

LESSICO IN-COSTITUZIONALE

a cura di

Tania Groppi

Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini

Rolando Tarchi

Coordinamento di Giammaria Milani

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Lessico in-costituzionale

a cura di

Tania Groppi, Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini, Rolando Tarchi

coordinamento di

Giammaria Milani

Editoriale Scientifica
Napoli

Il volume è finanziato con i fondi del Dipartimento di Scienze umanistiche e sociali dell'Università di Sassari – Progetto MIUR PRIN 2017 “Framing and Diagnosing Constitutional Degradation”

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-0235-0199-3

Unione europea

RICCARDO PAVONI

Non c'è dubbio che la difesa e la promozione della democrazia, sia sul piano interno sia a livello di azione esterna, costituisca attualmente una priorità assoluta dell'Unione europea. Si tratta di un traguardo di straordinaria importanza emerso gradualmente dal processo di integrazione europea sotto la spinta delle istituzioni e delle varie riforme dei Trattati, nonché parallelamente alla crescente centralità della tutela dei diritti umani nell'ordinamento dell'Unione europea. La progressiva regressione democratica e dello Stato di diritto [v. RULE OF LAW] materializzatasi, specialmente nell'ultimo decennio, in alcuni Stati membri si è tradotta in un banco di prova fondamentale per tale priorità dell'Unione europea.

L'art. 2 del Trattato sull'Unione europea sancisce solennemente che l'Unione europea «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», valori considerati «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» (si vedano altresì gli artt. 9-12 relativi ai principi democratici). Del resto, l'osservanza di tali valori-principi costituzionali e l'impegno a *promuoverli* rappresentano condizioni fondamentali affinché uno Stato europeo possa aderire all'Unione europea (art. 49). Al contempo, l'azione esterna dell'Unione si fonda su analoghi valori-principi e si prefigge, in particolare, di «consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale» (art. 21, par. 2, lett. b).

Nell'ambito dell'ampio ventaglio di valori-principi contemplati dall'art. 2, l'Unione europea ha attribuito importanza primaria allo Stato di diritto, ritenuto essenziale per la tutela degli altri valori ed «intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali» (cons. n. 6 del regolamento (UE) n. 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione). Lo Stato di diritto è in effetti

considerato una nozione proteiforme, cui sono riconducibili tutta una serie di ulteriori principi cardinali: legalità [v. LEGALITÀ (PRINCIPIO DI) - RISERVA DI LEGGE], certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, tutela giurisdizionale effettiva, separazione dei poteri [v. SEPARAZIONE DEI POTERI], non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge [v. EGUAGLIANZA] (art. 2, lett. a). A partire dal 2013, l'Unione europea ha così elaborato una molteplicità di meccanismi volti a controllare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri (*Rule of law toolbox*). Sebbene largamente funzionanti quali strumenti *soft* di pressione politica, tali meccanismi sono divenuti sempre più penetranti anche sul piano giuridico. Essi oggi comprendono, in particolare, il quadro di valutazione della giustizia, il quadro sullo Stato di diritto, il dialogo annuale del Consiglio [v. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA] sullo Stato di diritto, il ciclo di esame dello Stato di diritto ivi inclusa una relazione annuale della Commissione [v. COMMISSIONE EUROPEA] con allegati capitoli dedicati alla situazione nei singoli Stati membri, nonché, da ultimo, il menzionato regolamento (UE) n. 2020/2092 che prevede la possibilità di sospendere l'erogazione di fondi e altri benefici finanziari a valere sul bilancio dell'Unione europea nei riguardi di Stati rispetto a cui siano state accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto capaci di compromettere la sana gestione di tale bilancio (il relativo procedimento è stato avviato per la prima volta nell'aprile 2022 nei confronti dell'Ungheria [v. UNGHERIA]).

È quindi evidente come l'art. 2 possa anche *in sé e per sé* creare un obbligo di osservanza dei valori da esso proclamati a carico delle istituzioni europee e degli Stati membri. Mentre tuttavia le violazioni della norma commesse dalle istituzioni possono ben essere sottoposte ad ordinario sindacato giurisdizionale da parte della Corte di giustizia [v. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA], quelle dovute agli Stati membri sono in principio oggetto di strumenti di natura politica, il cui apice è rappresentato dal procedimento *ex art. 7* del Trattato sull'Unione europea che può sfociare in sanzioni adottate dal Consiglio nei confronti dello Stato in questione, ossia nella sospensione di taluni diritti, come il diritto di voto nelle istituzioni, conferiti a detto Stato dall'appartenenza all'Unione europea. Il procedimento può peraltro riguardare solo constatazioni, tramite delibere del Consiglio e del Consiglio europeo [v. CONSIGLIO EUROPEO] all'unanimità o comunque ad ampissima maggioranza, di «un evidente rischio di violazione grave» dei suddetti valori oppure della loro «violazione

grave e persistente» ad opera di uno Stato membro. La Corte di giustizia non può sindacare nel merito tali delibere.

Il meccanismo *ex art. 7* fu notoriamente descritto nel 2012 dall'allora Presidente della Commissione Barroso quale "opzione nucleare" per sottolinearne l'eventuale impatto devastante sul normale funzionamento dell'Unione europea. Esso è stato solo recentemente messo in moto attraverso proposte di constatazioni presentate al Consiglio, rispettivamente, dalla Commissione nel dicembre 2017, con riferimento ai molteplici interventi legislativi della Polonia in materia giudiziaria [v. POLONIA] ritenuti lesivi dell'indipendenza della magistratura [v. INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA], e dal Parlamento europeo nel settembre 2018 rispetto ad una serie di riforme costituzionali dell'Ungheria considerate contrarie ai valori di cui all'art. 2. A distanza di anni, tali iniziative non sono sfociate in alcuna delibera del Consiglio, non tanto perché gli Stati in questione abbiano mostrato una volontà genuina di tornare sui propri passi, quanto piuttosto per considerazioni politiche e conseguente paralisi del processo decisionale.

La Corte di giustizia è tuttavia stata capace di irrompere sulla scena dando vita ad una giurisprudenza "spettacolare" che si traduce in uno degli elementi di maggiore importanza della prassi contemporanea dell'Unione europea. A partire dal 2018, essa ha affermato che l'obbligo degli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'UE – previsto dall'art. 19, par. 1, comma 2, del Trattato sull'Unione europea – concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 (sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* del 2018). Ciò implica che gli Stati debbano garantire l'indipendenza dei propri giudici quale obbligo discendente dal diritto dell'Unione, poiché tali giudici – salvo prova contraria – interpretano ed applicano il diritto dell'Unione europea. L'art. 19 ha quindi fornito alla Corte l'aggancio ad un obbligo specifico di diritto dell'Unione che le ha già permesso in varie circostanze di dichiarare contrarie a tale diritto numerose misure riguardanti l'organizzazione della giustizia adottate dagli Stati membri, in particolare dalla Polonia, e ritenute manifestazioni inequivocabili di *Rule of law backsliding* da parte di detti Stati. Al momento in cui si scrive sono pendenti a Lussemburgo dozzine di procedimenti aventi ad oggetto questioni siffatte.

Nell'ambito di tale giurisprudenza, va quanto meno segnalata la statuizione della Corte, resa in un caso riguardante Malta, in base a cui il diritto dell'Unione europea impone agli Stati membri un obbligo di non regressione

della tutela dello Stato di diritto rispetto alla legislazione esistente nel momento in cui sono entrati a far parte dell'UE (sentenza *Repubblika* del 2021).

Non va infine sottaciuto come la legittimità e la credibilità, nonché le prospettive future, dell'azione complessiva delle istituzioni europee in materia di arretramento della democrazia e dello Stato di diritto negli Stati membri siano intimamente legate alla determinazione con cui l'Unione si dimostri capace di colmare il proprio residuo *Rule of law e democratic deficit*, ad esempio mettendo in campo ogni iniziativa volta a rafforzare i poteri del Parlamento europeo [v. PARLAMENTO EUROPEO] oppure ad attribuire competenze significative alla Corte di giustizia nel campo della politica estera e di sicurezza comune. Dopo tutto, è la stessa Corte che da lunga data descrive l'organizzazione sovranazionale europea come “una comunità di diritto” («*Community based on the rule of law*», sentenza *Les Verts* del 1986) e, ora, “un'Unione di diritto” («*union based on the rule of law*», sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* del 2018), della quale la soggezione delle autorità pubbliche alla legge e l'esistenza di una tutela giurisdizionale effettiva costituiscono elementi irrinunciabili.