

La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?

di Aldo Ligustro

1. – Il voto del Parlamento europeo sul c.d. rapporto Sargentini (dal nome dell'europarlamentare relatore) del 12 settembre scorso, con cui si chiede al Consiglio europeo di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori su cui si fonda l'Unione, ha comprensibilmente ricevuto grande attenzione da parte della dottrina e dei media, trattandosi di "un evento quasi epocale": il primo caso di attuazione, su iniziativa del PE, dell'art. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Tuttavia, moltissimi dei commenti apparsi, almeno quelli di stampo giornalistico, e persino alcuni interventi di parlamentari italiani durante il dibattito svoltosi alla Camera dei Deputati tra il 25 e il 27 settembre circa la posizione da assumere in merito dal Governo italiano, tendono a sminuire la portata dell'"evento", conferendogli un valore meramente simbolico, oppure un importante valore politico, destinato comunque a rimanere privo di conseguenze concrete. Ciò perché, per perfezionare la procedura e arrivare a sanzionare il Governo ungherese, occorrerebbe il voto unanime del Consiglio: un'impresa impossibile già solo considerando il veto annunciato dal Governo polacco, fedele alleato di Orbàn, il Primo ministro magiaro, cui verosimilmente si affiancherebbero gli altri membri del *Gruppo di Visegrád* (Repubblica Ceca e Slovacchia). Dal lato opposto, non manca chi, forse strumentalmente, enfatizza eccessivamente la portata della risoluzione del PE, attribuendole direttamente l'effetto di attivare sanzioni nei confronti dell'Ungheria, considerate alla stregua di una aggressione politica, un attacco alla sovranità del governo di un membro dell'UE, legittimato dall'investitura del voto popolare (lo stesso Orbàn, durante la discussione del 12 settembre nel PE, l'ha definita "un insulto al popolo ungherese"). Si tratta, però, di valutazioni superficiali, basate su una scarsa considerazione, o conoscenza, del contenuto dell'art. 7 TUE, che prevede due procedure distinte, a loro volta articolate in più fasi, aventi caratteristiche molto diverse (a partire dalle maggioranze richieste nei rispettivi procedimenti deliberativi), mai comunque di rilevanza politica e giuridica.

Ciò premesso, non intendiamo approfondire nel merito la questione della violazione da parte dell'Ungheria dei valori fondanti dell'Unione né ricostruire il contenuto della risoluzione votata dal Parlamento europeo, per soffermarci,

piuttosto, sull'utilità e sulle potenziali conseguenze dell'iniziativa del PE (sugli aspetti sostanziali del rapporto Sargentini, basti qui sottolineare come esso, coerentemente con quanto richiesto dall'art. 7, non considera singoli provvedimenti, ma denuncia il rischio "sistemico", per i valori fondanti dell'Unione europea, derivante da numerosi aspetti critici relativi alle riforme costituzionali e normative promosse dal Governo di Viktor Orbán (in proposito rinviamo all'interessante analisi contenuta nel lavoro di A. Di Gregorio dal titolo *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, pubblicato sul sito dell'Associazione della nostra *Rivista*). A tal fine, può essere utile ricordare brevemente il contenuto e le finalità dell'art. 7 TUE (mentre per maggiori approfondimenti si veda, tra la manualistica più recente, U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed., 2017, 38 ss.; e, più ampiamente, anche se con riferimento alla normativa antecedente il Trattato di Lisbona, I. Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, 57 ss., e G.M. Ruotolo, *Le sanzioni dell'Unione Europea contro la violazione dei principi fondamentali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Annali dell'Università degli Studi di Foggia, Facoltà di Giurisprudenza*, Milano, 2005, 1023 ss.; v. infine, di recente, B. Nascimbene, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus.it rivista*).

2. – L'art. 7 TUE contempla, come risaputo, un meccanismo di controllo e sanzione delle gravi violazioni dei valori sui quali si fonda l'Unione europea, indicati all'art. 2 TUE (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 alle minoranze) e dichiarati «comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne». L'accoglimento di tali valori ha peraltro per l'Unione una duplice valenza, "interna" ed "esterna": da un lato, costituisce un requisito necessario per farne parte (art. 49 TUE); dall'altro, è ad essi che si ispira anche l'azione esterna dell'Unione, che si prefigge di promuoverli nel resto del mondo (art. 3, par. 5 e art. 21, par. 1 TUE).

Sul piano interno, l'Unione non si limita ad esigere il rispetto dei valori dell'art. 2 ai fini dell'ammissione, ma, realisticamente, prevede l'ipotesi che uno Stato membro subisca, da questo punto di vista, una involuzione successiva (U. Villani, *op. cit.*, 37). Di qui l'esigenza di predisporre un meccanismo di controllo e sanzione disciplinato attualmente, dopo il Trattato di Lisbona del 2007, dall'art. 7 TUE e inserito per la prima volta, con connotati parzialmente diversi, dal Trattato di Amsterdam del 1997 e modificato da quello di Nizza del 2001. Nell'attuale versione, il meccanismo si articola, come si diceva, in due procedure distinte, di cui, rispettivamente, all'art. 7, par. 1 e all'art. 7, parr. 2-7.

La procedura *ex art. 7 par. 1*, introdotta solo col Trattato di Nizza (vedremo in seguito per quali ragioni e a quale scopo), e definita di "preallarme" o di "avviso preventivo" (rispetto al verificarsi di una violazione grave), quella a cui appunto il PE ha fatto ricorso lo scorso 12 settembre, può essere azionata, oltre che dal Parlamento, anche da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione, e serve a chiedere al Consiglio di constatare «che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2». A tal fine, il

Consiglio non ha bisogno dell'unanimità, «deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi Membri previa approvazione del Parlamento europeo». Contrariamente a quanto molti hanno mostrato di credere, una delibera del genere appare dunque tutt'altro che impossibile, anche se restano da valutarne i possibili effetti, specie qualora la stessa non dovesse poi sfociare nell'adozione di concrete misure sanzionatorie: punto sul quale torneremo in seguito, dopo aver sommariamente illustrato le caratteristiche della procedura *ex art. 7*, par. 2-5.

Quest'ultima si articola in tre fasi distinte: la fase di accertamento, quella sanzionatoria e, infine, quella della modifica o dell'abrogazione delle sanzioni.

È nell'ambito della prima che è effettivamente prevista l'unanimità del Consiglio europeo, se chiamato a verificare, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea (ma non, questa volta, del Parlamento, del quale è però sempre necessaria la previa approvazione delle decisioni del Consiglio), non più il rischio, bensì «l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2». Si tratta, in effetti, del momento cruciale dell'intera procedura, l'unico in cui si richiede l'unanimità del Consiglio, giustificata dall'enorme rilevanza politica della decisione, che non è invece richiesta nemmeno per la fase successiva, quella dalle conseguenze apparentemente più gravi, consistenti nell'eventuale erogazione, nei confronti dello Stato interessato, di misure sanzionatorie (in forma di sospensione di alcuni diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati). In quest'ultimo caso, infatti, è sufficiente la maggioranza qualificata (ai sensi dell'art. 16, par. 4 TUE e dell'art. 238, par. 2 TUE), poiché si tratta di una decisione che, pur non essendo certo automatica, costituisce in qualche modo la logica conseguenza dell'accertamento del fatto che i valori essenziali dell'UE sono stati realmente violati (in tal senso, v. I. Caracciolo, *op. cit.*, 97).

È importante osservare come la gravità della situazione da accertare e delle sue conseguenze richiedano, sul piano procedurale, la previsione di adeguate garanzie. A parte l'unanimità per la deliberazione del Consiglio europeo (escluso, ovviamente, il voto dello Stato oggetto di delibera: art. 354, par. 1 TFUE) e di una deliberazione conforme del Parlamento europeo, è salvaguardato il principio del contraddittorio, essendo offerta allo Stato interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni prima del pronunciamento del Consiglio e del Parlamento. Tuttavia, se la procedura è sicuramente "garantista" in riferimento all'azione degli organi "politici", essa non è soggetta, invece, a un pieno controllo giudiziario: infatti, l'unica competenza esercitabile dalla Corte di Giustizia (ai sensi dell'art. 269 TFUE), su esclusivo ricorso dello Stato oggetto di contestazione, riguarda gli aspetti "procedurali" dell'azione intrapresa dalle istituzioni europee, come, ad esempio, la regolarità della delibera o il rispetto del contraddittorio. La marginalità del ruolo assegnato alla Corte si spiega del resto facilmente alla luce del carattere fondamentalmente politico e intergovernativo del meccanismo di controllo e sanzione in esame; carattere che era ancor più accentuato nella normativa del Trattato di Amsterdam, dove l'intervento della Corte era completamente escluso, prima della correzione introdotta dal Trattato di Nizza e recepita da quello di Lisbona (peraltro, la Corte potrebbe essere investita a breve di un ricorso annunciato dal Governo ungherese proprio in merito alla procedura di voto seguita

dal Parlamento europeo nell'adozione della risoluzione del 12 settembre; cfr. C. Curti Gialdino, *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, in *Federalismi.it*; M. Aranci, *Il Parlamento ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it rivista*).

Quanto, invece, alla natura delle sanzioni comminabili, il Consiglio detiene un'ampia discrezionalità, non essendo le stesse predeterminate, a prescindere dall'unica ipotesi specificamente menzionata (ma non necessariamente la più grave ipotizzabile: cfr. G.M. Ruotolo, *op. cit.*, 1025 ss.; I. Caracciolo, *op. cit.*, 99 ss.) della sospensione dei diritti di voto del rappresentante dello Stato sanzionato in seno al Consiglio: misura giustificata dalla volontà di impedire che uno Stato che si dimostri non più rispettoso dei principi e dei valori fondamentali dell'Unione partecipi ai processi decisionali "contaminandoli", influenzando, cioè, negativamente sugli stessi (così H. Schmitt von Sydow, *Liberté, démocratie, droits fondamentaux et l'État de droit: analyse de l'article 7 du Traité UE*, in *RDE*, 2001, 287 ss., 310). Nella scelta delle misure da irrogare, il Consiglio deve però tener conto del rischio che esse possano gravare direttamente sui cittadini e sulle imprese («sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche»), incidendo, ad esempio, sulle fondamentali libertà di circolazione di beni, persone, servizi e capitali legate all'istituzione del mercato interno. Ulteriori limiti alla sua discrezionalità dovrebbero inoltre discendere da vari principi generali dell'ordinamento dell'Unione, a partire da quello di proporzionalità tra la violazione accertata e la relativa sanzione, come affermato, sia pure in altri contesti, dalla Corte di Giustizia.

Il Consiglio gode di analoga discrezionalità anche quando, ai sensi del par. 4 dell'art. 7, decida di modificare o revocare le misure sanzionatorie deliberando con la stessa maggioranza qualificata con cui le aveva adottate, per rispondere ai cambiamenti (in meglio o in peggio) della situazione che aveva portato alla loro imposizione. Stranamente, non è esplicitamente prevista la possibilità, per il Consiglio, di revocare anche la constatazione della violazione grave e persistente, ma deve ritenersi che essa possa rientrare nei suoi poteri impliciti, esercitabili contestualmente alla revoca delle sanzioni (I. Caracciolo, *op. cit.*, 99). Lo Stato colpito dalle sanzioni continua intanto, in ogni caso, ad essere vincolato agli obblighi che gli derivano dai Trattati: lo richiede la necessità di salvaguardare il continuo processo di rafforzamento dell'integrazione; esigenza che, pur nel silenzio normativo dell'art. 7, suggerisce altresì di escludere l'espulsione dal novero delle misure sanzionatorie comminabili.

3. – Le possibilità che questa procedura sanzionatoria sia attivata nei confronti dell'Ungheria di Orbàn sono in effetti, allo stato, praticamente nulle, stante l'ostacolo della necessaria unanimità del Consiglio ai fini della constatazione della violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2, ostacolo insormontabile alla luce della situazione politica che caratterizza attualmente i Paesi dell'Unione.

Tale constatazione non deve però indurre a sminuire il valore e gli effetti dell'iniziativa assunta dal PE con l'approvazione del rapporto Sargentini; anche perché si finirebbe così per far discendere l'efficacia del meccanismo previsto dall'art. 7 TUE esclusivamente dall'attivazione della fase strettamente

sanzionatoria, senza considerare che nelle relazioni tra Stati in generale, ma a maggior ragione nel contesto degli stretti vincoli di cooperazione e solidarietà derivanti dall'appartenenza all'Unione, le sanzioni rappresentano un momento patologico, e quindi un insuccesso per tutti i soggetti coinvolti (tutti i membri dell'Unione, in questo caso specifico), da evitare, finché possibile. Ora, è proprio questa la funzione precipua della procedura del par. 1 dell'art. 7, definita appunto di "preallarme" e "preventiva"; ed è dunque in relazione a tale funzione che va "parametrato" il giudizio circa il significato e gli effetti della risoluzione del PE.

A questo fine, possono considerarsi diversi elementi.

Una prima considerazione è legata alla stessa "genesi" della procedura di preallarme, che è altamente rivelatrice della sua *ratio* e dei possibili vantaggi derivanti dal suo impiego. Essa è infatti nata, come risaputo, per sopperire a una lacuna, emersa nella prassi, del meccanismo di controllo e sanzione originariamente introdotto nell'ordinamento UE. Tutti conoscono l'"improprio" precedente (rispetto all'applicazione del meccanismo in parola) costituito dal "caso Haider", verificatosi nel 2000, quando ancora vigeva il Trattato di Amsterdam che, nella versione dell'art. 7 da esso accolta, non prevedeva una fase di preallarme. Di fronte al pericolo di violazione dei principi fondamentali dell'Unione europea provenienti dalla possibile partecipazione al Governo austriaco (poi effettivamente avvenuta) del Partito della Libertà (FPÖ), guidato da Haider, di ispirazione ultranazionalista e xenofoba ("Immigrazione Zero" e "Austria Prima" erano i principali slogan coniatati da tale partito, che aveva assunto anche posizioni fortemente revisioniste dei confronti del nazismo e dell'olocausto), una sorta di procedura di preallarme nei confronti dell'Austria fu aperta di fatto dagli altri quattordici Stati allora membri dell'Unione con una dichiarazione della Presidenza portoghese del 31 gennaio 2000 (di lì a poco sostenuta anche dalla Commissione e dal Parlamento europeo) e con l'annuncio di alcune misure sanzionatorie di carattere essenzialmente politico e diplomatico. La crisi Austria-UE si concluse poi in seguito al rapporto emesso l'8 settembre 2000 da un gruppo di tre "saggi" cui il Consiglio europeo aveva affidato l'incarico di individuare soluzioni possibili. In tale rapporto si giunse ad alcune conclusioni che, a nostro avviso, possono essere di grande utilità nella valutazione della crisi attualmente in corso tra UE e Ungheria. Dopo aver rassicurato che, malgrado la partecipazione del FPÖ, la condotta del Governo austriaco era rispettosa dei valori comuni europei, il rapporto: a) sottolineava come la reazione messa in atto dagli altri quattordici Stati membri avesse comunque avuto l'effetto di rafforzare la presa di coscienza dell'importanza di tali valori anche presso il Governo e la società civile austriaci; b) suggeriva la revoca delle misure adottate contro l'Austria, suscettibili di provocare, se mantenute, sentimenti di reazione nazionalistica presso i suoi cittadini, in quanto avvertite come sanzioni nei loro confronti (l'esperienza delle riparazioni di guerra imposte alla Germania dopo il primo conflitto mondiale *docet* !); c) proponeva, infine, la creazione di un meccanismo permanente di controllo e valutazione preventiva del rispetto dei principi dell'ordinamento europeo da parte degli Stati membri al fine di prevenire le ipotesi di violazione grave e persistente già contemplate dalla normativa vigente: il meccanismo appunto inserito all'art. 7 TUE col Trattato di Nizza del 2001.

4. – Quali insegnamenti trarre dalle vicende descritte?

Una prima indicazione è che le specifiche caratteristiche della procedura *ex art. 7*, par. 1, costituite dal suo carattere preventivo (rispetto alla commissione di una violazione grave dei valori essenziali su cui si fonda l'Unione) e “dialogante” (nel senso che essa mira non a punire, bensì ad aprire un confronto con i governi sotto osservazione) rappresentano anche i suoi punti di forza, mentre la comminazione di sanzioni (la cui previsione, come possibile sbocco del procedimento in una fase successiva, è pur utile, quale monito e deterrente rispetto alla reiterazione dei comportamenti contestati) potrebbe risultare particolarmente controproducente in questa fase iniziale, rischiando di provocare sentimenti di reazione nazionalistica da parte del governo colpito e dei suoi cittadini e di danneggiare soprattutto questi ultimi (una preoccupazione espressa esplicitamente dalla disposizione al par. 3 dell'art. 7, che, come si è visto, invita il Consiglio a tener conto delle possibili conseguenze delle sanzioni che intendesse adottare sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche).

L'approccio preventivo e dialogante di cui si parla, può essere ravvisato innanzitutto nella maggiore democraticità della procedura in esame, rispetto alla fase successiva, derivante dal più intenso coinvolgimento del PE, l'istituzione senz'altro più vicina ai cittadini degli Stati membri, di cui è espressione diretta, e quindi forse meglio in grado di interpretarne le istanze e di influenzarne gli orientamenti. Infatti, solo in questa fase il Parlamento ha il potere di proporre al Consiglio di pronunciarsi per constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE. Il potere di iniziativa è invece riservato, nella fase successiva, agli Stati e alla Commissione, mentre al PE viene riconosciuto solo un ruolo passivo, consistente nella possibilità di bloccare la decisione del Consiglio, negando la sua approvazione, e non un ruolo attivo di proposizione (così I. Caracciolo, *op. cit.*, 96).

Sotto lo stesso profilo, rileva l'osservanza, anche in questa fase, del principio del contraddittorio, che impone l'ascolto dello Stato interessato prima della decisione del Consiglio, così come (si presume, pure in assenza di una previsione esplicita in tal senso) nel corso della sistematica verifica, da parte dello stesso organo, della permanenza dei motivi che lo avevano eventualmente indotto a constatare il rischio evidente di violazione grave; verifica che non potrebbe peraltro prescindere da un confronto con tale Stato circa l'attuazione delle raccomandazioni ad esso rivolte per recedere da atteggiamenti lesivi dei valori essenziali dell'UE.

Sotto il profilo dell'efficacia del procedimento, se è vero che a questo stadio il Consiglio non adotta alcun atto vincolante (ma solo, appunto, raccomandazioni) o di natura operativa (come le sanzioni), non vanno sottovalutati gli effetti di *moral suasion* o di *mobilization of shame* che l'attenzione riservata a siffatti comportamenti possono sortire, favorendo un cambiamento di condotta da parte del loro autore.

È interessante notare, però, come l'attivazione della procedura *ex art. 7*, par. 1 (e, si noti, il suo mero avvio, a prescindere dall'adozione di qualunque atto) non si limiti a produrre effetti di natura essenzialmente politica, come quelli appena descritti, ma sortisce, altresì, almeno una conseguenza giuridica concreta, peraltro suscettibile di rafforzare sensibilmente l'impatto complessivo del procedimento anche sul piano politico. Alludiamo alla possibilità di dare applicazione al

Protocollo n. 24 «Sull’asilo ai cittadini degli Stati membri dell’Unione europea» allegato al TUE. Partendo dalla considerazione che i membri dell’Unione riconoscono e condividono tutti i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e che, a norma dell’art. 49 TUE, per diventare membri dell’Unione devono rispettare i valori sanciti nell’art. 2 del trattato sull’Unione europea, esso dispone, in un articolo unico (nella versione successiva al Trattato di Lisbona), che gli Stati membri dell’Unione europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente Paesi d’origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l’asilo. Pertanto, la domanda d’asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all’esame in un altro Stato membro solo in casi estremi, come quando sia stata «avviata la procedura di cui all’articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non prende una decisione al riguardo, nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino» (lett. b) (la stessa possibilità è ovviamente prevista, e a maggior ragione, alla lett. c) dell’articolo, anche nei casi in cui il Consiglio abbia adottato una decisione conformemente all’art. 7, par. 1 o all’art. 7, par. 2 TUE).

La previsione di questa eccezione ha, a nostro avviso, una duplice valenza. Da un lato, essa risponde alla preoccupazione di garantire una tutela rafforzata dei diritti degli individui che contraddistingue in generale il meccanismo contemplato dall’art. 7 TUE, offrendo ai cittadini che si sentano minacciati dalle politiche del governo del proprio Stato di appartenenza una “via di fuga” presso un altro membro dell’Unione; d’altro canto, su un piano più politico, l’eventuale riconoscimento del diritto di asilo presso un altro Paese suona inevitabilmente come un atto di condanna, quasi una misura di sanzione, nei confronti di quello indagato, ritenuto ormai privo della presunzione del rispetto dei diritti fondamentali di cui beneficiano tutti i membri dell’UE.

Un altro elemento suscettibile di rafforzare ulteriormente l’efficacia della procedura dell’art. 7, par. 1, oltre che dell’intero meccanismo di controllo e sanzione, può infine provenire da un oculato utilizzo della procedura di infrazione da parte della Commissione, mirante a colpire le violazioni concernenti i valori fondanti dell’Unione europea. Le azioni intraprese dalla Commissione in applicazione dell’art. 258 TFUE potrebbero infatti innescare proficue “sinergie” attraverso un efficace coordinamento con quelle basate sull’art. 7 TUE, su iniziativa della stessa Commissione oppure degli altri “attori” a ciò abilitati (Parlamento europeo o un terzo degli Stati membri), tenendo conto dei diversi presupposti materiali e della differente natura delle due procedure in questione. Mentre, infatti, l’attivazione dell’art. 7 comporta una reazione fondamentalmente politica alle violazioni di carattere sistemico dei valori essenziali dell’UE, il ricorso all’art. 258 TFUE è diretto piuttosto contro violazioni di tali valori di portata più circoscritta (ma magari costituenti singoli elementi di violazioni potenzialmente sistemiche), e per questo più facilmente aggredibili sul piano strettamente giuridico, potendosi finanche procedere, dopo la fase pre-conteziosa, al deferimento degli Stati alla Corte di giustizia dell’Unione europea (possibilità esclusa invece, si è visto, nel primo

caso, per quanto riguarda i profili materiali dei procedimenti), con gli effetti che ne possono conseguire, comprese le sanzioni comminabili *ex art. 280 TFUE*.

Questa prospettiva, si badi, è tutt'altro che astratta, costituendo l'oggetto di una precisa strategia consapevolmente elaborata dalla Commissione con la comunicazione dell'11 marzo 2014 «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law», intesa in particolare a contrastare, per l'appunto, quelle situazioni che, pur non raggiungendo un livello di guardia sufficiente ad attivare il ricorso all'art. 7 TUE, tuttavia richiedano una decisa reazione delle istituzioni europee, potendosi trasformare in un rischio sistemico per la tenuta della *rule of law* e degli altri valori e principi fondamentali dell'Unione (delle potenzialità derivanti da un uso complementare di tali procedure per la difesa dei valori fondanti dell'UE ha iniziato ad occuparsi di recente anche la dottrina: v. soprattutto O. De Schutter, *Infringement Proceedings as a Tool for Enforcement of Fundamental Rights in the European Union*, reperibile in rete). La prima significativa applicazione di tale strategia ha riguardato, a partire dal 13 gennaio 2016, la situazione determinatasi in Polonia, culminando, in un crescendo di azioni susseguitesesi in questi ultimi due anni, sia nell'attivazione, il 20 dicembre 2017, dell'art. 7 TUE contro il Governo polacco, sia in una serie di ricorsi alla procedura di infrazione, alcuni recentissimi, relativi a provvedimenti legislativi suscettibili di minare seriamente l'indipendenza della magistratura e l'autonomia della Corte costituzionale, aspetti fondamentali del principio della *rule of law*.

È peraltro interessante notare, per tornare al tema delle specifiche potenzialità della fase preventiva della procedura *ex art. 7, par. 1 TUE*, come, nei confronti della Polonia, la Commissione abbia tentato di mettere a frutto la “strategia dialogica”, basata su un suo ruolo più attivo nella conduzione del confronto con gli Stati “indagati”, da essa rivendicato nell'ambito della comunicazione del 2014, cercando di ottenere, anche attraverso formali raccomandazioni, la modifica dei provvedimenti legislativi contestati, senza, tuttavia, raggiungere apprezzabili risultati.

5. – Le vicende relative al caso Polonia e a quello dell'Ungheria sono inevitabilmente destinate a influenzarsi reciprocamente. Entrambe sono sottoposte, in relazione alla presunta violazione dei valori enunciati dall'art. 2 TUE, sia a diversi procedimenti di infrazione che alla procedura *ex art. 7 TUE*, «sia pure tramite percorsi differenti e per profili problematici non esattamente sovrapponibili» (così M. Aranci, *op. cit.*, cui si rinvia per un approfondimento in merito).

Prescindendo dalla circostanza che, come si è detto, rispetto alla Polonia è stata la Commissione, non il PE, ad assumere l'iniziativa (e questo comporta – ricordiamo – sotto il profilo procedurale, che prima che il Consiglio si pronunci – sempre con i quattro quinti dei voti favorevoli – sarà necessario ottenere la previa approvazione del Parlamento europeo), dal punto di vista sostanziale, gli addebiti mossi alla Polonia sono più delimitati, concernendo solo la presunta violazione della *rule of law*, mentre, nel caso dell'Ungheria, è in gioco un'ampia gamma di valori, quali l'esercizio della democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto e la

protezione dei diritti umani e sociali, il sistema di controlli e contrappesi, l'uguaglianza e la non discriminazione.

A parte gli aspetti di carattere tecnico-giuridico, il legame intercorrente tra i due casi ha una rilevanza soprattutto politica, e sul piano prevalentemente politico dovrà ricercarsi una soluzione agli stessi. Le condotte contestate a Ungheria e Polonia sono in realtà rivendicate dai rispettivi governi come ingredienti essenziali di un nuovo modello di Stato da essi consapevolmente promosso e in grado di attrarre, in questo momento storico, forze politiche in forte ascesa in Europa e nel mondo: «lo Stato nazionalista, comunitarista e autoreferenziale (definizione preferibile a quella patologica di “democrazia illiberale”, che è una contraddizione in termini)» (così A. Di Gregorio, *op. cit.*).

La risoluzione del 12 settembre del PE ha rappresentato, a detta di molti, la risposta a questa sfida da parte di un'altra Europa, che intende invece ritrovare e rilanciare il senso profondo della sua esistenza. Con il suo voto, il PE ha di fatto anche segnato l'apertura della campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo del prossimo anno, che saranno caratterizzate da una ormai prevalente linea di demarcazione tra forze politiche “sovraniste” ed “europeiste”, ancora però molto fluida anche all'interno delle singole formazioni politiche o maggioranze di governo. Lo hanno evidenziato, da una parte, proprio in occasione del voto del 12 settembre all'Assemblea di Strasburgo, le spaccature determinatesi all'interno del PPE e delle forze politiche che sostengono il Governo italiano; dall'altra, il successivo sostanziale ricompattamento tra queste ultime durante la discussione e il voto alla Camera dei deputati, relativo alla posizione che il Governo italiano dovrà assumere in Consiglio europeo sul caso Ungheria.

Prepariamoci dunque a seguire con attenzione, nei prossimi mesi, queste vicende politiche ed elettorali, fondamentali per determinare il futuro dell'Europa.