



Riforme istituzionali, procedure ex art. 7 TUE e allargamento dell'Unione europea di Mario Carta*

Riforme istituzionali e limiti dell'UE alla capacità di integrazione degli stati candidati all'adesione

La valenza sostanziale e allo stesso tempo operativa del principio dello Stato di diritto nell'Unione europea, in grado di fornire una tutela ai diritti fondamentali anche in occasioni di violazioni di natura sistemica, condiziona le prospettive del processo di allargamento dell'Unione che riguardano sia i Balcani occidentali¹ che l'Ucraina, la Moldavia e, a seguire, la Georgia².

È tramite l'influenza del criterio di Copenaghen rappresentato dalla capacità dell'Unione di assorbire nuovi stati membri³, senza pregiudicare il ritmo

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea. Direttore del Dipartimento di Diritto e Società Digitale, Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza.

Il presente lavoro di ricerca è stato condotto nell'ambito del modulo Jean Monnet *Rule of Law as a core standard to access EU – The role of the media in the EU enlargement process* dell'Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza, cofinanziato dall'Unione europea.

¹ In dottrina più di recente vedi T. Russo, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; M. Evola, *L'ammissione di Stati terzi all'Unione europea*, Wolters Kluwer, Milano 2025. Vedi anche E. De Ridder, D.V. Kochenov, *Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing*, in «European Foreign Affairs Review», 16 (2011), pp. 589-605; A. Rizzo, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in «Il Diritto dell'Unione europea», 16 (2011), 2, p. 445 ss.

² Sullo Stato di diritto nell'Unione europea sia consentito il rinvio a M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Cacucci editore, Bari 2020.

³ Commissione e Parlamento hanno sempre preferito l'utilizzo del termine integrazione a quello di assorbimento.

del processo di integrazione europea⁴, che la prospettiva dell'allargamento si lega in maniera imprescindibile alla capacità dell'UE non solo di preparare i paesi richiedenti all'adesione, ma di continuare ad assicurare il proprio sviluppo, preservare il suo funzionamento e la sua coesione una volta che i nuovi stati membri hanno aderito.

Secondo la definizione della Commissione la capacità di assorbimento o di integrazione è la «capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, in un determinato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai trattati»⁵. Tali obiettivi includono ormai a pieno titolo la tutela dei valori di cui all' art. 2 TUE, e quindi anche dello Stato di diritto, che così assumono un rilievo determinante nel plasmare le strutture necessarie a garantire il funzionamento delle istituzioni dell'UE per quanto riguarda la loro capacità amministrativa e giudiziaria ma, soprattutto, nel condizionare qualsiasi prospettiva di riforma istituzionale volta ad assicurare il loro funzionamento, in un'Unione europea allargata a 30 o 31 stati.

Le implicazioni riconducibili alla necessità di assicurare il rispetto dei valori e dello Stato di diritto, quali elementi caratterizzanti la capacità di assorbimento e quindi condizionalità ex post, interessano più da vicino la dimensione interna del processo di integrazione europea, rispetto alle dinamiche che caratterizzano la dimensione esterna del processo di allargamento, ove operano i “tradizionali” criteri di Copenaghen. Nel primo caso in effetti vengono in rilievo quei profili che interessano più specificamente la dimensione costituzionale, e non solo istituzionale, del processo di integrazione europea e quindi le questioni che incidono più direttamente sul tema delle riforme istituzionali e della governance dell'UE conseguenti all'ammissione di stati terzi.

Le stesse difficoltà per le istituzioni europee di intervento nel porre rimedio alle violazioni “interne” dell'art. 2 TUE, rispetto agli strumenti di “persuasione” che sono invece azionabili nei confronti degli stati prima della conclusione del processo di adesione e quindi relativi alla dimensione “esterna”, possono configurarsi come il riflesso della natura costituzionale, o sistemica o strutturale, della violazione consumata, che investe direttamente il rispetto della reciproca fiducia da parte degli stati già membri⁶. È in relazione ad essa, infatti, che dovranno essere “testati”, in occasione dell'ingresso di un nuovo stato, i

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri*, Bruxelles, 8.11.2006 COM (2006) 649 definitivo.

⁵ Ivi, p. 16.

⁶ Sulla natura costituzionale di tale principio vedi il parere della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2014, relativo all' adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

meccanismi di cooperazione giudiziaria e di mutuo riconoscimento che si basano sulla reciproca fiducia, ad esempio nell'amministrazione della giustizia, in campo sia civile che penale, verificandone la loro tenuta, e quindi la capacità di assorbimento, rispetto a nuove adesioni. Il rilievo centrale della reciproca fiducia, che poggia sul rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE e sul principio dello Stato di diritto, qualifica in termini costituzionali la capacità di assorbimento della UE e impone di considerare tale criterio quale limite⁷ alla capacità di integrare nuovi stati membri, con il superamento della logica meramente funzionale portata avanti sino a pochi anni fa dalla Commissione. Un limite che in questo caso è rappresentato dalla tenuta della presunzione, pressoché assoluta, che gli stati rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE, anche dinanzi ai processi di *backsliding* del *rule of law* presenti nei loro ordinamenti.

La specificità del criterio relativo alla capacità dell'Unione di assorbire nuovi stati membri riposa sul fatto che si tratta di un requisito la cui verifica è richiesta non già, come per gli altri criteri di Copenaghen, nei confronti dello stato terzo interessato dal processo di adesione, ma dell'Unione stessa. Pertanto potrebbe ben verificarsi il caso di uno stato candidato che soddisfi i criteri di Copenaghen, senza che possa però perfezionarsi l'adesione, richiedendo quest'ultima anche una verifica sulla tenuta e sul funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni all'esito dei vari allargamenti. È questa una delle ragioni che lega strettamente le riforme istituzionali, la tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE e le prospettive del processo di ampliamento dell'UE.

La qualificazione, in termini giuridici, della portata del criterio in esame è fornita dal principio di non regressione elaborato dalla Corte di Giustizia, che ha svolto un ruolo di supplenza nel rimediare, sino ad ora, alle mancate riforme istituzionali da parte delle altre istituzioni della UE. Nel caso *Repubblika*⁸, relativo a Malta, la c.d. "clausola di non regressione" è stata formulata, quale proiezione giurisdizionale della capacità di assorbimento, connotandola così in termini di principio con una valenza giuridica, piuttosto che di semplice criterio. In buona sostanza per impedire riforme sulla giustizia aventi quale obiettivo di minare l'indipendenza dei giudici, consentendo nei loro confronti l'ingerenza del potere esecutivo e in particolare del Primo ministro (maltese in questo caso), i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che «uno stato membro non può quindi modificare

⁷ A. Supiot, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, a cura di A. Allamprese, L. d'Ambrosio, Mimesis, Sesto San Giovanni 2020. Sul tema della natura giuridica dell'Unione europea che inevitabilmente è evocato dalla dimensione costituzionale del processo di integrazione vedi L.F. Pace, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Wolters Kluwer, Milano 2023.

⁸ Sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika c. Il-Prim ministru*, causa C-896/19, ECLI: EU:C:2021:311.

la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE»⁹, e che tale articolo «deve essere interpretato nel senso che osta a disposizioni nazionali nell'ambito dell'organizzazione della giustizia tali da costituire una regressione, nello stato membro interessato, della tutela del valore dello Stato di diritto, in particolare delle garanzie di indipendenza dei giudici»¹⁰, attraverso modifiche di natura anche costituzionale. Gli stati membri, pertanto, non possono introdurre nel proprio ordinamento riforme legislative che contraddicono i valori che hanno accettato di rispettare al momento del loro ingresso nella UE. La formulazione della clausola è stata completata, con un'opportuna parziale rivisitazione, con la sentenza della Corte di Giustizia UE del 16 febbraio 2022, che ha rigettato integralmente i ricorsi presentati da Ungheria e Polonia avverso il Regolamento n. 2020/20922 (*Regolamento condizionalità*) dove è stata precisata la natura continuativa dell'obbligo per gli stati di rispettare i valori contenuti nell'art. 2 TUE, senza il quale non potrebbe sussistere tra di essi la reciproca fiducia. Il rispetto di tali valori infatti «costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale stato membro», e «non può essere ridotto a un obbligo cui uno stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione»¹¹, rendendosi necessario il loro rispetto anche successivamente all'adesione. Ciò sempre in considerazione del fatto che la reciproca fiducia tra gli stati membri si fonda «sull'impegno di ciascuno degli stati membri a conformarsi agli obblighi adesso incombenti in forza del diritto dell'Unione a rispettare, in modo continuativo [...] i valori contenuti nell'art. 2 TUE»¹². La natura continuativa dell'obbligo di osservare i valori di cui all'art. 2 TUE è riaffermata pur in presenza di identità nazionali distinte, che l'Unione garantisce, dovendosi considerare che gli stati membri «aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo»¹³.

La giurisprudenza opportunamente evita in tal modo il consolidarsi di un'interpretazione statica della clausola e quindi un modello di integrazione negativa, legata a una lettura del principio di non regressione che cristallizza lo standard di tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE al momento dell'ingresso di ciascuno stato nella UE, evento questo a volte assai risalente negli anni. La

⁹ Punto 62.

¹⁰ Punti 64-65.

¹¹ Punto 144 della sentenza polacca.

¹² Punto 174 della sentenza polacca.

¹³ Punto 266 della sentenza polacca.

precisazione consente, invece, di leggere tale principio in una prospettiva dinamica di tutela dei valori in continua evoluzione, ai quali occorre adeguarsi e che occorre garantire anche successivamente all'adesione, nel diverso significato che essi possono assumere nel corso delle varie fasi del processo di integrazione, proprio al fine di garantire quella reciproca fiducia tra gli stati nel rispetto di tali valori.

Interpretata in chiave dinamica e letta nel prisma dell'art. 2 TUE, la clausola di non regressione, quale proiezione giurisdizionale della capacità di assorbimento, si rivela un principio con un campo di azione ampio ed esteso, tale da investire necessariamente il tema delle riforme istituzionali da adottarsi da parte della UE in previsione dell'allargamento. In particolare chiama in causa la modifica dei meccanismi deputati a garantire il rispetto dei valori di cui all'art. 7 TUE, strumenti che al momento non si sono dimostrati in grado di assicurare il rispetto dello Stato di diritto, e quindi evoca inevitabilmente il ruolo che la Corte di Giustizia dell'UE svolge in rapporto a tali violazioni.

Il riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dalla tutela dei valori e dello Stato di diritto, quali requisiti da prendere sul serio nel valutare la tenuta del processo di integrazione e delle istituzioni in occasione dell'allargamento, emerge da diverse iniziative adottate sia a livello di organi e istituzioni dell'Unione che in sedi non istituzionali, ove si affronta il complesso rapporto tra riforme istituzionali, sistema di governance dell'Unione e allargamento.

Le proposte del Gruppo di lavoro franco-tedesco

Tra le iniziative non aventi valore ufficiale merita di essere segnalato il documento redatto dal Gruppo di lavoro istituito il 23 gennaio 2023 dai governi di Francia e Germania e composto da 12 esperti¹⁴. Il report, intitolato in maniera emblematica *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, e ispirato a un approccio graduale e flessibile, riconosce l'inderogabilità, anche ai fini dell'allargamento, del criterio del rispetto dei valori comuni ex art. 2 TUE, obiettivo definito come irrinunciabile, «non negoziabile», tanto più bisognoso di rafforzamento in quanto attualmente messo in discussione da alcuni stati dell'Unione.

Oltre ad assegnare un incisivo ruolo nel garantirne il rispetto alla Corte di Giustizia dell'UE, al fine di rendere più tassativo e a portata generale il meccanismo delle sanzioni finanziarie nei confronti degli stati che non rispettano i valori di cui all'art. 2 TUE e lo Stato di diritto, il Report propone, a Trattati invariati e quindi ricorrendo alla sola legislazione secondaria, di estendere la

¹⁴ Il testo del report è rinvenibile in <https://www.europeansources.info/record/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>

condizionalità delle risorse anche se non collegate con il settore di mancata osservanza applicandola, sull'esempio del PNRR, a tutti i futuri fondi europei ovvero introducendo ulteriori sanzioni.

Inoltre, attraverso la modifica in questo caso dei Trattati, il documento propone la riforma dell'art. 7 TUE, integrandolo sotto diversi profili che riguardano il superamento del requisito dell'unanimità (art. 7.2 TUE) e la sua sostituzione con i 4/5 dei voti nel Consiglio europeo quando dichiara una violazione grave e persistente da parte di uno stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE; il rafforzamento dell'intervento del Consiglio europeo e del Consiglio in casi di violazione persistente con un'aggiunta all'art.7, un obiettivo questo raggiungibile anche ai Trattati invariati ricorrendo all'art. 352 TFUE sui poteri impliciti pur richiedendosi l'unanimità; l'introduzione, dopo cinque anni, di una sorta di automatismo delle sanzioni, con l'avvio della procedura ex art. 7 TUE anche in caso di inazione da parte del Consiglio, nel caso in cui permangano violazioni allo Stato di diritto, sino a giungere alla possibile esclusione dall'UE dello stato che persista nelle violazioni, eventualmente mantenendo con l'UE un rapporto di natura differente e meno stretto come quello di associazione.

Nel report si sottolinea l'importanza dell'inderogabilità dello Stato di diritto ai fini dell'allargamento in quanto su di esso si «gioca la credibilità dell'intero progetto europeo, nato con questo stigma identitario senza il quale esso perderebbe il suo significato storico e ideale»¹⁵.

Le raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa

Per quanto riguarda la Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è aperta il 9 maggio 2021 e ha concluso i lavori il 9 maggio 2022 con una relazione sul risultato finale consegnata alle istituzioni europee e contenente 49 proposte con 325 provvedimenti per realizzarle, il contributo più significativo ai fini del presente lavoro è espresso dalla raccomandazione n. 10¹⁶ adottata dal Panel europeo dei cittadini dedicato alla "Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza". La proposta mira a modificare il Regolamento sulla condizionalità in modo che si applichi a tutte le violazioni dello Stato di diritto e non solo alle violazioni che incidono sul bilancio dell'UE, come previsto dall'attuale formulazione del Regolamento sulla condizionalità. In tal modo la tutela offerta dallo stesso Regolamento al bilancio e alle istituzioni dell'UE potrà estendersi anche ai cittadini degli stati membri interessati.

¹⁵ Vedi p. 14 del Report.

¹⁶ Per il testo del Report finale vedi

<https://wayback.archive-it.org/12090/20220915192132/https://futureu.europa.eu/pages/reporting>
In particolare per la raccomandazione citata vedi p. 128 della relazione.

Più interessanti e articolate sono le osservazioni raccolte, sempre nell'ambito dei lavori della Conferenza, dalla Piattaforma digitale multilingue, lanciata il 19 aprile 2021, che ha rappresentato il motore principale della Conferenza quale sede che ha consentito a tutti gli *stakeholder* di parteciparvi. Le preoccupazioni espresse dai partecipanti riguardo al rispetto dei valori dell'UE e dello Stato di diritto all'interno dell'Unione si sono concretizzate in diverse misure per contrastarne le violazioni. Alcune già proposte e conosciute, a partire dalla riduzione dei finanziamenti ai paesi in questione e ai meccanismi di protezione del bilancio legati allo Stato di diritto, sino alla revoca del diritto di voto in seno al Consiglio. Altre, più innovative e con un impatto sicuramente maggiore sui Trattati vigenti, prevedono la revisione dell'articolo 7 TUE per facilitare l'imposizione di sanzioni ai governi che violano i valori dell'UE con l'introduzione di un meccanismo che consenta l'espulsione degli stati membri responsabili della violazione dello Stato di diritto democratico, o l'istituzione di un organo di controllo, come la Corte di Giustizia dell'Unione europea, per tutelare la democrazia e lo Stato di diritto nell'UE. Infine tra le proposte o idee maggiormente condivise vi è la richiesta di eliminare la regola dell'unanimità per garantire che agli stati membri che non rispettano lo Stato di diritto non sia consentito di bloccare il processo decisionale nell'UE.

La proposta del Parlamento europeo

Il 22 novembre 2023 il Parlamento europeo (PE) ha approvato, a maggioranza, una risoluzione con cui esercita il potere di cui all'art. 48.2 TUE e ha quindi invitato il Consiglio a sottoporre al Consiglio europeo un progetto di riforma organica dei Trattati, affinché quest'ultima istituzione dia formalmente avvio alla procedura di revisione ordinaria disciplinata ai paragrafi da 2 a 5 dell'art. 48 TUE¹⁷. Alla risoluzione è allegato un articolato progetto con una serie di proposte di modifica, attraverso 244 emendamenti al TUE e al TFUE, che delinea una riforma organica dei Trattati.

Con la risoluzione il PE intende dare seguito agli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa dalla quale sono emerse alcune proposte che possono essere attuate solo attraverso una revisione formale dei Trattati.

La profonda modifica dei Trattati viene avanzata dal PE sia per rafforzare la capacità di azione e la legittimità democratica dell'UE che al fine di rispondere in maniera più efficace alle sfide geopolitiche. Per tali ragioni il quadro istituzionale e i processi istituzionali sono adeguati anche alle esigenze che

¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051 INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html.

scaturiscono dalla prospettiva dei futuri allargamenti. Il voto in Assemblea ha tuttavia denotato una significativa spaccatura all'interno dell'istituzione proponente che, assieme alla complessità della procedura di revisione ordinaria,¹⁸ rischia verosimilmente di compromettere il percorso dell'iniziativa. Già nella riunione del 14 e 15 dicembre 2023 il Consiglio europeo ha deciso di riformare l'Unione legando saldamente ogni riforma alla sola prospettiva del suo allargamento, svincolandola così dal contesto di riforme più ampio frutto dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa che miravano, invece, a un ulteriore approfondimento del processo di integrazione europea. Il sostanziale stallone del processo di riforma ha spinto il Parlamento europeo a reiterare la propria volontà di riformare i Trattati, sino ad oggi senza successo¹⁹.

Pertanto accanto ad alcune proposte che disegnano un rafforzamento del ruolo del PE, in particolare nell'ambito dei processi decisionali, ve ne sono altre che riguardano più da vicino la modifica dei meccanismi esistenti volti a garantire il rispetto dello Stato di diritto, intervenendo in maniera sostanziale anche sul ruolo della Corte di Giustizia nel contesto delle procedure di cui all'art. 7 TUE.

Per quanto riguarda le prime, il PE chiede di godere di un vero e proprio potere di iniziativa legislativa, superando la vigente esclusiva attribuita dai Trattati in favore della Commissione europea²⁰, e di poter attivare la procedura di infrazione, secondo la stessa procedura prevista per gli stati membri.²¹

Per quanto concerne invece i processi decisionali, il PE prospetta il superamento sia del ricorso alla procedura legislativa speciale a favore della procedura legislativa ordinaria, sia del voto all'unanimità in seno al Consiglio, in

¹⁸ L'art. 48 par. 2, stabilisce infatti che il «governo di qualsiasi stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i Trattati». La procedura di riforma prevista dall'art. 48 1-4 TUE prevede l'istituzione di una Convenzione, la sottoposizione dei risultati a una Conferenza intergovernativa unanime e la ratifica di tutti gli stati membri. È questo l'iter iniziato dal PE sulla base della richiesta espressa a conclusione della Conferenza sul futuro dell'Europa. Potrebbe ritenersi il percorso più corretto se non fosse che presenta alcune criticità legate principalmente alla necessità della doppia unanimità dei governi e dei parlamenti nazionali. Una possibile soluzione, come ipotizzato nel Report citato, potrebbe essere offerta dalla previsione di una clausola di *opting out* di alcuni Stati, come è avvenuto ad esempio in occasione dell'adozione dell'euro.

¹⁹ Ad esempio il 25 novembre 2025 il Parlamento europeo ha approvato, con 330 voti favorevoli e 273 contrari, una risoluzione che riafferma la volontà di riformare i Trattati fondativi dell'UE. L'iniziativa prende atto della difficoltà del processo di riforma a distanza di più di un anno dalle proposte di modifica. Il Parlamento nell'occasione ha chiesto al Consiglio europeo di convocare nell'immediato una convenzione per rinegoziare i Trattati, secondo la procedura prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea.

²⁰ Emendamenti 189 e 211.

²¹ Emendamenti 199-200-201.

favore di quello a maggioranza qualificata, modifica sicuramente di grande impatto. Peraltro la proposta include nel campo di azione del nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata anche l'ambito della Politica estera e di sicurezza comune e l'utilizzo della clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE.

Come anticipato, rilevanti sono gli emendamenti proposti anche in relazione alle procedure di cui all'art. 7 TUE chiamate a garantire il rispetto dei valori ex art. 2 TUE e che, in relazione ai processi di arretramento dello Stato di diritto manifestatisi in alcuni stati membri dell'UE, hanno evidenziato gravi limiti al punto da renderle inefficaci. Le modifiche disegnate dagli emendamenti da 9 a 12 della Risoluzione del PE sembrano ispirarsi alla logica di rafforzare il rispetto dello Stato di diritto anche nella prospettiva dell'ingresso degli stati candidati nell'UE e quindi di tentare di correggere il dilemma di Copenaghen²², secondo il quale all'efficacia dell'azione delle istituzioni dell'Unione nel far rispettare i valori su cui si fonda l'UE, quando si tratta di valutare l'adesione di un nuovo paese ex art. 49 TUE, corrisponderebbero evidenti difficoltà e incertezze nell'avvalersi di strumenti efficaci di tutela per verificare che tale rispetto permanga, una volta che il paese è divenuto membro della UE²³.

L'art. 7 TUE prevede attualmente meccanismi di natura essenzialmente politica, in quanto l'accertamento dell'esistenza del rischio di violazione dei valori fondanti, o di una violazione in atto, è prerogativa delle istituzioni intergovernative, dunque il Consiglio e il Consiglio europeo, a condizione che siano raggiunte maggioranze molto impegnative: la maggioranza dei quattro quinti nel Consiglio e l'unanimità nel Consiglio europeo, senza il diritto di voto dello stato membro in questione.

La proposta del Parlamento europeo incide profondamente su tale assetto in quanto prevede che il Consiglio si pronunci sull'esistenza di un rischio evidente di violazione grave dei valori a maggioranza qualificata, anziché a maggioranza dei quattro quinti. Inoltre è stabilito un termine, entro il quale il Consiglio deve pronunciarsi, di 6 mesi dalla richiesta che nel sistema in vigore non è previsto.

²² In dottrina la difficoltà, se non incapacità, della UE di intervenire nei confronti di stati che sono già membri della UE è ricondotta alla necessità di rispettare all'interno della UE il principio delle competenze di attribuzione che impedisce, dunque, di intervenire in relazione alla violazione di tutti i valori di cui all'art. 2 TUE.

²³ Tra le ragioni di tale squilibrio vi sarebbe anche il fatto che la condizionalità *ex ante*, quale elemento propulsivo che sostiene il processo di allargamento, a prescindere della diversa valutazione che di essa è fornita, è destinata a perdere la propria capacità "persuasiva" una volta che lo stato terzo è diventato stato membro. L'Unione infatti non potrebbe più avvalersi dell'argomento incentivante costituito dalla prospettiva di ingresso nella UE del paese "*sub judice*", dovendo entrare in gioco necessariamente altri meccanismi di tutela questa volta a carattere interno.

La proposta di modifica di impatto ancora maggiore, rispetto all'assetto vigente, è rappresentata dall'attribuzione non già al Consiglio europeo ma alla Corte di Giustizia della competenza a determinare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori fondanti, dopo aver sentito lo stato membro interessato.

La Corte potrebbe essere adita dal Consiglio, con voto a maggioranza qualificata, dalla Commissione o dal Parlamento europeo che, a differenza del regime attuale, non è legittimato a proporre al Consiglio europeo di deliberare sull'esistenza di una violazione dei valori fondanti.

È evidente lo slittamento della procedura verso una valutazione di natura prevalentemente giuridica, in virtù del ruolo riconosciuto ai giudici di Lussemburgo e quindi della sua complessiva giurisdizionalizzazione con relativa compressione della valenza politica.

Peraltro anche le misure sanzionatorie di cui all'art. 7.3 TUE nella proposta sono oggetto di una regolamentazione più dettagliata, che circoscrive e condiziona la discrezionalità attualmente attribuita al Consiglio nell'adottarle: la formulazione vigente della disposizione che prevede che «il Consiglio può decidere» l'adozione delle opportune misure sarebbe sostituita dalla norma che stabilisce che «il Consiglio [...] decide entro sei mesi di adottare le opportune misure», con l'eliminazione di qualsiasi valutazione sulla eventualità dell'adozione delle sanzioni che si configurano nella riforma, quindi, quale atto "dovuto" e non come una facoltà.

Discrezionalità che invece permane e, anzi, viene ampliata in merito alla scelta delle «opportune misure» da adottarsi poiché non limitata alla sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo stato membro oggetto della procedura dall'applicazione dei Trattati, come previsto dalla disciplina vigente. Nella proposta di emendamento ai Trattati infatti sono contemplate ulteriori ipotesi quali, a titolo esemplificativo, la sospensione degli impegni e dei pagamenti a carico del bilancio dell'Unione e il diritto dello stato membro in questione di esercitare la presidenza del Consiglio.

Trattandosi di uno «schema aperto», e quindi di una lista di «opportune misure» non tassativa, non potrebbe in teoria escludersi l'opzione di porre termine alla partecipazione dello stato in questione all'Unione europea.

Considerazioni conclusive: un ritorno al Progetto Spinelli?

Le diverse modifiche proposte all'art. 7 TUE possono essere interpretate come un ripensamento della natura prevalentemente politica che i Trattati hanno attribuito alle procedure di accertamento e sanzionatorie della violazione del *rule of law*. Alla marginalità del ruolo della Corte di Giustizia disegnata dalla

disciplina vigente e prefigurata sin dal Trattato di Amsterdam, gli stessi giudici di Lussemburgo hanno già risposto con la recente giurisprudenza sullo Stato di diritto²⁴.

Il cosiddetto *judicial activism* della Corte in questa materia può infatti essere letto come l'espressione della necessità di procedere a un riallineamento tra l'acquisita valenza costituzionale del principio dello Stato di diritto, sancita anche dal suo inserimento tra le norme di diritto primario, e l'esigenza che per la sua tutela siano previsti rimedi giuridici adeguati e in grado di garantirne il rispetto.

In buona sostanza la giurisdizionalizzazione degli strumenti di tutela dello Stato di diritto, attraverso la valorizzazione sia della procedura di infrazione che di rinvio pregiudiziale, ha consentito alla Corte di Giustizia di attribuirsi in materia e sul campo un ruolo che aveva perso nelle varie modifiche dei Trattati a favore delle istituzioni politiche dell'UE. In linea di continuità con questa evoluzione giurisprudenziale possono essere lette le proposte di modifica dell'art. 7 TUE volte ad accentuare la giurisdizionalizzazione della procedura e il ruolo dei giudici del Kirchberg.

Le analogie con l'impostazione seguita dal Progetto di Trattato adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 (c.d. Progetto Spinelli) non sembrano essere marginali, a partire proprio dal ruolo ben diverso che il Progetto assegnava alla funzione giurisdizionale in caso di violazione grave e persistente.

Infatti il Progetto, che come noto non è mai entrato in vigore, prevedeva all'ultimo comma dell'art. 4, «in caso di violazione grave e persistente» da parte di uno stato membro dei principi democratici o dei diritti fondamentali, l'adozione di sanzioni nei suoi confronti irrogate sulla base della disciplina prevista dall'art. 44²⁵ dello stesso Progetto di Trattato. Le finalità della procedura, e cioè instaurare un controllo sulle violazioni gravi e persistenti, anticipano la

²⁴ Vedi da ultimo il riconoscimento del valore vincolante dell'art. 2 TUE, quale obbligo di risultato per gli stati, che può essere addirittura oggetto, a determinate condizioni, e in base alla recente sentenza della Corte di Giustizia del 21 aprile 2026, di una procedura di infrazione in via autonoma e separata rispetto ad altre disposizioni. Sul punto per la dottrina tra gli altri G. Spuller, *Hungary's Last Constitutional Moment: Rule of Law under Article 2 TEU*, in «European Law Blog», 2 giugno 2026, <https://doi.org/10.21428/9885764c.26eae9be>

²⁵ «Articolo 44 – Sanzioni. Nel caso previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, del presente Trattato e in ogni altro caso di violazione grave e persistente da parte di uno stato membro delle disposizioni del presente Trattato, previa constatazione della Corte di giustizia su richiesta del Parlamento o della Commissione, il Consiglio europeo, dopo aver ascoltato lo stato in questione, previo parere conforme del Parlamento, può adottare misure: – che mirano a sospendere i diritti risultanti dall'applicazione di una parte o della totalità delle disposizioni del presente Trattato, allo stato in questione ed ai suoi cittadini fatti salvi i diritti acquisiti da questi ultimi, – che possono arrivare fino a sospendere la partecipazione dello stato in questione al Consiglio europeo ed al Consiglio dell'Unione, nonché a qualsiasi altro organo in cui lo stato sia rappresentato come tale. Lo stato in questione non partecipa alla votazione in merito alle sanzioni».

soluzione adottata nel Trattato di Amsterdam con la procedura ex art. 7 TUE, con la sostanziale differenza tuttavia che la disposizione del Progetto Spinelli (art. 44), attribuisce piena competenza alla Corte di Giustizia, su domanda del Parlamento o della Commissione, nel poter constatare la violazione grave e persistente. La ripartizione di compiti, con quelli affidati dallo stesso Progetto al Consiglio europeo, è molto chiara e rappresenta un elemento qualificante l'intero iter all'epoca disegnato e che, ancora oggi, presenta caratteri sicuramente innovativi: a quest'ultimo organo politico spetta la decisione in merito alla determinazione a propria discrezione del contenuto delle sanzioni, solo dopo l'avvenuta constatazione della violazione da parte della Corte di Giustizia. Il sistema delle sanzioni previste, con il ruolo di accertamento della violazione assegnato ai giudici di Lussemburgo, è uno degli argomenti che hanno indotto a ritenere che dalle disposizioni del Progetto potesse scaturire un vero e proprio obbligo, a carico degli stati, di conformarsi ai principi democratici e di rispettare i diritti fondamentali, anche nei confronti dei propri cittadini, proprio in virtù della possibilità di irrogare le sanzioni di cui agli artt. 4 e 44, con l'intervento sia delle istituzioni politiche che della istituzione giudiziaria.

In definitiva il sistema disegnato dal Progetto sembra voler completare il rimedio, anch'esso a carattere generale, costituito dalla procedura di infrazione: accanto alle violazioni al Trattato che non raggiungono una soglia di gravità tale da poter essere ritenute gravi e persistenti, sanzionate con il ricorso per inadempimento, viene introdotto uno strumento dedicato invece alle violazioni più gravi, differenziando in funzione di tale gravità sia la procedura di accertamento che la tipologia delle sanzioni da adottarsi. Sulla carta il rapporto disegnato dal Progetto tra i due strumenti, procedura di infrazione e procedura di cui agli artt. 4 e 44 del Progetto è, in questo caso, di piena complementarità nel senso che copre qualsiasi tipologia di violazione ai Trattati. La loro constatazione da parte della Corte di Giustizia in entrambe le procedure delinea così un sistema dotato di una sua coerenza interna che assicura un'uniformità di giudizio, anche nel ricostruire la differente tipologia di violazioni oggetto dei due strumenti di tutela. Le sanzioni previste, invece, prefigurano un sistema più incisivo per le violazioni gravi e persistenti riferibili a qualsiasi disposizione dei Trattati, rispetto alla procedura di infrazione vigente all'epoca del Progetto, che non prevedeva ancora la «doppia condanna», e quindi poteva concludersi con una semplice constatazione della violazione e una sentenza di natura dichiarativa, senza la possibilità di irrogare una sanzione pecuniaria ex art. 260 TFUE.