

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 3 settembre/dicembre 2020

3

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 3 settembre/dicembre 2020

3

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Giorgio BARONE ADESI (Un. Catanzaro), Maria Stella BARBERI (Un. Messina), Andrea BELLANTONE (Un. Toulouse), Giovanni BOMBELLI (Un. Cattolica di Milano), Daniele M. CANANZI (Un. Mediterranea, ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Tommaso GRECO (Un. Pisa), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Paolo HERITIER (Un. Piemonte Orientale), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Maria Paola MITTICA (Un. Urbino), Milagros OTERO (Un. Santiago de Compostela), †Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Ana Gonzales RODRIGUEZ (Un. Santiago de Compostela), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea).

Comitato redazionale

Angela BUSACCA (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Margherita GENIALE (Un. Messina), Andrea MASTROPIETRO (Un. Sapienza), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Luiss di Roma), Elena SICLARI (Un. Mediterranea), Ettore SQUILLACI (Un. Mediterranea), Isabella TROMBETTA (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea)

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Nino Bixio, 14 - 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu

**LARUFFA
EDITORE**

via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La casa editrice Laruffa cura la stampa e la distribuzione
La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP
e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza,
Economia e Scienze Umane



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Centro di Ateneo
per i Diritti umani
Antonio Papisca

LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI
LUISS Guido Carli



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CRIOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

- 7 DIRITTI UMANI, OGGI
9 P. DE PERINI, *Il punto sui diritti umani*
- 19 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ
21 M.P. MITTICA, *Disabilitare. Cittadini e città del nostro tempo*
- 39 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE
41 L. DI SANTO, *La sfida democratica tra partecipazione e incompetenza*
- 57 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE
59 D. FALCONE, *Il lavoro agile rende smart le procedure di gara e il processo amministrativo. Prime considerazioni sulla legislazione dell'emergenza*
- 73 NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE
75 R. TORINO, *La crisi della European Rule of Law*
- 109 LETTURE
111 G. ALIMENA, *La politica come verità pratica. Nota all'Introduzione della Filosofia della politica di Antonio Rosmini (2020)*
- 119 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI
- 121 INDICE DELL'ANNATA 2020

La crisi della European Rule of Law

Raffaele Torino*

1. Lo 'Stato di diritto' quale valore fondante l'Unione europea

Il processo di integrazione europea avviato settant'anni orsono dalla Dichiarazione Schumann ha progressivamente elaborato e cercato di consolidare alcuni valori fondamentali comuni, che ben si può ritenere abbiano un rilievo costituzionale nell'ambito del sistema giuridico multi-livello europeo. Tali valori sono ritenuti (ma, come vedremo, non da tutti) omogenei agli Stati che partecipano a questo eccezionale processo di creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e sono oggi scolpiti in maniera epigrammatica nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea ('TUE'): «[1] *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 minoranze. Questi 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*»¹.

75

I valori in questione sono chiamati a segnare un imprescindibile modo di essere del sistema politico e giuridico europeo, in un'ottica di diritti e doveri, sia in senso verticale (fra l'Unione e gli Stati membri, da una parte, e i cittadini europei, dall'altra; ma anche fra l'Unione e i singoli Stati membri) sia in senso orizzontale (fra gli stessi cittadini europei), delineando in maniera caratteristica – specie se confrontata con altre esperienze extraeuropee di integrazione regionale fra Stati – un “modello europeo” di società, che va realizzandosi quotidianamente e che gli Stati membri sono tenuti a rispettare. In questo contesto, i valori proclamati dall'art. 2 TUE sono posti al centro del processo di integrazione europea (i) in relazione alla possibilità per nuovi Stati di prendervi parte (l'art. 49 TUE stabilendo che solo gli Stati che rispettino e si impegnino

*Università degli Studi Roma Tre.

¹ Sulla omogeneità costituzionale nell'ordinamento dell'Unione europea v., anzitutto, G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, dove un'ampia analisi del tema e una completa bibliografia di riferimento.

a promuovere tali valori possano domandare di divenire membri dell'Unione europea), (ii) con riguardo alla circostanza che una violazione di questi valori può portare a una *reductio* dei diritti derivanti dai Trattati per lo Stato membro riconosciuto quale autore della violazione (come previsto dall'art. 7 TUE, quale sanzione espressamente prevista dal TUE per la violazione e il rischio di violazione dei valori in questione), (iii) quali valori che l'UE afferma e promuove nelle sue relazioni con il resto del mondo (art. 3, par. 5, TUE).

Negli ultimi anni la Commissione europea ha riservato un'attenzione crescente alla promozione e difesa di tali valori, con numerose iniziative, dal differente valore giuridico e politico, che hanno significativamente condotto nell'ultimo trimestre del 2020 all'adozione di tre documenti di grande importanza per i futuri sviluppi del processo di integrazione europea: la 'Relazione sullo Stato di diritto 2020' (settembre 2020)², la 'Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea' (dicembre 2020)³ e il 'Piano d'azione per la democrazia europea' (dicembre 2020)⁴.

76

La ravvicinata pubblicazione dei tre documenti rafforza l'assunto che la democrazia europea richiede il rispetto dei diritti fondamentali e il principio che lo Stato di diritto rappresenta l'imprescindibile presupposto che conferisce piena effettività alla democrazia e ai diritti fondamentali⁵.

Al riguardo, è indiscutibile che negli ultimi anni il centrale valore dello Stato di diritto (che, oltre ad essere sancito dall'art. 2 TUE e richiamato dall'art. 21 TUE⁶, è presente anche nei preamboli del TUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) sia stato sottoposto a una

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.12.2020, COM(2020) 711 final.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Sul piano d'azione per la democrazia europea*, Bruxelles, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.

⁵ Per una visione d'insieme dei tre documenti v. D. KOSTAKOPOULOU, *A Timely Invitation to Values Realignment: The Commission's Three 'Manuals on Constitutional Essentials'*, in "European Law Blog", 23 dicembre 2020.

⁶ L'art. 21 TUE pone lo Stato di diritto fra i principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'UE e che fondano l'azione dell'UE sulla scena internazionale, oltre ad essere da quest'ultima promossi nel resto del mondo.

fortissima tensione in alcuni degli Stati membri di più recente adesione all'Unione europea, segnatamente la Polonia e l'Ungheria (ma non mancano altri stati membri, quali la Bulgaria e la Romania)⁷.

Premessa l'individuazione della nozione di Stato di diritto (*rectius*, della *European Rule of Law*) quale assunta dalle istituzioni europee (paragrafo 2) e una sintetica ricostruzione delle violazioni dello Stato di diritto occorse in alcuni Stati membri dell'Unione europea (paragrafo 3), nel presente lavoro – stimolato dal cortese invito dell'amico e collega Daniele Cananzi – mi propongo di illustrare quali siano gli strumenti attualmente a disposizione delle istituzioni europee per prevenire e contrastare le predette violazioni dello Stato di diritto, valutandone la specifica efficacia (paragrafo 4), per infine formulare alcune osservazioni sulla situazione di crisi dello Stato di diritto quale valore fondante del processo di integrazione europea (paragrafo 5).

2. Lo 'Stato di diritto' quale *European Rule of Law*

Il valore dello Stato di diritto – presente nei Trattati europei sin dal Trattato di Amsterdam del 1997 – non è ovviamente definito con specificità dal TUE, ma viene assunto dallo stesso come un valore comune agli Stati membri, nel contesto di una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Senza poter scendere nell'analisi delle importanti e complesse questioni terminologiche collegate all'espressione 'Stato di diritto'⁸, va da subito precisato che assunto del presente lavoro è l'adesione alla tesi che l'espressione 'Stato di diritto' assume un proprio significato peculiare nel contesto europeo. Per tale ragione utilizzerò anche io l'espressione *European Rule of Law*. Infatti, lo 'Stato di diritto', la *Rule of Law*, ha caratteristiche e peculiarità determinate dall'elaborazione e applicazione della

⁷ Sul rispetto dello Stato di diritto in *Bulgaria v.*, da ultimo, R. VASSILEVA, *Borissov's Latest Plan to Avoid True Reforms: On Bad Habits, the CVM, and the New Rule of Law Mechanism*, in "VerfBlog", 2020/12/07, <https://verfassungsblog.de/borissovs-latest-plan-to-avoid-true-reforms/>. Per quanto concerne la *Romania v.* R. CARPU, *The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism*, in "Utrecht Law Rev.", 2014, vol. 10, n. 1, pp. 1-16.

⁸ Sulle questioni terminologiche in relazione all'espressione 'Stato di diritto' e l'evoluzione di una specifica e caratteristica *European Rule of Law*, v., anzitutto ed *ex multis*, G.M. SALERNO, *European Rule of Law: un principio in cerca d'autore*, in "federalismi.it", 2020, n. 19, pp. 1-23.

stessa in aree diverse e da parte di più soggetti nel generale ambito del processo di integrazione europea. Tale composita elaborazione e applicazione deriva dalla circostanza che il valore dello ‘Stato di diritto’ ha un ruolo pluridimensionale in ragione dei molteplici rapporti dell’UE in cui esso prescrittivamente si applica: dai rapporti fra l’UE e gli Stati membri ai rapporti fra l’UE e gli Stati che richiedono l’adesione a quest’ultima⁹, dai rapporti con gli Stati esterni all’UE e con le organizzazioni internazionali ai rapporti con i soggetti destinatari degli atti delle istituzioni dell’UE. In altre parole, la *European Rule of Law* può essere considerata un concetto prismatico in cui si rispecchiano una pluralità di fonti (dai Trattati al diritto derivato dell’UE, dai documenti istituzionali di analisi e proposta politica alla concreta attuazione di alcune politiche) e di attori (le varie istituzioni dell’UE e gli Stati membri, i giudici europei e i giudici nazionali, gli organismi internazionali che interagiscono con l’UE e la società civile, in cui vivono i cittadini europei), tutto ciò conducendo a un significato composito e flessibile della stessa¹⁰.

78

Premesso quanto appena detto, due sono comunque i contesti in cui il concetto di *European Rule of Law* assume – per come si vedrà in appresso – una valenza pragmatica: (i) ad opera della Commissione nel suo ruolo di custode dei Trattati e degli interessi dell’UE e (ii) nell’ambito della giurisprudenza dei giudici europei allorchè questi ultimi sono chiamati a pronunciarsi, in via contenziosa o pregiudiziale, su controversie in cui il rispetto della *European Rule of Law* viene in gioco. Va inoltre considerato che anche il Parlamento europeo – nel suo ruolo di massima istanza politica democratica europea – ha in più occasioni assunto risoluzioni dirette a invocare una maggiore ed efficace protezione dello ‘Stato di diritto’.

Quanto alla Commissione europea, quest’ultima ha progressivamente precisato i propri riferimenti allo ‘Stato di diritto’ nel corso dei vari documenti ed iniziative che essa ha dedicato a promuovere il rispetto di tale valore fondamentale dell’UE a fronte di uno scarso rispetto del medesimo da parte di alcuni Stati membri e delle conseguenti sollecitazioni ad intervenire che le sono giunte da più parti e, in particolare, dal Parlamento europeo. Tali riferimenti sono peraltro consolidati sin dalla Comunicazione della Commissione del 2014 (*Un nuovo quadro dell’UE per*

⁹ In argomento v. D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, 2008, vol. 59, p. 358.

¹⁰ G.M. SALERNO, op. ult. cit.

rafforzare lo Stato di diritto)¹¹, con cui essa ha avviato la costruzione del Meccanismo europeo per lo Stato di diritto (v. *infra* par. 4.1), stante la ritenuta insufficienza delle procedure di infrazione fondate sull'art. 258 TFUE e dei meccanismi previsti dall'art. 7 TUE (v. *infra* par. 4.2.2 e par. 4.2.1). In tale comunicazione lo Stato di diritto viene indicato quale principio divenuto «*il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e delle organizzazioni internazionali (compresi ONU e Consiglio d'Europa) per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, rispettando i valori della democrazia e i diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale*»¹². In questo contesto e la Commissione rintraccia un nucleo sostanziale comune agli Stati membri dello Stato di diritto, affermando 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 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. Si tratta dei principi di legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge*»¹³.

La sopra menzionata nozione di Stato di diritto è stata successivamente confermata dalla Commissione (i) nel 2018 in occasione della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri¹⁴, (ii) nella Comunicazione dell'aprile 2019

¹¹ COM(2014) 158 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014.

¹² COM(2014) 158 def., cit., p. 4. In argomento v. anche E. CARPANO, *La définition du standard européen de l'Etat de droit*, in RTDEN, 2019, p. 255 ss..

¹³ COM(2014) 158 def., cit., p. 4. In argomento v. anche E. CARPANO, *La définition du standard européen de l'Etat de droit*, in "RTDEN", 2019, p. 255 ss.

¹⁴ 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, Bruxelles, 2.5.2018, COM(2018) 324 final 2018/0136 (COD).

(Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative)¹⁵ e, da ultimo, (iii) nella Relazione sullo Stato di diritto del settembre 2020¹⁶.

La nozione di *European Rule of Law* sostenuta dalla Commissione ha infine trovato consacrazione normativa nell'art. 2 del 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 (su cui v. *infra* il par. 4.2.4).

Quanto alla Corte di giustizia, come si vedrà, essa è stata chiamata a pronunciarsi sul rispetto della *European Rule of Law* e, dunque, sulla sua nozione in via specifica, sia in relazione ad alcune procedure per infrazione nei confronti di alcuni Stati membri ex art. 258 TFUE (v. *infra* par. 4.2.2), sia nell'ambito dei rinvii pregiudiziali ex art. 267 TFUE (v. *infra* par. 4.2.3). In tutti questi casi, la Corte di giustizia si è trovata in realtà a giudicare su uno specifico e determinato profilo della *European Rule of Law*, ossia sulla circostanza che questa richiede il rispetto del requisito dell'indipendenza delle autorità giurisdizionali, declinato sotto due aspetti: uno esterno (la piena autonomia¹⁷) e uno interno (l'imparzialità¹⁸). Tali aspetti presuppongono per i giudici europei «l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, Bruxelles, 3.4.2019, COM(2019) 163 final.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

¹⁷ Sentenza 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 72. L'aspetto di carattere esterno «richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni».

¹⁸ Sentenza, 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 73. L'aspetto di carattere interno «riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica».

merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»¹⁹. Essi richiedono altresì il rispetto del principio di inamovibilità dei giudici e che le regole relative al regime disciplinare degli stessi «offrano le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un regime siffatto come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie. In tal senso, l'emanazione di norme che definiscano, segnatamente, sia i comportamenti che integrano illeciti disciplinari sia le sanzioni concretamente applicabili, che prevedano l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscano la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari costituisce un insieme di garanzie essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario»²⁰.

Come accennato, il Parlamento europeo in più occasioni ha espresso la propria posizione in relazione al mancato rispetto dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE da parte di alcuni Stati membri e, fra questi, del valore dello Stato di diritto, sulla scorta non solo di quanto ritenuto dalla Corte di giustizia e dalla Commissione europea, ma anche della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (c.d. 'Commissione di Venezia'), del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa)²¹. Ne è emersa un'attenzione ampia del Parlamento europeo ai diversi profili che a suo avviso compongono una piena *European Rule of Law*, ossia il funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale, l'indipendenza della magistratura e delle altre istituzioni statali, i diritti dei

¹⁹ Sentenza, 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 74.

²⁰ Sentenza, 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 75. Su tale sentenza v. M. ARANCI, *La procedura di infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in "Eurojus", 2019, n. 3, p. 49 ss.; M. BONELLI, *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una nuova fase per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in "SIDIBlog", 5 luglio 2019; E. CECCHERINI, *L'indipendenza del potere giudiziario come elemento essenziale dello stato di diritto. La Corte di giustizia dell'Unione europea esprime un severo monito alla Polonia*, in "DPCE online", 2019, n. 3, p. 2197 ss.

²¹ In particolare v. la 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 (P8_TA (2018) 0340).

giudici, la lotta alla corruzione e la disciplina dei conflitti di interesse, nonché degli altri diritti di cui solo un pieno ed effettivo Stato di diritto assicura un'efficace tutela.

3. Le crisi della *European Rule of Law* negli Stati membri

Assunto quanto osservato nel precedente paragrafo, possono ora meglio intendersi le circostanze che hanno dato luogo al riscontro, da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia, di alcune situazioni di grave crisi dello Stato di diritto europeo in alcuni Stati membri

Il riferimento – che dovrà essere necessariamente sintetico – è anzitutto alle vicende occorse nell'ultimo decennio soprattutto nei sistemi politico-giuridici polacco ed ungherese, in cui si sono manifestati molteplici pregiudizi ai valori comuni di cui all'art. 2 TUE, concretizzatisi in una forte riduzione dell'indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo, nella compromissione della libertà di stampa e del pluralismo dell'informazione, con un generale e forte indebolimento del carattere democratico di quei sistemi giuridici e non pochi pregiudizi ad alcuni diritti fondamentali (dalla tutela della vita privata alla protezione dei dati, dalla libertà di espressione alla libertà accademica, dalla libertà di religione a quella di associazione, dal diritto alla parità di trattamento fra uomini e donne ai diritti riconosciuti alle minoranze, dai diritti dei migranti a quelli dei richiedenti asilo e rifugiati).

Per stare solo alle più dirette compromissioni dello Stato di diritto²², il sistema giuridico polacco è stato investito sin dal 2015, anno in cui il partito PiS (*Prawo i Sprawiedliwość, Diritto e Giustizia*) è andato al governo del paese, da una serie di riforme del sistema giudiziario che sono da subito apparse particolarmente invasive dell'indipendenza e dell'autonomia dei giudici. In poche parole, con l'obiettivo evidente di effettuare

²² Per una più dettagliata ricostruzione della crisi dello Stato di diritto nel sistema giuridico polacco v., *ex multis*, L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I) (Part II)*, in "VerfBlog", 2021/1/13; N. PISCIAVINO, *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia: i provvedimenti provvisori come argine all'erosione dello Stato di diritto in Polonia? (nota a Commissione c. Polonia, causa C-791/19)*, in "Osservatorio costituzionale", 2021, n. 1, pp. 1-24; FOR, *Rule of law in Poland 2020: International and European Responses to the Crisis*, Warsaw, November 2020, FOR, *Rule of law in Poland 2020: The Rule of Law Crisis in the Time of the Covid-19 Pandemic*, Warsaw, December 2020; U. JAREMBA, *Defending the Rule of Law or Reality Based Self-defense? A New Polish Chapter in the Story of Judicial Cooperation in the EU*, in "European Papers", 2020, n. 2, vol. 5, p. 851; S. GIANNELLO, *La nuova legge polacca sul Sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, in "federalismi.it", 2020, n. 8, p. 132.

una selezione fra i magistrati in carica diretta a rimuovere quelli non allineati alle scelte politiche del governo e del Parlamento che lo sostiene, i provvedimenti normativi adottati (i) hanno modificato l'organizzazione della magistratura ordinaria, da una parte, abbassando l'età pensionabile dei giudici ordinari e stabilendo un'età di pensionamento differente per i magistrati di sesso maschile e femminile e, dall'altra parte, attribuendo al Ministro della Giustizia un potere di proroga, esercitabile su richiesta dell'interessato, ma sulla base di criteri vaghi, con un termine discrezionale, senza obblighi di motivazione e non soggetto al sindacato giurisdizionale, (ii) hanno sancito una diminuzione immediata e con effetti retroattivi dell'età di pensionamento dei giudici della Corte suprema (ridotta a 65 anni dai 70 anni precedentemente previsti), istituendo nel medesimo tempo una procedura di proroga nel servizio incentrata sulla richiesta del singolo giudice al Presidente della Repubblica, depositario al riguardo di un potere fortemente discrezionale e (iii) hanno configurato le decisioni giudiziarie come possibili illeciti disciplinari e minato l'indipendenza e l'imparzialità della Sezione disciplinare della Corte Suprema polacca, nonché privato i giudici accusati di illeciti disciplinari dei diritti di difesa.

Preoccupata dalle riforme appena menzionate, sulla scorta di quanto delineato nel 'nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto' del 2014²³, la Commissione ha in primo luogo cercato di avviare un dialogo con il governo polacco (indirizzando a quest'ultimo ben quattro raccomandazioni sullo Stato di diritto), diretto a trovare una soluzione conciliativa che riconducesse il sistema giuridico polacco ad un maggior rispetto della *European Rule of Law*. Scontratasi con la sostanziale indifferenza ed inerzia del Governo polacco²⁴, la Commissione non solo ha dato inizio alla procedura ex art. 7 TUE²⁵, ma ha anche promosso diverse procedure di infrazione nei confronti dello Stato polacco ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ('TFUE') che hanno tutte riguardato la violazione dello standard europeo dello Stato di di-

²³ COM(2014) 158 def., cit.

²⁴ V. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in "federalismi.it", 2016, n. 12, pp. 1-26.

²⁵ In argomento v. G. DELLEDONNE, "Un evidente rischio di violazione grave" dello stato di diritto: qualche osservazione sulle più recenti iniziative della Commissione europea nei confronti della Polonia, in www.diritticomparati.it, 2018, pp. 1-6; M. ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art. 7 TUE*, in "federalismi.it", 2018, n. 15, pp. 1- 40.

ritto in relazione alla richiesta indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo²⁶.

Alle iniziative giudiziarie della Commissione si sono poi nel tempo aggiunti alcuni rinvii pregiudiziali *ex art. 267 TFUE* promossi sia dai giudici polacchi (diretti ad ottenere una pronuncia della Corte di giustizia sulla compatibilità con i Trattati ovvero con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea delle norme con cui il governo polacco ha inteso riformare il sistema giudiziario del proprio paese assoggettandolo al proprio controllo), sia da parte di giudici nazionali di altri Stati membri (che nel contesto della cooperazione giudiziaria europea in sede penale hanno messo in discussione la valenza di alcuni provvedimenti giurisdizionali emessi dalle corti polacche in quanto i componenti di quest'ultime non possiederebbero l'indipendenza e l'autonomia richieste dal diritto europeo e, dunque, alle persone fisiche sottoposte a detti provvedimenti non sarebbe assicurato un equo processo) (v. *infra* par. 4.2.3).

Quanto all'Ungheria e sempre in estrema sintesi, a partire dall'ascesa al governo nel 2010 di Victor Orbàn e del suo partito Fidesz, nonché con la conseguente entrata in vigore della nuova Costituzione del 2011 (la Legge Fondamentale), vi è stata una apertamente proclamata, marcata e costante evoluzione del sistema politico e giuridico ungherese verso una forma di c.d. "democrazia illiberale"²⁷. Fra i molti provvedimenti e iniziative che hanno segnato la progressiva deriva autoritaria, nazionalista e

²⁶ Da ultimo, il 29 aprile 2020 la Commissione ha inviato alla Polonia una ulteriore lettera di diffida in relazione al provvedimento legislativo polacco del 20 dicembre 2019, entrato in vigore il 14 febbraio 2020, con cui, fra l'altro, sono state modificate la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge relativa alla Corte suprema polacca. Alla lettera di diffida, al momento, non ha fatto seguito l'avvio di alcuna procedura di infrazione nei confronti della Polonia; in argomento, in senso aspramente critico, v. L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)*, cit.

²⁷ In argomento v., *ex multis*, S. PENASA, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale "bicefalo" di derivazione "democratico illiberale"*, in "DPCE online", 2020, n. 4, p. 4937; G. DELLEDONNE, *Ugheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*, in "DPCE online", 2020, n. 3, p. 3999; G. MILANI, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in "DPCE Online", 2019, n. 4, p. 2917; A. DI GREGORIO, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e in Polonia*, in A. DI GREGORIO (a cura di), *Trattato di diritto pubblico comparato. I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, p. 366; M.A. ORLANDI, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2019, n. 1, p. 193.

finanche discriminatoria del sistema giuridico ungherese²⁸, in relazione allo Stato di diritto va soprattutto rammentata la riforma del 2011 della legge n. LXVII del 1997 relativa allo status giuridico e alla retribuzione dei giudici, che ha strumentalmente previsto la subitanea cessazione dell'attività professionale dei giudici, dei procuratori e dei notai che avessero raggiunto i 62 anni d'età (a fronte del precedente requisito dei 70 anni d'età).

Poiché anche questa riforma è apparsa chiaramente indirizzata a pregiudicare l'indipendenza del potere giudiziario rispetto al soverchiante potere di governo, dopo aver inutilmente esperito la fase pre-contenziosa, la Commissione ha anzitutto promosso un ricorso per inadempimento nei confronti dell'Ungheria in relazione alla direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²⁹.

Per altro verso, anche nei confronti dello Stato ungherese, su proposta del Parlamento europeo³⁰, è stata avviata una procedura *ex art. 7 TUE*.

4. Gli strumenti a tutela della *European Rule of Law*

Di fronte alle diverse crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri, le istituzioni europee, la Commissione *in primis*, sono intervenute sia utilizzando gli strumenti già posti a loro disposizione dai Trattati, sia proponendone e sviluppandone di nuovi. Tale insieme di strumenti può essere distinto in (i) strumenti di promozione dello Stato di diritto e di prevenzione dei pregiudizi al medesimo e (ii) strumenti di reazione rispetto alle violazioni dello Stato di diritto e di neutralizzazione di dette violazioni.

²⁸ Il riferimento è, oltre alla già menzionata approvazione della Legge Fondamentale nel 2011, al dimezzamento del numero dei parlamentari e alla modifica della legislazione elettorale, con effetti gravemente distorsivi della rappresentanza, nonché alla sostanziale “neutralizzazione” del sistema dei contropoteri e ai significative pregiudizi alla libertà di stampa, nonché, da ultimo, agli eccezionali provvedimenti normativi presi nel corso della pandemia da Covid-19.

²⁹ Si tratta della causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*, decisa dalla Corte di giustizia con sentenza del 6 novembre 2012.

³⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione 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*, 12 settembre 2018, P8_TA (2018) 0340.

4.1. Gli strumenti di promozione e di prevenzione

Fra gli strumenti di promozione della *European Rule of Law* e di prevenzione dei pregiudizi al medesimo, sviluppati anzitutto per iniziativa della Commissione, vanno annoverati: (i) il 'Meccanismo europeo per lo Stato di diritto', (ii) la specifica considerazione dello Stato di diritto nell'ambito del c.d. 'Semestre europeo', (iii) il 'Quadro di valutazione UE della giustizia' e (iv) il Meccanismo di Cooperazione e Verifica riguardante la Romania e la Bulgaria. A questi strumenti, chiaramente identificabili e definiti, possono essere aggiunte le numerose iniziative (che non potrò esaminare in questa sede), finanziate o co-finanziate dall'UE o rispetto a cui l'UE fornisce un supporto tecnico-amministrativo, dirette genericamente a supportare e promuovere gli elementi fondanti dello Stato di diritto.

Promosso dalla Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, il Meccanismo europeo per lo Stato di diritto ('MESD') è stato concepito come un monitoraggio annuale, che analizza e valuta la situazione concernente i diversi profili la cui qualificata presenza nei sistemi giuridico-istituzionali degli Stati membri a giudizio della Commissione è necessaria per assicurare un solido rispetto dello Stato di diritto (caratteristiche del sistema giudiziario, del quadro anticorruzione, del pluralismo e della libertà dei media, nonché di altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri). La relazione annuale redatta dalla Commissione in esito al monitoraggio da essa effettuata si propone di migliorare la comprensione e la consapevolezza da parte dei singoli Stati membri delle condizioni in cui versa lo Stato di diritto nel proprio rispettivo sistema giuridico-istituzionale e, sperabilmente, di indurre gli Stati membri che siano risultati deficitari sotto uno o più profili ad adottare le misure necessarie per (ri)stabilire un pieno Stato di diritto. In un'ottica di cooperazione con gli Stati membri (e si confida non certo con spirito discriminatorio o pregiudizialmente inquisitorio, di cui pure la Commissione è stata accusata proprio da parte dei governi di alcuni degli Stati membri in cui essa ha riscontrato violazioni dello Stato di diritto), la Commissione procede a redigere la predetta relazione annuale sullo Stato di diritto, che comprende un capitolo di analisi e valutazione per ogni Stato membro, sulla scorta di un intenso dialogo con le autorità nazionali (sia a livello politico, in seno al Consiglio dell'UE, sia mediante riunioni bilaterali politiche e tecniche) e numerosi portatori di interessi (a livello nazionale e internazionale) e con un approccio che intende essere trasparente, obiettivo e imparziale.

La prima Relazione annuale sullo Stato di diritto, come detto, è stata pubblicata dalla Commissione nel settembre 2020³¹. Essa è stata redatta avvalendosi di una vasta gamma di fonti e ha beneficiato della istituzione di una rete di punti di contatto nazionali, incaricata di contribuire alla creazione del meccanismo, a migliorare la sua metodologia e a fungere da canale di comunicazione permanente. I singoli capitoli sugli Stati membri si incentrano sugli sviluppi significativi occorsi nei vari Stati dal gennaio 2019 e presentano sia gli aspetti critici, sia quelli positivi, comprese le buone pratiche. In estrema sintesi, questa prima Relazione annuale si presenta come un utile documento di analisi delle condizioni in cui versa lo Stato di diritto in ogni Stato membro, ben costruito e ben documentato, anzitutto utile agli Stati membri medesimi per riflettere su tali condizioni, sia al proprio interno, sia nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea rispetto agli obblighi che derivano dalla partecipazione al processo di integrazione europea.

Quanto al Semestre europeo, esso è il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri nell'ambito del sistema istituzionale dell'UE e della sua governance. In particolare, durante ciascuno periodo di sei mesi che compongono il Semestre europeo, gli Stati membri condividono con le istituzioni europee e sono chiamati ad adottare (in coerenza con le raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee) le misure opportune per allineare le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi dell'UE, con riguardo soprattutto alle riforme strutturali necessarie per promuovere la crescita e l'occupazione (in linea con la strategia Europa 2020), alle politiche di bilancio utili a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali (in linea con il patto di stabilità e crescita) e alla prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi. In questo contesto, fra le raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee (segnatamente il Consiglio dell'UE) alcune sono specificamente destinate – al fine di stimolare la crescita economica – a perseguire il miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali e la lotta alla corruzione, con un evidente impatto a beneficio di due fra i principali cardini dello Stato di diritto per come inteso dalle istituzioni europee.

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

Avviato nel 2013, il Quadro di valutazione UE della giustizia (anche noto come *EU Justice Scoreboard*), la cui ultima edizione è stata pubblicata nel luglio 2020³², contribuisce alla qualità dello Stato di diritto e al rispetto del medesimo nella misura in cui, mettendo a confronto l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri, consente a questi ultimi di avere maggiore consapevolezza (in un quadro comparativo) delle caratteristiche e dello stato dei propri sistemi giudiziari e, dunque, di prendere le opportune misure per il loro miglioramento.

Infine, il Meccanismo di Cooperazione e Verifica (di 'MCV') nasce dall'esigenza di assistere specificamente la Romania e la Bulgaria in relazione alle riforme giudiziarie e alle misure di lotta alla corruzione che questi due Stati membri devono realizzare e porre in essere per rispettare gli impegni assunti in ragione della loro adesione all'UE nel 2007. Infatti, poiché all'epoca entrambi questi Stati non presentavano sistemi giudiziari e amministrativi in grado di assicurare la corretta applicazione delle norme, delle politiche e dei programmi dell'UE, venne deciso di proseguire transitoriamente la valutazione dei predetti sistemi anche dopo la loro adesione e di fornire a Romania e Bulgaria una opportuna assistenza. Nell'ambito del MCV la Commissione riferisce annualmente sui progressi compiuti dai due Stati membri in relazione a specifici parametri di riferimento, che per la Romania riguardano l'efficacia e la trasparenza del sistema giudiziario, le principali istituzioni in ambiti come l'integrità e la lotta contro la corruzione a tutti i livelli e la prevenzione della corruzione e per la Bulgaria riguardano l'indipendenza, la professionalità e l'efficienza del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione e l'azione intrapresa contro la criminalità organizzata³³. Sulla scorta delle valutazioni compiute, la Commissione elabora raccomandazioni alle autorità bulgare e rumene ai fini del miglioramento dei sopra menzionati parametri. Come si comprende facilmente, l'assistenza fornita e gli obiettivi perseguiti con il MVC influiscono direttamente

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro di valutazione UE della giustizia 2020*, Bruxelles, 10.7.2020, COM(2020) 306 final.

³³ Da ultimo, per la Bulgaria v. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Brussels, 22.10.2019, COM(2019) 498 final, e per la Romania v. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, Brussels, 22.10.2019, COM(2019) 499 final.

sulla capacità di questi due Stati membri di rispettare pienamente la *European Rule of Law*.

4.2. Gli strumenti di reazione e sanzione

Gli strumenti di reazione e sanzione rispetto alle violazioni dello Stato di diritto quale valore fondamentale del processo di integrazione europea sono rappresentati dalla speciale procedura prevista dall'art. 7 TUE, dal ricorso per inadempimento o infrazione esperibile di fronte alla Corte di giustizia ai sensi degli articoli 258 e ss. TFUE, dalla possibilità dei giudici nazionali di innescare una pronuncia della Corte di giustizia per il tramite di una domanda in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TUE e, da ultimo, dall'eventuale sospensione dell'erogazione dei finanziamenti europei di cui avrebbe diritto di beneficiare lo Stato membro che è incorso nella violazione dello Stato di diritto. Come si vedrà dall'esame di dettaglio, ci troviamo di fronte a strumenti assai diversificati sotto il profilo della natura, del funzionamento e del grado di efficacia.

4.2.1. La procedura ex art. 7 TUE

La procedura di cui all'art. 7 TUE rappresenta lo strumento di reazione più prettamente politico posto a tutela della *European Rule of Law* (ma non solo, essendo astrattamente attivabile in relazione a protezione di tutti i valori di cui all'art. 2 TUE), poiché è interamente rimessa a decisioni assunte nell'ambito del Consiglio o del Consiglio europeo in rigorosa applicazione del metodo intergovernativo³⁴.

L'art. 7 TUE distingue l'ipotesi in cui si giunga alla constatazione di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro (par. 1) dall'ipotesi in cui si giunga invece alla constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente dello Stato di diritto (par. 2 e par. 3). Nella prima ipotesi (rischio evidente di violazione grave dello Stato di diritto) la procedura può essere attivata non solo dagli altri Stati membri (almeno un terzo) o dalla Commissione, ma finanche dal Parlamento europeo. In questo caso, tuttavia, la procedura si può al più concludere con la mera constatazione dell'esistenza del rischio di violazione, in esito a una deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio dell'UE (quattro quinti degli Stati membri) e previa approvazione del Parlamento europeo (due terzi dei voti espressi, rappresentanti la

³⁴ Sull'art. 7 TUE, *ex multis*, v. C. SANNA, *Articolo 7 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 71 ss.

maggioranza dei membri che la compongono). Per altro verso, prima di procedere alla constatazione il Consiglio dell'UE è tenuto ad ascoltare lo Stato membro a cui viene attribuito il rischio di violazione dello Stato di diritto e può rivolgere a quest'ultimo delle raccomandazioni (deliberando sempre a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri). Come si percepisce senza difficoltà, si tratta di una procedura che, da un lato, affida la determinazione di cosa sia la *European Rule of Law* e il rischio di sua violazione alla volontà politica estemporanea e contingente dei governi degli Stati membri e, dall'altro lato, la cui efficacia viene interamente rimessa alla buona volontà dello Stato a cui è attribuito il rischio di violazione grave dello Stato di diritto di dare seguito alle raccomandazioni che gli verranno formulate. Nella seconda ipotesi (violazione grave e persistente dello Stato di diritto), astrattamente dotata di maggiore efficacia della prima, la procedura può essere attivata dagli altri Stati membri (almeno un terzo) o dalla Commissione, ma non dal Parlamento europeo. In questo caso, sempre previa approvazione del Parlamento europeo, sarà il Consiglio europeo a poter effettuare la constatazione della violazione grave e persistente dello Stato di diritto, ma solo all'unanimità³⁵. Anche in questa ipotesi la constatazione della violazione grave e persistente può avvenire solo dopo che il Consiglio europeo abbia invitato lo Stato membro a presentare delle osservazioni. Come nella prima ipotesi, si tratta di una procedura che affida la determinazione di cosa sia lo Stato di diritto e la sussistenza di una sua violazione alla volontà politica estemporanea e contingente dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri. È facile poi osservare che è sufficiente che lo Stato membro a rischio di constatazione di una violazione grave e persistente dello Stato di diritto trovi un compiacente (per ragioni che possono essere le più varie) altro Stato membro disposto a votare in senso contrario in seno al Consiglio europeo affinché la procedura venga vanificata.

Ad ogni buon conto e sebbene una simile constatazione non sia mai occorsa (non essendosi mai neanche giunti alle forche caudine del voto in seno al Consiglio europeo), la constatazione di una violazione grave e persistente dello Stato di diritto da parte del Consiglio europeo, apre la strada alla formidabile sanzione della decisione di sospensione (da parte

³⁵ Ai sensi dell'art. 354, par. 1, TFUE, lo Stato membro a cui è attribuito il rischio di violazione o la violazione dello Stato di diritto non partecipa al voto del Consiglio e del Consiglio europeo, né viene conteggiato ai fini del raggiungimento dei quorum previsti dall'art. 7 TEU.

del Consiglio dell'UE, a maggioranza qualificata³⁶) di alcuni dei diritti derivanti dai Trattati allo Stato membro ritenuto in violazione dello Stato di diritto, ivi compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio dell'UE.

In conclusione, l'intera procedura dell'art. 7 TUE risulta essere talmente asservita al paradigma decisionale intergovernativo da essere nella sostanza inservibile per una adeguata tutela del valore dello Stato di diritto, se non nella poco concreta capacità di richiamare l'attenzione generale su ciò che accade nello Stato membro coinvolto nella procedura.

Tanto ciò è vero che, negli unici due casi in cui tale procedura è stata avviata, ossia nei confronti di Polonia e Ungheria, essa si è irrimediabilmente arenata alla fase delle audizioni dello Stato membro da parte del Consiglio dell'UE, al riguardo potendosi contare ben tre audizioni per la Polonia e due per l'Ungheria, di cui nessuna nel corso del 2020³⁷. Solo il Parlamento europeo, *vox clamantis in deserto*, appare ancora credere nella valenza (quanto meno politica) della procedura ex art. 7 TUE ed ha approvato nel gennaio 2020 una nuova risoluzione in cui lo stesso – dopo aver osservato che «con preoccupazione che le audizioni non sono organizzate in modo regolare, strutturato e aperto» e sottolineato che «gli Stati membri interessati devono cooperare in buona fede durante l'intero processo, conformemente al principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE» (punto 1) – ha espresso «rammarico per il fatto che le audizioni non abbiano ancora portato a progressi significativi da parte dei due Stati membri in questione per quanto riguarda l'eliminazione dei rischi evidenti di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 TUE» (punto 3) e ha fatto «notare che l'incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso» (punto 3)³⁸.

³⁶ Ai sensi dell'art. 354, par. 2, TFUE, tale maggioranza qualificata è pari ad almeno il 72% dei membri del Consiglio dell'UE rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65% della popolazione di tali Stati.

³⁷ L. Pech, P. Wachowiec, D. Mazur, *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)*, cit., fanno notare che nel corso dell'intero 2020 «the Council was only able to find one hour to organize a confidential “state of play” discussion on the “developments” in Poland on 22 September 2020».

³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria (2020/2513(RSP)).

4.2.2. I ricorsi per infrazione (e i provvedimenti in via d'urgenza)

Il mancato rispetto del valore dello Stato di diritto posto dall'art. 2 del TUE a fondamento dell'Unione europea può senza dubbio rappresentare una violazione degli obblighi gravanti sugli Stati membri in forza dei Trattati, essendo stata oramai superata la speciosa questione della impossibilità di utilizzare il ricorso *ex art.* 259 TFUE in ragione della presenza della procedura di cui all'art. 7 TUE.

Come sopra accennato, specie rispetto a quanto è accaduto in Polonia, la Corte di giustizia è stata investita da più di un ricorso per violazione dello Stato di diritto, la Commissione avendo lamentato la violazione dell'art. 2 TUE per il tramite della norma intermedia rappresentata dall'art. 19 TUE, utile a specificare il contenuto dell'art. 2 TUE e a concretizzarne il valore precettivo (presenza negli Stati membri di rimedi giurisdizionali che assicurino una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione)³⁹.

Oltre ad alcuni provvedimenti che in via d'urgenza hanno riscontrato *prima facie* violazioni dello Stato di diritto in Polonia (si tratta delle ordinanze emesse rispettivamente dalla Corte di giustizia nella causa C-619/18 R40 e nella causa C-791/19 R⁴¹), tale Stato membro ha già subito due condanne in sede europea per violazione dello Stato di diritto.

In particolare, in entrambe le cause C-619/18⁴² e C-192/18⁴³, i giudici europei hanno dapprima richiamato la propria giurisprudenza in materia sul requisito di indipendenza delle autorità giurisdizionali degli Stati

³⁹ Sulla *operationalization* del valore dello Stato di diritto per il tramite dell'art. 19 TUE v. M. SCHIMDT, P. BOGADNOWICZ, *The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of article 258 TEU*, in "Common Market Law Rev.", 2018, vol. 55, n. 4, p. 1061 ss.

⁴⁰ Su tale ordinanza v. G. REPETTO, *Incroci (davvero) pericolosi. Il conflitto giurisdizionale sull'indipendenza dei giudici tra Lussemburgo e Varsavia*, in www.diritticomparati.it, 7 novembre 2018.

⁴¹ Ordinanza della Corte (Grande Chambre), 8 aprile 2020, C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*. In argomento v. L. PECH, *Protecting Polish Judges from the Ruling Party's Star Chamber: The Court of Justice's interim relief order in Commission v Poland (Case C-191/19 R)*, in "Verf-Blog", 9/4/2020.

⁴² Sentenza del 24 giugno 2019, causa C-618/18, *Commissione c. Polonia*.

⁴³ Sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*, su cui v. E. CIMADOR, *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d'infrazione ai fini della tutela della rule of law. Brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Polonia (organizzazione tribunali ordinari)*, in "Eurojus", n. 1, 2020, p. 60 ss.; M. COLI, *The judgment of the CJEU in Commission v. Poland II (C-192/18): The resurgence of infringement procedure as a tool to enforce the rule of law?*, in www.diritticomparati.it, 21 novembre 2019.

membri a partire dalla sentenza resa nella causa C-64/16 relativa alle riduzioni stipendiali dei giudici portoghesi⁴⁴, per come confermata nelle pronunce successive in via pregiudiziale. Su tali basi la Corte di giustizia ha statuito che la Polonia è venuta meno agli obblighi su di essa incombenenti in forza dei Trattati nella misura in cui nella European Rule of Law di cui all'art. 2 TUE rientra il principio dell'indipendenza dei giudici⁴⁵ che è comunque e sempre da considerare in relazione al principio di tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, in quanto parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, dunque, principio generale del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE.

Resta da verificare cosa riterrà la Corte di giustizia rispetto all'ulteriore ricorso per infrazione ancora pendente (causa C-791/19).

Ad ogni buon conto, rispetto ai predetti provvedimenti giurisdizionali va osservato che essi non hanno sortito gli auspicati effetti di restaurazione del violato rispetto dell'European Rule of Law poiché la Polonia ha semplicemente deciso di non darvi seguito e di non prendere i provvedimenti necessari per ottemperare agli obblighi derivanti dalla sua partecipazione al processo di integrazione europea ai sensi dell'art. 260 TUE.

4.2.3. L'intervento della Corte di giustizia in via pregiudiziale

Come detto, la violazione (o la pretesa tale) dello Stato di diritto ha generato non solo la reazione della Commissione europea, ma, da un lato, ha dato luogo a numerosi rinvii pregiudiziali ex art. 267 TFUE da parte dei giudici polacchi (essenzialmente in un'ottica difensiva della propria indipendenza ed autonomia) e, dall'altro lato, ha comportato una indiretta valutazione del rispetto dello Stato di diritto da parte della Polonia in ragione dei rinvii pregiudiziali proposti sempre ex art. 267 TFUE dai giudici nazionali di altri Stati membri che si sono trovati a confrontarsi con provvedimenti

⁴⁴ Sentenza del 24 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

⁴⁵ Il principio di indipendenza dei giudici è stato così declinato dai giudici europei: «le garanzie di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali richiedono che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, essendo tutelato contro gli interventi o le pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza del giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni, nel rispetto dell'obiettività e nell'assenza di qualsiasi interesse nella soluzione della controversia. Le norme volte a garantire detta indipendenza e detta imparzialità devono essere tali da fugare qualsiasi legittimo dubbio ragionevole che i singoli possa nutrire in merito alla impermeabilità di detto organo a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti» (Sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 108).

emessi dai giudici polacchi, asseritamente (ma non a torto) ritenuti giudici di uno Stato membro non rispettoso dello Stato di diritto.

Nel primo gruppo di rinvii pregiudiziali rientrano le sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18 (decise con sentenza del 19 novembre 2019), nella causa C-522/18 (decisa con ordinanza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020⁴⁶), nelle cause riunite C-558/18 e C-563/18 (decise con sentenza del 26 marzo 2020), nella causa C-487/19 e nella causa C-824/18 (questi due ultimi procedimenti risultando ancora pendenti agli inizi di gennaio 2021⁴⁷).

A queste si aggiungono le domande pregiudiziali successivamente ritirate dai giudici proponenti⁴⁸. In questi casi, rispetto ai fatti loro concretamente esposti essenzialmente riguardanti le modalità di nomina e/o di permanenza nell'ufficio dei giudici della Corte suprema polacca ovvero l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei giudici, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire ai fini interpretativi investigati dai giudici del rinvio che:

- a) l'indipendenza e l'imparzialità non sussistono *«quando le condizioni oggettive nelle quali è stato creato l'organo di cui trattasi e le caratteristiche del medesimo nonché il modo in cui i suoi membri sono stati nominati siano idonei a generare dubbi legittimi, nei singoli, quanto all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni, in particolare rispetto a influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo, e quanto alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti e, pertanto, possano portare*

⁴⁶ Nel caso di specie, sebbene abbiano riconosciuto l'importanza delle questioni sollevate dal giudice della domanda pregiudiziale, i giudici di Lussemburgo hanno preso atto che il 1 gennaio 2019 è entrata in vigore la legge del 21 novembre 2018 che ha dato sostanziale esecuzione all'ordinanza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2018 (che ha disposto la provvisoria sospensione delle disposizioni nazionali da interpretare; causa C-619/18 R). Pertanto, rammentando la propria costante giurisprudenza secondo cui la *ratio* del rinvio pregiudiziale risponde all'esigenza di dirimere concretamente una controversia e considerato che la legge del 21 novembre 2018 aveva avuto la conseguenza di privare del loro oggetto le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia in vista della decisione che doveva essere pronunciata dalla Corte suprema polacca, la Corte di giustizia ha stabilito che non vi era più luogo a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale

⁴⁷ Nelle more della pubblicazione del presente lavoro la causa C-824/18 è stata decisa dalla Corte di giustizia con sentenza del 2 marzo 2021.

⁴⁸ La domanda pregiudiziale della Corte suprema polacca che aveva dato alla causa C-668/18 è stata ritirata dalla medesima nell'ottobre 2019, così come è stata ritirata sempre nell'ottobre del 2019 quella che aveva dato luogo alla causa C-357/18.

a una mancanza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detto organo, tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare a detti singoli in una società democratica» e che «sebbene l'uno o l'altro elemento in tal modo messo in evidenza [...] possa non essere censurabile di per sé e rientrare, in tal caso, nella competenza degli Stati membri e nelle scelte da essi effettuate, la loro combinazione, insieme alle circostanze in cui tali scelte sono state compiute, può invece indurre a dubitare dell'indipendenza di un organo chiamato a partecipare al procedimento di nomina di giudici, e ciò quand'anche, considerando detti elementi separatamente, una conclusione del genere non si imponga»⁴⁹.

- b) «[n]on possono pertanto essere ammesse disposizioni nazionali dalle quali derivasse per i giudici nazionali il rischio di esporsi a procedimenti disciplinari per il fatto di aver adito la Corte mediante un rinvio pregiudiziale (v., in tal senso, ordinanza del presidente della Corte del 1° ottobre 2018, *Miasto Łowicz e Prokuratura Okręgowa w Płocku*, C558/18 e C563/18, non pubblicata, EU:C:2018:923, punto 21). In effetti, la mera prospettiva di poter essere, se del caso, oggetto di procedimenti disciplinari per il fatto di aver proceduto ad un siffatto rinvio o di aver deciso di mantenerlo successivamente alla sua introduzione è atta a pregiudicare l'effettivo esercizio, da parte dei giudici nazionali interessati, della facoltà e delle funzioni indicate al punto precedente. [...] Il fatto, per tali giudici, di non essere esposti a procedimenti o a sanzioni disciplinari per aver esercitato una tale facoltà di adire la Corte, la quale rientra nella loro esclusiva competenza, costituisce del resto una garanzia inerente alla loro indipendenza (v., in tal senso, ordinanza del 12 febbraio 2019, *RH, C8/19 PPU*, EU:C:2019:110, punto 47), indipendenza che è, in particolare, essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 54 e giurisprudenza ivi citata]»⁵⁰.

Nel secondo gruppo di rinvii pregiudiziali vengono in considerazione le domande di pronuncia pregiudiziale effettuate da giudici irlandesi (causa

⁴⁹ Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.*, punto 142.

⁵⁰ Il passaggio è il significativo *obiter dictum* (punti 58 e 59) pronunciato in chiusura della decisione assunta nelle cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz*, che ha dichiarato irricevibili le due domande pregiudiziali poiché le stesse non vertevano su un'interpretazione del diritto dell'Unione rispondente ad una necessità oggettiva ai fini della soluzione delle controversie pendenti davanti ai giudici nazionali.

C-216/18 PPU, decisa con sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018) e da giudici olandesi (cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, decise con sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020) in relazione all'esecuzione di mandati di arresto europei emessi da corti polacche. In questi casi i giudici del rinvio hanno ritenuto che in Polonia sussistano violazioni sistemiche dello Stato di diritto (da essi ritenute evidenti sulla base delle circostanze cui si è fatto cenno *supra* nel par. 3) e che, per tale ragione, alla persona soggetta al mandato di arresto europeo non sarebbe stato garantito in Polonia un equo processo. Tali valutazioni hanno dunque indotto i giudici del rinvio a richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione di diversi articoli della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato di arresto europeo al fine di correttamente orientare la propria decisione di eseguire o meno il richiesto mandato di arresto europeo.

Al riguardo, la di giustizia ha chiarito che spetta all'autorità giudiziaria chiamata a dare esecuzione al mandato di arresto europeo emesso in un altro Stato membro condurre una verifica concreta e precisa delle circostanze che comporterebbero l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo di cui beneficia la persona soggetta al mandato, escludendosi automatismi di sorta e statuendo che:

96

- a) *«soltanto in presenza di una decisione del Consiglio europeo che constati, alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, TUE, una violazione grave e persistente nello Stato membro emittente dei principi sanciti all'articolo 2 TUE, come quelli inerenti allo Stato di diritto, seguita dalla sospensione da parte del Consiglio dell'applicazione della decisione quadro 2002/584 nei confronti di tale Stato membro, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione sarebbe tenuta a rifiutare automaticamente l'esecuzione di ogni mandato d'arresto europeo emesso da detto Stato membro, senza dover svolgere alcuna valutazione concreta del rischio reale, corso dall'interessato, di lesione del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo»⁵¹ e, dunque, che l'autorità giudiziaria chiamata ad eseguire il mandato di arresto europeo che «disponga di elementi, come quelli contenuti in una proposta motivata della Commissione adottata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, idonei a dimostrare l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti*

⁵¹ Sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, punto 72.

l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente [...] deve verificare in modo concreto e preciso se, alla luce della situazione personale di tale persona, nonché della natura del reato per cui è perseguita e delle circostanze di fatto poste alla base del mandato d'arresto europeo, e tenuto conto delle informazioni fornite dallo Stato membro emittente, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, di tale decisione quadro [n.d.r. la decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato di arresto europeo], vi siano motivi seri e comprovati di ritenere che, in caso di consegna a quest'ultimo Stato, detta persona corra un siffatto rischio»⁵²;

- b) *«qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione chiamata a decidere sulla consegna di una persona oggetto di un mandato d'arresto europeo disponga di elementi che testimonino carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario nello Stato membro di emissione di tale mandato d'arresto, che esistevano al momento dell'emissione di quest'ultimo o che si sono verificate successivamente a tale emissione, detta autorità non può negare la qualità di «autorità giudiziaria emittente» all'organo giurisdizionale che ha emesso detto mandato d'arresto e non può presumere che sussistano motivi seri e comprovati per ritenere che tale persona, in caso di consegna a quest'ultimo Stato membro, corra un rischio reale di violazione del suo diritto fondamentale a un processo equo, sancito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, senza effettuare una verifica concreta e precisa che tenga conto, in particolare, della situazione individuale di detta persona, della natura del reato di cui trattasi e del contesto fattuale nel quale si inserisce detta emissione, ivi comprese le dichiarazioni di autorità pubbliche che possano interferire nel trattamento da riservare a un caso individuale»⁵³.*

97

In sintesi, dalle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia in relazione alle domande in via pregiudiziale avanzate dai giudici irlandesi e olandesi si ricava una grande prudenza dei giudici europei nell'avvalorare un uso automatico e generalizzato di pretese violazioni sistemiche della *European Rule of Law* da parte di alcuni Stati membri, ma resta la circostanza che le stesse attestano che la *European Rule of Law* è avvertita dai giudici nazionali come un valore autenticamente comune ai sistemi giuridici degli Stati membri dell'UE e che la medesima ha un concreto valore operativo.

⁵² Sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, punto 79.

⁵³ Cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, *L e P*, punto 69.

4.2.4. La sospensione dei finanziamenti europei e il baratto del dicembre 2020

Soprattutto in ragione dell'impatto modesto degli altri strumenti di reazione e sanzione rispetto alle violazioni dello Stato di diritto, come detto, il 2 maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di Regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri⁵⁴, non ritenendo evidentemente di poter utilizzare gli strumenti finanziari già esistenti per contrastare le violazioni della *European Rule of Law*⁵⁵.

In estrema sintesi⁵⁶, con la giustificazione di «*tutelare gli interessi finanziari dell'Unione dal rischio di perdite finanziarie causate da carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto in uno Stato membro*», la proposta iniziale di regolamento attribuiva alla Commissione la possibilità di reagire in maniera forte rispetto a eventuali violazioni della *European Rule of Law*, assumendo la Commissione medesima un ruolo centrale nell'irrogazione di una misura che ben poteva definirsi una sanzione e che poteva colpire in maniera assai sensibile gli interessi economici degli Stati membri non rispettosi dello Stato di diritto. Infatti, era previsto che su proposta della Commissione si potesse giungere alla sospensione dei pagamenti ovvero alla cessazione degli impegni giuridici comportanti l'erogazione di finanziamenti da parte dell'Unione europea nei confronti dello Stato membro ritenuto in violazione dello Stato di diritto. In maniera innovativa, nel tentativo di svincolarsi dal paralizzante metodo intergovernativo e dai rischi di collusione fra Stati membri, elemento essenziale del regolamento era la previsione che la proposta della Commissione sarebbe divenuta una decisione del Consiglio ove questi (a maggioranza qualificata) nel breve lasso di tempo di un mese dalla proposta della Commissione non avesse respinto o modificato la proposta della Commissione.

⁵⁴ Commissione europea, *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*, Bruxelles, 2.5.2018, COM(2018) 324 final, 2018/0136 (COD).

⁵⁵ In argomento v. M. CARTA, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari dell'Unione europea*, in "Ordine internazionale e Diritti Umani", 2019, n. 2, p. 313; R.D. KELEMEN, K.L. SCHEPPELE, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in "VerfBlog", 10/09/2018; J. SELIH, I. BOND, C. DOLAN, *Can EU funds promote the rule of law in Europe*, in "Centre for European Reform", 2017, pp. 1-15.

⁵⁶ Su tale iniziale proposta v. A. VON BOGDANDY, J. LACNY, *Suspension of EU funds for breaching the rule of law - a dose of tough love needed*, in *European Policy Analysis*, June 2020, 7epa, www.sieps.se, pp. 1-15.

Come è facile intuire, la proposta iniziale di regolamento non poteva avere e non ha avuto una buona accoglienza proprio da parte di quegli Stati membri (Ungheria e Polonia *in primis*) condannati dalla Corte di giustizia per violazioni dello Stato di diritto o che, comunque, erano (e sono) al centro dell'attenzione per una situazione di rispetto dello Stato di diritto estremamente critica. L'opposizione di questi Stati membri alla proposta della Commissione è stata forte e ha tratto beneficio tattico dalla circostanza che l'adozione della proposta della Commissione si è trovata a percorrere nel 2020 una strada indistricabilmente intrecciata non solo con l'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 ('QFP 2021-2027'), ma anche con le decisioni di approvazione del pacchetto di provvedimenti denominato in gergo Next Generation EU ('NGEU')⁵⁷, in cui gli Stati restii al nuovo regolamento hanno letteralmente barattato il loro voto favorevole al solidaristico piano europeo di contrasto alla crisi economica derivante dalla pandemia Covid-19 con una serie di limitazioni che hanno gravemente compromesso l'efficacia del nuovo regolamento.

Infatti, nel Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, i Capi di Stato e di Governo hanno dato il via libera all'approvazione dei vari provvedimenti normativi necessari per l'attribuzione di nuove risorse proprie all'UE, del NGEU, del QFP 2021-2027 e del bilancio dell'Unione per il 2021 contestualmente al raggiungimento di un accordo sulla proposta della Commissione di regolamento a tutela del bilancio dell'Unione europea (ma non senza che Polonia e Ungheria annunciassero da subito la propria impugnazione del futuro regolamento⁵⁸). In particolare, lo sblocco dell'approvazione in sede di Consiglio dell'UE della proposta di regolamento della Commissione (che ha nei giorni successivi condotto alla formale approvazione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime

⁵⁷ La denominazione esatta del pacchetto di strumenti noto come NGEU è infatti quella di 'European Union Recovery Instrument', come risulta dal regolamento approvato in data 14 dicembre 2020 dal Consiglio dell'Unione europea (ultima versione disponibile 9971/20 del 17 novembre 2020 'Council regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis').

⁵⁸ In argomento v. P. POHJANKOSKI, *New Year's Predictions on Rule of Law Litigation: The Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union*, in "VerfBlog", 2021/1/07.

generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione⁵⁹, 'Regolamento 2020/2092') è stato "accompagnato" da una serie di fortissime limitazioni (quanto meno sotto il profilo politico⁶⁰) rispetto all'applicazione del futuro regolamento.

Tali limitazioni sono irrivalentemente contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo⁶¹.

In primo luogo, al punto I delle conclusioni, il Consiglio europeo, prendendo atto delle critiche relative alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione e in particolare a quelle relative alle sue modalità applicative, ha sottolineato che il Regolamento 2020/2092 dovrà essere applicato nel pieno rispetto dell'art. 4, par. 2, del TUE, «*segnatamente dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri*» (Conclusioni, 1.2), con ciò aprendo la strada ad una applicazione frammentata del regolamento, chiamata a confrontarsi con richieste di eccezioni basate su pretese particolarità nazionali, che saranno probabilmente avanzate – è facile immaginarlo – dagli Stati membri (*rectius* dai loro governi) maggiormente desiderosi di non conformarsi a un comune valore europeo⁶².

In questo contesto e in tal modo gettando sul piatto della bilancia della futura utilità ed efficacia del nuovo regolamento tutto il suo peso

⁵⁹ Come si vede, rispetto alla proposta del 2018 della Commissione la denominazione del regolamento ha perso l'esplicito riferimento allo Stato di diritto, per adottare un più neutro riferimento a un 'general regime of conditionality'. Per una prima analisi dei contenuti del Regolamento 2020/2092 v. A. DIMITROVS, H. DROSTE, *Conditionality Mechanism: What's In It?*, in "VerfBlog", 2020/12/30.

⁶⁰ Il baratto politico è reso evidente dalla circostanza che, dopo aver lungamente illustrato termini e condizioni della futura applicabilità del Regolamento 2020/2092, solo nell'ultimo punto delle Conclusioni titolate 'QFP/Next Generation EU', si legge finalmente che il Consiglio europeo in «*tale contesto, invita il Parlamento europeo e il Consiglio a intraprendere immediatamente i passi necessari per l'adozione dell'intero pacchetto di strumenti pertinenti, compresi il regolamento sul quadro finanziario pluriennale e la decisione sulle risorse proprie. Gli Stati membri faranno tutto il possibile per approvare la decisione sulle risorse proprie conformemente alle rispettive norme costituzionali in vista della sua rapida entrata in vigore*» (Conclusioni, I.4).

⁶¹ Le Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 possono leggersi sul sito istituzionale del Consiglio europeo.

⁶² Sui rischi connessi ad un uso populista dell'art. 4, par. 2, TUE v., da ultimo, G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in "DPCE online", 2020, n. 3, p. 3961.

politico, il Consiglio europeo ha dichiarato – con grande dettaglio, che appare opportuno riproporre pressochè *verbatim* al fine di poterlo meglio esaminare, sia pure sinteticamente – di aver raggiunto un accordo, che suona come un insieme di vincolanti “istruzioni per l’uso” del Regolamento 2020/2092’ a cui le altre istituzioni europee (la Commissione *in primis*) saranno tenute ad attenersi. In particolare, i Capi di Stato e di Governo hanno tenuto a fare sapere *urbis et orbi* di aver convenuto:

- a) sulla valutazione che «*obiettivo del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione è proteggere il bilancio dell’Unione, compreso Next Generation EU, la sua sana gestione finanziaria e gli interessi finanziari dell’Unione. Il bilancio dell’Unione, compreso Next Generation EU, deve essere protetto contro ogni tipo di frode, corruzione e conflitto di interessi*» (Conclusioni, I.2, a). Nella visione del Consiglio europeo, nonostante il chiaro contenuto dell’art. 1 del Regolamento 2020/2092, l’obiettivo di quest’ultimo non sarebbe tanto quello di assicurare il rispetto dei principi dello Stato di diritto, quanto piuttosto di più banalmente proteggere il bilancio dell’Unione, riducendolo, in buona sostanza, a un generale provvedimento anti-frode e anti-corruzione;
- b) su una applicazione del meccanismo di condizionalità previsto dal futuro Regolamento «*obiettiva, equa, imparziale e basata sui fatti, garantendo l’equità dei procedimenti, la non discriminazione e la parità di trattamento degli Stati membri*» (Conclusioni, I.2, b), quasi a voler mettere sull’avviso chi dovrà applicare il Regolamento 2020/2092 e preparando in tal modo il terreno a contestazioni di trattamenti discriminatori fra gli Stati membri;
- c) sull’elaborazione ed applicazione da parte della Commissione di linee-guida aventi ad oggetto le modalità applicative del Regolamento 2020/2092, comprensive della metodologia concernente le valutazioni in esso previste (Conclusioni, I.2, c). Tali linee-guida dovranno essere elaborate dalla Commissione in esito a una approfondita consultazione con gli Stati membri. In tal modo il Consiglio europeo ha imposto alla Commissione (che avrà diligentemente preso nota di ciò, acconsentendovi pur di potersi intestare l’approvazione del regolamento) l’elaborazione di linee guida che il Regolamento 2020/2092 non prevede e che, dunque, non hanno alcuna base giuridica, oltretutto prefigurando una procedura di elaborazione delle stesse che inevitabilmente genererà ulteriori ritardi nell’applicazione del regolamento;

- d) sulla circostanza che qualora «*venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza. Il presidente della Commissione informerà il Consiglio europeo in modo esaustivo. Fino alla messa a punto di tali linee guida la Commissione non proporrà misure a norma del regolamento*» (Conclusioni, I.2, c). In tal modo, in maniera che appare eversiva dell'assetto istituzionale dell'Unione, il Consiglio europeo ha imposto alla Commissione – in spregio al suo ruolo istituzionale di guardiano dei Trattati – di non dare immediata esecuzione al Regolamento 2020/2092, ma di attendere la conclusione di un eventuale giudizio di annullamento (come detto, già baldanzosamente “promesso” da Polonia e Ungheria), con, dunque, ulteriori ritardi di applicazione;
- e) sul proposito che l'applicazione «*del meccanismo rispetterà il carattere sussidiario dello stesso. Le misure a norma del meccanismo saranno prese in considerazione solo nei casi in cui le altre procedure previste dal diritto dell'Unione, anche nell'ambito del regolamento recante le disposizioni comuni, del regolamento finanziario o delle procedure di infrazione stabilite dal trattato, non consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione*» (Conclusioni, I.2, d). Anche rispetto a tale conclusione non si può non osservare la mancanza di qualsivoglia riferimento al valore dello Stato di diritto e il tentativo, nemmeno tanto malcelato, di ridurre il Regolamento 2020/2092 a una generale norma anti-frode;
- f) sulla valutazione che le «*misure a norma del meccanismo dovranno essere proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione e il nesso di causalità tra tali violazioni e le conseguenze negative per gli interessi finanziari dell'Unione dovrà essere sufficientemente diretto e debitamente accertato. La semplice constatazione di una violazione dello Stato di diritto non è sufficiente ad attivare il meccanismo*» (Conclusioni, I.2, e). In questa conclusione il “re è nudo” e il Consiglio europeo chiaramente stabilisce (vedremo in futuro con quale forza giuridica rispetto al testo regolamentare, in cui il Parlamento europeo è riuscito ad introdurre qualche minimale aggiustamento) che la constatazione della violazione dello Stato di diritto non è sufficiente ad attivare il meccanismo che può condurre alla sospensione dei pagamenti in favore dello Stato membro ritenuto in violazione;
- g) sulla valutazione che «*I fattori di attivazione stabiliti nel regolamento van-*

- no letti e applicati come un elenco chiuso di elementi omogenei e non devono essere aperti a fattori o eventi di diversa natura. Il regolamento non riguarda carenze generalizzate» (Conclusioni, 1.2, f). Il riferimento è qui all'art. 4, par. 2, del Regolamento 2020/2092 che contiene una lista di aree che possono essere interessate da violazioni dei principi dello Stato di diritto, rispetto a cui il Consiglio europeo impone una interpretazione della lista come “lista chiusa” (nonostante la previsione della lett. h) di detta lista, che in realtà la renderebbe una “lista aperta”), allo scopo evidente di evitare ogni lettura estensiva del regolamento;
- h) sulla valutazione che «L'avvio formale della procedura sarà preceduto da un dialogo approfondito con lo Stato membro interessato in modo da offrirgli la possibilità di porre rimedio alla situazione» (Conclusioni, 1.2, g). Con questa Conclusione il Consiglio europeo impone alla Commissione una fase procedurale di preventivo dialogo approfondito con gli Stati membri non prevista dal Regolamento 2020/2092 e che, anch'essa, dilaterà irrimediabilmente la tempestività e l'efficacia delle misure previste nel regolamento;
- i) sulla valutazione che «La Commissione assumerà la piena responsabilità di valutare autonomamente la sussistenza delle condizioni per l'adozione delle misure, a prescindere dal fatto che essa si basi sulle proprie informazioni o su informazioni provenienti da terzi. Sarà pienamente responsabile dell'esattezza e della pertinenza delle informazioni e delle constatazioni su cui basa la sua valutazione. Qualora tali informazioni e constatazioni, indipendentemente dalla loro origine, siano utilizzate ai fini del regolamento, la Commissione garantirà che la loro pertinenza e il loro utilizzo siano determinati esclusivamente alla luce dell'obiettivo del regolamento di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione» (Conclusioni, 1.2, h). Questa Conclusione ha il chiaro sapore del pregiudizio rispetto alle future condotte della Commissione e suona finanche come una minaccia alla stessa, nell'evidente tentativo di allinearla sin d'ora alle Conclusioni del Consiglio europeo;
- j) sulla valutazione che le «misure adottate a norma del meccanismo saranno prontamente riesaminate su iniziativa dello Stato membro interessato o della Commissione al più tardi un anno dopo la loro adozione da parte del Consiglio. La Commissione, qualora decida di non presentare una proposta di revoca delle misure, motiverà la propria decisione e comunicherà la motivazione in una sessione del Consiglio» (Conclusioni, 1.2, i). Anche in questo caso, come per la precedente, la Conclusione del Consiglio europeo ha l'amaro sapore del warning alla Commissione;
- k) sulla circostanza che qualora «lo Stato membro interessato presenti una

richiesta ai sensi del considerando 26 del regolamento, il presidente del Consiglio europeo iscriverà il punto all'ordine del giorno del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo si adopererà per formulare una posizione comune sulla questione» (Conclusioni, 1.2, j). In questo caso gli Stati membri ostili a una efficace applicazione del Regolamento 2020/2092 hanno ottenuto che il Consiglio europeo possa “rientrare dalla finestra” nella gestione della procedura che dovrebbe condurre alle misure di sospensione dei pagamenti, dopo che in esito al trilogio il Parlamento europeo era riuscito a circoscrivere questa possibilità ad un mero considerando (il n. 26); va da sé che il passaggio per il Consiglio europeo (che darei per scontata) rallenterà inevitabilmente, se non bloccherà, l'adozione delle misure previste dal regolamento;

- l) sulla circostanza che *«il regolamento è stato negoziato come parte integrante del nuovo ciclo di bilancio e pertanto si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021 e le misure si applicheranno solo in relazione agli impegni di bilancio previsti nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale, compreso Next Generation EU»*(Conclusioni, 1.2, k), ripetendo – a scanso di equivoci – che le misure di sospensione dei pagamenti non potranno riguardare i pagamenti che devono essere residualmente fatti in applicazione del Quadro Finanziario Pluriennale che si sta concludendo.

104

Non pago della pesantissima “ipoteca nazionalistica” iscritta sul Regolamento 2020/2092 derivante dai vari profili sopra elencati e mostrando tutta la propria soverchiante forza politica nei confronti di una sottomessa Commissione, il Consiglio europeo ha ottenuto e accolto *«con favore l'intenzione della Commissione di adottare una dichiarazione, da iscrivere nel processo verbale del Consiglio al momento della decisione di quest'ultimo sul regolamento, in cui si impegnerà ad applicare gli elementi di cui al punto 2 che rientrano nell'ambito delle sue competenze nell'applicazione del regolamento»* (Conclusioni, I.3) e ha ulteriormente fatto presente che quanto da esso convenuto e dichiarato fa comunque salvi i diritti degli Stati membri ai sensi dell'art. 263 del TFUE (ossia la possibilità di ricorsi in annullamento, sotto ogni profilo). Al riguardo, va sinteticamente osservato in prima battuta che, sebbene non siano formalmente vincolanti e con buona probabilità giuridicamente invalide nel contesto normativo che informa il processo di integrazione europea⁶³, le predette Conclusioni non potranno

⁶³ In argomento v., per un primo commento, A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in “VerfBlog”, 2020/12/11; K.L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in “VerfBlog”, 2020/12/13.

no non avere un significativo impatto sulle altre istituzioni dell'UE, *in primis* il Consiglio dell'UE, ma non da meno sulla Commissione, e porranno anche delicati temi giuridici da risolvere da parte della Corte di giustizia, rispetto alle eventuali future ipotesi in cui qualche Stato membro contestasse specifiche misure di applicazione del regolamento⁶⁴. Esse, in ogni caso, appaiono dirette (come probabilmente sarà) ad affievolire fortemente la portata e l'efficacia del Regolamento 2020/2092, a tutto beneficio di quegli Stati membri (Polonia e Ungheria fra i primi) che non accettano che l'UE possa pretendere il rispetto della *European Rule of Law*.

5. La crisi della *European Rule of Law*: un nuovo amaro tassello nel processo di integrazione differenziata?

Ad una prima impressione il quadro che si ricava da quanto illustrato nei precedenti paragrafi in relazione all'efficacia degli strumenti di promozione e prevenzione diretta delle violazioni della *European Rule of Law* e degli strumenti di reazione e sanzione a dette violazioni (e, dunque, di dissuasione rispetto a future violazioni) non appare particolarmente confortante, anzi in buona parte fragile o compromesso, da cui consegue il permanere di situazioni di crisi rispetto al valore dello Stato di diritto in più di uno Stato membro dell'Unione (Polonia, Ungheria e Bulgaria su tutte) e, dunque, la generale crisi della *European Rule of Law* quale valore comune ai vari attori del processo di integrazione europea.

Se guardiamo in sintesi agli strumenti di promozione e prevenzione (*supra* par. 4.1), concentrando l'attenzione sugli strumenti più specificamente e direttamente focalizzati alla promozione del rispetto della *European Rule of Law* nella sua accezione più ampia, mentre l'MCV sembra far registrare lenti progressi in Bulgaria e Romania (rispetto a cui i rispettivi capitoli della Relazione sullo Stato di diritto 2020 segnalano ancora significativi problemi in diversi ambiti), il MESD – al di là della sua recente introduzione, che rende difficile poterne già valutare la portata e gli effetti – è sia nella sua elaborazione, sia negli sviluppi positivi che lo stesso è (forse) in grado di generare, fortemente dipendente dalla collaborazione degli Stati membri, che, in ultima istanza, sono liberi di aprirsi o meno alla collaborazione con la Commissione per una completa e corretta elaborazione del rapporto ad essi specificamente dedicato e restano comunque finali decisori delle modifiche da introdurre (o non introdurre) nel

⁶⁴ In argomento v. R. Uitz: *Towards an EU Cast in the Hungarian and Polish Mould: Why the December 2020 Compromise Matters*, in “VerfBlog”, 2020/12/14.

proprio sistema giuridico per assicurare il pieno rispetto della *European Rule of Law* che dovrebbe fondare, insieme agli altri valori di cui all'art. 2 TUE, il cammino verso una Unione sempre più stretta.

Quanto agli strumenti di reazione e sanzione, una valutazione di sintesi risulta necessariamente più diversificata, ma anch'essa complessivamente negativa. Senza necessità di dedicarvi troppa attenzione stante gli inequivocabili e costanti risultati negativi, ritengo che la procedura ex art. 7 TUE, sia irrimediabilmente destinata – forse anche per la gravità istituzionale delle sue possibili conseguenze ultime – a non poter svolgere appieno la sua funzione a Trattati invariati. Quanto alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sebbene la stessa abbia – secondo diverse modalità (più nettamente nei giudizi per infrazione, con maggiore inevitabile prudenza rispetto alle domande in via pregiudiziale) – riscontrato e condannato le violazioni alla *European Rule of Law* da parte di alcuni Stati membri, non può non osservarsi che (sia pure con forti contrasti interni, di cui ha fatto le spese una parte dei giudici polacchi) la Polonia ha seguito la strada della non ottemperanza alle sentenze della Corte di giustizia, che, dunque, non sono riuscite nei fatti a porre rimedio al mancato rispetto del valore dell'*European Rule of Law*. Infine, l'efficacia e la portata del Regolamento 2020/2092, su cui era stata riposta molta fiducia, come sopra visto, rischia di naufragare in ragione di quanto affermato nelle Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020 e della condotta dilatoria di alcuni Stati membri, Polonia e Ungheria su tutti.

Appare, dunque, legittimo porsi la domanda se questo stato di cose, in cui l'*European Rule of Law* è un valore attualmente lasciato alla mercè degli Stati membri e delle loro specifiche visioni (a volte persino contrarie all'affermazione del principio costituzionale dello Stato di diritto), potrà in futuro (più o meno prossimo) cambiare in senso positivo (magari in forza di un “miracoloso” funzionamento del MESD), ossia nel senso di una comune e sinceramente condivisa adesione di tutti gli Stati membri a tale valore che i Trattati pongono a fondamento del processo di integrazione europea. Ovvero se, stanti le circostanze che vedono la voce del Parlamento europeo rimanere costantemente inascoltata, le sentenze della Corte di giustizia non ottemperate e la Commissione costretta ad accettare i *diktat* politici del Consiglio europeo, in una generale assenza di efficaci “anticorpi” alle violazioni della *European Rule of Law*⁶⁵, occorra

⁶⁵ Mi piace riprendere qui l'evocativa espressione di N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli “anticorpi” nei Trattati?*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2018, n. 1, pp. 1-21.

prendere con amarezza atto che non siamo più di fronte a un (semplice) *Rule of Law Backsliding*⁶⁶, ma che anche il rispetto del valore costituzionale dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE deve probabilmente essere inserito *de facto* nell'ambito della c.d. integrazione differenziata (o *Europe à la carte*), sperando per altro verso che questa situazione non rappresenti solo l'avvio di un più ampio regresso valoriale del processo di integrazione europea e che sorte migliore spetti ai valori del rispetto dei diritti fondamentali, dell'uguaglianza e della non discriminazione sempre contenuti nell'art. 2 TUE⁶⁷.

Abstract

Stabilito nei Trattati quale valore comune agli Stati membri dell'Unione europea, lo Stato di diritto ha visto negli ultimi anni numerosi attentati in alcuni sistemi giuridici di Stati di recente adesione, specie in relazione al principio di indipendenza delle autorità giurisdizionali nazionali. Premessa la individuazione della nozione di European Rule of Law, quale assunta dalle istituzioni europee e una sintetica ricostruzione delle violazioni dello Stato di diritto occorse in alcuni Stati membri, il saggio illustra quali siano gli strumenti attualmente a disposizione delle istituzioni europee per prevenire e contrastare le predette violazioni dello Stato di diritto e ne valuta la specifica efficacia, anche in una prospettiva sistematica e futura.

Parole chiave: Rule of Law, Stato di diritto, Crisi, Unione europea, Corte di giustizia, Indipendenza dei giudici, Polonia, Ungheria, Finanziamenti europei, Integrazione differenziata.

Abstract

In the specific context of the European integration process the European Rule of Law is a common value enshrined in the Treaties. Such value suffered numerous attacks in recent years in several Member States, especially with respect to the principle of judicial independence. The essay provides an analysis of the notion of European Rule of Law and a synthetic reconstruction of the violations of the Rule of Law that recently occurred in some Member States. Moreover the essay investigate in detail the tools currently available to the European institutions to prevent and contrast the aforementioned violations of the European Rule of Law and evaluates their specific effectiveness, also in a systemic and future perspective.

Keywords: Rule of Law, Crisis, European Union, Court of Justice of European Union, Judicial Independence, Poland, Hungary, EU funding, Differentiated Integration.

⁶⁶ L. PECH, K. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge, 2017, vol. 19, pp. 3-47.

⁶⁷ Sulla necessità di proteggere ora al meglio questi valori, stante la *débâcle sulla European Rule of Law*, v. R. UITZ, *Towards an EU Cast*, op. cit.

