

LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULL'ART. 7, PAR. 1, TUE E SUI LIMITI ALLA PROPRIA COMPETENZA NELLE PROCEDURE "NUCLEARI" A TUTELA DEI VALORI EUROPEI: LA SENTENZA UNGHERIA C. PARLAMENTO EUROPEO (C-650/18)

**MARTINA COLI<sup>1</sup>**

**Sommario**

1. Introduzione – 2. La competenza della Corte di giustizia nelle procedure *ex art. 7 TUE* e la ricevibilità del ricorso – 3. Le questioni di merito: sulla violazione della procedura di voto – 4. Osservazioni conclusive.

**Abstract**

*The article examines the recent judgment of the Court of Justice of the EU in the annulment action Hungary v European Parliament (C-650/18), concerning the reasoned proposal triggering the procedure under Article 7(1) TEU. The article discusses two of the most salient aspects dealt with in the judgment: the competence of the Court to review acts adopted under the so-called preventive instrument for the protection of the EU values and the voting mechanism provided for in Article 354 TFEU (notably the meaning of "votes cast"). It is submitted that the Court's narrow interpretation of the limits to its jurisdiction under Article 269 TFEU is in line with the Union's nature as a community "based on the rule of law". At the same time, the Court missed the opportunity to clarify further procedural aspects concerning the procedures under Article 7 TEU.*

**Suggerimento di citazione**

M. COLI, *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'art. 7, par., 1, TUE e sui limiti alla propria competenza nelle procedure "nucleari" a tutela dei valori europei: la sentenza Ungheria c. Parlamento europeo (C-650/18)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

<sup>1</sup> Dottoranda in *European and Transnational Legal Studies* presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: [martina.coli@unifi.it](mailto:martina.coli@unifi.it).

## 1. Introduzione

Con la sentenza nella causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento europeo*<sup>1</sup>, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata per la prima volta in modo “frontale” sulla procedura *ex art. 7, par. 1*, del Trattato sull'Unione europea (TUE), che consente al Consiglio dell'Unione europea di constatare l'esistenza di “un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro” dei valori europei di cui all'art. 2 TUE<sup>2</sup>. Se in passato la Corte aveva avuto l'opportunità di soffermarsi su alcuni aspetti di tale disposizione, ciò era avvenuto in cause che riguardavano l'art. 7 TUE solo incidentalmente<sup>3</sup>. Come è noto, l'importanza di tale procedura è venuta alla ribalta a partire dai primi episodi di *rule of law backsliding*<sup>4</sup> in Ungheria e,

<sup>1</sup> CGUE, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento europeo*, 3 giugno 2021, EU:C:2021:426.

<sup>2</sup> La letteratura sull'art. 7 TUE è particolarmente ricca. Si v., tra gli altri: L. BESELINK, *The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law against the Member States: Methods against Defiance*, OUP, Oxford, 2017, 128 ss; D. KOCHENOV, *Article 7 TEU: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision*, in *Polish Yearbook of International Law*, 38, 2018, 165 ss; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, disponibile all'indirizzo <http://rivista.eurojus.it> 24 ottobre 2017. Per una panoramica si vedano le opere a carattere generale sui valori *ex art. 2 TUE* e le relative procedure di enforcement: C. CLOSA, D. KOCHENOV (a cura di), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016; A. JAKAB, D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values*, cit.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Cacucci, Bari, 2020.

<sup>3</sup> Di particolare rilievo sono le pronunce della Corte di giustizia dove essa precisa gli effetti delle procedure *ex art. 7 TUE* sul mandato di arresto europeo: CGUE, causa C-216/18 PPU, *LM*, 25 luglio 2018, EU:C:2018:586 e CGUE, cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, *L e P*, 17 dicembre 2020, EU:C:2020:103. Si vedano in commento alle sentenze: P. BÁRD, W. VAN BALEGHOIJ, *Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, 9, 353 ss; D. SARMIENTO, *A comment on the CJEU's judgment in LM*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, 385 ss; A. ROSANÒ, *The road not taken? Recenti sviluppi sulla nozione di autorità giudiziaria emittente nell'ambito del MAE*, in *La legislazione penale*, 2021, 1 ss.

<sup>4</sup> L'attenzione sull'art. 7 TUE emerse per la prima volta nei primi anni 2000 quando il partito di destra austriaco FPÖ guidato da Jörg Haider entro nel governo di coalizione guidato da Wolfgang Schäussel. L'attivazione dell'art. 7, all'epoca costituito dal solo meccanismo sanzionatorio (art. 7, par. 2 e 3, v. *infra*) fu discussa ma non realizzata. Tuttavia, l'evento fece da catalizzatore per l'introduzione del cosiddetto braccio preventivo, introdotto dal Trattato di Nizza e ora previsto al par. 1 dell'art. 7. Si v. per una ricostruzione della storia del meccanismo: W. SADURSKI, *Adding a Bite to a Bark? A story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, in *Columbia Journal of European Law*, 2010, 385 ss e G. M. RUOTOLO, *Le sanzioni dell'Unione Europea Contro La Violazione Dei Principi Fondamentali Alla Luce Del Trattato Di Nizza*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia*, Giuffè, Milano, 2005, 1023 ss.

Negli anni successivi all'affare Haider, data l'assenza di grandi “minacce” alla tutela dei valori europei si perse l'attenzione sulla procedura, fino all'emergere a partire dal secondo decennio del XXI secolo dei fenomeni di c.d. *rule of law backsliding*. Tale nozione, elaborata da Laurent Pech e Kim Lane Scheppele condensa efficacemente quelle situazioni di significativo deterioramento dello Stato di diritto in alcuni Stati membri: “a process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal

successivamente, in Polonia<sup>5</sup>. Lo Stato di diritto è, infatti, uno dei valori fondanti dell'Unione di cui all'art. 2 TUE.

Nello specifico, l'art. 7, par. 1, TUE prevede che il Consiglio deliberi alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, previa approvazione del Parlamento europeo, mentre sono autorizzati a presentare la proposta motivata di attivazione della procedura il Parlamento stesso, un terzo degli Stati membri e la Commissione europea. Ai successivi paragrafi 2 e 3, l'art. 7 TUE stabilisce poi un'altra procedura, che permette al Consiglio europeo di constatare all'unanimità l'avvenuta violazione, grave e persistente, dei valori europei da parte di uno Stato membro e, successivamente, consente al Consiglio di adottare una serie di sanzioni, tra cui la sospensione del diritto di voto dello Stato membro in questione. Sono autorizzati a presentare proposta di attivazione la Commissione e un terzo degli Stati membri. Se quest'ultimo meccanismo – cosiddetto sanzionatorio – non è mai stato attivato e dunque mai divenuto oggetto delle attenzioni della Corte di giustizia, altrettanto non si può dire del “braccio preventivo” dell'art. 7 TUE.

La prima attivazione della procedura dell'art.7, par. 1, TUE è stata

checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party”. L. PECH, K.L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU* in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 3 ss, p. 8.

<sup>5</sup> Le complesse vicende che hanno portato al deterioramento dello Stato di diritto e della democrazia in Ungheria si sono sviluppate a partire dall'ascesa al governo del partito Fidesz nel 2010 e, soprattutto, dall'emanazione di una nuova Costituzione a carattere illiberale nel 2011. Si v. per una analisi della situazione ungherese: K. KOVÁCS, G. TÓTH, *Hungary's Constitutional Transformation*, in *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, 183 ss, G. HALMAI, *From a Pariah to a Model? Hungary's Rise as an Illiberal Member State of the EU*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2017, 1 ss; A. DI GREGORIO, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in *DPCE online*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.dpce.it>, 17 settembre 2018; P. BÁRD, L. PECH, *How to build and consolidate a partly free pseudo democracy by constitutional means in three steps: The 'Hungarian model, Reconnect Working Paper*, 2019, 4, disponibile al seguente indirizzo: <https://reconnect-europe.eu>.

Nel caso della Polonia il fenomeno di allontanamento dai valori europei è più recente e può essere ricostruito a partire dalla vittoria elettorale del partito Libertà e Giustizia nel 2015. Esso si è contraddistinto soprattutto per una serie di gravi attacchi all'indipendenza della magistratura. Il caso polacco si differenzia da quello ungherese anche per un maggior intervento delle istituzioni europee a difesa della *rule of law*. Per un'eccellente ricostruzione della situazione polacca, si vedano: W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford, 2019, e L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, in *Hague Journal on the Rule Law*, 2021, 13, 1 ss. Per un'analisi della risposta europea al *rule of law backsliding* polacco si rimanda, senza pretesa di esaustività, a: E. CIMIOTTA, *La prima volta per la procedura di controllo sul rispetto dei valori dell'Unione prevista dall'art. 7 TUE? Alcune implicazioni per l'integrazione europea*, in *European Papers*, 2016, 3, 1253 ss; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?* in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3, 2018, 1 ss; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.federalismi.it/>, 1° aprile 2020, 166 ss.

realizzata dalla Commissione europea nei confronti della Polonia nel dicembre 2017<sup>6</sup>. Successivamente, il 12 settembre 2018 il Parlamento europeo ha avviato la suddetta procedura nei confronti l'Ungheria, presentando la relativa proposta motivata al Consiglio<sup>7</sup>. In entrambi i casi, ad oggi nessuna decisione in merito è stata effettivamente presa<sup>8</sup>. Il ristagnare delle due procedure nelle stanze del Palazzo Europa<sup>9</sup> costituisce, invero, una eloquente conferma del carattere discrezionale delle procedure *ex art. 7 TUE* – conosciute e ancora oggi percepite come “opzioni nucleari”<sup>10</sup> – e soprattutto dell'assenza di volontà politica da parte degli Stati membri a “rimproverare” un loro pari.

Ad originare la causa in oggetto è stato il ricorso di annullamento *ex art. 263* del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) presentato dall'Ungheria avverso la risoluzione con la quale il Parlamento europeo avviava il braccio preventivo dell'art. 7 TUE. Problematica appariva per Budapest la modalità di voto utilizzata per l'approvazione della risoluzione in seduta plenaria. Ai sensi dell'art. 354 TFUE – ossia la disposizione che detta le regole di voto e di procedura relative all'art. 7 TUE – il Parlamento europeo deve deliberare secondo

<sup>6</sup> Proposta di Decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, COM/2017/0835 final.

<sup>7</sup> 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 (2017/2131(INL)). Si v. per un commento: K. BACHMANN, *Beyond the Spectacle: The European Parliament's Article 7 TEU Decision on Hungary*, in *Verfassungsblog*, disponibile al seguente indirizzo: <https://verfassungsblog.de>, 17 settembre 2018.

<sup>8</sup> Ad oggi il Consiglio Affari Generali ha svolto numerose riunioni in merito alle procedure *ex art. 7, par. 1, TUE* attivate nei confronti dell'Ungheria e della Polonia ed entrambi gli Stati sono stati più volte ascoltati. Tuttavia, nessuna significativa decisione sulla possibilità di adottare una constatazione ai sensi del suddetto articolo è stata effettivamente presa. Appare evidente, pertanto, che l'unica decisione adottata dal Consiglio in merito sia stata quella di non decidere. Per un'analisi approfondita si rimanda a: L. PECH, *Article 7 TEU: From 'Nuclear Option' to 'Sisyphian Procedure'?*, in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (a cura di) *Constitutionalism under Stress*, Oxford University Press, Oxford, 2020, 157 ss. Si consulti altresì la 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).

<sup>9</sup> Sede del Consiglio e del Consiglio europeo, dove hanno luogo le riunioni di vertice dei Ministri e dei Capi di Stato e di governo.

<sup>10</sup> Fin dalla sua inclusione nei Trattati, l'art. 7 TUE è stato largamente considerato – in ragione del suo carattere squisitamente politico e delle elevate maggioranze richieste per l'attivazione – come una “opzione nucleare”, capace di avere un effetto deterrente per la sua sola previsione, ma in concreto di impossibile attuazione. L'espressione “opzione nucleare” fu coniata dall'allora Presidente della Commissione europea José Barroso durante il suo discorso annuale sullo Stato dell'Unione il 12 Settembre 2012. Tuttavia, una simile analisi non appare veramente calzante poiché l'art. 7 dovrebbe essere considerato, senza sensazionalismi, per ciò che è realmente, ossia un importante strumento previsto dai Trattati a tutela dei valori europei. Il discorso integrale è disponibile al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH\\_12\\_596](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_12_596). Per un'analisi del carattere solo apparentemente nucleare dell'art. 7 sia permesso di rinviare a M. COLI, *Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?*, in *Perspectives on Federalism*, 3, 2018, 272 ss.

una “doppia maggioranza”: la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, rappresentanti almeno la maggioranza dei propri membri. Ed è proprio attorno alla definizione di “voti espressi” che ruota l’intero ricorso dell’Ungheria: la risoluzione del Parlamento europeo era infatti stata approvata escludendo dal conteggio le 48 astensioni, e quindi includendo solo i restanti 448 voti favorevoli e i 197 contrari.

Il presente contributo fornisce una prima considerazione critica sulla sentenza *Ungheria c. Parlamento europeo*, discutendone soprattutto i due aspetti salienti: la questione dei limiti alla giurisdizione della Corte nel controllo degli atti adottati nell’ambito della procedura all’art. 7, par. 1, TUE (par. 2) e il meccanismo di voto previsto dall’art. 354 TFUE, in particolare la nozione di voti espressi (par. 3). In chiusura si offriranno alcune osservazioni di sintesi, comprensive tanto dei valori aggiunti della sentenza, quanto delle “occasioni mancate” dalla Corte, che avrebbe potuto chiarire ulteriori aspetti procedurali dell’art. 7 TUE (par. 4).

## **2. La competenza della Corte di giustizia nelle procedure *ex art. 7 TUE* e la ricevibilità del ricorso**

La sentenza in esame rappresenta “una mosca bianca” alla luce della circoscritta competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sugli atti adottati a norma dell’art. 7 TUE. L’art. 269 TFUE limita, infatti, il controllo giurisdizionale alla “legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell’articolo 7 del trattato sull’Unione europea unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo”. Non sorprende, quindi, che il Parlamento europeo abbia contestato la competenza della Corte a conoscere il ricorso in esame proprio in forza dell’art. 269 TFUE. Ciò ha offerto l’occasione per una prima pronuncia della Corte sulla portata dell’art. 269 TFUE e altresì per affrontare la questione se la imitazione di competenza da esso prevista si applichi a qualsiasi atto adottato nell’ambito di una procedura *ex art. 7 TUE*, o solo a quelli espressamente menzionati dallo stesso articolo.

Nonostante l’art. 269 TFUE imponga condizioni più stringenti per presentare un ricorso di annullamento di quelle previste all’art. 263 TFUE – tanto *ratione materiae* quanto *ratione personae* – la Corte di giustizia ha rilevato che, poiché l’art. 269 TFUE menziona espressamente solo gli atti adottati dal Consiglio e dal Consiglio europeo nelle procedure *ex art. 7 TUE*, le risoluzioni del Parlamento europeo, adottate nell’ambito della medesima procedura, non sono sottratte alla competenza generale della Corte<sup>11</sup>. Poiché, come da

<sup>11</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punti 32-33.

giurisprudenza costante<sup>12</sup>, le limitazioni alla competenza della Corte sono da interpretare restrittivamente, l'art. 269 TFUE consente ad essa di pronunciarsi sul ricorso presentato dall'Ungheria. Analogamente, si dovrebbe concludere che altrettanto vale per gli atti adottati dalle altre istituzioni europee che avviano una delle procedure dell'art. 7 TUE, incluse le proposte motivate presentate dalla Commissione europea o da un terzo degli Stati membri.

La Corte ha perciò fatto una scelta verso una maggiore tutela giurisdizionale, con l'intento di rafforzare ulteriormente quella Unione fondata sullo Stato di diritto che, sin dalla nota pronuncia in *Les Verts*<sup>13</sup> – espressamente richiamata nella sentenza<sup>14</sup> – richiede innanzi tutto un effettivo controllo della legittimità degli atti adottati delle istituzioni dell'UE.

Quanto alla ricevibilità del ricorso di annullamento presentato dall'Ungheria, si trattava di valutare se la risoluzione del Parlamento europeo fosse un atto impugnabile *ex art.* 263 TFUE, ossia se producesse effetti giuridici vincolanti. La Corte conclude positivamente basandosi esclusivamente sul protocollo n. 24 ai Trattati<sup>15</sup>, ai sensi del quale l'avvio dell'art. 7, par. 1, TUE consente l'ammissibilità delle domande di asilo presentate dai cittadini dello Stato membro interessato da suddetta procedura in un altro Stato membro. Tale disposizione rappresenta una deroga al principio generale secondo cui gli Stati membri si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di asilo. La Corte ha osservato che la risoluzione “modifica, quindi, nei rapporti tra Stati membri, la situazione dell'Ungheria nel settore del diritto d'asilo”<sup>16</sup> ed ha rigettato la tesi dell'atto intermedio, espressivo di una posizione provvisoria, avanzata dal Parlamento europeo. Difatti, quandanche quest'ultimo fosse chiamato ad approvare la successiva constatazione del Consiglio ai sensi dell'art. 7, par.1, TUE – posizione che il Consiglio non è tenuto a prendere<sup>17</sup> – tale ulteriore posizione del Parlamento europeo sarebbe relativa alla valutazione della situazione in Ungheria operata del Consiglio. Si tratterebbe dunque, di una posizione su un atto diverso dalla risoluzione adottata dallo stesso Parlamento per avviare la procedura. Inoltre, poiché la proposta motivata produce degli effetti giuridici propri, un eventuale ricorso di

<sup>12</sup> Principio che la Corte ha affermato spesso, soprattutto in ambito PESC. Si v. ad esempio le sentenze CGUE: causa C-72/15, *Rosneft*, 5 maggio 2017, EU:C:2017:236, punto 74 e causa C-455/14, *P e H c. Consiglio*, 19 luglio 2016, EU:C:2016:569, punto 40.

<sup>13</sup> CGUE, causa 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, 23 aprile 1986, EU:C:1986:166.

<sup>14</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 34.

<sup>15</sup> Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

<sup>16</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 40.

<sup>17</sup> Trattasi di uno dei limiti delle procedure dell'art. 7 TUE, che ne vanno ad aumentare la aleatorietà e il carattere squisitamente politico. Come ci ricordano, tristemente, anche i fatti dell'attualità. V. *supra*, nota 10.

annullamento contro la successiva constatazione del Consiglio non permetterebbe di annullare, allorché prodotti, tali effetti. Difatti, la Corte ricorda che “un atto intermedio che produce effetti giuridici autonomi può essere oggetto di un ricorso di annullamento qualora non sia possibile porre rimedio ai suoi vizi nell’ambito di un ricorso avverso la decisione finale”<sup>18</sup>.

Anziché fermarsi all’esame del protocollo n. 24, ben avrebbe fatto la Corte a reiterare quanto stabilito nella precedente sentenza *LM* (C-216/18)<sup>19</sup>, ovvero che il solo avvio della procedura *ex art. 7, par.1, TUE* nei confronti uno Stato membro – sebbene non sufficiente a sospendere automaticamente l’esecuzione di ogni mandato di arresto europeo proveniente da tale Stato<sup>20</sup> –, costituisce un elemento “di particolare rilevanza” nella valutazione relativa alla non esecuzione di un mandato di arresto europeo nel caso in cui nello Stato membro di emissione vi sia un rischio reale di violazione dei diritti fondamentali<sup>21</sup>. L’Ungheria e il Parlamento avevano infatti utilizzato – ciascuno a proprio favore – la suddetta sentenza per avvalorare la tesi della produzione, o meno, di effetti giuridici vincolanti. Anche l’Avvocato generale Bobek nelle proprie Conclusioni alla causa in esame aveva rilevato che una proposta motivata ai sensi dell’art. 7, par. 1, TUE non può essere priva di effetti giuridici anche perché si tratta di un documento “che potrebbe essere legittimamente utilizzato [dal giudice penale di uno Stato membro] per rimuovere una serie di obblighi chiave di diritto primario e derivato degli Stati membri”<sup>22</sup>. Sottolineando il ruolo della proposta motivata nell’ambito della cooperazione giudiziaria orizzontale, la Corte avrebbe aggiunto un argomento a sostegno del valore vincolante della suddetta, ribadendo al contempo l’importanza di considerare

<sup>18</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 46.

<sup>19</sup> CGUE, *LM*, cit.

<sup>20</sup> Il considerando 10 della Decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato di arresto europeo precisa che “l’attuazione di tale meccanismo può essere sospesa solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all’articolo [2 TUE], constatata dal Consiglio in applicazione dell’articolo 7, paragrafo [2], dello stesso Trattato, e con le conseguenze previste al paragrafo [3] dello stesso articolo.” Poiché questo effetto scaturisce solo dalla constatazione di cui all’art. 7, par. 2, TUE, la Corte ha precisato che un’autorità giudiziaria può rifiutarsi di eseguire un mandato d’arresto europeo emesso da uno Stato membro oggetto di una proposta motivata *ex art. 7, par. 1, TUE* solo in circostanze eccezionali, ossia qualora essa accerti “che vi sono motivi seri e comprovati per ritenere che la persona oggetto di tale mandato d’arresto europeo corra, a seguito della sua consegna all’autorità giudiziaria emittente, un rischio reale di violazione del suo diritto fondamentale a un giudice indipendente e, pertanto, del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo”. CGUE, *LM*, cit., punto 73. Sul c.d. doppio test elaborato dalla Corte nella sentenza *LM* si v. anche *infra*, nota 23.

<sup>21</sup> *Ibid.*, punto 61. V. dottrina citata *supra*, nota 2.

<sup>22</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Bobek, presentate il 3 dicembre 2020, in *Ungheria c. Parlamento europeo*, C-650/18, punto 113.

l'avvio di tale procedura ai fini del cd. doppio test stabilito in *LM*<sup>23</sup>.

Dopo aver chiarito che la proposta motivata è un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE, la Corte ha tuttavia ristretto il perimetro del proprio controllo giurisdizionale, tenendo conto dell'art. 269 TFUE. Innanzitutto, per quanto riguarda i legittimati attivi: poiché l'art. 269 consente al solo Stato membro interessato da una procedura *ex art. 7 TUE* di presentare ricorso contro gli atti adottati dal Consiglio e dal Consiglio europeo, la Corte ha ritenuto che lo stesso limite valga per l'impugnazione della proposta motivata. Pertanto, solo l'Ungheria era legittimata a presentare il ricorso contro la risoluzione del Parlamento europeo. In secondo luogo, e analogamente, anche i limiti *ratione materiae* alla giurisdizione della Corte *ex art. 269 TFUE* si applicano al ricorso di annullamento presentato contro la proposta motivata di attivazione del braccio preventivo dell'art. 7 TUE, dal momento che un'interpretazione diversa "priverebbe in gran parte del loro effetto utile le condizioni specifiche sancite dall'articolo 269 TFUE"<sup>24</sup>. La Corte ha voluto quindi evitare che un ricorrente non legittimato a chiedere l'annullamento della constatazione di cui all'art. 7, par. 1, TUE possa impedire al Consiglio di adottare tale atto contestando la relativa proposta motivata, e per un per un motivo diverso da quelli che, secondo l'art. 269 TFUE, possono essere dedotti ai fini dell'annullamento della constatazione. Altrettanto non aveva fatto l'Avvocato generale nelle proprie Conclusioni, dove aveva ritenuto applicabile alla proposta motivata un controllo giurisdizionale pieno<sup>25</sup>.

La scelta della Corte non è affatto priva di conseguenze. Innanzitutto, non è ben chiaro perché essa abbia optato per un "*self-restraint*" sull'avvio delle procedure *ex art. 7 TUE*, limitando la propria competenza alle sole questioni procedurali, con la conseguenza – già segnalata in dottrina – di creare una "versione ibrida" degli artt. 263 e 269 TFUE<sup>26</sup>. E ciò soprattutto dopo che la Corte stessa aveva chiarito la differenza tra una proposta motivata del Parlamento europeo ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE e la successiva constatazione di un

<sup>23</sup> Nella sentenza *LM* la Corte ha stabilito che l'autorità giudiziaria di esecuzione può astenersi dall'invio di una persona oggetto di un MAE qualora nel paese richiedente ci siano carenze generalizzate tali da precludergli il suo diritto fondamentale a un equo processo. Tuttavia, a tal fine l'autorità giudiziaria di emissione deve effettuare un doppio test: determinare innanzitutto "l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo, connesso a una mancanza di indipendenza dei giudici [dello] Stato membro [richiedente], a causa di carenze sistemiche o generalizzate in quest'ultimo Stato" e, successivamente "valutare, in modo concreto e preciso, se, nelle circostanze del caso di specie, esistono motivi seri e comprovati per ritenere che, in seguito alla sua consegna allo Stato membro emittente, il ricercato corra tale rischio". V. CGUE, *LM*, cit., punti 60-68.

<sup>24</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., 54.

<sup>25</sup> V. analisi ai punti 123 ss delle Conclusioni.

<sup>26</sup> X. GROUSSOT, A. ZEMSKOVA, *Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in *EU Law Live*, disponibile all'indirizzo: <https://eulawlive.com>, 7 giugno 2021.

rischio di violazione grave dei valori europei ad opera del Consiglio, nonché alla luce degli effetti giuridici propri della prima. Ciò si pone altresì in contrasto con la – precedentemente enfatizzata – esigenza di assicurare la tutela giurisdizionale, dal momento che il controllo giurisdizionale pieno è anzitutto una garanzia per lo Stato membro oggetto di una delle procedure dell’art. 7 TUE. Pare che la Corte abbia voluto assecondare le paure degli Stati membri – ben espresse dall’art. 269 TFUE – circa un suo controllo sulle scelte politiche operate in seno al Consiglio, creando però il rischio che una proposta motivata che, benché figlia di una attivazione strumentale da parte di alcuni Stati membri – e potenzialmente in contrasto con gli stessi valori di cui all’art. 2 TUE – non potrebbe essere censurabile da parte della Corte di giustizia<sup>27</sup>. La riduzione dei soggetti legittimati ad agire al solo Stato membro interessato va valutata in simili termini dal momento che tutti gli Stati membri sono ricorrenti privilegiati ai sensi dell’art. 263 TFUE. Tuttavia, non si vede perché un altro Stato membro o un’istituzione, stante il carattere altamente politico e sanzionatorio delle procedure dell’art. 7, dovrebbe contestare un atto adottato in tale ambito pur non essendo da esso direttamente interessato, tranne forse nel sopracitato caso di attivazione strumentale.

### **3. Le questioni di merito: sulla violazione della procedura di voto**

La Corte è poi entrata nel merito del ricorso, facendo luce su alcune (ma non tutte) dibattute questioni procedurali riguardanti l’art. 354 TFUE. Avendo escluso che la risoluzione del Parlamento europeo possa essere annullata per motivi diversi da quelli indicati nell’art. 269 TFUE, la Corte ha proceduto ad esaminare solo due dei quattro motivi presentati dal governo di Budapest – quelli relativi alla definizione di “voti espressi” –, rigettando gli altri perché non concernenti la violazione di una norma di carattere procedurale.

A parere del governo ungherese, non conteggiando le astensioni tra i voti espressi, la risoluzione del Parlamento europeo violava tanto l’art. 354, quarto comma, TFUE<sup>28</sup> quanto il regolamento interno del Parlamento, il cui art. 178 par. 3, stabilisce che “per l’approvazione o la reiezione di un testo entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro, salvo nei casi in cui i Trattati prevedano una maggioranza specifica”. La Corte ha analizzato solo la questione relativa all’art. 354 TFUE, argomentando che la disposizione del regolamento interno “non può essere considerata una norma di carattere

<sup>27</sup> Pertanto, a parere di chi scrive, sarebbe auspicabile, in una prospettiva *de jure condendo*, l’abrogazione dell’art. 269 TFUE.

<sup>28</sup> Ai sensi del quale “Ai fini dell’articolo 7 del trattato sull’Unione europea, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono”.

procedurale prevista dall'articolo 7 TUE"<sup>29</sup> – ragionamento comunque discutibile, visto che tale disposizione è destinata ad essere applicata anche alle votazioni del Parlamento nell'ambito di una procedura *ex art. 7*. La Corte ha poi concluso che, in assenza di una definizione espressa dei Trattati, il termine "voti espressi" è una nozione autonoma di diritto dell'Unione che deve essere interpretata in conformità al suo significato nel linguaggio corrente, ossia come comprensiva "solo [del]la manifestazione di un voto positivo o negativo"<sup>30</sup>. Come chiarito dall'Avvocato generale, astensioni e voti espressi "si escludono a vicenda", poiché mentre le prime indicano una rinuncia formale al voto, i secondi rappresentano l'effettiva manifestazione di un punto di vista<sup>31</sup>. E ciò spiega l'assenza di una precisazione quale quella contemplata al primo comma dell'art. 354 TFUE in merito al non conteggio delle astensioni dei rappresentanti degli Stati nel Consiglio o nel Consiglio europeo, poiché, nel caso della proposta motivata, essa è già implicita nella nozione di "voti espressi"<sup>32</sup>.

Ciononostante, poiché l'art. 354 TFUE impone al Parlamento europeo una doppia maggioranza per l'approvazione della proposta motivata *ex art. 7, par. 1, TUE*, la Corte ha ritenuto che le astensioni vadano prese in considerazione al fine di verificare che i voti favorevoli rappresentino la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento. Si tratta quindi di distinguere i sistemi di voto che impongono la maggioranza dei membri di un'istituzione<sup>33</sup> da quelli che invece si basano sul raggiungimento della maggioranza dei voti espressi: solo nel primo caso le astensioni saranno prese in considerazione per il calcolo della maggioranza.

L'Ungheria aveva altresì sostenuto che l'art. 354 TFUE era da interpretare alla luce dei valori europei di cui all'art. 2 TUE ed in particolare i principi di democrazia e di parità di trattamento, a suo parere non sufficientemente rispettati nella procedura di voto della risoluzione impugnata. Tale motivo appare quantomeno curioso alla luce delle misure adottate dal governo magiaro negli ultimi anni e volte alla creazione di uno "stato illiberale"<sup>34</sup>, impossibile da

<sup>29</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 77. L'Avvocato generale Bobek aveva invece analizzato nel merito la questione della compatibilità della modalità di voto con l'art. 178 del regolamento interno, concludendo però nel senso di rigettare il motivo. Difatti, a parere dell'Avvocato generale, tale disposizione non può essere interpretata nel senso di obbligare l'inclusione delle astensioni nel calcolo dei voti espressi, presentando essa solo un'apertura alla possibilità del Parlamento europeo di disporre altrimenti in caso di maggioranze specifiche. Si v. i punti 131-134 delle Conclusioni.

<sup>30</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 84.

<sup>31</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, cit., punto 130.

<sup>32</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 93.

<sup>33</sup> È questo il caso della procedura di voto del Consiglio in seno all'art. 7, par. 1, TUE, come precisato dalla stessa Corte al punto 89 della sentenza.

<sup>34</sup> Nota espressione utilizzata direttamente da Viktor Orbán durante un discorso in Romania nel 2014 per caratterizzare il proprio modello di nazione e differenziarlo dalla liberaldemocrazia, secondo cui "Hungarian nation is not a simple sum of individuals, but a community that needs to be organized,

riconciliare con i valori europei di cui all'art. 2 TUE. La Corte – dopo aver enfatizzato che l'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa sancito all'art. 10 TUE –, ha ritenuto infondate le argomentazioni dell'Ungheria sulla contrarietà del non conteggio delle astensioni al principio di democrazia in quanto i membri del Parlamento europeo hanno piena libertà nel decidere se astenersi o meno dal voto, e la loro decisione è stata comunque considerata ai fini del calcolo della maggioranza dei membri componenti il Parlamento. Anche il principio della parità di trattamento non risulta violato in quanto “tutti i membri del Parlamento hanno beneficiato delle stesse opzioni in occasione del voto sulla risoluzione impugnata”<sup>35</sup>.

L'Avvocato generale Bobek, non avendo limitato i motivi di ricorso *ex art.* 263 TFUE alla luce dell'art. 269 TFUE, aveva proceduto ad esaminare tutti e quattro i motivi presentati dall'Ungheria. Vale la pena sottolineare che con il suo quarto motivo il governo di Budapest aveva contestato l'utilizzo delle procedure di infrazione concluse a proprio carico a fondamento della proposta motivata, poiché in tal modo venivano violati i principi di leale cooperazione, buona fede, certezza del diritto e legittimo affidamento<sup>36</sup>. Come era prevedibile, l'Avvocato generale ha ritenuto il motivo infondato poiché l'art. 7 TUE non pone limitazioni di sorta ai motivi ed elementi da prendere in esame ai fini di una proposta motivata. Tuttavia, è inevitabile chiedersi se la Corte, rispondendo sul punto, avrebbe colto la palla al balzo per chiarire una volta per tutte il rapporto intercorrente tra i procedimenti per inadempimento (artt. 258-260 TFUE) e l'art. 7 TUE. Sebbene a partire dalla sentenza *Associação Sindical*<sup>37</sup> e

strengthened and developed, and in this sense, the new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead”. Il discorso integrale tradotto in inglese è disponibile su Hungarian Spectrum, all'indirizzo: <https://hungarianspectrum.org>.

<sup>35</sup> CGUE, *Ungheria c. Parlamento europeo*, cit., punto 99.

<sup>36</sup> Il secondo motivo, di minore interesse e velocemente rigettato dall'Avvocato generale Bobek, verteva invece sulla violazione del principio di certezza del diritto perché il Presidente del Parlamento europeo non aveva richiesto il parere della commissione affari costituzionali del Parlamento (AFCO) sull'applicazione dell'art. 178 del regolamento interno. Tuttavia, come precisato dall'Avvocato generale “il regolamento del Parlamento non contiene alcun obbligo di consultare la commissione AFCO, in circostanze come quelle di cui alla presente causa, al fine di interpretare le regole di voto”. Si v. il punto 42 delle Conclusioni.

<sup>37</sup> CGUE, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 febbraio 2018, EU:C:2018:117. In tale sentenza la Corte di giustizia, nel tentativo di rendere operativo l'art. 2 TUE, ha interpretato estensivamente l'art. 19(1) TUE stabilendo che esso richiede agli Stati membri di assicurare la piena tutela giurisdizionale effettiva e, pertanto, l'indipendenza dei propri tribunali nazionali, indipendentemente dal fatto che essi attuino il diritto dell'Unione nel caso concreto. Si v. per un commento, *ex plurimis*: L. PECH, S. PLATON, *Judicial Independence Under threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case (Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 27 February 2018, EU:C:2018:117)*, in *Common Market Law Review*, 2018, 55, 1827 pp; M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: How Portuguese judges came to the rescue*

delle successive pronunce in *Commissione c. Polonia I e II*<sup>38</sup>, la Corte abbia aperto al *judicial enforcement* dei valori di cui all'art. 2 TUE attraverso la procedura di infrazione – anche in caso di precedente avvio della procedura *ex art. 7, par. 1 TUE*<sup>39</sup> –, essa avrebbe anche potuto accogliere espressamente la posizione dell'Avvocato generale Tanchev per il quale gli artt. 258 TFUE e 7 TUE “non si escludono vicendevolmente” ma “istituiscono procedure separate e possono essere invocati simultaneamente”, poiché hanno ambiti di applicazione e scopi distinti<sup>40</sup>. Difatti mentre il primo è un meccanismo giuridico con ambito di applicazione che coincide con quello del diritto dell'Unione, l'art. 7 TUE costituisce una procedura dal carattere politico, il cui ambito di applicazione investe tutte le aree di azione degli Stati membri, a prescindere dall'attribuzione di competenze all'Unione operata dai Trattati<sup>41</sup>. Un simile intervento avrebbe ulteriormente rafforzato la legittimità delle *values-related infringement procedures* avviate dalla Commissione contro l'Ungheria e la Polonia<sup>42</sup>, nonché

*of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, in European Constitutional Law Review, 2018, 4, 622 ss; M. PARODI, Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juízes Portugueses, in European Papers, 2018, 3, 985 ss.*

<sup>38</sup> Mi riferisco alle due procedure di infrazione contro la Polonia per la violazione dell'art. 19, par. 1, TUE in ragione delle misure di pensionamento anticipato dei giudici della Corte Suprema (C-619/18, EU:C:2019:531) e dei tribunali ordinari (C-192/18, EU:C:2019:924). Si v. per un'analisi di questa giurisprudenza: P. BÁRD, A. SLEDZINSKA-SIMON, *On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2020, 57, 1555 ss; P. BOGDANOWICZ, M. TABOROWSKI, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: The Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, 16, 306 ss; M. BONELLI, *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una fase per la tutela dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, 234 ss; M. FERRARA, *Commissione europea contro Polonia, atto secondo. La Corte di giustizia ancora a difesa dell'indipendenza dei magistrati polacchi e della Rule of Law*, in *DPCE Online*, 2020, 42, 899 ss; M. COLI, *The Judgment of the CJEU in Commission v. Poland II (C-192/18): the resurgence of infringement procedures as a tool to enforce the rule of law?*, in *Diritti Comparati*, disponibile all'indirizzo: <https://www.diritticomparati.it>, 21 novembre 2019.

<sup>39</sup> Dichiarandosi competente a conoscere della violazione dell'indipendenza delle corti polacche –nonostante fosse già pendente contro la Polonia una procedura *ex art. 7, par. 1, TUE* avente ad oggetto anche le stesse violazioni al centro delle procedure di infrazione –, la Corte, pur non accogliendo espressamente le conclusioni dell'Avvocato generale, ha implicitamente riconosciuto che l'art. 258 TFUE non costituisce *lex specialis* rispetto alle procedure *ex art. 7, par. 1, TUE*.

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Tanchev, presentate l'11 aprile 2019, in *Commissione c. Polonia*, C-619/18, punto 50.

<sup>41</sup> Le procedure *ex art. 7 TUE* sono infatti “horizontal and general in scope”. *Cfr.* Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione, COM(2003) 606, 15 ottobre 2003.

<sup>42</sup> Sull'utilizzo strategico della procedura di infrazione a tutela della *rule of law* si v. K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2020, 29, 3 ss.

delle altre iniziative a tutela dello Stato di diritto, tra cui il nuovo meccanismo di condizionalità approvato a dicembre 2020<sup>43</sup>. Ungheria e Polonia hanno infatti presentato un ricorso di annullamento contro tale strumento, lamentando proprio la creazione di un meccanismo parallelo alle procedure dell'art. 7 TUE, che, a loro avviso, violerebbe quest'ultima disposizione *bypassandola*<sup>44</sup>. A parere di chi scrive, la differenza tra strumenti politici e giuridici di *enforcement* dei valori europei può applicarsi analogamente alle altre procedure, comprese quelle a tutela del bilancio dell'Unione. Considerando l'inerzia della Commissione nell'utilizzare il meccanismo di condizionalità – assai criticata in dottrina, ma anche dallo stesso Parlamento europeo<sup>45</sup> –, la Corte, accogliendo espressamente la posizione dell'Avvocato generale Tanchev, avrebbe potuto mandare un segnale anche nel senso dell'adeguatezza di tale misura.

#### 4. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto esposto, si possono tracciare alcune considerazioni conclusive sulla sentenza esaminata. Indubbiamente, essa avrà un impatto più sul piano teorico ed ermeneutico che su quello pratico: la Corte ha ritenuto valida la risoluzione del Parlamento europeo, ma, a causa del ristagnare delle

<sup>43</sup> Regolamento 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. Per un'analisi si rimanda a: G. HALMAI, *The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 117 ss; M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, 695 ss; M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, 2020, 1 ss.

<sup>44</sup> CGUE, cause riunite C-156/21 e C-157/21, *Ungheria e Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, pendente. Si v. in particolare i motivi del ricorso proposto dall'Ungheria l'11 marzo 2021, disponibile all'indirizzo <https://curia.europa.eu>.

<sup>45</sup> In occasione del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, durante il quale i leader europei hanno finalmente raggiunto un accordo sul regolamento di condizionalità, la Commissione europea si è impegnata a adottare delle linee guida sulle modalità e metodologie di applicazione del regolamento, le quali saranno finalizzate successivamente alla sentenza relativa al ricorso di annullamento presentato contro il regolamento stesso da Ungheria e Polonia. *Cfr.* Conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020. Pertanto, ad oggi il regolamento rimane inattuato, nonostante il Parlamento europeo abbia “minacciato” l'avvio di un ricorso in carenza *ex art.* 265 TFUE contro la Commissione. *Cfr.* Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del regolamento 2020/2092 relativo alla condizionalità, 2021/2711(RSP) e la successiva Lettera del Presidente del Parlamento Europeo Sassoli alla Presidente della Commissione von der Leyen, “la Commissione applichi il regolamento sullo stato di diritto” del 23 giugno 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu>. Anche buona parte della dottrina si è espressa negativamente rispetto alla decisione della Commissione di posticipare l'utilizzo del meccanismo di condizionalità: A. ALEMANNI, M. CHAMON: *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog*, disponibile al seguente indirizzo: <https://verfassungsblog.de>, 11 dicembre 2020 e K. L. SCHEPPELE, L. PECH, S. PLATON, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, disponibile al seguente indirizzo: <https://verfassungsblog.de>, 13 dicembre 2020.

procedure dell'art. 7, par. 1, TUE, difficilmente ad essa farà seguito una costatazione del Consiglio a norma dello stesso articolo. Inoltre, è doveroso segnalare che la proposta motivata del Parlamento europeo è ormai obsoleta: dal settembre 2018 ad oggi l'Ungheria ha posto in essere una serie di ulteriori misure liberticide e antidemocratiche, sfruttando anche la situazione pandemica da COVID-19 per incrementare ulteriormente la sfera di arbitrarietà dell'esecutivo<sup>46</sup>.

Intervenendo sulla portata dell'art. 269 TFUE, la Corte si è riservata uno spazio di giudizio sugli atti adottati nell'ambito di una procedura dell'art. 7 TUE diversi da quelli del Consiglio e Consiglio europeo: ciò è da salutare con favore in ragione di una più ampia tutela giurisdizionale, garanzia *in primis* dello Stato membro interessato, ma anche elemento fondamentale di un'Unione fondata sullo Stato di diritto. Tuttavia, per le ragioni sulle quali ci si è soffermati sopra, la decisione di limitare la propria competenza *ex art.* 263 TFUE alla luce dell'art. 269 TFUE è condivisibile solo in parte.

Anche l'attribuzione di effetti giuridici rilevanti alla proposta motivata del Parlamento europeo con riferimento al Protocollo 24 è da valutare positivamente, perché attribuisce rilievo ad una conseguenza dell'attivazione del braccio preventivo dell'art. 7 TUE – la possibilità di uno Stato membro di esaminare le domande di asilo dei cittadini magiari – non sufficientemente esplorata e dibattuta in dottrina.

Tuttavia, la sentenza in esame ci consegna anche una serie di occasioni mancate. Già si è detto dell'omesso riferimento all'impatto della proposta motivata del Parlamento europeo sulla fiducia reciproca, in particolare sui meccanismi di cooperazione giudiziaria orizzontale, nonché – a causa del *self-restraint* sulla propria competenza – del mancato chiarimento della Corte in merito a portata e scopo delle procedure *ex art.* 7 TUE rispetto agli altri strumenti a tutela dei valori europei. Né la Corte ha offerto sostegno sulla interpretazione, auspicata da autorevole dottrina<sup>47</sup>, dell'art. 354 TFUE quale norma che consentirebbe la contemporanea esclusione di due Stati membri dal voto all'unanimità *ex art.* 7,

<sup>46</sup> Si v. per un'analisi dell'ulteriore deterioramento della *rule of law* in Ungheria a seguito della pandemia da COVID-19: S. BENVENUTI, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «Sulla protezione contro il coronavirus»*, in *SIDIBlog*, disponibile all'indirizzo: <http://www.sidiblog.org>, 7 aprile 2020; P. BÁRD, S. CARRERA *Showing true illiberal colours—Rule of law vs Orbán's pandemic politics*, in *CEPS Policy Insights*, 2020, 1 ss; T. DRINÓCZI, A. BIEN-KACAŁA, *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 8, 171 ss.

<sup>47</sup> V. K.L. SCHEPPELE, R. D. KELEMEN, *Defending Democracy in EU Member States: Beyond Article 7 TEU*, In F. BIGNAMI (a cura di), *Eu Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 413 ss e D. KOCHENOV, *Article 354 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019, 2081 ss.

par. 2, TUE in seno al Consiglio europeo qualora tale procedura sia contemporaneamente attivata contro entrambi. Ciò impedirebbe ad un'alleanza di due paesi quali Polonia e Ungheria di impedire l'applicazione del meccanismo sanzionatorio dell'art. 7 TUE proteggendosi a vicenda. A parere di chi scrive, non solo tale tesi è particolarmente controversa – stante la formulazione letterale dell'art. 354 TFUE che parla al singolare di “Stato membro in questione” –, ma sarebbe andata ben al di là dell'oggetto del ricorso presentato dall'Ungheria. Tuttavia, è innegabile che, alla luce della inevitabile sporadicità delle pronunce della Corte sull'art. 7 TUE, un chiarimento in questo senso avrebbe rappresentato un interessante sviluppo.

In chiusura si può notare come la Corte di giustizia – che da diversi anni ci ha abituato ad un significativo *judicial activism* quando si tratta della difesa dei valori europei – abbia consegnato una sentenza un po' “sottotono”, definendo i confini del proprio raggio d'azione sulle procedure dell'art. 7 TUE in modo più ampio di quanto previsto dall'art. 269 TFUE, ma comunque volando basso, probabilmente alla luce della natura altamente politica di queste ultime. Ci si potrebbe legittimamente chiedere se tale atteggiamento timido verrà mantenuto anche nella prossima – e altrettanto importante e attesa – decisione sulla validità del regolamento che istituisce il meccanismo di condizionalità. Si è già detto di come la Corte avrebbe potuto enfatizzare la legittimità di tale strumento differenziando opportunamente l'art. 7 TUE dalle altre procedure per l'*enforcement* dei valori europei. In vista della prossima pronuncia si potrebbe altresì riflettere sul futuro utilizzo del ragionamento operato dalla Corte nella sentenza in esame in merito alla possibilità di impugnare un atto intermedio. Che ciò si applichi anche ad un altro atto dai dubbi effetti vincolanti ben noto alla dottrina, ossia le conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 dove quest'ultimo “conviene” su una serie di istruzioni destinate a vincolare le altre istituzioni – in particolare la Commissione – nell'interpretazione e applicazione del regolamento di condizionalità<sup>48</sup>? Come accade ormai (troppo) frequentemente quando si tratta della tutela della *rule of law* europea, non ci resta che aspettare una nuova pronuncia da Lussemburgo.

<sup>48</sup> V. *supra*, nota 45. Sebbene abbiano reso possibile l'adozione del regolamento sulla condizionalità, le Conclusioni del Consiglio europeo lo hanno fatto al prezzo di “vincolare” la Commissione al rispetto di una serie di “istruzioni” su come (e quando) attuare il meccanismo di condizionalità. In risposta, il Parlamento europeo aveva valutato la possibilità di presentare un ricorso di annullamento contro le suddette conclusioni, ma ha cambiato idea a seguito del parere negativo del proprio servizio giuridico. Cfr. A. ALEMANNI, *The EU Parliament's Abdication on the Rule of Law (Regulation)*, in *Verfassungsblog*, disponibile al seguente indirizzo: <https://verfassungsblog.de>, 25 febbraio 2021.