

Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia*

Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano

1. Esistono davvero dei valori comuni? – Le riflessioni che seguono riguardano un tema che è appassionante e, per così dire, intrigante. La domanda che ci si pone è se esistono davvero dei valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e se questi valori possono essere comuni ad altri Paesi, membri di quell'altra organizzazione internazionale europea rappresentata dal Consiglio d'Europa. Due Europe, che per quanto abbiano, almeno in parte, Stati membri diversi (27, 46), finalità diverse, istituzioni diverse, condividono tuttavia un patrimonio comune, giuridico e storico-politico¹.

2. I valori come “collante” – Desidero ricordare sul tema un volume ove si affrontano vari temi sull'integrazione europea². Pur presentandosi, nella forma, come un complesso di riflessioni, appunto, su temi vari, è sostanzialmente un manuale di diritto dell'Unione europea, articolato in nove capitoli. Vi sono alcune pagine, che in particolare ricordo, dedicate ai valori comuni. Questi emergono e rappresentano, anzi, un “collante” quando vengono esaminati il processo di integrazione e il contributo che vi ha portato il Trattato di Lisbona (in vigore ormai da oltre quindici anni, 1.12.2009), ultima riforma intervenuta in tale processo.

Un “collante” «che lega indissolubilmente in un progetto strategico comune Paesi che, pur dotati di storia e cultura diverse, hanno deciso di interpretare tali differenze come “valori” unificanti», quelli cioè «propri» dell'Unione, previsti dall'art. 2 TUE, che sono «ben sintetizzati nel motto “Unita nella diversità” nonostante la retrocessione della sua ufficialità»³. Retrocessione rispetto al Trattato di Lisbona, che non contiene una norma, quale era l'art. I-8 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, intitolato “I simboli dell'Unione” uno dei quali era, appunto, il “motto”.

Nello studio di questo argomento, e nelle riflessioni che qui di seguito propongo, mi sono chiesto quale (sia) la rilevanza di tale “comunanza” e dove venga affermata: nei testi, nelle norme, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, il cui ruolo di creatore del diritto è riconosciuto a livello interno e internazionale. Fra i valori comuni, ricordati

* Il presente contributo costituisce la versione aggiornata della relazione presentata al Convegno di studi in onore di Ennio Triggiani, intitolato “L'Unione europea come comunità di valori” e svoltosi nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro il 26 settembre 2024. Esso sarà incluso anche negli atti del Convegno, in corso di pubblicazione. I riferimenti bibliografici, considerata la materia del presente lavoro, sono di carattere essenziale.

¹ Cfr. sulle differenze fra Consiglio d'Europa e Unione europea, e relativi atti istitutivi, le c.d. sentenze gemelle della Corte cost. 24.10.2007, n. 348 e n. 349, spec. i punti 3.3. e 4.6. del “Considerato in diritto” della sentenza 348.

² E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, II ed., Bari, 2019.

³ Ivi, p. 23

sempre più frequentemente negli atti delle istituzioni e nella giurisprudenza, come si dirà oltre, lo “Stato di diritto” ha un carattere preminente⁴.

3. L’esistenza di un patrimonio comune. La CEDU e la Carta – Prima, tuttavia, mi sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sull’effettiva esistenza di un patrimonio comune.

Patrimonio comune è espressione che ricorre nello Statuto del Consiglio d’Europa (art. 1) e nella CEDU (preambolo). Gli Stati membri del Consiglio d’Europa sono anche parti della CEDU, che risponde alla necessità di fornire una garanzia collettiva di diritti fondamentali, alcuni enunciati nella Dichiarazione universale, cui la Convenzione si ispira.

Questi Stati che, come si è detto, sono anche (in parte) Stati membri della UE, sono animati dallo stesso spirito e (preambolo CEDU) sono «forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto».

La realizzazione di una “unione più stretta” è ricordata nel preambolo della CEDU. Come pure nel preambolo del TUE (nonché in quello della Carta dei diritti fondamentali) ove si afferma la volontà degli Stati di «portare avanti il processo di creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa», «in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà».

La tutela dei diritti fondamentali, che è oggetto della Carta, appartiene al patrimonio comune, Carta e CEDU avendo obiettivi comuni e l’una (la Carta) essendo conforme all’altra (la CEDU), poiché (art. 52, par. 3, Carta) in tutti i casi in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti» dalla CEDU.

4. Le norme rilevanti del TUE e della Carta – I valori, dato fondamentale e caratterizzante il TUE e la Carta, sono espressamente previsti da una norma, l’art. 2,

⁴ Sul tema dei valori comuni ci si limita a ricordare l’ampio scritto di L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L’articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 2020 (e riferimenti ivi); P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2021, p. 73 ss.; L. D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 29 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, IV ed., Torino, 2024, p. 434 ss. Sul tema dello Stato di diritto, ci si limita, parimenti, a ricordare A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea*, Napoli, 2023; le relazioni presentate in occasione del convegno promosso dal Parlamento europeo, 7-8 settembre 2023, su “Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato”, specialmente quelle di V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU\(2023\)745685_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU(2023)745685_IT.pdf), e di J. ZILLER, *L’État de droit, une perspective de droit comparé. Conseil de l’Europe*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU\(2023\)745673_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU(2023)745673_FR.pdf); la relazione del Parlamento europeo “sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione”, doc. P9_TA(2024)0108 del 28.2.2024, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0108_IT.pdf.

nonché dalla Carta che nel preambolo richiama l'obiettivo di «condividere un futuro di pace fondato su valori comuni».

L'art. 2, come si dirà poco oltre, va letto insieme agli articoli 7 e 49 del TUE ed è elemento essenziale del regolamento sulla condizionalità (di cui si dirà poco oltre): una “rivisitazione” più recente di questi valori, che ha assunto un rilievo importante nell'orientamento e nelle decisioni delle istituzioni e nella giurisprudenza della Corte di giustizia (di cui pure si dirà).

I sei valori su cui si fonda l'Unione, previsti dall'art. 2 («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 che appartengono alle minoranze») sono comuni agli Stati che compongono la società europea, la quale ha una identità caratterizzata da sei elementi, pure previsti dall'art. 2 («una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne»).

Sono talmente importanti, tali valori, che rappresentano il requisito essenziale per diventare membri dell'Unione: gli Stati devono non solo rispettarli, ma impegnarsi «a promuoverli», a svilupparli (art. 49 TUE). Se non vengono rispettati, gli Stati possono essere destinatari di sanzioni *ex art. 7 TUE*. La norma prevede due fasi: la prima (par. 1) consiste nella constatazione, da parte del Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti) dell'evidente rischio di violazione grave di uno di tali valori (un'iniziativa era stata avviata dalla Commissione contro la Polonia il 20.12.2017 – con specifico riferimento allo Stato di diritto –, ma in epoca recente, il 29.5.2024, è stata archiviata poiché erano state adottate misure importanti per ripristinare lo Stato di diritto (e quindi i fondi della politica di coesione e del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono stati sbloccati). Altra iniziativa avviata dal P.E. contro l'Ungheria il 12.9.2018 – con riferimento, in generale, ai valori su cui si fonda l'Europa – è pendente; una risoluzione del 24.4.2024 chiede a Consiglio e Commissione di avviare la procedura *ex art. 7, par. 2*)⁵.

La seconda fase (par. 2) consiste nella constatazione da parte del Consiglio (all'unanimità) dell'esistenza di una violazione (non più solo il rischio) grave e (inoltre) persistente di uno di quei valori. Dopo la constatazione il Consiglio (a maggioranza qualificata, par. 3) può sospendere alcuni dei diritti derivanti dai Trattati, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio.

⁵ Cfr. il comunicato stampa della Commissione del 29.2.2024 “Gli sforzi della Polonia per ripristinare lo Stato di diritto spianano la strada all'accesso a fondi dell'UE fino a 137 milioni di Euro”; a seguito dello sblocco di 10,2 milioni di euro di fondi di coesione da parte della Commissione a favore dell'Ungheria, il P.E. ha chiesto alla Corte di giustizia, ricorso del 25.3.2024, l'annullamento della decisione della Commissione, causa C-225/24 (cfr. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=285967&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=24842766>). La procedura *ex art. 7, par. 1, Commissione contro Polonia* è stata chiusa, comunicato stampa della Commissione del 29.5.2024 (“Commission decides to close Article 7 (1) TEU procedure for Poland”). Il procedimento era iniziato con la proposta della Commissione di decisione del Consiglio sulla contestazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto del 20.12.2017, doc. COM (2017) 835 final. La procedura promossa dal P.E. contro l'Ungheria è pendente (cfr. sulle audizioni in corso *ex art. 7, par. 1, la risoluzione del P.E. del 24.4.2024, P9_TA (2024) 0367* (il procedimento aveva avuto inizio con la risoluzione del P.E. del 12.9.2018).

5. Stato di diritto. I mezzi di tutela, in particolare il regolamento sulla condizionalità – Quanto allo Stato di diritto (*Etat de droit, rule of law*, ex art. 2 TUE; l'espressione nello Statuto del Consiglio d'Europa e nella CEDU è preminenza del diritto, *préminence de droit, rule of law*) si osserva che esso è il valore (presuntivamente violato) che ha determinato le iniziative ricordate ex art. 7, contro Polonia e Ungheria, ma anche varie procedure di infrazione ex art. 258 TFUE. Strumenti specifici per tutelare tale valore, di competenza della Commissione sono: *a*) il “meccanismo europeo per lo Stato di diritto” (che consiste in una relazione di carattere generale e in una di carattere particolare, Paese per Paese); *b*) il “quadro per lo Stato di diritto” (ha la funzione di allarme preventivo nei confronti di uno Stato, la Commissione cercando di impedire che le condizioni si aggravino fino al punto da far avviare la procedura ex art. 7); *c*) il ricorso alla procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità di bilancio (regolamento 2020/2092 del 16.12.2020 «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio» che consente all'Unione di sospendere, ridurre, limitare l'accesso ai finanziamenti in caso di violazione dello Stato di diritto⁶.

Il regolamento prima ricordato definisce la nozione di Stato di diritto (art. 2, lett. a) sulla base di sei elementi: *a*) il principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico; *b*) la certezza del diritto; *c*) il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; *d*) la tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia assicurata da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; *e*) la separazione dei poteri; *f*) la non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge. Conferma, dunque, in particolare, la necessità che siano assicurate nei Paesi membri la tutela giurisdizionale effettiva, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, un equo processo, come prevedono l'art. 47 Carta nonché l'art. 6 CEDU (l'art. 3 precisa una varietà di elementi indicativi di “violazioni dei principi dello Stato di diritto”). Si tratta di un valore connesso agli altri valori e, come afferma l'art. 2 regolamento (lett. a) «è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE».

Non vi è una gerarchia fra i valori e, anche se può suscitare qualche perplessità il collegamento fra valori e protezione degli interessi finanziari, ciò che rileva è l'obbligo di stretta, leale cooperazione, di solidarietà fra gli Stati che giustifica la condizionalità dell'erogazione delle risorse.

Lo Stato di diritto è un valore (a mio avviso) del tutto particolare, ove vengono in evidenza, come si è detto, l'indipendenza dei giudici e la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva e di un equo processo. La Corte sottolinea il legame essenziale, fra art. 2 TUE e art. 19, par. 1, secondo comma, perché l'art. 19, precisamente, “concretizza” il valore dello Stato di diritto, affidando «l'onere di garantire il controllo

⁶ Sul regolamento si permette rinviare al nostro *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La condizionalità*, in *eurojus*, n. 3, 2021, p. 172 ss. e ivi riferimenti.

giurisdizionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte ma anche agli organi giurisdizionali nazionali»⁷.

Il principio di leale cooperazione, il ruolo dei giudici nazionali e l'integrazione fra Stati membri sono sottolineati nel volume prima ricordato quando viene affrontato il tema delle funzioni della Corte di giustizia dopo il Trattato di Lisbona: una Corte con vere e proprie funzioni "neo-pretorie", che assicura, insieme ai giudici nazionali, una tutela giurisdizionale effettiva⁸.

6. La giurisprudenza della Corte. Rinvii pregiudiziali e procedure di infrazione

– La giurisprudenza della Corte ha un ruolo di assoluto rilievo nel tema qui esaminato. Ruolo creativo, come sempre, ma forse ancor più quando, nella disamina delle violazioni del diritto dell'Unione contestate ad alcuni Stati, Polonia e Ungheria in primo luogo, definisce i valori comuni e, fra questi, lo Stato di diritto.

La Corte fornisce il suo contributo sia in via pregiudiziale, sia in via contenziosa nell'ambito di procedure di infrazione. Si ricordano, per esempio, la questione dell'indipendenza dei giudici polacchi che è stata oggetto di una pregiudiziale⁹ sull'indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sezione priva delle caratteristiche di un organo giurisdizionale, *ex art. 19 TUE e art. 47 Carta*), ma anche di una sentenza nell'ambito di una procedura di infrazione¹⁰. Veniva imposto un "bavaglio" o "museruola" ai magistrati in materia di riforma del sistema giudiziario, prevedendo ipotesi di illecito disciplinare di contenuto assai ampio e vago, che pregiudicavano l'indipendenza dei magistrati.

Si ricorda inoltre il contrasto diritto polacco-diritto UE, che è emerso nel confronto-scontro sul primato del diritto UE, negato dal Tribunale costituzionale polacco con riguardo alla legge istitutiva di un nuovo regime disciplinare per i giudici, il giudice costituzionale contrastando, e quindi opponendosi, alla Corte di giustizia che, in via cautelare, ordinava l'immediata sospensione della legge¹¹.

La Corte di giustizia, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale¹², ma soprattutto di una procedura di infrazione¹³, contestò la tesi polacca ritenendo sussistente l'infrazione perché il regime disciplinare non garantiva l'indipendenza dei giudici rispetto al potere politico.

Il tema del primato e dell'indipendenza dei giudici venne messo in discussione, e quindi oggetto di decisione da parte della Corte, anche in Romania (con riguardo alle

⁷ Cfr. 27.2.2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 32; 11.5.2023, causa C-817/21, *R.I.*, EU:C:2023:391, punto 39.

⁸ Cfr. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 32.

⁹ Cfr. 19.11.2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, EU:C:2019:982.

¹⁰ Cfr. 5.6.2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442.

¹¹ Cfr. la decisione del giudice costituzionale polacco del 14.7.2021 e la sentenza della Corte 8.4.2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2020:277: secondo il giudice polacco, la Corte aveva agito *ultra vires*, in contrasto con la Costituzione del proprio Paese.

¹² Cfr. 2.3.2021, causa C-824/18, *A.B. e a.*, EU:C:2021:153.

¹³ Cfr. 15.7.2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:596.

norme sui procedimenti disciplinari e promozione dei giudici nazionali)¹⁴, e in Ungheria (qui venendo consentito alla Corte suprema di annullare un’ordinanza di rinvio pregiudiziale per non pertinenza del rinvio e di avviare un procedimento disciplinare contro il giudice che aveva disposto il rinvio, disconoscendo quindi il primato del diritto UE)¹⁵.

7. Le più recenti affermazioni. Il ruolo della Corte, i valori nel futuro – Anche in epoca più recente la Corte ha sottolineato l’importanza, il carattere essenziale dello Stato di diritto, rispetto a norme croate che consentivano a un soggetto estraneo al collegio giudicante (giudice della registrazione) di impartire istruzioni al predetto collegio, obbligandolo anche a modificare il contenuto della decisione già adottata¹⁶.

Il Parlamento europeo ha assunto e mantiene un atteggiamento estremamente critico sulla violazione dello Stato di diritto e, in genere, dei valori fondamentali dell’Unione. Non solo, come si è detto, l’azione *ex art. 7*, par. 1, TUE è pendente, ma ha convenuto in giudizio la Commissione¹⁷ per avere sbloccato dei fondi (10,2 milioni di euro) congelati a favore dell’Ungheria giudicando positive le riforme giudiziarie (con particolare riguardo all’indipendenza della magistratura) intraprese da questo Paese. La Commissione avrebbe sbloccato i fondi in cambio della revoca del veto ungherese su alcune urgenti decisioni riguardanti l’Ucraina che richiedevano l’unanimità in seno al Consiglio europeo.

Il dialogo e, pure, il contrasto fra istituzioni sottolinea, una volta di più, l’importanza dei valori dell’Unione, dello Stato di diritto in particolare che, come afferma la Commissione nella quinta relazione annuale sulla situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea¹⁸, nel trarre le conclusioni e indicare le prossime tappe evidenzia che proprio lo Stato di diritto sarà al centro dell’agenda politica dell’Unione nei prossimi cinque anni, «fulcro del successo» futuro della stessa Unione¹⁹.

Guardando al futuro e a prossime adesioni all’Unione (che la predetta relazione, pure, affronta, con riguardo a Albania, Montenegro, Macedonia settentrionale, Serbia) sembra significativo ricordare quanto la Corte di giustizia ebbe ad affermare circa il rispetto dei criteri di Copenaghen (Consiglio europeo del 21-22.6.1993) ai fini dell’adesione di nuovi Stati all’Unione (nove sono i candidati ufficiali, uno – Kosovo – è potenziale). Nella sentenza sulla “legge bavaglio” prima ricordata la Corte afferma, quanto ai valori in generale, che l’Unione riunisce «Stati che hanno liberamente e

¹⁴ Cfr. 21.12.2021, cause riunite C-357/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034; 7.11.2022, ord., cause riunite C-859/19, C-926/19, C-929/19, *FX e a.*, EU:C:2022:878; 11.5.2023, causa C-817/21, *R.I.*, EU:C:2023:391; 7.9.2023, C-216/21, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, EU:C:2023:628; più recentemente sul principio del primato, anche rispetto a decisioni della Corte costituzionale di un Paese membro, nella specie Romania, 26.9.2024, causa C-792/22, *Energotehnica*, EU:C:2024:788.

¹⁵ Cfr. 23.1.2021, causa C-564/19, *IS*, EU:C:2021:949.

¹⁶ Cfr. 11.7.2024, cause riunite C-554/21, C-622/21, C-727/21, *Hann-Invest*, EU:C:2024:594, procedimento pregiudiziale avviato dalla Corte d’appello di commercio croata.

¹⁷ Cfr. il ricorso del 25.3.2024, causa C-225/24, cit.

¹⁸ Cfr. il doc. del 24.7.2024, COM (2024) 800 final.

¹⁹ Cfr. il par. 4 del documento cit.

volontariamente aderito ai valori comuni enunciati all'articolo 2 TUE, li rispettano e si impegnano a promuoverli»; «la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente i loro giudici, si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono tali valori comuni». Il rispetto dei valori comuni vale non solo per gli Stati che sono membri, ma per quelli che lo diventeranno: una volta che lo Stato ha aderito, «non può più sottrarsi». L'impegno a rispettare e a dare esecuzione all'art. 2 TUE non è programmatico: «non costituisce», afferma la Corte «una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»²⁰.

In uno scritto di alcuni anni fa, ma del tutto attuale, dal titolo “Il Paese che trascura lo Stato di diritto”, Giuseppe Tesauro, esprimendo perplessità sulla situazione italiana, affermava: «Teniamocelo stretto lo Stato di diritto [che è] ineliminabile ancoraggio della nostra democrazia», oltre che di quella degli altri Paesi membri. Un suggerimento che permane attuale, del tutto condivisibile²¹.

Febbraio 2025

²⁰ Cfr. i punti 66-68 della sentenza 5.6.2023, cit. alla nota 10.

²¹ Cfr. G. TESAURO, ne *Il Mattino*, 1.8.2020.