p. 585 ss.

Coudron J., *Not Yours to Sell: The Long-Awaited Commission v. Malta Judgment (Case C-181/23)*, in *EU Law Live*, 12 maggio 2025.

Coutts S., *On Mutual Recognition and the Possibilities of a "Single European Polity": The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2024, p. 818 ss.

Coutts S., *Union Citizenship as a Status of Political Integration. ECJ Case C-808/21, Commission v Czech Republic and Case C-814/21, Commission v Poland*, in *ECLR*, n. 1, 2026, p. 128 ss.

Craig P., *The Rule of Law, Breach and Consequence*, in EU Law Live, p. 16 ss.

Cremona M., *Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements*, in D. O'Keeffe, N. Emiliou (eds.), *The European Union and World Trade Law: After the Uruguay Round*, Chichester, 1996, p. 62 ss.

Cremona M., *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. XXV, 2001, p. 219 ss.

Cremona M., *"Effective Judicial Review Is of the Essence of the Rule of Law": Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *EP*, n. 2, 2017, p. 671 ss.

Cremona M., *EU Treaty-Making after the Lisbon Treaty: A Test Case for Mutual Sincere Cooperation*, in J. Czuczai, F. Naert (eds.), *The EU as a Global Actor: Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Brill, 2017, p. 424 ss.

Croci F., *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, 2020.

Cruz Mantilla de los Ríos P., *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties*, in *ECLR*, n. 4, 2024, p. 545 ss.

Cuesta López V., *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *EPL*, n. 1, 2010, p. 123 ss.

Curt C. C., *Romanian Commitment to Independence of Justice and Anticorruption Reforms under CVM and Rule of Law Incentives*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 65 E, 2022, p. 48 ss.

Curti Gialdino C., *In cammino verso la Polexit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in *Federalismi*, 2021, p. XXV ss.

Curti Gialdino C., *L'affaire Puigdemont, tra diritto penale spagnolo, decisioni nazionali e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4, 2021, p. 1097 ss.

D'Agnone G., Bartoloni M. E., *The Scope of Application of the Charter: Theory and Practice*, in M. E. Bartoloni (ed.), *The Charter of Fundamental Rights within the EU Legal Order*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 65 ss.

Dalla Pellegrina L., Kantorowicz J., Garoupa N., Lewkowicz J., *Judicial Transformation: The Case of the Polish Constitutional Tribunal*, in *European Journal of Political Research*, 13 novembre 2025, p. 1 ss.

Damato A., *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *DUE*, n. 1, 2017, p. 39 ss.

Daniele L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *DUE*, n. 4, 2008, p. 655 ss.

Daniele L., *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition?*, in B. Nascimbene, F. Picod (dir.), *L'Italie et le droit de l'Union européenne/L'Italia e il diritto dell'Unione europea*, Bruylant, 2010, p. 181 ss.

Daniele L., *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE,* in *DUE*, n. 2, 2017, p. 391 ss.

Dauses M. A., *The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order*, in *ELR*, n. 6, 1985, p. 399 ss.

Debande J., *Internalising Crisis Borrowing in EU Budgetary Governance through the Own Resources Decision*, EmergEU Working Paper Series, n. 2, 2026.

de Boer N., *Judging European Democracy: The Role and Legitimacy of National Constitutional Courts in the EU*, OUP, 2023.

de Búrca G., *Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, n. 2, p. 679 ss.

de Búrca G., *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *Harvard International Law Journal*, n. 1, 2010, p. 1 ss.

de Búrca G., *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *MJECL*, n. 2, 2013, p. 168 ss.

de Freitas L. V., *The Judicial Activism of the European Court of Justice*, in L. Coutinho et al. (eds.), *Judicial Activism*, vol. 44, Springer, 2015, p. 173 ss.

De Pasquale P., *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 5 ss.

De Pasquale P., *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, p. 405 ss.

De Pasquale P., Pallotta O., *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 174 ss.

De Pasquale P., *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2026, p. 1 ss.

de Vries S. A., *The Court of Justice's "Paradigm Consumer" in EU Free Movement Law*, in D. Leczykiewicz, S. Weatherill (eds.), *The Images of the Consumer in EU Law*, Hart Publishing, 2016, p. 416 ss.

DE WET E., VIDMAR J., *Conflitti tra paradigmi internazionali: gerarchia versus integrazione sistemica*, in *Ars interpretandi*, n. 2, 2015, p. 119 ss.

DE WITTE B., *Retour à «Costa». La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *RTDE*, n. 3, 1984, p. 425 ss.

DE WITTE B., *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, OUP, 1999, p. 859 ss.

DE WITTE B., *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali,* n. 1, 2005, p. 39 ss.

DE WITTE B., *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, 2010, p. 9 ss.

DE WITTE B., *The EU and the International Legal Order: The Case of Human Rights*, in M. Evans, P. Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders*, Hart Publishing, 2011, p. 127 ss.

DE WITTE B., *Treaty Revision Procedures after Lisbon*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law After Lisbon*, OUP, 2012, p. 107 ss.

DE WITTE B., *The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963–2013*, Publications Office of the European Union, 2013, p. 93 ss.

DE WITTE B., IMAMOVIĆ Š., *Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court*, in *ELR*, n. 5, 2015, p. 683 ss.

DE WITTE B., TSOURDI E.L., *Confrontation on Relocation: The Court of Justice Endorses the Emergency Scheme for Compulsory Relocation of Asylum Seekers within the European Union*, in *CMLR*, n. 5, 2018, p. 1457 ss.

DE WITTE B., *Article 4(2) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 559 ss.

DE WITTE B., *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3ª ed., OUP, 2021, p. 187 ss.

DE WITTE B., *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*, n. 1, 2022, p. 3 ss.

DE WITTE B., *Costa and the Primacy of Union Law*, in P. Craig, R. Schütze (eds.), *Landmark Cases in EU Law*, vol. I, Hart Publishing, 2025, p. 35 ss.

DE WITTE B., *Is Autonomy a Foundational Doctrine of EU Law?*, in *ELR*, n. 1, 2026, p. 32 ss.

DICKSON B., *The EU Charter of Fundamental Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights,* in *European Human Rights Law Review*, n. 1, 2015, p. 27 ss.

DI COMITE V., *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *La Comunità internazionale*, n. 2, 2015, p. 223 ss.

DI FEDERICO G., *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in Id. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, p. 15 ss.

Di Federico G., *Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: da Mangold a Georgiev... e oltre*, in *SIE*, n. 3, 2011, p. 585 ss.

Di Federico G., *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, 2017.

Di Federico G., Negri S., *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e standard qualitativi*, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020.

Di Federico G., *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

Di Federico G., *L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, CEDAM, 2021, p. 63 ss.

Di Federico G., *La strategia dell'Unione europea per i vaccini tra il principio di attribuzione e la leale collaborazione*, in C. Golino, A. Martelli (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, FrancoAngeli, 2023, p. 49 ss.

Di Federico G., Martinico G., *Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle*, in *EuConst*, n. 2, 2023, p. 346 ss.

Di Federico G., Lanotte M., *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *Eurojus*, n. 2, 2025, p. 347 ss.

Di Federico G., *Union Citizenship and National Identity. The Constitutional Conundrums Raised by Commission v Malta*, in *Quaderni AISDUE*, sezione speciale, 2026.

Di Filippo M., *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2015, p. 33 ss.

Di Pascale A., *Verso il 12 giugno: il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo tra (alcuni) avanzamenti e (molti) ritardi attuativi*, in *Eurojus*, 22 maggio 2026.

Domenicucci D.P., Filpo F., Stella M., *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2017, p. 862 ss.

Dougan M., Spaventa E., *"Wish You Weren't Here…": New Models of Social Solidarity in the European Union*, in M. Dougan, E. Spaventa (eds.), *Social Welfare and EU Law,* Hart Publishing, 2005, p. 181 ss.

Dougan M., *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *CMLR*, n. 6, 2011, p. 1807 ss.

Dougan M., *Primacy and the Remedy of Disapplication*, in *CMLR*, n. 6, 2019, p. 1459 ss.

Dougan M., *The Primacy of Union Law over Incompatible National Measures: Beyond Disapplication and towards a Remedy of Nullity*, in *CMLR*, n. 5, 2022, p. 1301 ss.

Dubout E., *Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 80, 2024.

Due O., *Article 5 du traité CEE. Une disposition de caractère fédéral?*, in F. Emmert, Academy of European Law (eds.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 15 ss.

Eckes C., *Some Reflections on Achmea's Broader Consequences for Investment Arbitration*, in *EP*, n. 1, 2019, p. 79 ss.
Editorial Comments, *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, in *CMLR*, n. 2, 1998, p. 317 ss.
Editorial Comments, *Clear and Present Danger: Poland, the Rule of Law and Primacy*, in *CMLR*, n. 6, 2021, p. 1635 ss.
Editorial Comments, *Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law*, in *CMLR*, n. 2, 2021, p. 267 ss.
Editorial Comments, *A Jurisprudence of Distribution for the EU*, in *CMLR*, n. 4, 2022, p. 957 ss.
Editorial Comments, *Another "Big Bang" Enlargement? Three Candid Suggestions to Start Preparing*, in *CMLR*, n. 4, 2024, p. 899 ss.
Edward D., *Judicial Activism: Myth or Reality*, in A. Campbell, M. Voyatzi (eds.), *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law: Essays in Honour of Lord Mackenzie Stuart*, Trenton Publishing, 1996, p. 29 ss.
Eeckhout P., *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, OUP, 2012, p. 265 ss.
Eeckhout P., *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky?*, in *Fordham International Law Journal*, n. 4, 2015, p. 955 ss.
Enache M., Titirişcă C., *References for Preliminary Rulings Submitted in A Priori Constitutional Review: Insights from Romania in Light of Decision No. 137 of 13 March 2019 of the Romanian Constitutional Court*, in *EUConst*, n. 1, 2021, pp. 107 ss.
Fabbrini F., Sajó A., *The Dangers of Constitutional Identity*, in *ELJ*, n. 4, 2019, p. 457 ss.
Falletti E., Piccone V. (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, Aracne, 2010.
Faraguna P., *On the Identity Clause and Its Abuses: "Back to the Treaty"*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 427 ss.
Faraguna P., Drinóczi T., *Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *VerfBlog*, 21 febbraio 2022.
Faraguna P., *Granital Is Not Dead*, in A. Arcuri, A. Morrone (a cura di), *La forma delle fonti, la sostanza dei diritti*, Bologna University Press, 2026, pp. 157 ss.
Faraguna P., *Revisione costituzionale contro primato. La Commissione apre una procedura di infrazione nei confronti della Slovacchia*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 165 ss.
Fasone C., Lupo N., *The Court of Justice on the Junqueras Saga: Interpreting the European Parliamentary Immunities in Light of the Democratic Principle*, in *CMLR*, n. 5, 2020, p. 1527 ss.
Favi A., *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *DUE*, n. 4, 2020, p. 795 ss.
Favilli C., *La Corte di giustizia rinvia a data da destinarsi l'adesione dell'UE alla CEDU*, in Questione giustizia, 3 febbraio 2015.

FAVILLI C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 785 ss.

FAVILLI C., *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 85 ss.

FEISEL F.M., *Rethinking EU Militant Democracy: Beyond the Challenge of Democratic Backsliding Member States*, in *EuConst*, n. 3, 2022, p. 385 ss.

FEISEL F.M., *The European Democracy Shield and Its Whole-of-Society Approach: From the Bottom-Up, but Short on Concrete Action*, in *VerfBlog*, 20 novembre 2025.

FEISEL F.M., A *"Whole-of-Society Approach" to Defending Democracy in the EU*, in *ZaöRV*, n. 2, 2026, pp. 437 ss.

FENNELLY N., *The European Court of Justice and the Doctrine of Supremacy: Van Gend en Loos, Costa v ENEL and Simmenthal*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, 2010, p. 39 ss.

FERNÁNDEZ ESTEBAN M. L., *Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order*, in *MJECL*, n. 2, 1995, p. 129 ss.

FERRARA G., *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2002, p. 161 ss.

FERRARO F., *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 160 ss.

FERRI F., *L'assassino e il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'Avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in materia di ricollocazioni*, in *SIDIblog*, 20 novembre 2019.

FERRI F., Il *bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Giappichelli, 2022.

FERRI F., *The "Antechamber" of Emergencies: Insights from the Judicial Application of the Precautionary Principle at the Union Level*, in *NJEL*, n. 4, 2025, p. 47 ss.

FERRI F., *The EU Strategy for Civil Society: Will They All Live Happily Ever After?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2026, p. 213 ss.

FERRI M., *L'impugnazione da parte dei privati degli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione. La teoria della completezza dei rimedi tra ricorso di annullamento davanti al giudice dell'Unione e ruolo delle giurisdizioni nazionali*, Pacini Editore, 2025.

FESTA A., *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblika alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2021, p. 72 ss.

FESTA A., *Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2022, p. 81 ss.

FISICARO M., *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *EP*, n. 3, 2019, p. 695 ss.

FISICARO M., *Protection of the Rule of Law and "Competence Creep" via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation*, in *EuConst*, n. 2, 2022, p. 334 ss.

Fisicaro M., *Safeguarding Judicial Independence (and Subsidiarity) Through Interim Measures: The New ECtHR's Strategy at the Height of the Polish Constitutional Crisis*, in *DUDI*, n. 3, 2022, p. 637 ss.

Fisicaro M., *La Corte di giustizia nella sala degli specchi: il principio di indipendenza giudiziaria tra art. 267 TFUE, art. 47 della Carta e art. 19 TUE.*, in *DUDI*, n. 2, 2022, p. 384 ss.

Fisicaro M., *La sentenza Krajowa Rada Sądownictwa e i diversi volti dell'indipendenza giudiziaria nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 373 ss.

Fisicaro M., *Novel Approaches to Interim Protection Against Systemic Threats to the Rule of Law*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 3, 2024, p. 303 ss.

Focarelli C., *Lezioni di storia del diritto internazionale*, il Mulino, 2007.

Forrester I., *The Rule of Law and Integration in the EU*, in J. Chaisse (ed.), *Sixty Years of European Integration and Global Power Shifts*, Hart, 2019, p. 32 ss.

Forsthoff E., *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. Amirante, Giuffrè, 1973.

Fumagalli L., *Commento all'art. 2 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, 2ª ed., Giuffrè, 2014, p. 11 ss.

Gaja G., *Identifying the Status of General Principles in European Community Law, in Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Giuffrè, 1998, p. 445 ss.

Galetta D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, 2009.

Gallo D., *Primato, identità nazionale e Stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, p. 374 ss.

Gallo D., *Direct Effect in EU Law*, OUP, 2025.

Gallo D., *Superamento di Granital e conformità al diritto dell'Unione europea: per una ridefinizione del tono costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2025, p. 173 ss.

Garben S., *The Constitutionalization of European Integration as a Single, Protracted "Constitutional Moment" towards the Establishment of EU Final Authority*, in M. Dani, M. Goldoni, A. J. Menéndez (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders: A Comparative Inquiry*, Edward Elgar, 2023, p. 259 ss.

Garben S., *The Competence Question in the (Con)Federal European Union*, OUP, 2025.

Garrett G., *The Politics of Legal Integration in the European Union*, in *International Organization*, n. 1, 1995, p. 171 ss.

Gatta F. L., *Il principio di uguaglianza degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2025.

Gatti M., *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Brill, 2016.

Gatti M., *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea: note a margine della sentenza Wightman*, in *Federalismi*, n. 17, 2020, p. 26 ss.

GAUDIN H., *Ce que l'Union européenne signifie: l'identité de l'Union et de ses États membres. À propos des arrêts de la Cour de justice rendus en assemblée plénière le 16 février 2022*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n. 133, 2023, p. 17 ss.

GENTILE G., *Effective Judicial Protection: Enforcement, Judicial Federalism and the Politics of EU Law*, in *ELO*, n. 1, 2023, p. 128 ss.

GERARDS J., *Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 3, 2022, p. 451 ss.

GIUBBONI S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *ELJ*, vol. 13, 2007, p. 360 ss.

GIUSTI S., *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, il Mulino, 2001, p. 106 ss.

GLAESNER H.-J., *Les objectifs de la Communauté économique européenne: origine et développements*, in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 285 ss.

GLISZCZYŃSKA-GRABIAS A., SADURSKI W., *Is It Polexit Yet? Comment on Case K 3/21 of 7 October 2021 by the Constitutional Tribunal of Poland*, in *EuConst*, n. 1, 2023, p. 163 ss.

GOLDMANN M., *Constitutional Pluralism as Mutually Assured Discretion*, in *MJECL*, n. 1, 2016, p. 119 ss.

GOVAERE I., *On EU Values and the Open Strategic Autonomy Paradox: Revisiting the EU as a Global Actor*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 141 ss.

GRABOWSKA-MOROZ B., *How Was the "Rule of Law" Dismantled in Poland and What Does It Mean for the EU?*, in S. Sanz Caballero (ed.), *La Unión Europea y el reto del Estado de Derecho*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 277 ss.

G. GRECO, *Le sentenze pregiudiziali «ostative» della Corte di giustizia*, Giappichelli, 2025.

GRILLER S., ORATOR A., *Everything under Control? The "Way Forward" for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine*, in *ELR*, n. 1, 2010, p. 3 ss.

GRIMM D., *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, 1996, p. 339 ss.

GRIMM D., *La natura del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, p. 163 ss.

GRIMMEL A., *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier"*, in A. Grimmel, S.M. Giang (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Springer, 2017, p. 161 ss.

GROSSIO L., *One Step too Far, One Step too Close. The Rocky Road Towards Defining the Scope of Judicial Review in CFSP Matters in Light of KS and KD v Council and Others and Neves77 Solutions*, in *RCE*, n. 3, 2024, p. 151 ss.

GROSSIO L., *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.

Groussot X., Valera M., *The Metamorphosis of EU Law through Article 19(1) TEU: From Loyalty to Value-Laden Interpretation*, in *Europarättslig tidskrift*, n. 4, 2025, p. 567 ss.

Guastini R., *Gerarchie normative, in Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 1997, p. 463 ss.

Guild E., Costello C., Moreno-Lax V., *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece*, study commissioned by the European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, at the request of the LIBE Committee, PE 583.132, March 2017.

Gutiérrez-Fons J. A., Lenaerts K., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *CMLR*, n. 6, 2010, p. 1629 ss.

Habermas J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. di W. Rehg, Polity Press, 1996.

Habermas J., *Soltanto un sogno può salvare l'Europa*, in *la Repubblica*, 9 giugno 2005.

Häge F. M., *The Scheduling Power of the EU Council Presidency*, in *Journal of European Public Policy*, n. 5, 2017, p. 695 ss.

Halberstam D., *"It's the Autonomy, Stupid!": A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, in *GLJ*, n. 1, 2015, p. 105 ss.

Halmai G., *The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity*, in *VerfBlog*, 10 gennaio 2017.

Halmai G., *Abuse of Constitutional Identity: The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E(2) of the Fundamental Law*, in *Review of Central and East European Law*, n. 1, 2018, p. 23 ss.

Halmai G., *Dismantling Constitutional Review in Hungary*, in *Diritti comparati*, n. 1, 2019, p. 31 ss.

Halmai G., *Coping Strategies of the Hungarian Constitutional Court since 2010*, in *VerfBlog*, 27 settembre 2022.

Henkin L., *Is There a "Political Question" Doctrine?*, in *The Yale Law Journal*, n. 5, 1976, p. 597 ss.

Hernández G., *The Powers of the Presidency of the Council of the EU to Shape the Rule of Law Enforcement Agenda: The Article 7 Case*, in *JCMS*, n. 5, 2024, p. 1159 ss.

Hillion C., *Enlarging the European Union and Deepening Its Fundamental Rights Protection*, SIEPS European Policy Analysis, n. 11, 2013.

Hillion C., *Le retrait de l'Union européenne. Une analyse juridique*, in *RTDE*, n. 4, 2016, p. 719 ss.

Hillion C., *Reversing a Member State's Regression and Restoring (Its) Union Membership: EU Law as Mandatory Toolbox of "Transition 2.0"*, in M. Bobek et al. (eds.), *Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, 2023, p. 497 ss.

Hilpold P., *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the "Islands of Solidarity" with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law,* n. 1, 2015, p. 257 ss.

HODSON D., PUETTER U., *Studying Europe after the Fall*, in *Journal of European Public Policy*, n. 3, 2018, p. 465 ss.
HOEKSMA J., *Moral High Ground and Legal Analysis: On Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EU Law Live*, 16 maggio 2025.
HONORATI C., *A piccoli passi verso una nozione autonoma di cittadinanza europea: il concetto di «legame effettivo»*, in *Papers di diritto europeo*, numero speciale, 2026, p. 85 ss.
HORSLEY T., *Reflections on the Role of the Court of Justice as the "Motor" of European Integration: Legal Limits to Judicial Lawmaking*, in *CMLR*, n. 4, 2013, p. 931 ss.
HOXHAJ A., *The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget*, in *Nordic Journal of European Law*, n. 1, 2022, p. 133 ss.
HUHTA K., *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 6, 2021, p. 255 ss.
HYDE-PRICE A., *"Normative" Power Europe: A Realist Critique*, in J*ournal of European Public Policy*, n. 2, 2006, p. 218 ss.
IANCU B., *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2025.
IANNUCCELLI P., *La Corte di giustizia e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: quousque tandem?*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 281 ss.
IGLESIAS SÁNCHEZ S., *The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights*, in *CMLR*, n. 5, 2012, p. 1565 ss.
IGLESIAS SÁNCHEZ S., *The Role of the Court of Justice of the EU in Transition 2.0*, in M. Bobek et al. (eds.), *Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, 2023, p. 471 ss.
INGLESE M., *Positioning Efler in the Current Narrative of European Citizens' Initiatives*, in *EP*, n. 2, 2017, p. 749 ss.
INGLESE M., *European Citizens' Initiatives, Greek Debt and Court of Justice: The Final Chapter*, in *EP*, n. 1, 2018, p. 375 ss.
INGLESE M., *Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice*, in *EPL*, n. 2, 2018, p. 335 ss.
IPPOLITO F., BARTOLONI M. E., CONDINANZI M. (eds.), *The Proliferation of Integration Principles under the Treaty of Lisbon*, Routledge, 2014.
JACOBS F., *The Sovereignty of Law: The European Way*, CUP, 2007.
JACOBS F.G., *Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union: Now and in the Future*, in *DUE*, n. 2, 2002, p. 203 ss.
JACQUÉ J.-P., *Pride and/or Prejudice? Les lectures possibles de l'avis 2/13 de la Cour de justice*, in Cahiers de droit européen, n. 1, 2015, p. 19 ss.
JACQUÉ J.-P., *Crise des valeurs dans l'Union européenne?*, in *RTDE*, n. 2, 2016, p. 213 ss.
JACQUÉ J.-P., *État de droit et confiance mutuelle*, in *RTDE*, n. 2, 2018, p. 239 ss.
JAKAB A., *Application of the EU CFR by National Courts in Purely Domestic Cases*, in A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017, p. 252 ss.

Jaraczewski J., Pech L., *Kangaroo Courts and EU Law: On the Court of Justice's Judgment in Commission v Poland*, in *VerfBlog*, 7 gennaio 2026.

Jarukaitis I., *The Search of Equilibrium between Unity and Diversity in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: Articles 2 and 4(2) of the EU Treaty*, in E. Bilevičiūtė, J. Miliuvienė (eds.), *Constitutiones et libertates: Human Rights in the Twenty-First Century*, Mykolas Romeris University, 2026, p. 119 ss.

Jones E., *Towards a Theory of Disintegration*, in *Journal of European Public Policy*, n. 3, 2018, p. 440 ss.

Juhász K., *Abusive Constitutionalism in Hungary*, in *Politics in Central Europe*, n. 4, 2022, p. 573 ss.

Karatzia A., *Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test*, in *CYELS*, vol. 20, 2018, p. 147 ss.

Kaufmann B., *Transnational Babystep: The European Citizens' Initiative*, in M. Setälä, T. Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 228 ss.

Kelemen D., Pavone T., *The Political Geography of Legal Integration. Visualizing Institutional Change in the European Union*, in *World Politics*, n. 3, 2018, p. 358 ss.

Kelemen R. D., *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *MJECL,* n. 1, 2016, p. 136 ss.

Kelemen R. D., Pech L., *Why Autocrats Love Constitutional Identity and Constitutional Pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, RECONNECT Working Paper n. 2, settembre 2018.

Kelemen R. D., *The Dangers of Constitutional Pluralism*, in G. Davies, M. Avbelj (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Edward Elgar, 2018, p. 392 ss.

Kelemen R. D., Pech L., *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *CYELS*, vol. 21, 2019, p. 59 ss.

Klamert M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, 2014.

Klamert M., *Article 4 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, OUP, 2019, p. 35 ss.

Klamert M., *Loyalty and Solidarity as General Principles*, in K.S. Ziegler, P.J. Neuvonen, V. Moreno-Lax (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Edward Elgar, 2022, p. 11 ss.

Klamert M., Kochenov D., *Article 2 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2ª ed., OUP, p. 26 ss.

Kochenov D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Kluwer Law International, 2008.

Kochenov D., *Article 7: A Commentary on a Much Talked-About "Dead" Provision,* in A. von Bogdandy et al. (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, 2021, p. 127 ss.

KOCHENOV D., DIMITROVS A., *Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblika Decision of the European Court of Justice*, in *VerfBlog*, 28 aprile 2021.

KOCHENOV D., ÍÑIGUEZ G., *EU Citizenship's New Essentialism*, in *ELR*, n. 4, 2025, p. 455 ss.

KOCHENOV D. (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, CUP, 2017.

KOCHENOV D.V., LAVRANOS N., *Achmea versus the Rule of Law: CJEU's Dogmatic Dismissal of Investors' Rights in Backsliding Member States of the European Union*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, nn. 2–3, 2022, p. 195 ss.

KOCHENOV D.V., BASHESKA E., *It's All about Blood, Baby! The EU's Attack against Investment Migration in the Context of EU Law, International Law and the War in Ukraine*, in D.V. Kochenov, M. Sumption, M. van den Brink (eds.), *Investment Migration in Europe and the World: Current Issues*, Hart Publishing, 2025, p. 363 ss.

KONCEWICZ T. T., *Values*, in S. Garben, L. Gormley (eds.), *Oxford Encyclopedia of EU Law*, OUP, 2023.

KONSTADINIDES T., *Judicial Independence and the Rule of Law in the Context of Non-Execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *CMLR*, n. 3, 2019, p. 743 ss.

KONSTADINIDES T., *European Citizenship in a Constitutional Context: Where the "Social" Coexists with the "Market"*, SIEPS European Policy Analysis, novembre 2022.

KRAJEWSKI M., ZIÓŁKOWSKI M., *EU Judicial Independence Decentralized: A.K.*, in *CMLR*, n. 4, 2020, p. 1107 ss.

KRAJEWSKI M., *The EU Right to an Independent Judge: How Much Consensus Across the EU?*, in M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection*, Hart Publishing, 2022, p. 61 ss.

KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 38 ss.

KÜÇÜK E., *Solidarity in the EU: What Is in a Name?*, in *NJEL*, n. 2, 2023, pp. 7–8.

KUMM M., *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State*, in J. L. Dunoff, J. P. Trachtman (eds.), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, *CUP*, 2009, p. 258 ss.

LABAYLE H., *La solidarité n'est pas une valeur: la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice*, in *Eurojus*, 12 settembre 2017.

LACHMAYER K., *Questioning the Basic Values: Austria and Jörg Haider*, in A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, 2017, p. 436 ss.

LANG A., *Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2020, p. 287 ss.

LANOTTE M., *I criteri funzionali al riconoscimento di una "carenza sistemica o generalizzata" dei valori fondanti dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, serie speciale, 2022, p. 131 ss.

Lanotte M., *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. De Pasquale, A. Circolo (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2025, p. 181 ss.

Larik J., *From Speciality to a Constitutional Sense of Purpose: On the Changing Role of the Objectives of the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, p. 935 ss.

Laude L., *Creating European Public Spheres: Legitimising EU Law through a Reconfiguration of European Political Parties*, in *EP*, n. 2, 2021, p. 1151 ss.

Lazzerini N., *"Questo matrimonio (così?) non s'ha da fare": il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, p. 1 ss.

Lazzerini N., *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *DUDI*, n. 2, 2016, p. 445 ss.

Lazzerini N., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, 2018.

Lazzerini N., *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci, 2019, p. 171 ss.

Lazzerini N., *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2022, p. 28 ss.

Lazzerini N., *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 1 ss.

Lecourt R., *Le rôle du droit dans l'unification européenne*, in Bulletin de l'Association des juristes européens, nn. 17–18, 1964, p. 5 ss.

Lecourt R., *L'Europe des juges*, Bruylant, 1976.

Lecourt R., *Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?*, in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 350 ss.

Leino-Sandberg P., Ruffert M., *Next Generation EU and Its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *CMLR*, n. 2, 2022, p. 433 ss.

Leloup M., Kochenov D., Dimitrovs A., *Non-Regression: Opening the Door to Solving the "Copenhagen Dilemma"? All Eyes on Case C-896/19 Repubblika v Il-Prim Ministru*, RECONNECT Working Paper n. 15, giugno 2021.

Leloup M., Spieker L.D., *Rethinking Primacy's Effects: On Creating, Avoiding and Filling Legal Voids in the National Legal Order*, in *CMLR*, n. 4, 2024, p. 913 ss.

Lenaerts K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 2, 1990, p. 205 ss.

Lenaerts K., Verhoeven A., *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, OUP, 2002, p. 34 ss.

LENAERTS K., *Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5, 2011, p. 1338 ss.

LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Role of General Principles of EU Law*, in A. Arnull et al. (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, 2011, p. 179 ss.

LENAERTS K., *The Principle of Equal Treatment and the European Court of Justice*, in *DUE*, n. 3, 2013, p. 461 ss.

LENAERTS K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *EuConst,* n. 3, 2012, p. 365 ss.

LENAERTS K., *How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5, 2013, p. 1302 ss.

LENAERTS K., *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, n. 2, 2013, p. 271 ss.

LENAERTS K., *Democracy, Constitutional Pluralism and the Court of Justice of the European Union*, in L. van Middelaar, P. Van Parijs (eds.), After the Storm, Lannoo, 2015, p. 123 ss.

LENAERTS K., *EU Citizenship and the European Court of Justice's "Stone-by-Stone" Approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, n. 1, 2015, p. 1 ss.

LENAERTS K., *Linking EU Citizenship to Democracy*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 11, 2015, p. VII ss.

LENAERTS K., *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *DUE,* n. 3, 2015, p. 529 ss.

LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears*, in D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, CUP, 2017, p. 751 ss.

LENAERTS K., *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, in *CMLR*, n. 3, 2017, p. 805 ss.

LENAERTS K., *The Autonomy of European Union Law*, in *I Post di AISDUE*, sezione «Convegni annuali e interinali AISDUE», n. 1, 2019, p. 5 ss.

LENAERTS K., *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *GLJ*, n. 1, 2020, p. 29 ss.

LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., ADAM S., *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *ZaöRV*, n. 1, 2021, p. 47 ss.

LENAERTS K., *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, in *Columbia Journal of European Law,* n. 2, 2023, p. 25 ss.

LENAERTS K., *On Values and Structures: The Rule of Law and the Court of Justice of the European Union*, in A. Södersten, E. Hercock (eds.), *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, SIEPS, 2023, p. 12 ss.

LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EP*, n. 3, 2023, p. 1495.

LENAERTS K., *Celebrating 20 Years Together*, in *Eurojus*, n. 2, 2024, p. 178 ss.

LENAERTS K., *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, p. 279 ss.

Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J. A., *Van Gend en Loos: A Star Is Born*, in P. Craig, R. Schütze (eds.), *Landmark Cases in EU Law*, vol. I, Hart Publishing, 2025, p. 17 ss.

Lenaerts K., *The European Union as a Rule-Based Legal Order: Current Challenges and Future Prospects*, in *DUE*, n. 2, 2025, p. 201 ss.

Lenaerts K., *Landmark Decisions of the Court of Justice: New Perspectives Following the "Values of the Union" Judgment*, Europa Lecture, Leiden Law School, 19 giugno 2026.

Lenaerts K., Adam S., *The Contribution of the Court of Justice to a "Fairer" Internal Market in the Areas of Social Law and Tax Law*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), *Judging & (Re)Thinking European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Nils Wahl*, Springer, 2026, p. 511 ss.

Leucht B., Esmark M., Loth M., *Rethinking European Legal Integration: Legal Text from a Bottom-Up Perspective and the Functioning of European Law, 1957–2000*, in *ELO*, n. 3, 2025, p. 505 ss.

Levrat N., *L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1, 2011, p. 56 ss.

Liguori F., *Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia Petlichev*, in *Eurojus*, n. 1, 2026, p. 345 ss.

Lindeboom J., *Why EU Law Claims Supremacy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 2, 2018, p. 328 ss.

Lionello L., *La lealtà comunitaria dei giudici comuni alla prova della crisi dello Stato di diritto in Polonia*, in *DUE*, n. 4, 2024, p. 753 ss.

Lionello L., *The Concept of the "Autonomy of EU Law" in the Case Law of the European Court of Justice*, in *EPL*, n. 2, 2025, p. 213 ss.

Lobina B., *Beating a Dead Horse: Is There Any Value in the Council's Annual Rule of Law Dialogue?*, in *VerfBlog*, 7 dicembre 2023;

Lobina B., *Same Old, Same Old: Nothing New for the Council's Annual Rule of Law Dialogue*, in *VerfBlog*, 15 dicembre 2023.

Lobina B., Meera Maharaj C., *The Dismissal of the Romanian Prosecutors Annulment Action: A Critical Take*, in *VerfBlog*, 27 febbraio 2025.

Lobina B., Martínez E., *EU Values, LGBTQI+ Rights and the Future of Democracy in Hungary and Beyond: On the Wider Significance of Case C-769/22*, in *EU Law Analysis*, 30 aprile 2026.

Lockhart N. J. S., Weiler J. H. H., *"Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I*, in *CMLR*, n. 1, 1995, p. 51 ss.

Lock T., *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, n. 3, 2010, p. 529 ss.

Lock T., *The Influence of EU Law on Strasbourg Doctrines*, in *ELR*, n. 3, 2016, p. 804 ss.

Lonardo L., *The Political Question Doctrine as Applied to Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2017, p. 571 ss.

Longo A., *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Jovene, 2007.

Louis J.V., *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 107 ss.

Louwerse L., Kassoti E., *Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 1, 2019, p. 223 ss.

Lozano T., *Junqueras' Immunity: An Example of Judicial Dialogue*, in *VerfBlog*, 19 gennaio 2020.

Maftean M.R., *A Troubling Triumph in Romania: What the Annulled Election Reveals about Democracy's Defence*, in *VerfBlog*, 10 dicembre 2024.

Maggio V., *L'iscrizione ad un partito politico tra diritto di elettorato passivo e rispetto dell'identità nazionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

Malferrari L., *Spyware and National Security: Who Is Afraid of EU Law? – A Fresh Overview of the EU Law Protection of Individuals Against Spyware*, in L. Prete, L. Rezki (eds.), *Judging & (Re)Thinking European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Nils Wahl*, Springer, 2026, p. 573.

Mancini G.F., *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*, Hart Publishing, 2000.

Mangiameli S., *The Union's Homogeneity and Its Common Values*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, 2012, p. 21 ss.

Mańko R., *Legal Bases in Article 122 TFEU: Tackling Emergencies through Executive Acts*, European Parliamentary Research Service, 2025.

Manner I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *JCMS*, n. 2, 2002, p. 235 ss.

Manner I., *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, in *Journal of European Public Policy,* n. 2, 2006, p. 182 ss.

Mannoni S., *Stato nazionale di diritto e diritto internazionale*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2002, p. 485 ss.

Manzini P., *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique, Giappichelli, 2017, p. 137 ss.

Manzini P., *Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?*, in *Eurojus*, n. 4, 2021, p. 1 ss.

Marinai S., *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *DUE*, nn. 3–4, 2023, p. 467 ss.

Marinai S., *From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence*, in *Papers di diritto europeo*, numero speciale, 2026, p. 97 ss.

Marini A., *The Fight for the Rule of Law Moves against Its Main Guardian: The Commission*, in *euinside*, 14 marzo 2024.

Marin L., *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, pp. 55–74.

Marin L., Pistoia E., *Captured between Subsidiarity and Solidarity: Any European*

Added Value for the Pact on Migration and Asylum?, in *Freedom, Security & Justice*: *European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 167 ss.
Marin L., *Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity*, in G. Morgese (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers, 2023, p. 32 ss.
Marin L., *Solidarity and Crises in the European Union: A Constitutional Principle in the Pandemic and Energy Crises*, Cacucci, 2024.
Marti C., *Supranationality: Sources, Evolution, and Conceptions*, in Id., *Framing a Convention Community: Supranational Aspects of the European Convention on Human Rights*, CUP, 2021, p. 11 ss.
Marti G., *L'«arme» budgétaire au secours de l'État de droit*, in *RTDE*, n. 3, 2022, p. 353 ss.
Martines F., *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 4, 1991, p. 403 ss.
Martinico G., *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4, par. 2, TUE*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, p. 3961 ss.
Martinico G., *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4(2) TEU*, in *EPL*, n. 3, 2021, p. 447 ss.
Martín Rodríguez P., *A Missing Piece of European Emergency Law: Legal Certainty and Individuals' Expectations in the EU Response to the Crisis*, in *EuConst*, n. 2, 2016, p. 265 ss.
Martucci F., *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle*, in *RTDE*, n. 2, 2013, p. 239 ss.
Marzal T., *EU Values and the Place of European Society: An External-Focused Account*, in *ELO*, n. 4, 2025, p. 703 ss.
Massa C., *No all'esecuzione della decisione straniera se ne deriva una violazione della libertà di stampa: note a margine della sentenza Real Madrid*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p. 147 ss.
Mastroianni R., *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *DUE*, n. 4, 2008, p. 851 ss.
Mastroianni R., *Le riforme sul funzionamento dell'Unione europea dal "Progetto Spinelli" del 1984 al Trattato di Lisbona: dall'utopia alla realtà*, in *Astrid.online*, n. 174, 2013.
Mastroianni R., Strozzi G., *Art. 11. Libertà di espressione e di informazione*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2017, p. 219 ss.
Mastroianni R., *Freedom of Pluralism of the Media: An European Value Waiting to Be Discovered?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2022, p. 100 ss.
Mastroianni R., *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, p. 233 ss.
Mastroianni R., *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2025, p. 1 ss.
Mastroianni R., Massa C. (eds.), *Disinformation in New and Old Media in the XXI Century: Shaping the New Boundaries of Free Speech?*, Springer, 2026.

MATTLI W., SLAUGHTER A., *Revisiting the European Court of Justice, in International Organization*, n. 1, 1998, p. 177 ss.

MAYER F. C., *Van Gend en Loos: The Foundation of a Community of Law*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, 2010, p. 16 ss.

MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon*, Springer, 2014, p. 57 ss.

MEDICO F., *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna University Press, 2023.

MENDES J., *Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *CMLR*, n. 6, 2011, p. 1849 ss.

MENDES J., *Beyond Shared Foundations: General Principles of EU Law, EU Values and the Perils of Forward Leaps,* in *ELO*, n. 4, 2025, p. 615 ss.

MENGOZZI P., *La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Jus*, n. 3, 1994, p. 279 ss.

MENGOZZI P., *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *SIE*, n. 1, 2015, p. 23 ss.

MENGOZZI P., *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2017, p. 1 ss.

MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, 2022.

MENGOZZI P., *Competenze concorrenti dell'UE e degli Stati membri in materia di asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2023, p. 42 ss.

MENGOZZI P., *La procedura pregiudiziale della Corte di giustizia ed i valori dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2025, p. 335 ss.

MESSINA M., *Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, p. 121 ss.

MEZZETTI L., *Valori, principi, regole*, Universitätsverlag Regensburg, 2016.

MICHEL V., *Les objectifs à caractère transversal*, in E. Neframi (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, p. 202 ss.

MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *DUDI*, n. 2, 2018, p. 421 ss.

MIGLIO A., *Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle?*, in E. Kużelewska, A. Weatherburn, D. Kloza (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Intersentia, 2018, p. 23 ss.

MILEWSKA P., *The Price of Reputation: Freedom of the Press and Proportionality in Real Madrid v Le Monde*, in *EuConst*, n. 3, 2025, p. 486 ss.

MITCHELL A. D., MUNRO J., *An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 1, 2023, p. 35 ss.

Mitsilegas V., *The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual*, in *Yearbook of European Law*, vol. 31, 2012, p. 319 ss.

Mitsilegas V., *Conceptualising Mutual Trust in European Criminal Law: The Evolving Relationship Between Legal Pluralism and Rights-Based Justice*, in E. Brouwer, D. Gerard (eds.), *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, EUI Working Paper MWP 2016/13, p. 23 ss.

Montaldo S., *On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-Law of the Court of Justice*, in *EP*, n. 3, 2016, p. 965 ss.

Montaldo S., *L'art. 22 TFUE e i diritti elettorali dei cittadini europei: dal minimalismo interpretativo ad una rinnovata centralità nella tutela dei processi democratici a livello nazionale ed europeo*, in *Papers di diritto europeo*, numero speciale, 2026, p. 123 ss.

Montanari L., *L'indipendenza della magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?*, in R. Toniatti, M. Magrassi (a cura di), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, CEDAM, 2011, p. 103 ss.

Montini M., *The Principle of Integration*, in M. Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Edward Elgar, 2018, p. 139 ss.

Morano-Foadi S., *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures,* in *European Journal of Migration and Law*, n. 3, 2017, p. 223 ss.

Moraru M., Bercea R., *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», and Their Follow-Up at the National Level*, in *EuConst*, n. 1, 2022, p. 82 ss.

More G., *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?*, in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, OUP, 1999, p. 517 ss.

Morelli A., *La formula «processo costituente europeo» tra «invenzioni» metaforiche e mutamenti semantici*, in A. Pizzorusso et al. (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, 2003, p. 299 ss.

Moreno-Lax V., *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, in *MJECL*, n. 5, 2017, p. 740 ss.

Moreno-Lax V., *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, in K. Cope, S. Burch Elias, J. Goldenzel (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*, OUP, 2024.

Morgese G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.

Morgese G., *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*,

in E. Triggiani et al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 471 ss.

Morgese G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, 2018.

Mori P., *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Giappichelli, 2018, p. 651 ss.

Mori P., *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 1, 2021, p. 73 ss.

Mori P., *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2022, p. 391 ss.

Mori P., *La giustiziabilità dell'art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in *Unione europea e diritti*, n. 2, 2026, p. 1 ss.

Morrone A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, t. II, Giuffrè, 2008, p. 185 ss.

Morviducci C., *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, in E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Giappichelli, 2016, p. 53 ss.

Moschetta T.M., *La solidarietà interstatuale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, 31 dicembre 2019, p. 139 ss.

Motyl V., *The Concept and Legal Nature of EU Values*, in *Review of European and Comparative Law*, n. 1, 2025, p. 7 ss.

Muir E., Garben S., Govaere I., *Exploring the Judicial Systems of the ECtHR and the CJEU Side by Side: On the Necessity to Bridge the Systems and Close the Gaps*, in E. Muir, S. Garben, I. Govaere (eds.), *Activating Human and Fundamental Rights Before the European Courts*, Hart Publishing, 2026, p. 3 ss.

Müller-Graff P., *The Rule of Law in European Integration: Roots, Functions, Challenges*, in *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, n. 4, 2018, p. 1 ss.

Müller H., *Between Potential, Performance and Prospect: Revisiting the Political Leadership of the EU Commission President*, in *Politics and Governance*, n. 2, 2016, p. 68 ss.

Müller H., *Setting Europe's Agenda: The Commission Presidents and Political Leadership*, in *Journal of European Integration*, n. 2, 2017, p. 129 ss.

Nascimbene B., *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto cinquant'anni dopo*, Giuffrè, 2015.

Nascimbene B., *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, n. 1, 2017, p. 1 ss.

Nascimbene B., *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. Triggiani et al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 631 ss.

Nascimbene B., Rossi dal Pozzo F., *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *Eurojus*, n. 1, 2023, p. 1 ss.

Nato A., *Profili critici del Regolamento (UE) n. 2025/2600 sugli assets russi: strumento a tutela dell'Unione economica e monetaria o misura restrittiva?*, in *Eurojus*, n. 2, 2026.

Němec E. N., Damohorský M., *Climate Litigation in Europe: A Discussion about Emerging Trends in the Context of the Principle of Non-Regression*, in *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, n. 1, 2024, p. 131 ss.

Nemitz P., Ehm F., *Strengthening Democracy in Europe and Its Resilience against Autocracy: Daring More Democracy and a European Democracy Charter*, in S. Garben, I. Govaere, P. Nemitz (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and Its Member States*, Hart, 2019, p. 349 ss.

Neuvonen P.J., T*he General Principle of Equality as a Value Commitment in EU Law: Scope, Limits, and Challenges*, in K.S. Ziegler, P.J. Neuvonen, V. Moreno-Lax (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Edward Elgar, 2022, p. 267 ss.

Nicolaides P., *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *MJECL*, n. 2, 2013, p. 209 ss.

Nicolaïdis K., *The New Constitution as European "Demoi-cracy"?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n. 7, 2004, p. 76 ss.

Nicolaïdis K., *We, the Peoples of Europe...*, in *Foreign Affairs*, n. 6, 2004, p. 97 ss.

Nicolaïdis K., *The Idea of European Demoicracy*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *The Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP, 2010, p. 247 ss.

Nicolosi S.F., *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under EU Asylum Law*, in *ELR*, n. 3, 2016, p. 338 ss.

Öberg J., *Trust in the Law? Mutual Recognition as a Justification to Domestic Criminal Procedure*, in *European Criminal Law Review*, n. 1, 2020, p. 33 ss.

O'Cinneide C., *The Principle of Equality and Non-Discrimination within the Framework of the EU Charter and Its Potential Application to Social and Solidarity Rights*, in T. van den Brink, M. Luchtman, M. Scholten (eds.), *Sovereignty in the Shared Legal Order of the EU*, Intersentia/Brill, 2015, p. 199 ss.

O'Leary S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. de Búrca (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, OUP, 2005, p. 39 ss.

O'Leary S., *A Tale of Two Cities: Fundamental Rights Protection in Strasbourg and Luxembourg*, in *CYELS*, vol. 20, 2018, p. 1 ss.

O'Leary S., *Returning to a Tale of Two Cities. Reflections on the Interaction between the Luxembourg and Strasbourg Courts*, in *RCE*, fascicolo speciale, 2026, p. 1 ss.

O'Neill R., *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *EP*, n. 2, 2025, p. 463 ss.

Organ J., *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens' Initiative Proposal*, in *EuConst*, n. 3, 2014, p. 422 ss.

Organ J., *EU Citizen Participation, Openness and the European Citizens' Initiative: The TTIP Legacy*, in *CMLR*, n. 6, 2017, p. 1713 ss.

Ovádek M., *Has the CJEU Just Reconfigured the EU Constitutional Order?*, in *VerfBlog*, 28 febbraio 2018.
Pace A., *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo, in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 613 ss.
Paglierani L., *Il ricorso dell'Ungheria per responsabilità extracontrattuale dell'Unione derivante da una sentenza della Corte di giustizia ex art. 260, par. 2, TFUE*, in *RCE*, n. 1, 2026, p. 151 ss.
Pallotta O., *L'interpretazione conforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2025.
Panascì M.A., *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*, in *CMLR*, n. 1, 2024, p. 13 ss.
Pantaleo L., *A Camouflaged Political Question Doctrine in EU Law?*, in *EP*, n. 3, 2025, p. 607 ss.
Paris D., *Limiting the "Counter-Limits": National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2018, p. 205 ss.
Parodi M., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.
Parodi M., *Per un'adesione alla CEDU a misura di Unione europea: il "nuovo" progetto di accordo e le questioni ancora irrisolte*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023.
Parodi M., *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, n. 4, 2024, p. 14 ss.
Passalacqua V., *Homophobic Statements and Hypothetical Discrimination: Expanding the Scope of Directive 2000/78/EC*, in *EuConst*, n. 3, 2020, p. 513 ss.
Pech L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper n. 4, 2009.
Pech L., Scheppele K. L., *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 3 ss.
Pech L., Platon S., *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case*, in *CMLR*, n. 6, 2018, p. 1827 ss.
Pech L., Platon S., *Rule of Law Backsliding in the EU: The Court of Justice to the Rescue?*, in *EU Law Analysis*, 13 marzo 2018.
Pech L., Kochenov D., Platon S., *The European Parliament Sidelined: On the Council's Distorted Reading of Article 7(1) TEU*, in *VerfBlog*, 8 dicembre 2019.
Pech L., Perju V., Platon S., *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania: The Case for an Infringement Action Based on Article 325 TFEU*, in *VerfBlog*, 29 maggio 2019.
Pech L., Platon S., *The Beginning of the End for Poland's So-Called 'Judicial Reforms'? Some Thoughts on the ECJ Ruling in Commission v Poland*, in *EU Law Analysis*, 2 luglio 2019.
Pech L., *The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox*, RECONNECT Working Paper n. 7, 2020.
Pech L., *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole*, in *VerfBlog*, 17 gennaio 2023.

Pech L., Jaraczewski J., *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: Updated and New Article 7(1) TEU Recommendations*, CEU Democracy Institute Working Paper n. 2, 2023.

Pech L., *The European Court of Justice's Jurisdiction over National Judiciary-Related Measures*, PE 747.368, aprile 2023.

Pech L., *Poland's 'Illegal Judges': The Court of Justice's Uneasy Twofold Solution to Address a Long-Festering Rule of Law Problem*, in *VerfBlog*, 2 aprile 2026,

Pech L., *Pangloss in Brussels: On the Commission's 2026 Rule of Law Report*, in *VerfBlog*, 31 agosto 2026.

Pech L., *Infringement of Article 2 TEU as a New Avenue to Overcome Article 7 TEU Paralysis*, in *EU Law Live*, 22 maggio 2026.

Peers S., *The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare*, in *GLJ*, n. 1, 2015, p. 213 ss.

Pérez de Lamo D., *Parliamentary Immunity as a Privilege: Catalan Immunity Cases Destabilise the Balance between Protection and Accountability*, in *VerfBlog*, 5 marzo 2026.

Perillo E., *Le decisioni collettive dei governi degli Stati membri e il rispetto dello Stato di diritto europeo: una competenza esclusiva della Corte di giustizia?*, in *DUE*, nn. 3–4, 2021, p. 519 ss.

Perillo E., *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in *BlogDUE*, 16 marzo 2022.

Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *CMLR*, n. 4, 1999, p. 703 ss.

Pernice I., *The Autonomy of the EU Legal Order: Fifty Years After Van Gend*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 1963–2013*, Publications Office of the European Union, 2013, p. 55 ss.

Pescatore P., *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice. Contribution à la doctrine de l'interprétation téléologique des traités internationaux*, in Miscellanea Ganshof van der Meersch, t. II, Bruylant, 1972, p. 325 ss.

Pescatore P., *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, 2ª ed., Presses universitaires de Liège, 1973.

Pescatore P., *The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities*, in *Human Rights Law Journal*, nn. 3–4, 1981, p. 295 ss.

Pescatore P., *Le droit de l'intégration*, Bruylant, 2005.

Pescatore P., *Van Gend en Loos, 3 February 1963: A View from Within*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, 2010, p. 3 ss.

Pesce C., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2016.

Petrić D., *Different Faces of Dignity: A Functionalist Account of the Institutional Use of the Concept of Dignity in the European Union*, in *MJECL*, n. 6, 2019, p. 792 ss.

Petrić D., *Dignity, Exceptionality, Trust. EU, Me, Us,* in *EPL*, n. 2, 2020, p. 451 ss.
Phelan W., *Great Judgments of the European Court of Justice: Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*, CUP, 2019.
Picod F., *Principes généraux du droit*, in A. Barav, C. Philip (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de France, 1993, p. 858 ss.
Pignataro M., *Per la Corte di giustizia il diritto di eleggibilità include anche il diritto di iscriversi a un partito politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, p. 245 ss.
Pilette A., De Poncins E., *Valeurs, objectifs et nature de l'Union*, in G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant, 2007, p. 287 ss.
Pinelli C., *La Carta europea dei diritti e il processo di «costituzionalizzazione» del diritto europeo*, in A. Pizzorusso et al. (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 55 ss.
Pinelli C., *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170/1984*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2024, p. 37 ss.
Pisciotta B., *L'Europa post-comunista dal crollo del muro di Berlino all'integrazione europea*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 1, 2010, p. 77 ss.
Pistoia E., *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2017, p. 26 ss.
Pistoia E., *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, p. 195 ss.
Pitruzzella G., *Identity of the European Union and Identities of the Member States: Which Relationship?*, in *EU Law Live*, 13 aprile 2024.
Platon S., *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*, n. 1, 2022, p. 197 ss.
Plender R., *Equality and Non-Discrimination in the Law of the European Union*, in *Pace International Law Review*, n. 1, 1995, p. 57 ss.
Pohjankoski P., *The Unveiling of EU's Constitutional Identity: Judgments in C-156/21 and C-157/21*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, 26 febbraio 2022.
Poiares Maduro M., *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003, p. 501 ss.
Polanski O., *Poland: Another Episode of "Rule of Law Backsliding": Judgment P 7/20 and a Threat to the Integrity of the EU Legal Order*, in *Public Law*, n. 1, 2022, p. 153 ss.
Poli S., *The Common Foreign and Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, n. 6, 2017, p. 1799 ss.
Poli S., *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and Its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *CMLR*, n. 4, 2022, p. 1045 ss.
Poli S., *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, in *EU Law Live*, 13 maggio 2025.

Poli S., Lonardo L., *The Attribution of National Citizenship by Member States and Its Impact on EU Values*, in *Federalismi*, n. 1, 2026, p. 135 ss.

Porchia O., *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. III, Editoriale Scientifica, 2014, p. 2311 ss.

Prechal S., *Equality of Treatment, Non-Discrimination and Social Policy: Achievements in Three Themes*, in *CMLR*, n. 2, 2004, p. 533 ss.

Prechal S., *Mutual Trust before the Court of Justice of the European Union*, in *EP*, n. 1, 2017, p. 75 ss.

Prechal S., *Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?*, in M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection*, Hart Publishing, 2022, p. 11 ss.

Prieur M., *De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non-régression en droit de l'environnement*, in *IUCN Academy of Environmental Law E-Journal*, n. 1, 2011, p. 26 ss.

Prieur M., *Le nouveau principe de «non-régression» en droit de l'environnement*, in M. Prieur, G. Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012.

Prieur M., *Une vraie fausse création juridique: le principe de non-régression*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2016, p. 131 ss.

Prieur M., *The Principle of Non-Regression*, in L. Krämer, E. Orlando (eds.), *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar, 2018, p. 251 ss.

Psychogiopoulou E., *The Horizontal Clauses of Arts 8–13 TFEU Through the Lens of the Court of Justice,* in *EP*, n. 3, 2022, p. 1357 ss.

Puglia M., *Commento all'art. 49 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, p. 333 ss.

Raffaelli R., SY S.S., *The Immunity of Members of the European Parliament*, Parlamento europeo, Directorate-General for Internal Policies, Bruxelles, 2014, PE 509.981.

Rantos A., *L'interprétation conforme du droit national au regard du droit de l'Union: portée et limites*, in *RCE*, fascicolo speciale, 2025, p. 15 ss.

Rasmussen M., *The Origins of a Legal Revolution: The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of European Integration History*, n. 2, 2008, p. 77 ss.

Rasmussen M., *From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution*, in M. Poiares Maduro, L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, 2010, p. 69 ss.

Rasmussen M., *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1, 2014, p. 136 ss.

Reestman J. H., Besselink L., *Constitutional Identity and the European Courts*, in *EuConst*, n. 2, 2007, p. 177 ss.

Regan E., *The Role of the Principles of Mutual Trust and Mutual Recognition in EU Law*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 231 ss.

Remlinger F., *A Case for Judicial Caution? Advocate General Kokott's Assessment of Hungary's Law on Sovereignty from a Democratic Standpoint*, in *European Law Blog*, marzo 2026.

Repetto G., *Insieme, ma con ordine. La convivenza tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità a quarant'anni da Granital*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024, pp. 2789–2811.

Reyns C., *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?*, in *EuConst*, n. 1, 2021, p. 26 ss.

Ribolzi C., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea*, in *Il Foro Padano*, 1964, p. 25 ss.

Riedl B., *Foundation, Standard, Legitimation: Reflections on Commission v Hungary*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2026.

Ritleng D., Dubout É., Azoulai L., *Une affaire de bon sens? La Quadrature du Net II (aff. C-470/21) devant l'Assemblée plénière de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 45, 2023.

Ritleng D., *How to Amend the EU Treaties? Legal Ways and Deadlocks*, in *ELJ*, n. 4, 2024, p. 473 ss.

Rizcallah C., *The Systemic Equivalence Test and the Presumption of Equivalent Protection in European Human Rights Law: A Critical Appraisal*, in *GLJ*, n. 6, 2023, p. 1062 ss.

Rizza L., *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2018, p. 2 ss.

Rodin S., *Citizenship, Identity and Values – Reflections on Commission/Malta*, in *Quaderni AISDUE, fascicolo The EU Citizenship as an Element of European Identity*, 2026.

Rodotà S., *Ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti*, in *la Repubblica*, 3 gennaio 2001.

Roghină R.-C., *Constitutional Signs of Identity in Pre- and Post-Communist Romania*, in *Analele Universității din București* – Seria Drept, 2020, p. 54 ss.

Romito A.M., *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci, 2015.

Rosanò A., *Once Aranyosi, Always Aranyosi? Considerazioni sulla riproponibilità del test Aranyosi e Căldăraru nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato d'arresto europeo*, in *SIE*, n. 1, 2020, p. 163 ss.

Rosanò A., *Not Another EU Report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, 2022, p. 189 ss.

Rosanò A., *La sentenza Inspecția Judiciară della Corte di giustizia dell'Unione europea: considerazioni alla luce della crisi dello Stato di diritto in Romania e nell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2023, p. 1 ss.

Rosas A., *The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution?*, in *Journal of Human Rights Practice*, n. 1, 2022, p. 204 ss.

Rosas A., *Defending EU Values: Mission Impossible?*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 253 ss.

Rosenfeld M., *The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity: A View from America*, in *International Journal of Constitutional Law*, nn. 2–3, 2005, p. 326 ss.

Rossi E., *Real Madrid c. Le Monde. Dopo la Corte di giustizia si pronuncia la Cour de cassation: contro le SLAPPs si va ai tempi supplementari?*, in *SIDIblog*, 14 agosto 2025.

Rossi L. S., *Osservazioni sul "caso Haider"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2000, p. 71 ss.

Rossi L. S., *Costituzionalizzazione dell'UE e dei diritti fondamentali*, in Id. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, p. 249 ss.

Rossi L. S., *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2002, p. 565 ss.

Rossi L. S., *How Fundamental Are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon*, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 2008, p. 65 ss.

Rossi L. S., *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le traité de Lisbonne*, in *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 609 ss.

Rossi L. S., *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, in *SIDIBlog*, 22 dicembre 2014.

Rossi L. S., *Fundamental Values, Principles, and Rights after the Treaty of Lisbon: The Long Journey toward a European Constitutional Identity, in Europe(s), droit(s) européen(s)*, in *Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, p. 511 ss.

Rossi L. S., *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. Vellano (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Editoriale Scientifica, 2015, p. 361 ss.

Rossi L. S., *"Same Legal Value as the Treaties"? Rank, Primacy, and Direct Effects of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *GLJ*, n. 4, 2017, p. 771 ss.

Rossi L. S., *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, in L. S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Springer, 2017, p. 3 ss.

Rossi L. S., 2, 4, 6 *(TUE)… l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Giappichelli, 2018, p. 859 ss.

Rossi L. S., *Droits fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes «constitutionnels» de l'Union européenne*, in *RTDE*, n. 1, 2019, p. 75 ss.

Rossi L.S., *La relazione fra Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi*, n. 10, 2019, p. 1 ss.

Rossi L. S., *Autonomie constitutionnelle de l'Union européenne, droits fondamentaux et méthodes d'intégration des valeurs «externes»*, in A. Iliopoulou-Penot, L. Xenou (dir.), *La Charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen?*, Bruylant, 2020, p. 53 ss.

Rossi L. S., *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, p. IV ss.

Rossi L.S., *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, n. 6, 2020, p. 41 ss.
Rossi L. S., *Un dialogo da giudice a giudice. Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2022, p. 50 ss.
Rossi L. S., *"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, n. 1, 2025, p. 1 ss.
Rossi L. S., *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi*, n. 14, 2025, p. 4 ss.
Rossi L. S., *Le principe de primauté en tant que «règle de cohésion» de l'ordre juridique de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1, 2025, p. 39 ss.
Rossi L.S., *The Autonomous Role of Article 2 TEU: Constitutionalising the EU Values*, SIEPS, European Policy Analysis, n. 11, 2026, p. 1 ss.
Rucz M., *The Frequencies of Freedom: The Klubrádió Judgment Enhances the Constitutionalization of EU Media Law*, in *VerfBlog*, 7 aprile 2026.
Ruggeri A., *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa, in Astrid Rassegna*, n. 9, 2009, p. 1 ss.
Ruggeri A., *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una «costituzionalizzazione» dell'Unione europea*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, p. 77 ss.
Russo T., *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, p. 667 ss.
Russo T., *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2024.
Ryland D., Nurse A., *Mainstreaming after Lisbon: Advancing Animal Welfare in the EU Internal Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 3, 2013, p. 101 ss.
Sachetti V., *The Protection of the Rule of Law in the EU: Strengthening the Enforcement of Union Values*, Wolters Kluwer CEDAM, 2026.
Sadurski W., *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 3, 2010, p. 385 ss.
Sadurski W., *Poland's Constitutional Breakdown*, OUP, 2019.
Sadurski W., *Polish Constitutional Tribunal under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 11, 2019, p. 63 ss.
Safjan M., *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, n. 3, 2019, p. 425 ss.
Sanna C., *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in *Eurojus*, 31 dicembre 2021.
Santos Vara J., *Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?*, in *EP*, n. 3, 2023, p. 1243 ss.
Sarmiento D., *A Comment on the CJEU's Judgment in LM*, in *MJECL*, n. 4, 2018, p. 385 ss.
Sarmiento D., Íñiguez G., *Investor Citizenship under EU Law: Recent Trends and Constitutional Implications*, in D.V. Kochenov, M. Sumption, M. van den

Brink (eds.), *Investment Migration in Europe and the World: Current Issues*, Hart Publishing, 2025, p. 351 ss.

Scheppele K. L., *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, Assises de la Justice – Shaping Justice Policies in Europe for the Years to Come*, Commissione europea, Bruxelles, 21–22 novembre 2013.

Scheppele K. L., *The Treaties without a Guardian: the European Commission and the Rule of Law*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 2, 2023, p. 93 ss.

Scheppele K. L., Kochenov D., Grabowska-Moroz B., *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*, vol. 39, 2020, p. 3 ss.

Scheppele K. L., *How Viktor Orbán Wins*, in *Journal of Democracy*, n. 3, 2022, p. 45 ss.

Scheuner U., *Fundamental Rights in European Community Law and National Constitutional Law*, in *CMLR*, n. 2, 1975, p. 171 ss.

Schilling T., *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard International Law Journal*, n. 2, 1996, p. 389 ss.

Schmitt C., *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori*, (a cura di) G. Gurisatti, Adelphi, 2008.

Scholtes J., *Abusing Constitutional Identity*, in *GLJ*, n. 4, 2021, p. 534 ss.

Scholtes J., *Constitutionalising the End of History? Pitfalls of a Non-Regression Principle for Article 2 TEU*, in *EuConst*, n. 1, 2023, p. 59 ss.

Schroeder W., Müller A. Th., *Elements of Supranationality in the Law of International Organizations*, in U. Fastenrath et al. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, OUP, 2011, p. 358 ss.

Schroeder W., *The European Union and the Rule of Law: State of Affairs and Ways of Strengthening*, in Id. (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe,* Hart Publishing, 2016, p. 3 ss.

Schuler M., Harvey D., *A New Approach to Constitutional Crisis Prevention? Article 2 TEU as an Obligation to Take Preventive Action*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2026, p. 56 ss.

Sciarra S., *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, il Mulino, 2025.

Sciaudone F., *Art. 122 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, p. 1310 ss.

Sciso E., Baratta R., Morviducci C. (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Giappichelli, 2016.

Silvestre R., *La crisi dei valori comuni e dello Stato di diritto nell'Europa centro-orientale: quale futuro per l'integrazione europea?*, Giuffrè, 2025.

Silvestre R., *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, n. 1, 2026, p. 320 ss.

SIMONCINI M., *Paradigms for EU Law and the Limits of Delegation: The Case of EU Agencies*, in *Perspectives on Federalism,* n. 2, 2017, p. E47 ss.

SMITH G., *The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering European Citizens?*, in M. Dougan, N. Nic Shuibhne, E. Spaventa (eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart Publishing, 2012, p. 277 ss.

SMITH K. E., *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, OUP, 2003, p. 106 ss.

SONNEVEND P., *How to Make Article 10 TEU Operational? The Right to Influence the Exercise of State Power and Cardinal Laws in Hungary*, in M. Bobek et al. (eds.), *Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Nomos, 2023, p. 563 ss.

SORRENTINO F., *The Purposes of the European Union according to the Constitutional Treaty*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *Governing Europe under a Constitution*, Springer, 2006, p. 123 ss.

SPAVENTA E., A *Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *MJECL*, n. 1, 2015, p. 35 ss.

SPAVENTA E., *Cittadinanza europea e solidarietà*, in *Eurojus*, n. 2, 2025, p. 226 ss.

SPIEKER L. D., *Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis*, in *GLJ*, n. 8, 2019, p. 1182 ss.

SPIEKER L.D., *Defending Union Values in Judicial Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision*, in A. von Bogdandy et al. (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, 2021, p. 237 ss.

SPIEKER L.D., *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, OUP, 2023.

SPIEKER L.D., WEBER F., *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union, and Nationality Law*, in *Yearbook of European Law*, vol. 43, 2024, p. 54 ss.

SPIEKER L.D., *It's Solidarity, Stupid! In Defence of Commission v Malta*, in *VerfBlog*, 7 maggio 2025.

SPIEKER L. D., *Primary Law as Pyramid: The Case for Substantive Hierarchies in EU Primary Law*, MPIL Research Paper n. 18, 1° ottobre 2025;

SPITALERI F., *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale,* II ed., Giappichelli, 2024, p. 127 ss.

STARITA M., *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2011.

STEIN E., *Thoughts from a Bridge: A Retrospective of Writings on New Europe and American Federalism,* University of Michigan Press, 2000.

STOLLEIS M., *Europa, comunità di diritto, in Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2012, p. 298 ss.

STONE SWEET A., *The Judicial Construction of Europe*, OUP, 2004.

STREINZ R., *Principles and Values in the European Union*, in A. Hatje, L. Tichý (eds.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, Nomos, 2018, p. 9 ss.

Strozzi G., *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *DUE*, n. 4, 2011, p. 837 ss.

Strumia F., *Twice a Missed Chance: On Citizenship, Agency and Movement in Commission v. Malta (Citizenship for Sale)*, in *MJECL*, n. 1, 2026, p. 96 ss.

Szente Z., *Constitutional Identity as a Normative Constitutional Concept, in Hungarian Journal of Legal Studies*, n. 1, 2022, pp. 3–20.

Szydło M., *Disputes over the Pipelines Importing Russian Gas to the EU: How to Ensure Consistency in EU Energy Law and Policy?*, in *Baltic Journal of Law & Politics*, n. 11, 2018, p. 95 ss.

Tallberg J., *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, in *Journal of European Public Policy*, n. 1, 2003, p. 1 ss.

Tamanaha B. Z., *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, CUP, 2004.

Tănăsescu E., Selejan-Guțan B., A *Tale of Primacy: The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, in *VerfBlog*, 2 giugno 2021.

Tarello G., *Gerarchie normative e interpretazione dei documenti normativi*, in *Politica del diritto*, n. 5, 1977, p. 499 ss.

Tatham A., *"Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!" EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law After Lisbon*, OUP, 2012, p. 128 ss.

Tesauro G., *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *La Costituzione europea.* Annuario 1999, atti del XIV convegno annuale, p. 297 ss.

Tesauro G., *Commento all'art. 19 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, 2014, p. 195 ss.

Tinière R., *The Use of ECtHR Case Law by the CJEU: Instrumentalisation or Quest for Autonomy and Legitimacy?*, in *EP*, n. 1, 2023, p. 323 ss.

Tizzano A., *The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. Arnull, P. Eeckhout, T. Tridimas (eds.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Francis Jacobs*, OUP, 2008, p. 125 ss.

Tizzano A., *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *DUE*, n. 1, 2009, p. 142 ss.

Tizzano A., Kokott J., Prechal S. (eds.), *50ème anniversaire de l'arrêt – 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 1963–2013*, Publications Office of the European Union, 2013.

Tizzano A., *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *DUE*, n. 3, 2014, p. 429 ss.

Tizzano A., *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 11 ss.

Todd T., *Britain and the Lomé Convention*, in C. Cosgrove-Sacks (ed.), *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*, Macmillan Press, 1999, p. 61 ss.

Tovo C., *Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform*, in *ELR*, n. 5, 2017, p. 677 ss.

Tovo C., *Beyond Meroni? EU Agencies' Substitutive Regulatory Powers in EU Energy Case Law*, in *REAL*, n. 1, 2026, p. 161 ss

Tovo C., *Political Rights and EU Identity: The Limits and Potential of a Value-Oriented Approach*, in *Quaderni AISDUE*, sezione speciale, 2026.

Tria L., *Una brezza di solidarietà soffia sull'Unione europea. Brevi osservazioni a proposito della sentenza della Corte di giustizia UE 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2017, p. 2 ss.

Tridimas T., *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, in T. Tridimas, P. Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, vol. I, Hart Publishing, 2004, p. 124 ss.

Tridimas T., Lonardo L., *When Can a National Measure Be Annulled by the ECJ? Case C-202/18 Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia and Case C-238/18 European Central Bank v Republic of Latvia*, in *ELR*, n. 5, 2020, p. 732 ss.

Tsourdi E.L., *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *MJECL*, n. 5, 2017, p. 667 ss.

Tufano M. L., *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 4, 2019, p. 767 ss.

Tzevelekos V. P., *The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

Vahlas A., Appartenance à l'Union européenne, in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 267–270.

Valentini C. *Soft Law, Justiciability, and the Rule of Law*, in *Diritto & Questioni Pubbliche, Rule of Law: In Books, in Minds*, Special Publication, 2026, p. 37 ss.

Van Cleynenbreugel P., *Typologies of Solidarity in EU Law: A Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 13 ss.

Vandenbosch S., *The Political Question Doctrine under Close Control: What the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union Tell Us about the Changing Contours of Judicial Review in Europe*, in *VerfBlog*, 30 settembre 2024.

van den Brink M., *EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 2, 2012, p. 273 ss.

van den Brink M., *A Constitutional Court without a Constitutional Compass: Reflections on Commission v Hungary*, in *VerfBlog*, 24 aprile 2026.

van den Brink M., *Constitutionalism without Principle: Article 2 TEU and the Doctrinal Construction of EU Values,* in *ELO*, n. 1, 2026, p. 42 ss.

Van Elsuwege P., *The Junqueras Saga Continues. A New Challenge for the European Legal Order*, in *VerfBlog*, 14 gennaio 2020.

Van Elsuwege P., *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice*, in *CMLR*, n. 6, 2021, p. 1731 ss.

Vauchez A., *Judge-Made Law. Aux origines du «modèle» politique communautaire (retour sur Van Gend & Loos et Costa c/ENEL)*, in O. Costa, P. Magnette (dir.), *L'Europe des élites?*, Presses de l'Université libre de Bruxelles, 2007, p. 139 ss.

Vauchez A., *Droit et politique dans la construction européenne*, in Science politique de l'Union européenne, Economica, 2008, p. 53 ss.

Vauchez A., *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, CUP, 2015.

Veebel V., *Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-Accession Evaluation*, in *Studies of Transition States and Societies*, n. 3, 2011, p. 3 ss.

Vellano M., *Commento all'art. 50 TUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, p. 150 ss.

Verdolini E., *La conformità dei Trattati europei alla Costituzione polacca: una sentenza controversa del Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia*, in *RCE*, n. 2, 2024, p. 232 ss.

Verellen T., *Hungary's Lesson for Europe: Democracy Is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should Be Justiciable*, in *VerfBlog*, 8 aprile 2022.

Vidmar J., *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *EuConst*, vol. 15, n. 2, 2019, p. 359 ss.

Villani S., *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bononia University Press, 2021.

Villani S., *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *Federalismi*, n. 5, 2023, p. 118 ss.

Villani S., *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 327 ss.

Villani S., *The Cyber Solidarity Act: Framework and Perspectives for the New EU-Wide Cybersecurity Solidarity Mechanism under the EU Legal System, in European Journal of Risk Regulation*, n. 2, 2025, pp. 485–497.

Villani S., *Facing the Unsustainable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2026, p. 1 ss.

Villani U., *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *SIE*, n. 2, 2013, p. 225 ss.

Villani U., *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2020, p. 10 ss.

Villani U., *La Corte di giustizia dinanzi alla «cittadinanza (di Malta) in vendita»*, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 563 ss.

Violini L., *Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 1998, p. 1225 ss.

Vissers N., *Join the (Political) Party: The CJEU's Emerging Role as a Guardian of Democracy in Cases C-808/21 and C-814/21*, in *MJECL*, nn. 5–6, 2025, p. 613 ss.

Vitale G., *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Ed.it, 2010.

Vitale G., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*, 28 febbraio 2018, p. 1 ss.

VOGIATZIS N., *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizen's Initiative Process*, in *ELJ*, n. 3–4, 2017, p. 250 ss.

VOGIATZIS N., *The Commission's "Communication" on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice,* in *EuConst*, n. 4, 2020, p. 691 ss.

VOLLARD H., *Explaining European Disintegration*, in *JCMS*, n. 5, 2014, p. 1142 ss.

VON BOGDANDY A., *The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the Core of the European Union,* in *CMLR*, n. 6, 2000, p. 1308 ss.

VON BOGDANDY A., *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *ELJ*, 2005, p. 99 ss.

VON BOGDANDY A., *The European Constitution and European Identity: Text and Subtext of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, nn. 2–3, 2005, p. 295 ss.

VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Supremacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *CMLR*, n. 5, 2011, p. 1417 ss.

VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *CMLR*, n. 1, 2014, pp. 59–96.

VON BOGDANDY A., *Articles 9–12 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, OUP, 2019, p. 51 ss.

VON BOGDANDY A., *Principles of Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, in *CMLR*, n. 3, 2020, pp. 705–740.

VON BOGDANDY A., *Towards a Tyranny of Values? Principles on Defending Checks and Balances in EU Member States*, in A. von Bogdandy et al. (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, 2021, pp. 73–97.

VON BOGDANDY A., SPIEKER L.D., *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions*, in *The Columbia Journal of European Law*, n. 1, 2023, p. 65 ss.

VON BOGDANDY A., *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, OUP, 2024.

VON BOGDANDY A., *European Society and Its Antagonists*, in *CMLR*, n. 1, 2026, p. 301 ss.

VORDERMAYER-RIEMER M., *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and Promises of Comparative International Law*, Intersentia, 2020.

WAGNER L.J., *Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and Its Discontents*, in *VerfBlog*, 26 maggio 2025.

WALDRON J., *The Concept and the Rule of Law*, in *Georgia Law Review*, n. 1, 2008, p. 3 ss.

WALKER N., *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, n. 3, 2002, p. 317 ss.

WALKER N., *Constitutional Pluralism Revisited*, in *ELJ*, n. 3, 2016, p. 333 ss.

WALUCHOW W. J., *Constitutionalism in the European Union: Pipe Dream or Possibility?*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP, 2012, p. 189 ss.

WARD A., *The Impact of the EU Charter of Fundamental Rights on Anti-Discrimination Law: More a Whimper than a Bang?*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 20, 2018, p. 32 ss.

WARIN C., *Individual Rights under European Union Law: A Study on the Relation between Rights, Obligations and Interests in the Case Law of the Court of Justice*, Nomos, 2019.

WEBER F., *The Pluralism of Values in an Identity-Framed Verbund: Federal Belonging in the European Union after the Rule of Law Conditionality Judgments*, in *ELR*, n. 4, 2022, p. 514 ss.

WEILER J. H. H., *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, n. 1, 1981, p. 267 ss.

WEILER J. H. H., *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration,* in *JCMS*, n. 4, 1993, p. 417 ss.

WEILER J. H. H., HALTERN U. R., *The Autonomy of the Community Legal Order: Through the Looking Glass*, in *Harvard International Law Journal*, n. 2, 1996, p. 411 ss.

WEILER J. H. H., FRIES S. C., *A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, OUP, 1999, p. 147 ss.

WEILER J. H. H., *The Constitutional Architecture of the European Union: The Principle of Constitutional Tolerance*, SPIRIT Discussion Paper n. 17, Aalborg University, 2000.

WEILER J. H. H., *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2002, p. 527 ss.

WEILER J. H. H., *Rewriting Van Gend en Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics*, in O. Wiklund (ed.), *Judicial Discretion in European Perspective*, Kluwer, 2003, p. 151 ss.

WEILER J. H. H., *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP, 2012, p. 137 ss.

WEILER J.H.H., *Commission v Malta (Citizenship for Sale): Who of the Two Is Selling European Values?*, in D.V. Kochenov, M. Sumption, M. van den Brink (eds.), *Investment Migration in Europe and the World: Current Issues*, Hart Publishing, 2025, p. 395 ss.

WOUTERS J., *Institutional and Constitutional Challenges for the European Union: Some Reflections in the Light of the Treaty of Nice*, in *ELR*, n. 4, 2001, p. 342 ss.

WOUTERS J., *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, in *EP*, n. 1, 2020, p. 267 ss.

XUEREB P.G., *Loyalty and Solidarity*, in *EuConst*, n. 1, 2005, p. 17 ss.

TEGA D., *Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in Liber Amicorum *per Pasquale Costanzo – Diritto costituzionale in trasformazione* Vol. III – Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale, *Consulta Online*, 2020, p. 389 ss.

Zaccaroni G., *Equality and Non-Discrimination in the EU: The Foundations of the EU Legal Order*, Edward Elgar Publishing, 2021.

Zagrebelsky G., *Diritto per: valori, principi o regole? (A proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 31, 2002, p. 865 ss.

Zagrebelsky G., *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008.

Ziegler K. S., Neuvonen P. J., Moreno-Lax V. (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe*, Edward Elgar, 2022.

Ziller J., *L'interpretazione conforme ai principi generali e diritti fondamentali*, in A. Bernardi (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Jovene, 2015, p. 109 ss.

Ziller J., *The Primacy of European Union Law*, studio richiesto dalla Commissione giuridica (JURI) del Parlamento europeo, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 732.474, luglio 2022.

Zoll F., K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Primacy of EU Law and Jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal: Recent Developments in the Light of the Polish Constitutional Tribunal's Case Law*, studio richiesto dalla Commissione giuridica (JURI) del Parlamento europeo, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 732.475, giugno 2022.

Indice della giurisprudenza

Elenco sentenze

Corte giust., sentenza del 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, *Algera e a. c. Assemblea comune della CECA*, ECLI:EU:C:1957:7.

Corte giust., sentenza del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Stork*, ECLI:EU:C:1959:4.

Corte giust., sentenza del 17 dicembre 1959, causa 14/59, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1959:31.

Corte giust., sentenza del 22 marzo 1961, causa 42/59, *SNUPAT c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1961:5.

Corte giust., sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.

Corte giust., sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17.

Corte giust., sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

Corte giust., sentenza del 1º aprile 1965, causa 40/64, *Sgarlata e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1965:36.

Corte giust., sentenza del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57.

Corte giust., sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

Corte giust., sentenza del 25 maggio 1971, causa 80/70, *Defrenne c. Stato belga*, ECLI:EU:C:1971:55.

Corte giust., sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51.

Corte giust., sentenza dell'11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

Corte giust., sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, ECLI:EU:C:1974:140.

Corte giust., sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, ECLI:EU:C:1975:137.

Corte giust., sentenza dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne c. Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

Corte giust., sentenza del 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*, ECLI:EU:C:1976:188.

Corte giust., sentenza del 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, *Ruckdeschel e Diamalt (Quellmehl)*, ECLI:EU:C:1977:160.

Corte giust., sentenza del 16 novembre 1977, causa 13/77, *GB-INNO-BM c. ATAB*, ECLI:EU:C:1977:185.

Corte giust., sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.

Corte giust., sentenza del 15 giugno 1978, causa 149/77, *Defrenne c. Sabena*, ECLI:EU:C:1978:130.

Corte giust., sentenza del 22 novembre 1978, causa 93/78, *Mattheus c. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost*, ECLI:EU:C:1978:206.

Corte giust., sentenza del 13 febbraio 1979, causa 101/78, *Granaria*, ECLI:EU:C:1979:38.
Corte giust., sentenza del 4 ottobre 1979, causa 238/78, *Ireks-Arkady c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1979:226.
Corte giust., sentenza del 4 ottobre 1979, cause riunite 261/78 e 262/78, *Interquell e Diamalt c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:1979:228.
Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:249.
Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 139/79, *Maizena*, ECLI:EU:C:1980:250.
Corte giust., sentenza del 31 marzo 1981, causa 96/80, *Jenkins*, ECLI:EU:C:1981:80.
Corte giust., sentenza del 7 luglio 1981, causa 158/80, *Rewe c. Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163.
Corte giust., sentenza del 12 novembre 1981, cause riunite da 212/80 a 217/80, *Meridionale Industria Salumi e a*, ECLI:EU:C:1981:270.
Corte giust., sentenza del 9 febbraio 1982, causa 270/80, *Polydor*, ECLI:EU:C:1982:43.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335.
Corte giust., sentenza del 4 ottobre 1983, causa 191/82, Fediol c. Commissione, ECLI:EU:C:1983:259.
Corte giust., sentenza del 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318.
Corte giust., sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1986:166.
Corte giust., sentenza del 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*, ECLI:EU:C:1986:206.
Corte giust., sentenza del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452.
Corte giust., sentenza del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, ECLI:EU:C:1989:47.
Corte giust., sentenza del 17 maggio 1990, causa C-262/88, *Barber*, ECLI:EU:C:1990:209.
Corte giust., sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio* («Chernobyl»), ECLI:EU:C:1990:217.
Corte giust., sentenza del 24 gennaio 1991, causa C-339/89, *Alsthom Atlantique*, ECLI:EU:C:1991:28.
Corte giust., sentenza dell'11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio* (biossido di titanio), ECLI:EU:C:1991:244.
Corte giust., sentenza del 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, ECLI:EU:C:1991:323.
Corte giust., sentenza del 7 luglio 1992, causa C-9/91, *Equal Opportunities Commission*, ECLI:EU:C:1992:297.
Corte giust., sentenza del 3 febbraio 1993, causa C-148/91, *Veronica Omroep Organisatie*, ECLI:EU:C:1993:45.
Corte giust., sentenza del 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1993:109.

Corte giust., sentenza del 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, ECLI:EU:C:1995:437.
Corte giust., sentenza del 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, *Van Schijndel e Van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441.
Corte giust., sentenza del 30 aprile 1996, causa C-13/94, *P. c. S. e Cornwall County Council*, ECLI:EU:C:1996:170.
Corte giust., sentenza del 10 giugno 1997, causa C-392/95, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1997:289.
Corte giust., sentenza del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217.
Corte giust., sentenza del 22 ottobre 1998, causa C-10/97, *IN.CO.GE.'90*, ECLI:EU:C:1998:498.
Corte giust., sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, ECLI:EU:C:1998:563.
Corte giust., sentenza del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1999:574.
Corte giust., sentenza del 3 ottobre 2000, causa C-9/99, *Échirolles Distribution*, ECLI:EU:C:2000:532.
Corte giust., sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458.
Corte giust., sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2001:523.
Corte giust., sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:462.
Corte giust., sentenza del 29 giugno 2004, causa C-486/01 P, *Front national c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2004:394.
Corte giust., sentenza del 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614.
Corte giust., sentenza del 27 gennaio 2005, causa C-422/02 P, *Europe Chemi-Con c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:56.
Corte giust., sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709.
Corte giust., sentenza del 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429.
Corte giust., sentenza del 19 settembre 2006, causa C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587.
Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:115.
Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-355/04 P, *Segi e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:116.
Corte giust., sentenza del 1° aprile 2008, causa C-267/06, *Maruko*, ECLI:EU:C:2008:179.
Corte giust., sentenza del 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:374.
Corte giust., sentenza del 10 luglio 2008, causa C-54/07, *Feryn*, ECLI:EU:C:2008:397.

Corte giust., sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461.
Corte giust., sentenza del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Bartsch*, ECLI:EU:C:2008:517.
Corte giust., sentenza del 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, ECLI:EU:C:2009:719.
Corte giust., sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21.
Corte giust., sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2010:125.
Corte giust., sentenza del 20 maggio 2010, causa C-56/09, *Zanotti*, ECLI:EU:C:2010:288.
Corte giust., sentenza del 3 giugno 2010, causa C-484/08, *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*, ECLI:EU:C:2010:309.
Corte giust., sentenza del 21 luglio 2011, causa C-506/08 P, *Svezia c. MyTravel e Commissione*, ECLI:EU:C:2011:496.
Corte giust., sentenza del 6 settembre 2011, causa C-163/10, *Patriciello*, ECLI:EU:C:2011:543.
Corte giust., sentenza dell'8 settembre 2011, cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Hennigs e Mai*, ECLI:EU:C:2011:560.
Corte giust., sentenza del 18 ottobre 2011, causa C-34/10, *Brüstle c. Greenpeace*, ECLI:EU:C:2011:669.
Corte giust., sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e GISTI*, ECLI:EU:C:2012:594.
Corte giust., sentenza del 15 novembre 2012, causa C-174/11, *Zimmermann*, ECLI:EU:C:2012:716.
Corte giust., sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione e a. c. Kadi*, ECLI:EU:C:2013:518.
Corte giust., sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625.
Corte giust., sentenza del 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Hay*, ECLI:EU:C:2013:823.
Corte giust., sentenza dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland e altri*, ECLI:EU:C:2014:238.
Corte giust., sentenza del 22 maggio 2014, causa C-356/12, Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350.
Corte giust., sentenza del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio (accordo con Mauritius)*, ECLI:EU:C:2014:2025.
Corte giust., sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358.
Corte giust., sentenza del 2 dicembre 2014, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A, B e C*, ECLI:EU:C:2014:2406.
Corte giust., sentenza del 18 dicembre 2014, causa C-202/13, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2014:2450.

Corte giust., sentenza del 18 dicembre 2014, causa C-364/13, *International Stem Cell Corporation*, ECLI:EU:C:2014:2451.
Corte giust., parere 2/13 del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454.
Corte giust., sentenza del 16 luglio 2015, causa C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, ECLI:EU:C:2015:480.
Corte giust., sentenza del 12 novembre 2015, causa C-439/13 P, *Elitaliana c. Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753.
Corte giust., sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.
Corte giust., sentenza del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278.
Corte giust., sentenza del 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio (accordo con la Tanzania)*, ECLI:EU:C:2016:435.
Corte giust., sentenza del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2016:569.
Corte giust., sentenza del 28 luglio 2016, causa C-191/15, *VKI c. Amazon EU*, ECLI:EU:C:2016:612.
Corte giust., sentenza del 13 settembre 2016, causa C-165/14, *Rendón Marín*, ECLI:EU:C:2016:675.
Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige e Watson*, ECLI:EU:C:2016:970.
Corte giust., sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. e altri*, ECLI:EU:C:2017:127.
Corte giust., sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236.
Corte giust., sentenza del 5 luglio 2017, causa C-190/16, *Fries*, ECLI:EU:C:2017:513.
Corte giust., sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631.
Corte giust., sentenza del 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:663.
Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.
Corte giust., sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158.
Corte giust., sentenza del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257.
Corte giust., sentenza del 24 aprile 2018, causa C-353/16, *MP*, ECLI:EU:C:2018:276.
Corte giust., sentenza del 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K. e H.F*, ECLI:EU:C:2018:296.
Corte giust., sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality («LM»)*, ECLI:EU:C:2018:586.
Corte giust., sentenza dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR*, ECLI:EU:C:2018:696.
Corte giust., sentenza del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, ECLI:EU:C:2018:999.

Corte giust., ordinanza del 17 dicembre 2018, causa C-619/18 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:1021.
Corte giust., sentenza del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation*, ECLI:EU:C:2019:43.
Corte giust., sentenza del 7 febbraio 2019, causa C-49/18, *Escribano Vindel*, ECLI:EU:C:2019:106.
Corte giust., sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218.
Corte giust., sentenza del 19 marzo 2019, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *Ibrahim e altri*, ECLI:EU:C:2019:219.
Corte giust., sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia («Indipendenza della Corte suprema»)*, ECLI:EU:C:2019:531.
Corte giust., sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia («Indipendenza dei giudici ordinari»)*, ECLI:EU:C:2019:924.
Corte giust., sentenza del 12 novembre 2019, causa C-233/18, *Haqbin*, ECLI:EU:C:2019:956.
Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck e altri c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:1113.
Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-502/19, *Junqueras Vies*, ECLI:EU:C:2019:1115.
Corte giust., sentenza del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, ECLI:EU:C:2020:234.
Corte giust., ordinanza dell'8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2020:277.
Corte giust., sentenza del 23 aprile 2020, causa C-507/18, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, ECLI:EU:C:2020:289.
Corte giust., sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a.*, ECLI:EU:C:2020:367.
Corte giust., sentenza del 25 giugno 2020, causa C-14/19 P, *CSUE c. KF*, ECLI:EU:C:2020:492.
Corte giust., sentenza del 9 luglio 2020, causa C-272/19, *Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535.
Corte giust., sentenza del 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX*, ECLI:EU:C:2020:572.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2020, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e altri*, ECLI:EU:C:2020:791.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio,* ECLI:EU:C:2020:793.
Corte giust., sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029.
Corte giust., sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a.*, ECLI:EU:C:2021:153.
Corte giust., sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311.
Corte giust., sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, ECLI:EU:C:2021:393.

Corte giust., sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2021:426.
Corte giust., ordinanza del 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:593.
Corte giust., sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia («Regime disciplinare dei giudici»)*, ECLI:EU:C:2021:596.
Corte giust., sentenza del 15 luglio 2021, causa C-911/19, *Fédération bancaire française*, ECLI:EU:C:2021:599.
Corte giust., sentenza del 2 settembre 2021, causa C-718/18, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2021:662.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-487/19, *W.Ż*, ECLI:EU:C:2021:798.
Corte giust., sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, ECLI:EU:C:2021:799.
Corte giust., ordinanza del 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:878.
Corte giust., sentenza del 16 novembre 2021, cause riunite da C-748/19 a C-754/19, *Procedimenti penali contro WB e a.*, ECLI:EU:C:2021:931.
Corte giust., ordinanza del 16 dicembre 2021, causa C-236/20, *PG c. Ministero della Giustizia e altri*, ECLI:EU:C:2021:1023.
Corte giust., sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, ECLI:EU:C:2021:1034.
Corte giust., sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97.
Corte giust., sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98.
Corte giust., sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99.
Corte giust., sentenza del 22 marzo 2022, causa C-508/19, *Prokurator Generalny e altri*, ECLI:EU:C:2022:201.
Corte giust., sentenza del 29 marzo 2022, causa C-132/20, *Getin Noble Bank*, ECLI:EU:C:2022:235.
Corte giust., sentenza del 5 aprile 2022, causa C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2022:258.
Corte giust., sentenza del 14 luglio 2022, causa C-207/21 P, *Commissione c. Polonia (Protocollo n. 36)*, ECLI:EU:C:2022:560.
Corte giust., sentenza del 7 settembre 2022, causa C-391/20, *Boriss Cilevičs e a.*, ECLI:EU:C:2022:638.
Corte giust., sentenza del 20 settembre 2022, cause riunite C-793/19 e C-794/19, *SpaceNet e Telekom Deutschland*, ECLI:EU:C:2022:702.
Corte giust., ordinanza del 21 aprile 2023, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:334.
Corte giust., sentenza del 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia («Indipendenza e vita privata dei giudici»)*, ECLI:EU:C:2023:442.
Corte giust., sentenza del 13 luglio 2023, cause riunite C-615/20 e C-671/20, *YP e altri*, ECLI:EU:C:2023:562.

Corte giust., sentenza del 7 settembre 2023, causa C-216/21, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e YN c. Consiliul Superior al Magistraturii*, ECLI:EU:C:2023:628.
Corte giust., ordinanza del 21 dicembre 2023, causa C-718/21, *L.G. c. Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2023:1015.
Corte giust., sentenza del 9 gennaio 2024, cause riunite C-181/21 e C-269/21, *G. e a. («Nomina dei giudici ordinari in Polonia»)*, ECLI:EU:C:2024:1.
Corte giust., ordinanza del 9 aprile 2024, causa C-22/22, T, ECLI:EU:C:2024:313.
Corte giust., sentenza del 30 aprile 2024, causa C-470/21, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2024:370.
Corte giust., sentenza dell'8 maggio 2024, causa C-53/23, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, ECLI:EU:C:2024:388.
Corte giust., ordinanza del 15 maggio 2024, causa C-390/23, *Rzecznik Finansowy*, ECLI:EU:C:2024:419.
Corte giust., ordinanza del 29 maggio 2024, causa C-43/22, *Prokurator Generalny («Ricorso straordinario polacco II»)*, ECLI:EU:C:2024:459.
Corte giust., ordinanza del 29 maggio 2024, causa C-720/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich («Ricorso straordinario polacco»)*, ECLI:EU:C:2024:489.
Corte giust., sentenza del 13 giugno 2024, causa C-123/22, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2024:493.
Corte giust., ordinanza del 21 giugno 2024, causa C-810/23, *Kancelaria B*, ECLI:EU:C:2024:543.
Corte giust., sentenza dell'11 luglio 2024, cause riunite C-554/21, C-622/21 e C-727/21, *Hann-Invest e altri*, ECLI:EU:C:2024:594.
Corte giust., sentenza del 29 luglio 2024, causa C-119/23, *Valančius*, ECLI:EU:C:2024:653.
Corte giust., sentenza del 10 settembre 2024, causa C-351/22, *Neves 77 Solutions*, ECLI:EU:C:2024:723.
Corte giust., sentenza del 10 settembre 2024, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD c. Consiglio e altri*, ECLI:EU:C:2024:725.
Corte giust., sentenza del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*, ECLI:EU:C:2024:828.
Corte giust., sentenza del 4 ottobre 2024, causa C-633/22, *Real Madrid*, ECLI:EU:C:2024:843.
Corte giust., sentenza del 15 ottobre 2024, causa C-144/23, *KUBERA*, ECLI:EU:C:2024:881.
Corte giust., sentenza del 17 ottobre 2024, causa C-156/23, *Ararat*, ECLI:EU:C:2024:892.
Corte giust., sentenza del 7 novembre 2024, causa C-326/23, *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, ECLI:EU:C:2024:940.
Corte giust., sentenza del 14 novembre 2024, causa C-197/23, *S. S.A. c. C. sp. z o.o.* (modifica della composizione del collegio giudicante), ECLI:EU:C:2024:956.
Corte giust., sentenza del 19 novembre 2024, causa C-808/21, *Commissione c. Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2024:962.

Corte giust., sentenza del 19 novembre 2024, causa C-814/21, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2024:963.
Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *Tudmur*, ECLI:EU:C:2024:1036.
Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2024, causa C-369/23, *Vivacom Bulgaria*, ECLI:EU:C:2024:1043.
Corte giust., sentenza del 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku*, ECLI:EU:C:2025:109.
Corte giust., sentenza del 27 febbraio 2025, causa C-16/24, *Sinalov*, ECLI:EU:C:2025:116.
Corte giust., sentenza del 6 marzo 2025, cause riunite C-647/21 e C-648/21, *D. K. e altri*, ECLI:EU:C:2025:143.
Corte giust., sentenza del 30 aprile 2025, cause riunite C-313/23, C-316/23 e C-332/23, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, ECLI:EU:C:2025:303.
Corte giust., sentenza del 5 giugno 2025, causa C-762/23, *Curtea de Apel Bucureşti* (soppressione dell'indennità di pensionamento dei giudici), ECLI:EU:C:2025:400.
Corte giust., sentenza del 5 giugno 2025, causa C-26/23 P, Minority SafePack – *One Million Signatures for Diversity in Europe c. Commissione*, ECLI:EU:C:2025:407.
Corte giust., sentenza del 26 giugno 2025, cause riunite C-555/23 e C-556/23, *Makeleio e Zougla*, ECLI:EU:C:2025:484.
Corte giust., sentenza del 3 luglio 2025, cause riunite C-646/23 e C-661/23, *Lita e Jeszek*, ECLI:EU:C:2025:519.
Corte giust., sentenza del 1º agosto 2025, cause riunite C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23, *Daka e a.*, ECLI:EU:C:2025:592.
Corte giust., sentenza del 4 settembre 2025, causa C-225/22, *AW «T» sp. z o.o*, ECLI:EU:C:2025:649.
Corte giust., ordinanza dell'8 dicembre 2025, causa C-257/25, *B.V*, ECLI:EU:C:2025:1018.
Corte giust., ordinanza del 12 dicembre 2025, causa C-372/24, *B.B. c. Ministarstvo pravosuđa*, ECLI:EU:C:2025:1029.
Corte giust., sentenza del 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2025:975.
Corte giust., sentenza del 5 febbraio 2026, causa C-573/23 P, *Puigdemont*, ECLI:EU:C:2026:70.
Corte giust., sentenza del 12 febbraio 2026, causa C-56/25, *Petlichev*, ECLI:EU:C:2026:87.
Corte giust., sentenza del 26 febbraio 2026, causa C-92/23, *Commissione c. Ungheria (vicenda Klubrádió)*, ECLI:EU:C:2026:108.
Corte giust., sentenza del 24 marzo 2026, causa C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich («Ricusazione di un giudice ordinario»)*, ECLI:EU:C:2026:242.
Corte giust., sentenza del 24 marzo 2026, causa C-767/23, *Remling*, ECLI:EU:C:2026:243.
Corte giust., sentenza del 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:326.

Corte giust., sentenza del 12 maggio 2026, causa C-797/23, *Meta Platforms Ireland c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, ECLI:EU:C:2026:395.
Corte giust., sentenza del 16 luglio 2026, causa C-523/24, *Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural e Ministerio Fiscal c. RAS e altri,* ECLI:EU:C:2026:588.

Conclusioni Avvocati Generali

Avv. gen. Lagrange, conclusioni del 12 giugno 1956, causa 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1956:6.
Avv. gen. Reischl, conclusioni del 17 settembre 1975, causa 25/75, *Van Vliet*, ECLI:EU:C:1975:108.
Avv. gen. Van Gerven, conclusioni del 5 dicembre 1990, causa C-57/89, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1990:432.
Avv. gen. Jacobs, conclusioni del 9 dicembre 1992, causa C-168/91, Konstantinidis, ECLI:EU:C:1992:504.
Avv. gen. Tesauro, conclusioni del 28 novembre 1995, causa C-58/94, *Paesi Bassi c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:409.
Avv. gen. Elmer, conclusioni del 27 febbraio 1997, causa C-114/96, *Kieffer e Thill*, ECLI:EU:C:1997:99.
Avv. gen. Cosmas, conclusioni del 5 giugno 1997, causa C-191/95, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1997:279.
Avv. gen. Cosmas, conclusioni del 17 febbraio 1998, causa C-191/95, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1998:62.
Avv. gen. Alber, conclusioni del 30 aprile 1998, causa C-185/96, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:1998:180.
Avv. gen. Tizzano, conclusioni dell' 8 febbraio 2001, causa C-173/99, *BECTU*, ECLI:EU:C:2001:81.
Avv. gen. Léger, conclusioni del 19 marzo 2002, causa C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2002:188.
Avv. gen. Stix-Hackl, conclusioni del 21 marzo 2002, causa C-140/00, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2002:199.
Avv. gen. Stix-Hackl, conclusioni del 18 marzo 2004, causa C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:162.
Avv. gen. Ruiz-Jarabo Colomer, conclusioni del 12 settembre 2006, causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, ECLI:EU:C:2006:552.
Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 26 ottobre 2006, cause riunite C-354/04 P e C-355/04 P, *Gestoras Pro Amnistía e Segi c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:667.
Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 18 gennaio 2007, causa C-127/05, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2007:30.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 29 marzo 2007, cause riunite da C-231/06 a C-233/06, *Jonkman e a.*, ECLI:EU:C:2007:204.

Avv. gen. Trstenjak, conclusioni del 3 maggio 2007, causa C-62/06, *ZF Zefeser*, ECLI:EU:C:2007:264.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 18 luglio 2007, causa C-275/06, *Promusicae*, ECLI:EU:C:2007:454.
Avv. gen. Poiares Maduro, conclusioni del 31 gennaio 2008, causa C-303/06, *Coleman*, ECLI:EU:C:2008:61.
Avv. gen. Trstenjak, conclusioni del 13 marzo 2008, causa C-204/07 P, CAS, ECLI:EU:C:2008:175.
Avv. gen. Trstenjak, conclusioni del 4 settembre 2008, causa C-445/06, *Danske Slagterier*, ECLI:EU:C:2008:464.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 22 ottobre 2009, cause riunite C-378/08, C-379/08 e C-380/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) e a.*, ECLI:EU:C:2009:650.
Avv. gen. Bot, conclusioni del 5 aprile 2011, causa C-108/10, *Scattolon*, ECLI:EU:C:2011:211.
Avv. gen. Trstenjak, conclusioni dell' 8 settembre 2011, causa C-282/10, *Dominguez*, ECLI:EU:C:2011:559.
Avv. gen. Bot, conclusioni del 26 aprile 2012, causa C-277/11, *M. M.*, ECLI:EU:C:2012:253.
Avv. gen. Kokott, presa di posizione del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675.
Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 18 luglio 2013, causa C-285/12, *Diakité*, ECLI:EU:C:2013:500.
Avv. gen. Jääskinen, conclusioni del 12 settembre 2013, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:562.
Avv. gen. Bot, conclusioni del 7 novembre 2013, causa C-604/12, *H. N.*, ECLI:EU:C:2013:714.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 6 febbraio 2014, causa C-105/13, *Vonk Noordegraaf*, ECLI:EU:C:2014:64.
Avv. gen. Wahl, conclusioni del 30 aprile 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a.*, ECLI:EU:C:2014:291.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 15 maggio 2014, causa C-318/13, *X*, ECLI:EU:C:2014:333.
Avv. gen. Szpunar, conclusioni del 20 maggio 2014, causa C-202/13, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2014:345.
Avv. gen. Cruz Villalón, conclusioni del 14 gennaio 2015, causa C-62/14, *Gauweiler* e a., ECLI:EU:C:2015:7.
Avv. gen. Szpunar, conclusioni del 3 marzo 2015, causa C-681/13, *Diageo Brands*, ECLI:EU:C:2015:137.
Avv. gen. Wathelet, conclusioni del 17 marzo 2015, causa C-425/13, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:174.
Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 7 maggio 2015, causa C-88/14, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:304.
Avv. gen. Szpunar, conclusioni del 4 febbraio 2016, cause C-165/14 e C-304/14, *Rendón Marín e CS*, ECLI:EU:C:2016:75.

Avv. gen. Sharpston, conclusioni del 13 luglio 2016, causa C-88/15, *Bougnaoui*, ECLI:EU:C:2016:553.
Avv. gen. Bot, conclusioni del 21 dicembre 2016, causa C-258/14, *Florescu*, ECLI:EU:C:2016:995.
Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, ECLI:EU:C:2017:93.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 16 febbraio 2017, causa C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, ECLI:EU:C:2017:135.
Avv. gen. Bot, conclusioni del 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618.
Avv. gen. Tanchev, conclusioni dell' 11 aprile 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:325.
Avv. gen. Tanchev, conclusioni del 20 giugno 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:529.
Avv. gen. Tanchev, conclusioni del 27 giugno 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, ECLI:EU:C:2019:551.
Avv. gen. Sharpston, conclusioni del 31 ottobre 2019, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2019:917.
Avv. gen. Szpunar, conclusioni del 12 novembre 2019, causa C-502/19, *Junqueras Vies*, ECLI:EU:C:2019:958.
Avv. gen. Bobek, conclusioni del 23 settembre 2020, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, ECLI:EU:C:2020:746.
Avv. gen. Tanchev, conclusioni del 6 maggio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:366.
Avv. gen. Pikamäe, conclusioni del 2 dicembre 2021, causa C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2021:991.
Avv. gen. Sánchez-Bordona, conclusioni del 2 dicembre 2021, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:974.
Avv. gen. Pitruzzella, conclusioni del 20 gennaio 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, *WM e Sovim c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43.
Avv. gen. Szpunar, conclusioni del 28 settembre 2023, causa C-470/21, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2023:711.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 25 aprile 2024, causa C-73/23, *Chaudfontaine Loisirs*, ECLI:EU:C:2024:361.
Avv. gen. Collins, conclusioni del 4 ottobre 2024, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2024:849.
Avv. gen. Spielmann, conclusioni dell' 11 marzo 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2025:165.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 27 marzo 2025, cause riunite C-92/24, C-93/24 e C-94/24, *Banca Mediolanum*, ECLI:EU:C:2025:223.
Avv. gen. Ćapeta, conclusioni del 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2025:408.

Avv. gen. Ćapeta, conclusioni del 13 novembre 2025, causa C-438/24, *Erakond Eestimaa Rohelised*, ECLI:EU:C:2025:895.
Avv. gen. Kokott, conclusioni del 12 febbraio 2026, causa C-829/24, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:90.
Avv. gen. Ćapeta, conclusioni del 12 febbraio 2026, causa C-225/24, *Parlamento c. Commissione*, ECLI:EU:C:2026:88.
Avv. gen. Ćapeta, conclusioni del 5 marzo 2026, causa C-194/24, *Italia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2026:161.
Avv. gen. Ćapeta, conclusioni del 16 aprile 2026, causa C-555/24 P, *MEDEL*, ECLI:EU:C:2026:304.

Giurisprudenza nazionale

Italia – Corte costituzionale
Corte cost., sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, ECLI:IT:COST:1973:183.
Corte cost., sentenza dell'8 giugno 1984, n. 170, *Granital*, ECLI:IT:COST:1984:170.
Corte cost., sentenza del 21 aprile 1989, n. 232, *Fragd*, ECLI:IT:COST:1989:232.
Corte cost., sentenza del 14 dicembre 2017, n. 269, ECLI:IT:COST:2017:269.
Corte cost., sentenza del 19 novembre 2024, n. 181, ECLI:IT:COST:2024:181.

Germania – Bundesverfassungsgericht
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 23 ottobre 1952, 1 BvB 1/51, SRP-Verbot, BVerfGE 2, 1.
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 17 agosto 1956, 1 BvB 2/51, KPD-Verbot, BVerfGE 5, 85.
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 15 gennaio 1958, 1 BvR 400/51, Lüth, BVerfGE 7, 198.
Bundesverfassungsgericht, ordinanza del 29 maggio 1974, 2 BvL 52/71, Solange I, BVerfGE 37, 271.
Bundesverfassungsgericht, ordinanza del 22 ottobre 1986, 2 BvR 197/83, Solange II, BVerfGE 73, 339.
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92 e 2 BvR 2159/92, Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155.
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08 e a., Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267.
Bundesverfassungsgericht, ordinanza del 15 dicembre 2015, 2 BvR 2735/14, Identitätskontrolle (talora «Solange III»), BVerfGE 140, 317.
Bundesverfassungsgericht, sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15 e a., PSPP/Weiss, BVerfGE 154, 17.

Repubblica ceca – Ústavní soud
Ústavní soud, sentenza del 31 gennaio 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions.

Danimarca – Højesteret
Højesteret, sentenza del 6 dicembre 2016, causa n. 15/2014, Ajos.

Ungheria – Alkotmánybíróság
Alkotmánybíróság, decisione n. 22/2016 (XII. 5.) AB, del 5 dicembre 2016.
Alkotmánybíróság, decisione n. 32/2021 (XII. 20.) AB, del 20 dicembre 2021.

Polonia – Trybunał Konstytucyjny
Trybunał Konstytucyjny, sentenza del 3 dicembre 2015, K 34/15.
Trybunał Konstytucyjny, sentenza del 9 dicembre 2015, K 35/15.
Trybunał Konstytucyjny, sentenza del 14 luglio 2021, P 7/20.
Trybunał Konstytucyjny, sentenza del 7 ottobre 2021, K 3/21.
Trybunał Konstytucyjny, sentenza dell'11 dicembre 2023, K 8/21.

Romania – Curtea Constituțională
Curtea Constituțională, decisione n. 33 del 23 gennaio 2018.
Curtea Constituțională, decisione n. 104 del 6 marzo 2018.
Curtea Constituțională, decisione n. 137 del 13 marzo 2019.
Curtea Constituțională, decisione n. 417 del 3 luglio 2019.
Curtea Constituțională, decisione n. 390 dell'8 giugno 2021.

Studi di Diritto dell'Unione Europea

Collana diretta da Lucia Serena Rossi

1. E. Bergamini, *La concorrenza tra professionisti nel mercato interno dell'Unione Europea*, 2005
2. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, 2008
3. G. Di Federico, *La riforma del procedimento comunitario antitrust e i diritti di difesa*, 2008
4. E. Baroncini, *Il* treaty-making power *della Commissione europea*, 2008 (esaurito)
5. L.S. Rossi, E. Baroncini (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, 2010
6. M. Borraccetti, *L'avvocato generale nella giurisprudenza dell'Unione europea*, 2011
7. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *Fundamental Rights in Europe and China. Regional Identities and Universalism*, 2013
8. C. Tovo, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, 2016
9. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, 2017
10. A. Di Marco, *Il diritto dell'acqua. Principi internazionali e regolamentazione dell'Unione europea*, 2018
11. F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, 2020

Il volume è dedicato ai valori fondativi dell'Unione europea enunciati nell'art. 2 TUE.
L'opera si apre con una prima parte di carattere teorico, volta anzitutto a ripercorrere l'evoluzione che ha condotto alla codificazione dei valori nei Trattati, per poi chiarire la natura giuridica dell'art. 2 TUE, le implicazioni che ne discendono e la sua funzione identitaria. In questa prospettiva, i valori vengono distinti da obiettivi, principi e diritti, approfondendo al contempo la dialettica tra identità europea e identità nazionali. Tale inquadramento costituisce la premessa necessaria per affrontare il nodo centrale della giustiziabilità dell'art. 2 TUE, indagata non tanto e non solo sul versante dei singoli rimedi processuali esperibili, quanto piuttosto al fine di individuare – e verificare se sia unitario – il modello di giustiziabilità sotteso all'art. 2 TUE, ossia il meccanismo attraverso cui enunciati assiologici si traducono in precetti a contenuto determinato, idonei a fondare obblighi giuridici in capo agli Stati membri.
Delineato il paradigma elaborato dalla Corte di giustizia, imperniato sul processo di concretizzazione normativa dell'art. 2 TUE, la seconda parte del volume ne saggia la tenuta applicativa attraverso quattro nuclei valoriali: Stato di diritto, democrazia, solidarietà e, infine, la triade composta da dignità umana, uguaglianza e rispetto dei diritti umani. Per ciascun ambito, l'indagine ricostruisce gli obblighi finora emersi nella giurisprudenza e le disposizioni del diritto primario che conferiscono operatività ai valori, mettendone in luce i differenti gradi di maturazione raggiunti, e valorizzando, in prospettiva futura, il ruolo cruciale che il legislatore dell'Unione è chiamato a svolgere nella loro traduzione sul piano del diritto derivato.
Dal complesso quadro emerge la necessità di preservare il delicato equilibrio tra la giustiziabilità dei valori, da un lato, e il rispetto del principio di attribuzione, dall'altro.

Miriana Lanotte è assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, dove ha conseguito, nel 2024, il titolo di dottore di ricerca in Diritto europeo. È docente a contratto di Diritto dell'Unione europea e svolge altresì attività didattica nell'ambito del Master in Esperto di progetti di finanziamento e fondi europei (MEFFE). È componente dei comitati di redazione di talune riviste del settore, nonché autrice di vari contributi scientifici. È stata Visiting Researcher presso il Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law di Heidelberg e PhD Fellow presso la Sutherland School of Law dell'University College Dublin. È risultata vincitrice, nel 2025, del Premio AISDUE per il miglior articolo in diritto dell'Unione europea.

ISBN 979-12-235-0829-9

euro 42,00