



## Considerazioni su due proposte relative alla tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea

DI ALESSANDRO ROSANÒ\*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La proposta Weber - Di Fabio. – 3. La proposta del Belgio e della Germania. – 4. I meccanismi di reazione attivabili in caso di crisi dello Stato di diritto: cenni relativi a un sistema. – 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Dal 2010 in poi, l'Unione europea ha assistito al moltiplicarsi negli Stati membri di più recente adesione di fenomeni qualificabili quali crisi dello Stato di diritto<sup>1</sup>.

In Ungheria, la maggioranza parlamentare e l'esecutivo, espressioni del partito Fidesz, hanno progressivamente esteso il loro controllo sul potere giudiziario e rimosso i meccanismi di *checks and balances* attraverso riforme costituzionali e legislative<sup>2</sup>. In Polonia, il partito Prawo i Sprawiedliwość, dopo aver vinto le elezioni politiche del 2015, ha ingaggiato una battaglia con la Corte costituzionale, conclusasi con l'assoggettamento di questa e l'adozione di una serie di provvedimenti lesivi dell'indipendenza del potere giudiziario<sup>3</sup>. Situazioni problematiche stanno progressivamente emergendo in Romania e Bulgaria con specifico riferimento al dilagare della corruzione<sup>4</sup>.

---

\* Assegnista di Ricerca.

1 Per una prima introduzione, oltre ai testi citati *infra*, B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in questa *Rivista*, 24 ottobre 2017 e R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in questa *Rivista*, 13 febbraio 2017.

2 N. CHRONOWSKI, M. VARJU, *Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, p. 271 ss.

3 C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 15 giugno 2016.

Come noto, il meccanismo definito all'art. 7 TUE ha rivelato tutti i propri limiti, connessi alla rilevanza delle valutazioni politiche rimesse al Consiglio e al Consiglio europeo quanto alla sussistenza di una violazione grave e persistente di un valore dell'Unione e alla difficoltà di raggiungere i *quorum* deliberativi ivi prescritti<sup>5</sup>.

Nel marzo 2019, due proposte sono state avanzate con il fine – assertivo – di determinare un rafforzamento dei sistemi di tutela dello Stato di diritto. Scopo del presente contributo è analizzare le proposte in parola in quanto tali e alla luce del sistema di meccanismi in cui esse andrebbero a inserirsi<sup>6</sup>. Pertanto, si procederà a descrivere ciascuna delle due e a formulare alcune critiche, per prendere poi in considerazione i rimedi già disponibili, così da stabilire quali siano quelli maggiormente idonei a condurre a delle soluzioni efficaci.

### La proposta Weber - Di Fabio

Il 17 marzo 2019, Manfred Weber, capogruppo del Partito Popolare Europeo (PPE) al Parlamento europeo, individuato nel novembre 2018 quale candidato del PPE alla presidenza della prossima Commissione europea<sup>7</sup>, e Udo Di Fabio, giurista tedesco, già membro del *Bundesverfassungsgericht*, hanno avanzato una proposta relativa alla protezione dello stato di diritto nell'UE, pubblicata in origine sul *Frankfurter Allgemeine Zeitung*<sup>8</sup> e in seguito nel sito Internet di Weber<sup>9</sup> e su *EUObserver*<sup>10</sup>.

Riferendosi al fatto che la procedura di cui all'articolo 7 TUE si sia rivelata di difficile applicazione, Weber e Di Fabio sostengono l'esigenza di arrivare alla creazione di un comitato di esperti indipendenti composto da nove membri, scelti tra ex giudici delle supreme giurisdizioni nazionali ed ex membri della Corte di giustizia, con un mandato di due anni, non rinnovabile. A quest'organo sarebbe attribuito il compito di procedere a un controllo periodico quanto al rispetto dell'indipendenza del potere giudiziario e della libertà di stampa negli Stati membri e di svolgere attività di indagine circa il fenomeno corruttivo a livello nazionale.

Nelle proprie conclusioni, il comitato individuerrebbe soluzioni concrete ai problemi identificati e delineerebbe le sanzioni da applicare nel caso in cui essi non venissero risolti. Ciò potrebbe implicare, per esempio, il congelamento o la riduzione dei fondi strutturali per episodi di corruzione o violazione della libertà di stampa. Più in generale, l'attribuzione dei fondi europei verrebbe a dipendere dalla valutazione espressa dal comitato.

Nell'ipotesi in cui emergessero gravi indizi riguardo a una carente tenuta dello Stato di diritto in uno Stato membro (cd. cartellino giallo), spetterebbe alla Commissione europea la

---

4 S. PAVLOVSKA-HILAIEL, *The EU's Losing Battle Against Corruption in Bulgaria*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2015, p. 199 ss. e E.-S. TÂNĂSESCU, *Romania - Another Brick in the Wall Fencing the Fight against Corruption*, in *Verfassungsblog*, 19 marzo 2019.

5 Sul tema, v. L.F.M. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 128 ss.

6 Su tali meccanismi, oltre ai riferimenti *infra*, C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, 2016.

7 *Manfred Weber è il candidato del Ppe alla guida della prossima Commissione europea*, in *eunews.it*, 8 novembre 2018.

8 Udo Di Fabio, Manfred Weber, *Wie Rechtsstaatlichkeit besser verteidigt werden kann*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 marzo 2019.

9 *The right of democracy: Rule of law must be effectively defended!*, in [www.manfredweber.eu](http://www.manfredweber.eu), 17 marzo 2019.

10 Manfred Weber, Udo Di Fabio, *My plan for defending rule of law in EU*, in *EUObserver*, 18 marzo 2019.

prosecuzione delle indagini e, nel caso di violazioni gravi (cd. cartellino rosso), la Corte di giustizia sarebbe investita della questione.

Ove quest'ultima condannasse lo Stato membro, la Commissione europea potrebbe proporre al Parlamento europeo e al Consiglio europeo l'adozione delle sanzioni, le quali troverebbero applicazione immediata a seguito della decisione resa dalla Corte, salva l'ipotesi in cui venissero bloccate da un voto a maggioranza (probabilmente, qualificata) in una delle due istituzioni.

Diversi problemi si pongono quanto alla realizzazione del progetto ora descritto. *In primis*, non risulta chiarita la base giuridica funzionale a permettere la creazione del comitato e nella versione pubblicata da *EUObserver* nulla è detto sulla persona o organo cui spetterebbe il compito di istituire lo stesso, mentre in quella presente nel sito Internet di Weber si fa genericamente riferimento al ruolo della Commissione europea.

È indubbio che, al momento, i trattati nulla prevedono quanto a una simile ipotesi. Posto che lo spirito che anima la proposta di Weber e Di Fabio non pare prefigurare una riforma *ex art. 48 TUE*, è necessario interrogarsi sul punto *de iure condito*.

Considerando la prassi relativa alle agenzie europee<sup>11</sup>, potrebbero valorizzarsi tanto la clausola di flessibilità *ex art. 352 TFUE*, quanto le disposizioni di diritto materiale che conferiscono all'Unione la competenza a legiferare in un certo settore. Risultano, tuttavia, evidenti i limiti derivanti da questo approccio: da un lato, la deliberazione all'unanimità in sede di Consiglio imposta dall'art. 352 si configura come un esito impossibile da raggiungere. Dall'altro, lo Stato di diritto non è giuridicamente qualificabile come ambito di competenza dell'Unione, bensì quale elemento assiologico che ispira il processo di integrazione; pertanto, non è identificabile alcuna disposizione di diritto materiale utile sotto questo punto di vista.

Va però detto che il ricorso a comitati di esperti non è una soluzione nuova nel processo di integrazione europea: si pensi al fatto che organi di questo tipo furono costituiti a seguito dello scandalo che portò alle dimissioni della Commissione Santer<sup>12</sup> e per far fronte alla crisi diplomatica con l'Austria successiva all'ingresso nella compagine governativa del *Freiheitliche Partei Österreichs*, partito nazional-populista guidato da Jörg Haider<sup>13</sup>.

Considerando tale prassi, va notato come gli organi in questione siano sempre stati creati prescindendo da una considerazione del sistema di competenze e di procedure dell'Unione. Per il primo dei comitati ora ricordati, fu il Parlamento europeo a provvedere con una propria risoluzione del 14 gennaio 1999<sup>14</sup>, richiamandosi genericamente alle disposizioni del Trattato di Amsterdam che obbligavano la Commissione europea a conformarsi ad un canone di trasparenza nei confronti dei cittadini. Per il secondo, si fece invece ricorso a una procedura totalmente *extra ordinem*, basata su una richiesta rivolta dal Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea all'allora Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di provvedere a nominare i tre esperti che composero il comitato.

---

11 Sulla quale si veda J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 122-137.

12 Al riguardo, W. VAN GERVEN, *Guest editorial. Ethical and political responsibility of EU Commissioners*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1 ss.

13 Sul tema, 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*, Oxford, 2017, p. 436 ss.

14 Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 1999 sul miglioramento della gestione finanziaria della Commissione europea.

Dunque, nulla esclude che sia possibile individuare un modo per costituire il comitato a partire da una qualche iniziativa della Commissione europea. Al riguardo, va tuttavia considerato che il Parlamento europeo – o quanto meno la netta maggioranza di esso – ha confermato la propria piena adesione ai valori dell’Unione con la proposta di attivazione della procedura di cui all’art. 7 TUE nei confronti dell’Ungheria<sup>15</sup>. Posto che, a seguito delle prossime elezioni europee, appare probabile che la maggioranza dell’emiciclo continuerà a riconoscersi in quei valori – almeno, stando ai sondaggi<sup>16</sup> –, è da ritenere che possa ricorrersi nuovamente a quanto già fatto nel 1999, anche al fine di favorire una maggiore legittimazione democratica dell’organo istituendo. Rimane comunque dubbio se gli Stati membri intendano sottoporsi alla valutazione di un’entità così costituita.

L’individuazione dei componenti del comitato tra soggetti che abbiano ricoperto incarichi presso le Corti supreme nazionali e quella di giustizia dell’UE appare corretta nella misura in cui si traduce in uno strumento di garanzia dell’indipendenza dei membri dello stesso.

Meno convincente è l’attribuzione di competenze operata in favore di tale organo. L’indipendenza del potere giudiziario e la libertà della stampa sono di certo componenti essenziali perché lo Stato di diritto possa dirsi affermato e praticato in uno Stato<sup>17</sup>. Eppure, non può ritenersi che questo valore sia riducibile esclusivamente a tali due dimensioni<sup>18</sup>. Dunque, viene da chiedersi perché potenziali violazioni gravi della libertà di associazione o della libertà religiosa – per fare due esempi – non potrebbero essere prese in considerazione ai fini di riscontrare l’esistenza di una situazione pregiudizievole per la tenuta dello stato di diritto.

Anche il fatto che il comitato costituendo sia legittimato a svolgere indagini in materia di corruzione non convince. Questo, non perché il contrasto del fenomeno corruttivo non si ricollegli a una effettiva riaffermazione dello Stato di diritto, ma per via del sovraffollamento di organi competenti ad indagare sul punto. Infatti, quanto a episodi di corruzione, indagini amministrative possono essere condotte dall’OLAF, mentre le indagini penali sono di competenza delle autorità nazionali con funzione requirente e – a partire dall’anno prossimo, per quel che riguarda le ipotesi di lesione degli interessi finanziari dell’Unione europea – della Procura europea. A tali figure, poi, possono aggiungersi anche le autorità nazionali anticorruzione, incaricate fondamentalmente di compiti di prevenzione e di vigilanza. Pertanto, non sembra avvertirsi l’esigenza di un’ulteriore realtà che si occupi della tematica.

La previsione di sanzioni che comportino una sospensione o una riduzione dei fondi europei non è nuova<sup>19</sup> ed è condivisibile nella misura in cui permette di utilizzare la leva economica per imporre delle riforme a uno Stato.

---

15 Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l’invito al Consiglio a constatare, a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull’Unione europea, l’esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell’Ungheria dei valori su cui si fonda l’Unione. Al riguardo, si veda C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l’art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell’Ungheria: quando, per tutelare lo “Stato di diritto”, si viola la regola di diritto*, in *federalismi.it*, 19 settembre 2018.

16 *Who will win. Projection of the next EU Parliament*, in *Politico.eu*, 21 marzo 2019.

17 Quanto alla prima, nell’ottica dell’Unione europea, si vedano C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117 e, per un commento, A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell’Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.

18 Per una prima introduzione al tema, si rimanda a P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, in *Public Law*, 1997, p. 467 ss.

Tuttavia, la procedura attraverso cui arrivare a tale auspicabile esito è particolarmente fumosa. Nella proposta pubblicata da *EUObserver*, si legge che in presenza di gravi indizi, spetterebbe alla Commissione europea proseguire le indagini e, ove fossero riscontrate violazioni gravi, la questione sarebbe rimessa alla Corte di giustizia attraverso un «automatic referral». Nella versione presente nel sito dello *Spitzenkandidat*, si afferma che «the respective Member State should be brought before the European Court of Justice». Pertanto, non risulta chiaro il meccanismo attraverso cui la giurisdizione della Corte di giustizia sarebbe attivata.

L'utilizzo di un'espressione traducibile quale “rinvio automatico” non aiuta a comprendere di quale strumento di tutela giurisdizionale si stia parlando. Non pare possa trattarsi di un rinvio pregiudiziale, dato che la Commissione europea non è un'autorità giudiziaria di uno Stato membro a ciò legittimata e posto altresì il fatto che il rimedio di cui all'art. 267 TFUE ha natura non contenziosa e persegue finalità non coerenti con quelle della procedura sopra descritta. Alla luce di questo e dell'altra versione della proposta, sembra potersi parlare di un ricorso per infrazione. Ciò che però lascia perplessi è la previsione di un automatismo visto che, come noto, la Commissione europea non ha alcun obbligo di adire la Corte di giustizia *ex art. 258, par. 2, TFUE*, ma una mera facoltà, esercitata da quest'ultima con grande discrezionalità. Ulteriormente, se di ricorso per infrazione si tratta, non è chiaro perché dovrebbe costituirsi un comitato, quando la Commissione potrebbe semplicemente esercitare un potere che le è già attribuito.

Quindi, emergono dei dubbi difficilmente superabili quanto all'introduzione di un simile meccanismo, quanto meno *de iure condito*. Lo stesso dicasi in relazione al prosieguo della proposta e al fatto che, in caso di condanna, la Commissione possa proporre l'adozione delle sanzioni al Parlamento europeo e al Consiglio europeo. Anche tale procedura non fa parte dell'*acquis communautaire* ed è assai improbabile che gli Stati membri siano disposti ad accettare una riforma dei trattati in tal senso.

## La proposta del Belgio e della Germania

Già nel maggio 2019, il primo ministro belga Charles Michel aveva avanzato la proposta di creare un *peer review mechanism on the rule of law*<sup>20</sup>, attraverso il quale gli Stati membri dell'Unione europea si sarebbero periodicamente sottoposti al giudizio degli altri Stati membri al fine di permettere lo sviluppo di buone pratiche e la soluzione di eventuali problemi per via collegiale.

Nel marzo 2019, tale proposta è stata ripresa e meglio articolata da parte del ministro degli affari esteri del Belgio, Didier Reynders, e dal suo omologo tedesco, Michael Roth. Secondo questa nuova versione<sup>21</sup>, gli Stati membri dovrebbero volontariamente sottoporsi al meccanismo di controllo ogni anno, venendo valutati sulla base di criteri oggettivi relativi alla tenuta dello Stato di diritto e inerenti almeno all'indipendenza del potere giudiziario, alla tutela giurisdizionale effettiva e al principio di legalità. La procedura si svolgerebbe attraverso confronti tra esperti e, a livello politico, a margine del Consiglio Affari Generali, tenendo

---

19 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, COM(2018) 324 def.

20 G. HERVEY, *Belgian PM: EU needs 'peer review' system on rule of law*, in *Politico.eu*, 5 aprile 2018.

21 A. BRZOWSKI, *Belgium, Germany make joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism*, in [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 19 marzo 2019.

conto di informazioni tratte da documenti forniti da istituzioni nazionali, europee e internazionali. Non risulterebbe possibile l'adozione di sanzioni, però l'attivazione del meccanismo non precluderebbe l'applicazione dell'art. 7 TUE.

I limiti della soluzione ora descritta risultano ancora più evidenti rispetto a quelli della proposta di Weber e Di Fabio. Per quanto non vi sarebbero dei problemi nell'introdurre in via di prassi una forma di controllo rimessa in ultima istanza al Consiglio, è chiaro che andrebbero definiti i criteri oggettivi sulla base dei quali giudicare gli Stati (la proposta nulla dice al riguardo) e soprattutto che i due caratteri della volontarietà e dell'assenza di strumenti sanzionatori renderebbero del tutto inefficace il meccanismo in parola.

Da un lato, gli Stati potrebbero rinunciare a sottoporsi alla valutazione senza che una tale condotta fosse contestabile, data la natura facoltativa del rimedio considerato. Dall'altro, anche ove decidessero di sottostare alla stessa, non avrebbero nulla da temere perché non sarebbe possibile adottare misure sanzionatorie nei loro confronti, riducendosi il tutto a una forma di "cattiva pubblicità" derivante dal giudizio espresso da parte degli altri Stati membri, che sarebbe comunque ridimensionabile sul piano politico attraverso adeguate campagne di propaganda.

Peraltro, viene da chiedersi se gli Stati, all'atto di valutare, sarebbero pienamente obiettivi o non si farebbero piuttosto influenzare da altre considerazioni, sapendo che comunque anch'essi dovrebbero sottostare allo stesso meccanismo.

I meccanismi di reazione attivabili in caso di crisi dello Stato di diritto: cenni relativi a un sistema

Considerando gli strumenti di reazione alle crisi dello stato di diritto al momento disponibili<sup>22</sup>, è possibile distinguere tra meccanismi di natura politica e meccanismi di natura giuridica a seconda dell'esito cui essi conducono<sup>23</sup>.

Il quadro diretto a rafforzare lo Stato di diritto, definito dalla Commissione europea in una comunicazione del 2014<sup>24</sup>, è sicuramente un meccanismo di natura politica, dato che esso mira a promuovere un dialogo tra l'esecutivo europeo e lo Stato membro interessato dalla crisi, al fine della risoluzione di questa, attraverso una procedura articolata in tre fasi: valutazione della Commissione, raccomandazione, follow-up. Nessuna conseguenza giuridicamente rilevante è riconducibile a tale sistema, atteso il fatto che lo Stato membro non è tenuto a conformarsi alle indicazioni ricevute da parte della Commissione e che quest'ultima non ha l'obbligo né di attivare il quadro, né di fare ricorso, ove lo Stato non ponga termine alla violazione, ad altri meccanismi di tutela, in particolar modo quello dell'art. 7 TUE.

---

22 Per una panoramica, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Further strengthening the Rule of Law within the Union. State of play and possible next steps*, COM(2019) 163 final, nonché A. ROSANÒ, *The Battle of Evermore, ovvero considerazioni sui meccanismi attivabili dall'Unione europea per la tutela dello stato di diritto*, in *SIDIBlog*, 19 ottobre 2018.

23 P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss.

24 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 final, sulla quale D. KOCHENOV, L. PECH, *Better late than never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its first activation*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 1062 ss.

L'inefficacia dello strumento ora descritto è confermata dalla prassi relativa a esso. Introdotto con lo scopo di far fronte alla situazione ungherese, non è mai stato applicato nei confronti dell'Ungheria mentre, nel caso della Polonia, ha condotto all'adozione di quattro raccomandazioni tra il 2016 e il 2017, le quali non hanno sortito alcun effetto<sup>25</sup>.

La procedura dell'art. 7 TUE nasce quale meccanismo di natura giuridica finalizzato all'adozione di sanzioni nei confronti dello Stato che si renda responsabile di violazioni gravi e persistenti di un valore dell'Unione. Tuttavia, la prassi ha dimostrato come esso sia uno strumento politico, inidoneo a condurre al risultato auspicato. Le proposte di attivazione formulate, rispettivamente, dalla Commissione europea quanto alla Polonia il 20 dicembre 2017<sup>26</sup> e dal Parlamento europeo quanto all'Ungheria il 12 settembre 2018 non sono state seguite da alcuna iniziativa significativa da parte del Consiglio<sup>27</sup>. Ulteriormente, va notato che anche nel caso in cui il Consiglio deliberasse quanto al rischio di violazioni, la constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente sarebbe subordinata alla deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio europeo: risultato, questo, impossibile da raggiungere alla luce, nel caso concreto, dell'"alleanza" che lega Polonia e Ungheria al riguardo<sup>28</sup>.

Parimenti, può parlarsi di un rimedio di natura all'apparenza giuridica, ma in realtà politica, per quel che riguarda l'art. 10, par. 3, del regolamento 1141/2014 relativo ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche europee<sup>29</sup>. Ai sensi di tale previsione, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione europea possono presentare all'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee una richiesta di verifica del rispetto, da parte di un partito politico europeo o di una fondazione politica europea, delle condizioni di registrazione, tra le quali rientra l'adesione ai valori dell'UE. L'iniziativa può essere assunta anche da parte della stessa Autorità e determinare una revoca della registrazione, la quale entra in vigore solo se né il Parlamento europeo, né il Consiglio sollevano obiezioni entro tre mesi dalla data della notifica o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio informano l'Autorità che non intendono sollevare obiezioni. Non sembra però che le istituzioni europee – in particolar modo, il Parlamento europeo e la Commissione europea a guida PPE – abbiano la volontà politica di percorrere questa strada.

A conferma di ciò, può considerarsi che i gruppi parlamentari europei possono decidere di allontanare quei movimenti che non si riconoscano nell'assetto valoriale fatto proprio dall'Unione. È quanto prevede, ad esempio, lo Statuto del PPE all'art. 9. Tuttavia, in relazione a Fidesz, l'assemblea politica del PPE ha deciso di applicare semplicemente una sospensione<sup>30</sup>, alla quale si ricollegano l'esclusione dalle riunioni degli organi di partito, la sospensione dei diritti di voto e il divieto di proporre propri candidati nell'ambito dei

25 Al riguardo, L. PECH, P. WACHOWIEC, *1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I)*, in *Verfassungsblog*, 13 gennaio 2019.

26 Commissione europea, *Reasoned proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the Rule of Law in Poland*, COM(2017) 835 final.

27 Si veda al riguardo Consiglio, *Outcome of the Council Meeting. 3685th Council Meeting. General Affairs*, 9 aprile 2019, 8130/19, p. 6, da cui risulta che i rappresentanti degli Stati membri hanno discusso delle questioni connesse alla tenuta dello Stato di diritto in Ungheria e in Polonia e, a seguito di un aggiornamento fornito da parte della Commissione europea, hanno stabilito di tornare sull'argomento in occasione di prossime riunioni.

28 A. RETTMAN, *Poland to veto EU sanctions on Hungary*, in *EUObserver*, 13 settembre 2018.

29 Regolamento (UE) 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, in *GUUE L 317/2014*, p. 1 ss.

30 J. RANKIN, *Viktor Orbán's party suspended from centre-right EPP bloc*, in *The Guardian*, 20 marzo 2019.

medesimi organi. Data l'imminenza delle elezioni europee, la mossa del PPE sembra dettata da ragioni di calcolo politico, più che da un'effettiva volontà di contrastare in maniera efficace la crisi in atto in Ungheria. Al momento, Fidesz esprime undici dei parlamentari europei del PPE e, secondo i sondaggi, riuscirà a confermare e presumibilmente a incrementare di alcune unità la propria rappresentanza<sup>31</sup>. Perciò, un'espulsione e, a maggior ragione, il coinvolgimento dell'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee sarebbero controproducenti ai fini della consistenza del gruppo parlamentare e, di conseguenza, al fine di determinare quale sia il partito che abbia vinto le elezioni e possa esprimere il Presidente della Commissione europea.

Considerazioni analoghe quanto a un meccanismo di natura giuridica bloccato da valutazioni di ordine politico possono farsi quanto al disposto dell'art. 142 del regolamento 1303/2013 relativo ai fondi europei<sup>32</sup>. Secondo quanto previsto da tale articolo, la Commissione può sospendere in tutto o in parte i pagamenti intermedi relativi ai fondi, ove si registrino gravi carenze nel funzionamento effettivo del sistema di gestione e controllo tali da mettere a rischio il contributo dell'Unione al programma e per le quali non siano state adottate misure correttive. La tesi sostenuta da alcuni autori è che sarebbe possibile utilizzare tale meccanismo per far fronte alle crisi dello stato di diritto in atto<sup>33</sup>. Il problema fondamentale è se la Commissione voglia o meno ricorrere a un simile strumento. Al momento, non pare alle viste un'iniziativa del genere.

I rimedi di natura giuridica sono il rinvio pregiudiziale e i ricorsi d'infrazione. Quanto al primo, si ricorda come esso abbia già portato a una pronuncia significativa nel caso *LM*<sup>34</sup>, la quale ha permesso l'applicazione del cd. test *Aranyosi e Căldăraru* in materia di mandato d'arresto europeo al caso in cui sia possibile dimostrare la sussistenza di violazioni sistematiche dell'indipendenza del potere giudiziario tali da ledere il diritto a un processo equo. Inoltre, sempre più le corti polacche stanno ricorrendo a tale strumento per impedire l'applicazione della legge nazionale che ha previsto l'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati e delle nuove disposizioni polacche in materia di procedimento disciplinare nei confronti di questi ultimi<sup>35</sup>. Va tuttavia segnalato che l'organo di autogoverno della magistratura polacca ha assunto alcune iniziative di natura disciplinare nei confronti dei

---

31 <http://hungarianspectrum.org/tag/european-parliamentary-election-2019/>

32 Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio, in *GUUE* L 347/2013, p. 320 ss.

33 R.D. KELEMEN, K.L. SCHEPPELE, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *Verfassungsblog*, 10 settembre 2018.

34 C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586, sulla quale D. SARMIENTO, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 385 ss.

35 Al momento, possono contarsi dieci cause pendenti dinanzi alla Corte: C-522/18, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle*, C-537/18, *Krajowa Rada Sądownictwa*, C-558/18, *Miasto Łowicz / Skarb Państwa - Wojewoda Łódzki*, C-563/18, *Procedimento penale a carico di VX, WW, XV*, C-585/18, *A. K. / Krajowa Rada Sądownictwa*, C-623/18, *Prokuratura Rejonowa w Słubicach*, C-624/18, *CP (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, C-625/18, *DO (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, C-668/18, *BP / UNIPARTS sarl* e C-824/18, *Krajowa Rada Sądownictwa*.



giudici che formulano rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, con lo scopo di scoraggiare simili azioni<sup>36</sup>.

Con riferimento ai ricorsi di infrazione, possono considerarsi i procedimenti avviati contro l'Ungheria e la Polonia relativi alle rispettive normative nazionali sull'età pensionabile dei magistrati. Quello nei confronti dell'Ungheria si è concluso con una sentenza con cui la Corte di giustizia ha riconosciuto che la disciplina ungherese in materia è contraria a quanto previsto dalla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in ambito lavorativo<sup>37</sup>. L'esito è stato parzialmente positivo: l'Ungheria ha adottato delle modifiche legislative, con le quali si è previsto che l'abbassamento dell'età pensionabile entrerà in vigore in un periodo di dieci anni e sarà di portata limitata (non più da 70 a 62 anni, ma da 70 a 65), e ha disposto in favore dei giudici il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento<sup>38</sup>.

Il procedimento nei confronti della Polonia è al momento ancora pendente, ma ha già dato luogo a un'ordinanza con la quale la Corte di giustizia ha disposto la sospensione dell'applicazione della legge polacca sull'età di pensionamento dei giudici della Corte Suprema fino alla pronuncia della sentenza definitiva, nonché la provvisoria reintegrazione dei magistrati<sup>39</sup>. Al momento, il governo polacco si sta conformando alla decisione e il parlamento ha provveduto a modificare la legge in questione per permettere ai magistrati di riprendere le loro funzioni<sup>40</sup>. Tuttavia, deve darsi atto di come, nelle proprie conclusioni, l'Avvocato Generale (AG) Tanchev abbia comunque affermato l'esistenza di una violazione dell'art. 19, paragrafo 1, seconda linea, TUE<sup>41</sup>, derivante dall'abbassamento dell'età pensionabile e dall'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di definire, in maniera del tutto discrezionale, eccezioni *ad personam*<sup>42</sup>. Quanto al primo profilo, l'AG ha rilevato che esso ha avuto un impatto significativo sulla composizione della Corte Suprema, avendo riguardato 27 magistrati su 72, e che si configura come una *lex specialis* non destinata a ricevere un'applicazione solamente temporanea<sup>43</sup>. Circa il secondo profilo, si è sottolineato che il potere riconosciuto al Presidente della Repubblica è tale da esporre la Corte Suprema e i suoi membri a una forma di influenza esterna, lesiva della loro indipendenza<sup>44</sup>.

Più in generale, va poi ricordato che la Commissione europea ha deciso di ricorrere, in varie occasioni, alla procedura d'infrazione nei confronti di Ungheria e Polonia anche per

---

36 M. STRZELECKI, *Poland Starts to Discipline Judges Criticizing Court Reforms*, in *Bloomberg*, 11 settembre 2018.

37 Si tratta della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in *GUCE* L 303/2000, p. 16 ss.; quanto alla sentenza, si considerino C-286/12, *Commissione / Ungheria*, ECLI:EU:C:2012:687 e, per un commento, U. BELAVUSAU, *On age discrimination and beating dead dogs: Commission v. Hungary*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1145 ss.

38 Al riguardo, si vedano Commissione europea, *European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges*, 20 novembre 2013, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu) e K. KOVÁCS, K.L. SCHEPPELE, *The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2018, p. 189 ss.

39 C-619/18 R, *Commissione / Polonia*, ECLI:EU:C:2018:910.

40 Su questo sviluppo, P. BOGDANOWICZ, M. TABOROWSKI, *Why the EU Commission and the Polish Supreme Court Should not Withdraw their Cases from Luxembourg*, in *Verfassungsblog*, 3 dicembre 2018.

41 Ove si prevede che «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

42 Conclusioni dell'AG Tanchev presentate l'11 aprile 2019, C-619/18, *Commissione / Polonia*, ECLI:EU:C:2019:325.

43 *Ibidem*, punto 76, 78.

44 *Ibidem*, punto 89.

ulteriori questioni connesse alla tenuta dello Stato di diritto. Al riguardo, si possono ricordare i procedimenti avviati contro l'Ungheria in relazione alla chiusura della Central European University<sup>45</sup> e alla normativa diretta a contrastare l'operato delle organizzazioni non governative straniere<sup>46</sup> e contro la Polonia per ulteriori profili relativi alla legge sull'età di pensionamento dei magistrati<sup>47</sup> e per il nuovo regime di responsabilità disciplinare dei magistrati<sup>48</sup>.

## Conclusioni

Alla luce dell'analisi ora condotta, può affermarsi che la proposta di Weber e Di Fabio delinea un rimedio di natura giuridica, attese l'obbligatorietà del meccanismo previsto e la possibilità di adottare sanzioni. I limiti sopra identificati rendono, però, questo sistema un "libro dei sogni" di ben difficile realizzazione senza ricorrere a una previa riforma dei trattati, quanto meno per quel che riguarda l'obbligo della Commissione di adire la Corte di giustizia e il coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo nel procedimento sanzionatorio.

Invece, la proposta dei ministri degli affari esteri belga e tedesco, se attuata, introdurrebbe un rimedio di natura politica inidoneo a permettere un'effettiva tutela dello Stato di diritto. L'attribuzione agli Stati del compito di giudicare se stessi quanto al rispetto di tali valori, la volontarietà del meccanismo e l'assenza di sanzioni adottabili sono ragioni più che sufficienti per ritenere che il sistema in parola finirebbe per non condurre a soluzioni degne di considerazione.

Se proprio si ritiene che gli Stati debbano assumere un ruolo da protagonisti quanto alle crisi dello Stato di diritto, dovrebbero lasciarsi da parte quelle esitazioni che impediscono ai governi che maggiormente si riconoscono nel progetto di integrazione europea e nei valori su cui questo riposa di fare – con espressione francese – *cavalier seul* attraverso l'avvio di procedure d'infrazione *ex art. 259 TFUE*<sup>49</sup>. Meccanismi volontari che non contemplano sanzioni sono nient'altro che una forma di compromesso idonea solamente a ritardare scelte inevitabili e a favorire il deterioramento ulteriore dello Stato di diritto negli Stati considerati.

---

45 C-66/18, *Commissione europea / Ungheria*.

46 C-78/18, *Commissione europea / Ungheria*.

47 C-192/18, *Commissione europea / Polonia*.

48 Commissione europea, *Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control*, 3 aprile 2019, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu). La Commissione europea ha deciso di inviare una lettera di messa in mora al governo polacco chiedendo spiegazioni per quel che riguarda alcuni aspetti della normativa in parola. Propriamente, la Commissione contesta il fatto che i procedimenti disciplinari possano essere avviati con riferimento al contenuto delle decisioni giudiziarie (compresa quella di disporre un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia). Inoltre, la Commissione solleva dei dubbi circa l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo competente a pronunciarsi quanto alla sussistenza della responsabilità dei magistrati: si tratta infatti di un'apposita sezione della Corte Suprema composta da giudici la cui nomina è disposta dall'organo di autogoverno del potere giudiziario il quale, a sua volta, è costituito da membri scelti esclusivamente dal Parlamento. Infine, la Commissione non condivide la scelta di assegnare al Presidente della sezione disciplinare della Corte Suprema, quanto alla trattazione dei casi, rilevanti poteri esercitabili con la più totale discrezionalità.

49 Nello stesso senso, si veda D. KOCHENOV, *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2015, p. 153 ss.

In definitiva, all'introduzione di ulteriori rimedi che finirebbero per complicare il panorama in materia è da ritenersi preferibile il mantenimento dello *status quo*.