

PRIME RIFLESSIONI SULL'ATTIVAZIONE DELL'ART. 7 TUE DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA POLONIA

ALESSANDRO TOMASELLI

La storica recente decisione adottata dalla Commissione di ricorrere all'art. 7 TUE nei confronti della Polonia a tutela dei valori fondativi ed essenziali alla base della nascita, nonché della sopravvivenza dell'UE e di cui all'art. 2 TUE rappresenta senza dubbio un momento di assoluto rilievo a testimonianza della capacità di difesa da parte dell'ordinamento facente capo a Bruxelles di contrastare iniziative statali potenzialmente in grado di minacciarne ideali e principi, e dunque il compimento del processo d'integrazione. D'altro canto, tale decisione acuisce il dibattito intorno alla reale valenza da riconoscere all'intero progetto "Stati Uniti d'Europa", e quindi alla concreta condivisione di tradizioni comuni tra gli Stati membri a tal fine più volte richiamati ai vari livelli dell'ordinamento de quo, paradossalmente concorrendo ad alimentare quel sempre più diffuso sentimento di sfiducia e di autentico scetticismo che già soprattutto a far data dall'uscita del Regno Unito dall'UE contraddistingue l'attualità dello scenario socio – politico – giuridico in Europa. E le posizioni assunte in particolare dal richiamato esecutivo di Bruxelles a difesa dei suddetti valori, tra cui inevitabilmente ricondurre anche la categoria dei diritti umani, lasciano spazio a più di una perplessità laddove sia riscontrabile ad ispirazione delle medesime una sorta di arbitraria auto-referen-

zialità in termini di riconoscimento ed ulteriore rafforzamento di poteri ultronei a favore della Commissione stessa rispetto a quanto previsto dai Trattati, soprattutto avuto riguardo alla tutela dei diritti fondamentali rispetto a cui, in conseguenza del parere rilasciato dalla Corte di Giustizia nel dicembre 2014 a proposito dell'adesione dell'UE alla CEDU, sembrano invece emersi parecchi profili problematici nel rapporto tra l'Unione Europea e la controversa categoria concettuale in questione, anche considerato che l'UE comunque è già titolare di un documento finalizzato alla tutela della stessa, e cioè la Carta di Nizza.

Key words: Stati membri, Unione Europea, Stato di diritto, diritti fondamentali, art. 7 TUE

1. Premessa

Mercoledì 20 dicembre 2017, per la prima volta nella storia dell'attuale Unione Europea, è stato attivato, su iniziativa della Commissione europea, il meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea¹ (di seguito, anche

¹ A mente del quale “1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. 2. Il Consiglio europeo,

TUE) nei confronti di uno Stato membro, e segnatamente della Polonia, causa un “evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all’art. 2 dello stesso TUE (in forza del quale “L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di Diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”): in particolare, l’esecutivo di Bruxelles ha deciso di ricorrere alla procedura *de qua* in seguito ai numerosi provvedimenti legislativi promulgati dal Governo polacco che rischiano di compromettere la stabilità della democrazia in Po-

deliberando all’unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l’esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni. 3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall’applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell’agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati. 4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione. 5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell’articolo 354 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea”.

lonia, con specifico riguardo alla riforma giudiziaria voluta dal partito Diritto e Giustizia di Jaroslaw Kaczynski, potenzialmente in grado di minare l'indipendenza del potere giudiziario e in generale il principio della separazione dei poteri.

In particolare, tale riforma, ritenuta dalla Commissione una "violazione dello Stato di Diritto", prevede che i 3/5 della Corte Suprema polacca, uno degli ultimi organi imparziali, vengano direttamente nominati dal Ministro della Giustizia, lasciando ai parlamentari il compito di indicare i componenti del Consiglio nazionale della Magistratura, che elabora le linee guida etiche e sceglie le candidature dei giudici ai diversi livelli.

2. Le iniziative dell'UE e la Polonia

Il ricorso alla procedura di cui all'art. 7 TUE nei confronti della Polonia non può certamente considerarsi la conseguenza di un'iniziativa inaspettata da parte dell'Unione europea.

Al riguardo, pare infatti utile ricordare come già a partire dal 2015 l'Unione Europea abbia focalizzato la propria attenzione sui pericoli per il mantenimento dello Stato di Diritto in Polonia a seguito dell'esito delle elezioni presidenziali e politiche tenutesi proprio in quell'anno (entrambe vinte dal già richiamato partito conservatore Diritto e Giustizia), e alla conseguente gravissima crisi costituzionale derivante dalla suddetta sostanziale violazione del principio della separazione dei poteri.

Tant'è che, tramite una lettera del 23 dicembre 2015 a firma del proprio primo vicepresidente Frans Timmermans, la Commissione europea interrogava il neonato esecutivo polacco in merito alla nomina dei giudici della Corte Costituzionale ed alle riforme concernenti la medesima ed adottate dal Tribunale Costituzionale il 22 dicembre 2015, a tal ultimo riguardo suggerendo allo stesso esecutivo di Varsavia di chiedere, prima dell'entrata in vigore della riforma, un parere alla Commissione per la democrazia attraverso il diritto (più nota come Commissione di Venezia), organo consultivo del Consiglio d'Europa, e che, all'uopo sollecitata, in data 11-12 marzo 2016 pronunciava il proprio parere evidenziando come la riforma della Corte costituzionale polacca del dicembre 2015 “*would have endangered not only the rule of law, but also the functioning of the democratic system*”, specificamente incidendo sul principio di democrazia, sulla salvaguardia dei diritti fondamentali, nonché rappresentando altresì una violazione degli impegni internazionali assunti dalla Polonia.

A ciò si aggiunga che “La situazione dello Stato di Diritto è stata ulteriormente aggravata in seguito alla promulgazione, da parte del Capo dello Stato, il 7 gennaio 2016, della controversa legge sui *media* pubblici, adottata dalle Camere alla fine dell'anno precedente. La legge attribuisce al ministro del Tesoro la competenza a nominare e revocare gli amministratori della radiotelevisione di Stato e dell'agenzia stampa pubblica PAP. Tali enti perderanno l'attuale veste giuridica di società commerciali controllate dallo Stato e diverranno delle istituzioni culturali nazionali, sotto la guida del

nuovo Consiglio nazionale dei *media*, il cui presidente è nominato dal Presidente della Camera bassa. Le associazioni dei giornalisti temono che le nuove disposizioni incidano sulla libertà di informazione, che il pluralismo ne risulti inciso e che venga soppressa ogni forma di garanzia di indipendenza del servizio pubblico. Ed inoltre, destano notevole preoccupazione i progetti di modifica della legge che vieta l'interruzione volontaria della gravidanza².

Conseguentemente, ed anche in considerazione del sostanziale fallimento dei ripetuti incontri tenutisi a Varsavia nel corso del 2016 tra i rappresentanti del Governo polacco ed il vicepresidente Timmermans, la Commissione europea in data 1 giugno 2016 decideva di trasmettere alla Polonia il proprio parere sullo stato di diritto all'interno dello Stato membro in questione, e ciò, sembra il caso di specificarlo, nell'ambito del "Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di Diritto", di cui alla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio dell'11 marzo 2014³, e finalizzato ad introdurre nuovi meccanismi sanzionatori da applicare nei

² Così CURTI GIALDINO, *La Commissione europea di fronte alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, pp. 23 – 24.

³ COM (2014) 158 final, comprensivo di due allegati. Sembra il caso di ricordare che "La Comunicazione è inscrivibile nella più ampia serie di iniziative intraprese da quest'ultima per dare impulso alla definizione degli *obiettivi strategici* che saranno contenuti nel nuovo programma pluriennale sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia "post-Stoccolma". Si fa riferimento, in particolare, alle due Comunicazioni dell'11 marzo 2014 "*An open and secure Europe: making it happen*" COM(2014)154 e "*The EU Justice Agenda for 2012 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union*" COM(2014) 144 final.

confronti di quegli Stati membri che violano costantemente lo Stato di Diritto, ossia quei principi giuridici che consentono di difendere i valori fondamentali dell'Unione europea, come l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge o il corretto esercizio dei poteri pubblici, nonché a garantire una tutela efficace e coerente dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, affrontando e risolvendo le situazioni di "minaccia sistemica" allo stesso (da intendersi come minaccia all'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, alla sua struttura costituzionale, alla separazione dei poteri, all'indipendenza o imparzialità della magistratura, ovvero al suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale, ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale).

Segnatamente, tale Comunicazione è ispirata, in alternativa ma, al contempo, in condizione di sostanziale propedeuticità rispetto alla procedura dell'art. 7 TUE, alla ricerca di una soluzione tramite il dialogo con lo Stato membro in questione, assicurando una valutazione obiettiva ed approfondita della situazione nel rispetto del principio della parità di trattamento degli Stati membri, tramite l'indicazione di rapide azioni concrete che possono essere adottate per fronteggiare la minaccia sistemica ed evitare il ricorso ai meccanismi di cui alla disposizione dei Trattati da ultimo indicata.

E l'iter previsto dovrebbe delinearci in tre fasi, dando vita ad una sorta di meccanismo di preallarme nei confronti dello Stato membro interessato:

1. Valutazione della Commissione: in questa fase la Commissione raccoglie ed esamina tutte le informazioni atte a verificare l'esistenza di una minaccia sistemica allo Stato di Diritto. Nell'ipotesi in cui si configuri una situazione di minaccia, la Commissione avvia il dialogo con lo Stato membro, trasmettendo un parere motivato sullo Stato di Diritto, al quale possono fare seguito risposte, riunioni con le autorità competenti e ulteriori contatti;
2. Raccomandazione della Commissione: tale fase è attivata nell'eventualità in cui la questione non sia stata risolta a seguito della trasmissione del parere motivato. Nella raccomandazione la Commissione indicherà chiaramente i motivi della sua preoccupazione, invitando lo Stato membro interessato a risolvere i problemi individuati entro un termine fissato.
3. Follow-up della raccomandazione della Commissione: in questa fase la Commissione controllerà il seguito che lo Stato membro ha dato alla raccomandazione ad esso rivolta. In ipotesi di misure ritenute non soddisfacenti, la Commissione valuterà l'attivazione di uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE.

Tuttavia, è da dire come tale iniziativa non abbia incontrato il favore del Consiglio, il cui Servizio Giuridico, in data 27 maggio 2014⁴, ha manifestato riserve di ordine giuridico verso il nuovo qua-

⁴ Council of the European Union, *Opinion of the Legal Service, Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law*:

dro proposto dalla Commissione, in particolare eccependone innanzitutto la mancanza di competenza, atteso che non vi è alcuna base giuridica nei Trattati che autorizzi le Istituzioni europee a creare un sistema di supervisione del rispetto dello stato di diritto da parte degli Stati membri, diverso da quello stabilito dall'articolo 7 del TUE: nell'opinione dell'organo *de quo*, un nuovo meccanismo quale quello in esame richiederebbe o la modifica dei Trattati oppure dovrebbe essere definito nell'ambito di un accordo internazionale⁵.

3. Il caso Haider e l'Ungheria

Il ricorso all'art. 7 TUE all'interno dell'ordinamento europeo non rappresenterà, molto probabilmente, un *unicum*, ponendosi, al contrario, come precedente da richiamare in casi analoghi a quello che vede coinvolta la Polonia, e ciò anche in considerazione dell'exkursus storico – politico sottostante alla nascita della stessa disposizione in esame.

compatibility with the Treaties, Brussels, 27 May 2014, 10296/14.

⁵ Accordo che sarebbe estraneo al diritto dell'Unione, dunque non incidente sulle competenze di cui all'art. 7 TUE e agli artt. 258-260 TFUE relativi ai giudizi di inadempimento sulle condotte degli Stati membri. Un tale accordo potrebbe prevedere, oltre ad una valutazione fra pari della situazione dello stato di diritto, anche il coinvolgimento di istituzioni dell'Unione, compresa la partecipazione della Commissione europea. Il precedente richiamato è rappresentato dall'accordo sul Meccanismo europeo di stabilità (MES), sottoscritto a Bruxelles il 2 febbraio 2012 tra gli allora 17 Stati che adottavano l'euro, e passato indenne al vaglio della Corte di giustizia UE nel caso *Pringle* (Sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12 (ECLI:EU:C:2012:756), punto 158).

A tal ultimo proposito, non può infatti dimenticarsi che la versione originaria dell'art. 7 codificata nel Trattato di Amsterdam 1997 non prevedeva il meccanismo di allarme preventivo rispetto a quello di accertamento, constatazione e sanzione nei confronti dello Stato che viola i valori dell'art. 2: segnatamente, non era prevista la fase preventiva di cui all'attuale p. 1, finalizzata alla constatazione dell'esistenza di un "rischio" evidente di violazione, e la cui nascita è da ricondurre alle preoccupazioni di matrice politica riconducibili al c.d. caso Haider, *leader* austriaco del partito di estrema destra, ultranazionalista e xenofobo FPÖ (Partito austriaco delle libertà).

In particolare, nel timore che tale Partito potesse prendere parte alla formazione del neonato governo austriaco, e che dunque uno Stato membro potesse caratterizzarsi per un'impronta decisamente contraria ai valori di cui l'attuale UE si fa promotrice, il Presidente portoghese di turno del Consiglio preannunciava, attraverso una propria Dichiarazione del 31.1.2000, le misure che, a nome degli allora quattordici Paesi membri, sarebbero state adottate nei confronti dell'Austria qualora si fosse formato un governo di coalizione con il Partito di cui Haider era il capo indiscusso.

A ciò si aggiunga come il Parlamento Europeo temesse che un'eventuale risultato elettorale positivo per il suddetto Partito Austriaco delle Libertà avrebbe potuto anche avere ricadute all'interno di altri Stati membri, ponendosi cioè alla stregua di una sorta di pericoloso precedente dalle imprevedibili implicazioni virali.

Fu così che “Un comitato di saggi venne incaricato dal Consiglio di redigere un rapporto sulla situazione austriaca. Le conclusioni del rapporto, pur non condannando il governo austriaco, raccomandavano l’istituzionalizzazione di una procedura d’allarme preventiva, poi recepita nel Trattato di Nizza, ma modificata nel Trattato di Lisbona, nel 2007, che eliminava il rapporto dei saggi o personalità indipendenti sulla situazione dello Stato membro”⁶.

D’altro canto, con ogni probabilità la procedura di cui all’art. 7 TUE verrà quanto prima attivata anche nei confronti di un altro Stato membro dell’UE, e precisamente l’Ungheria, in tal senso ponendosi il caso polacco come fondamentale punto di svolta con riguardo al ricorso ai meccanismi propri della disposizione in questione: se, cioè, antecedentemente alla “storica” decisione di agire contro il governo di Varsavia nel senso anzidetto è innegabile come la norma primaria in esame rappresentasse non semplicemente l’*extrema ratio* cui ricorrere nei casi di “attacco” ai valori fondanti dell’UE, ma una sorta di chimera di natura politica cui concretamente evitare di rifarsi attese la gravissime implicazioni e conseguenze cui ne sarebbero derivate, è intuitivo come adesso “l’opzione nucleare”⁷ *de qua* potrebbe porsi come concreta possibilità a disposizione dell’ordinamento europeo.

Oltretutto, è da dire come il governo ungherese non stia facen-

⁶ Così Nascimbene, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in rivista.eurojus.it, 24/10/2017.

⁷ Così l’allora Presidente della Commissione Europea Barroso nel proprio “Discorso del 2012 sullo Stato dell’Unione”.

do nulla per evitare di sottrarsi alla procedura in questione, ipotesi a questo punto, si ripete, sempre più realistica anche in considerazione di quanto occorso alla Polonia: segnatamente, quasi in concomitanza con quanto già specificato avuto riguardo a tale ultimo Paese membro, è da evidenziare come “Successivamente alle elezioni del 2010 è stata avviata una serie di riforme costituzionali (nell’aprile 2011 fu approvata la nuova Costituzione) e legislative che riguardano libertà fondamentali quali la libertà di stampa, la tutela delle minoranze religiose, l’indipendenza della magistratura e delle autorità di controllo” e che dunque “Con risoluzione del 17 maggio 2017 (2017/2656(RSP)), il Parlamento europeo ha richiesto in seduta plenaria l’attivazione dell’art. 7 TUE nei confronti dell’Ungheria. Negli ultimi anni, la linea politica perseguita dal governo ungherese guidato da Viktor Orbán ha suscitato parecchio clamore per il suo potenziale contrasto rispetto ai valori fondanti dell’Unione enunciati all’art. 2 TUE. Le dichiarazioni di Orbán sulla costruzione di una democrazia illiberale sono divenute celebri ed emblema della crisi e della minaccia ai valori dell’Unione. La vicenda ungherese, da un lato, ha diviso profondamente il PPE, di cui il partito di maggioranza in Ungheria *Fidesz* è membro, dall’altro, si intreccia con quella polacca, in cui la crisi costituzionale non ha trovato soluzione. Nel corso degli anni, si è sentita sempre di più la necessità di rafforzare la difesa dei valori di cui all’art. 2 TUE (...) La Risoluzione approvata contiene numerosi elementi che ricostruiscono la situazione ungherese, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei

diritti dell'uomo e delle prese di posizione precedenti del Parlamento europeo, della Commissione, dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, del Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani. In particolare, viene menzionata più volte la gestione dei migranti ed il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritto d'asilo quali fattori che hanno inciso sulla presa di posizione del Parlamento. In particolare, si menziona la circostanza per cui “nel 2016 il 91,54 % delle domande di asilo è stato respinto”. Inoltre, al considerando di cui alla lettera D, si richiama la libertà accademica, delle arti e la libera ricerca scientifica, alludendo alle norme sull'accREDITAMENTO universitario di fatto volte ad osteggiare la prosecuzione delle attività didattiche e di ricerca svolte dalla Central European University, fondata da George Soros. Si fa inoltre riferimento a “preoccupazioni” su una serie di temi tra i quali: la libertà di espressione, la sorveglianza di massa, i diritti delle persone LGBTI, i diritti delle donne, i diritti dei rom, il funzionamento del sistema giudiziario, il sistema di istruzione superiore, il trattamento delle organizzazioni a difesa dei diritti civili”⁸.

Ed il quadro complessivo al riguardo pare caratterizzarsi da ulteriori tinte fosche laddove rappresentanti di compagini politiche europee, e più precisamente italiane, abbiano di recente incontrato il premier ungherese Orbàn al fine di ribadire una più che

⁸ Così Di Dario, *L'Ungheria e i valori dell'Unione Europea: il Parlamento europeo chiede l'attivazione dell'art. 7 TUE*, in Europeiunite.eu, 18 maggio 2017.

discutibile condivisione degli inquietanti “principi” e (dis)valori di cui il relativo governo, come accennato, è portatore, in ultima analisi contribuendo ad elevare il tasso di sfiducia intorno al definitivo compimento del processo d’integrazione europeo.

4. Caratteri e limiti dell’art. 7 TUE

La norma in esame prevede tre fasi procedurali: la prima di carattere preventivo, la seconda e la terza, rispettivamente ed eventualmente, di matrice accertativa e sanzionatoria.

Avuto riguardo al momento iniziale, è intanto da dire che “L’avvio della procedura è su iniziativa degli Stati membri (un terzo) o della Commissione o del Parlamento, che formulano una proposta che deve essere motivata. Il Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti dei membri) può accogliere la proposta e adottare la constatazione, dopo aver ascoltato lo Stato membro imputato di violazione grave e dopo avergli rivolto (se del caso) delle raccomandazioni, a condizione che il PE approvi la constatazione (ai sensi dell’art. 354 TFUE, delibera a maggioranza dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono). Il procedimento, in questa fase preventiva (...), denota prudenza e cautela, garantendo il rispetto del principio del contraddittorio nonché del controllo democratico da parte del PE. Il rischio di violazione deve essere “evidente”, e quindi qualificato; parimenti qualificata è la violazione, che deve essere “grave”

(...) Non necessariamente si perviene alla constatazione, poiché lo Stato potrebbe adeguarsi alle raccomandazioni che il Consiglio, sempre deliberando con la maggioranza dei quattro quinti, gli rivolge (“può rivolgergli”) dopo aver ricevuto, come si è detto, una proposta (...). Le iniziative a favore di una modifica della legislazione nazionale, a maggior ragione se costituzionale, possono integrare il rischio in questione, che si trasforma in violazione grave e persistente, ai sensi del par. 2 dell’art. 7, qualora la legge nazionale venga approvata ed applicata (...). Nella prassi, la Commissione, prima di formulare una proposta di constatazione, può inviare richieste di chiarimento, anche al fine di meglio motivare la proposta. Lo Stato viene, insomma, avvertito e si comporterà di conseguenza”⁹.

In riferimento a tale prima fase, è da dire come il lessico dell’articolo in oggetto lasci spazio a più di una perplessità, innanzitutto laddove espressamente rimanda al sibillino “evidente rischio” di grave violazione di uno dei valori di cui all’art. 2 TUE: in particolare, e richiamando a proposito autorevole dottrina, “... non ci si può esimere dal rilevare come dall’analisi testuale della disposizione appare all’immediato la intrinseca contraddittorietà “dell’evidente rischio di violazione grave”. Il rischio, infatti, postula inevitabilmente l’idea della eventualità che un qualcosa di negativo o, per quel che ora interessa, di contrario al diritto, accada. In altri termini, il *rischio* è meno certo del *pericolo*, in ragione

⁹ Ancora Nascimbene, *cit.*

del fatto che l'eventualità è relativa alla possibilità che un fatto si verifichi oppure no; l'espressione *evidente*, al contrario, è relativa ad un qualcosa di certo e di talmente manifesto che non necessita dimostrazioni (...) L'evidenza del rischio, a ben guardare, non significa un granché. Per non tacere, poi, del fatto che la formulazione dell'art. 7 TUE non indica a quali criteri il Consiglio debba ancorare la valutazione dell'"evidente rischio". Il pericolo legato alla vaghezza della formulazione della norma, quindi, consiste nell'elevata probabilità o, comunque, nella possibilità che l'ampio margine di discrezionalità di cui gode il Consiglio (e, quindi, gli Stati) possa tramutarsi in un possibile arbitrio. In altri termini, la formulazione dell'art. 7, par. 1 del TUE che, come detto, conferisce il potere di constatare la sussistenza di un non meglio specificato "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2" (sia pure su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione), pone uno qualsiasi degli Stati membri alla mercé di tutti gli altri, i quali determinati – in ipotesi – da deprecabili ragioni di opportunismo dettato da una politica miope e poco lungimirante, hanno la possibilità di puntare il dito contro uno qualsiasi degli altri Stati per ragioni che poco o nulla hanno a che vedere con il rispetto dei valori di cui all'art. 2 del Trattato"¹⁰.

Interrogativi di equal natura, inoltre, sembrano trarre origine anche in riferimento al carattere specifico della violazione rela-

¹⁰ Così Valvo, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea. L'integrazione europea oltre Lisbona*, Padova, II ed., 2017, pp. 354 – 355.

tiva ai valori fondanti dell'UE, precipuamente in relazione alla accennata propria "gravità".

Intanto, in assenza, anche qui, di specificazioni in merito a quali tipologie di violazione dei valori in questione vadano praticamente intese come gravi, non è dato intendere con esattezza rispetto a che genere di iniziative l'ordinamento europeo appaia, in concreto, legittimato a reagire in forza dello strumento in questione, per tal via lasciando oltretutto spazio a dubbi di natura essenzialmente politica al pari di quanto già evidenziato in merito alle strategie d'ispirazione arbitraria a favore degli Stati e che sembrano pervadere, come detto, l'attivazione della procedura tipica dell'art. 7 TUE riguardo al momento della valutazione della evidenza del rischio.

Ulteriori perplessità sembrano, poi, potersi evincere dalla disposizione in esame laddove la stessa attribuisce al Consiglio la possibilità di ricorrervi in via preventiva solo in caso di (evidente rischio di) grave, nonché al Consiglio europeo di accertarne, anche a fini sanzionatori, l'eventuale persistente violazione dei valori e principi di cui al summenzionato art. 2 TUE, lasciando dunque intendere come ammissibili trasgressioni occasionali e di minore rilevanza nei confronti di questi ultimi, con il conseguente rischio di dare luogo, in casi del genere, ad un inquietante vuoto normativo: stando a quanto prescritto dall'art. 7 TUE, cioè, la violazione saltuaria e di blanda entità dei valori fondanti dell'UE non legittimerebbe il richiamo alla procedura di cui al medesimo.

Tale conclusione, tuttavia, è intuibile come non possa ritener-

si accettabile, e ciò proprio considerato che in merito a principi essenziali quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di Diritto e dei diritti umani non potrebbe astrattamente riconoscersi legittimità ad alcuna iniziativa volta ad ignorarne l'assoluta pregnanza all'interno dell'ordinamento dell'UE.

Ancora, non sembra potersi condividere la scelta del legislatore europeo nell'attribuzione al Consiglio ed al Consiglio europeo della mera possibilità di ricorrere al disposto in questione sia con riferimento al momento preventivo che alle due successive, eventuali fasi accertativo – sanzionatorie in caso di evidente rischio di violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE, e ciò proprio in forza di quanto appena evidenziato a proposito del grado di tutela assoluta di cui dovrebbero godere, almeno in astratto, gli stessi: a stretto rigor di logica, cioè, all'interno di un contesto quale quello riconosciuto e garantito da tale ultima disposizione richiamata non dovrebbe residuare alcun momento di discrezionalità in merito al ricorso agli strumenti previsti a sua protezione, dovendo questi ultimi, al contrario, rappresentare l'oggetto di un vero e proprio obbligo di attivazione in tal senso.

Con ogni probabilità, è da ritenere come tale infelice opzione semantica rappresenti, in realtà, il diretto riflesso di scelte e logiche di matrice politica, finalizzate a predisporre forme di tutela più a favore degli Stati membri che dei valori e principi fondanti l'intero progetto d'integrazione europea: in altri termini, sorge il dubbio che (anche) la disposizione in questione, nonostante

l'indubbia evoluzione conosciuta dalla propria genesi all'attuale versione presente nel Trattato di Lisbona, costituisca il prodotto dell'ennesimo malriuscito compromesso tra diverse esigenze nei fatti contrapposte, e cioè garanzia di ideali e diritti, da un lato, ed interessi statali, dall'altro.

5. L'art. 7 e la difesa dello Stato di Diritto e dei diritti fondamentali nell'UE

Quanto appena evidenziato rappresenta lo spunto per riflessioni di più ampio respiro concernenti la veste in concreto da riconoscere alle Istituzioni di Bruxelles, e dunque all'ordinamento europeo genericamente inteso, ed alle segnalate recenti iniziative da attribuire a quest'ultimo, in riferimento alla tutela di ideali e principi fondamentali quali lo Stato di Diritto e i diritti essenziali dell'individuo, la cui rilevanza ed interdipendenza all'interno dell'ordinamento europeo ne rendono particolarmente stridente il rapporto rispetto alle criticità evidenziate all'interno dell'art. 7 TUE.

Con specifico riferimento al concetto di *Rule of Law*, sembra intanto necessario preliminarmente osservare che, a differenza di quanto avviene nel del diritto internazionale ove non esiste un'univoca definizione di *Rule of Law*, ma essa viene usualmente a coincidere con lo Stato di Diritto, che comprende l'ordinamento politico e giuridico, la separazione dei poteri, l'indipendenza

della magistratura e più in generale l'assetto costituzionale degli Stati (nell'ambito del Consiglio d'Europa, la c.d. Commissione di Venezia, nel suo *Report on the Rule of Law*, elenca fra i principi dello Stato di diritto quelli di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, indipendenza e imparzialità del giudice, controllo giurisdizionale effettivo, uguaglianza davanti alla legge), nel diritto dell'UE, la definizione di Stato di Diritto che emerge dal Trattato di Lisbona è decisamente di più ampia portata: segnatamente, essa si evince dall'art. 2 TUE, che, come detto, elenca i valori fondativi dell'Unione, e cioè rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Pertanto lo Stato di diritto costituisce solo una parte dei valori che devono essere comuni all'UE e ai suoi Stati membri; oltretutto, non va dimenticato come la promozione di tali valori rientri anche fra gli obiettivi dell'UE (art. 3 TUE), e ne guidi la sua azione sul piano internazionale (artt. 21, 32, 42 TUE).

Inoltre, sempre al riguardo è da specificare che, nonostante ed anzi a dispetto delle contraddizioni di cui pare latore l'art. 7 TUE, "Il collegamento tra Stato di Diritto e diritti fondamentali (...) assume carattere "costituzionale" nella previsione dell'art. 2, par. 1 TUE. I Trattati istitutivi prevedono un ordine di valori in base ai quali lo Stato di diritto ed i principi in esso inclusi, così come gli altri valori fondanti, devono sempre essere interpretati ed applicati attraverso il prisma dei diritti fondamentali, in modo tale da

assicurarne la tutela più estesa possibile (...) il concetto di Stato di diritto proprio dell'Unione, oltre ad includere alcuni principi procedurali/formali e sostanziali, si contraddistingue per l'accento posto sui diritti fondamentali, carattere che ne connota l'autonomia rispetto alle nozioni di Stato di diritto proprie degli Stati membri della stessa (...) Il rispetto dello Stato di diritto, nell'accezione così intesa, appare in evidente e stretta correlazione con la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quale è indispensabile un atteggiamento di mutuo riconoscimento e fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione (...) Il perdurante rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri ha assunto quindi una valenza fondamentale in seno all'Unione poiché dallo stesso dipende la corretta e puntuale applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri stessi e (...) il perseguimento dei fini della medesima"¹¹.

Ancora, non può dimenticarsi come, ai sensi della suddetta nota indirizzata dalla Presidenza italiana al Consiglio, la *Rule of Law* è definita alla stregua di un vero e proprio "elemento essenziale dell'identità europea" che si aggiunge alla Carta dei Diritti fondamentali, per come sancito dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a completamento dei valori fondanti dell'Unione Europea.

Conseguentemente, è innegabile come all'interno dell'ordina-

¹¹ Così Parodi, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, 15 ottobre 2014, pp. 8-9.

mento dell'UE il concetto di *Rule of Law* attinga dunque da più fonti, cui si aggiungono le costituzioni nazionali, anche se non può trascurarsi che nel 2013 il Consiglio GAI, a seguito di una conferenza tenutasi a Dublino e di una lettera congiunta di alcuni Stati membri, aveva però rilevato che non vi era ancora fra i membri dell'Unione un "*common understanding*" del concetto di *Rule of Law*: al riguardo, è da specificare, infatti, che il concetto in esame si presta, in realtà, a due diverse interpretazioni, e cioè *thin* (meramente formale o procedurale) o *thick* (che guarda al contenuto sostanziale e agli effetti concreti delle norme), e che la Presidenza irlandese riteneva che questa seconda concezione è inerente all'art. 2 TUE e, dunque, da ascrivere a fondamento dell'intero progetto integrazionista europeo; tale documento concludeva sottolineando l'importanza di promuovere un concetto condiviso di *Rule of Law* fra gli Stati membri, pur nel rispetto delle tradizioni costituzionali di questi ultimi.

Tutto ciò premesso, sembra utile adesso soffermarsi sulla già richiamata Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2014 e sulle ragioni sottostanti alla sua emanazione, per tal via provando ad offrire una chiave di lettura della stessa, ed in genere del ruolo ricoperto dall'esecutivo di Bruxelles, d'ispirazione più politica che strettamente giuridica; in particolare, non dovrebbe innanzitutto dimenticarsi che tale atto atipico, al di fuori di ogni ridondante retorica relativa alla tutela della *Rule of Law* per come inscindibilmente connessa con la garanzia dei diritti dell'uomo, in realtà nasca essenzialmente dall'esigenza di superare il limite

di ordine tecnico – giuridico che contraddistingue lo strumento giurisdizionale previsto dai Trattati, e cioè, la procedura d’infrazione, consistente nella possibilità di giungere alla sua attivazione esclusivamente in ipotesi in cui problematiche inerenti alla minaccia sistemica dello Stato di diritto (da intendersi come minaccia nei confronti dell’ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, della sua struttura costituzionale, della separazione dei poteri, dell’indipendenza o dell’imparzialità della magistratura, ovvero del suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale) configurino anche la violazione di una specifica disposizione del diritto dell’Unione europea.

Tuttavia, tale limite imposto dalla lettera dei Trattati mal si concilia con l’obiettivo di un progressivo rafforzamento del ruolo della Commissione europea quale “custode” non solo di quest’ultimi, ma anche della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, specie a seguito dell’acquisita vincolatività giuridica della stessa (articolo 6, par. 1, TUE), ma che, a sua volta, trova un limite di intervento nel disposto dell’articolo 51 della Carta stessa¹², che, come è noto, ne definisce l’ambito di applicazione

¹² Art. 51 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea: “1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l’applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all’Unione nei trattati. 2. La presente Carta non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze

per gli Stati membri “esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”.

A tal proposito, per quanto fuor di dubbio appaia che all’interno del quadro per come innanzi delineato il meccanismo di preallarme individuato dalla Commissione può rappresentare una sorta di bilanciamento agli accennati limiti applicativi della Carta (rileva quale elemento fondamentale il dato che la nuova procedura venga “ancorata” – in quanto meccanismo di “preallarme” – agli strumenti che la Commissione ha a disposizione ai sensi dell’articolo 7 del TUE, il cui campo di applicazione non risulta limitato ai settori disciplinati dal diritto dell’Unione), tuttavia, sembra residuare al riguardo spazio per riflessioni ulteriori

Segnatamente, un’iniziativa quale quella adesso in esame sembra, innanzitutto, rappresentare in realtà non semplicemente una modalità atta a compensare gli accennati limiti applicativi relativi alla c.d. Carta di Nizza stessa e di cui al corrispondente art. 51, ma un’autentica violazione del precetto di cui a quest’ultima disposizione, al fine precipuo di auto – attribuirsi, da parte dell’esecutivo Bruxelles, compiti e funzioni che teoricamente non dovrebbero competergli: tramite, infatti, il ricorso ad un astuto *escamotage* di matrice politica, la Commissione, in nome della tutela di principi essenziali alla base della nascita, nonché della sopravvivenza dell’intero progetto integrazionista europeo, pare avere trovato la facile via per ulteriormente rimpinguare l’ampiezza dei propri po-

dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati”.

teri, in tal modo volutamente ignorando, si ripete, il precetto contenuto all'interno dell'art. 51 della Carta dei Diritti fondamentali.

Ed attraverso il compimento di tale operazione, l'Istituzione europea medesima sembra avere conseguito, di fatto, un altro risultato di assoluta rilevanza, e cioè il riconoscimento, per quanto officioso, dell'art. 2 TUE alla stregua di norma non meramente basilare, ma a tutti gli effetti costitutiva, *rectius* costituzionale, dell'ordinamento europeo, tanto da richiedere, seppur a titolo di *extrema ratio*, il ricorso all'art. 7 TUE a sua tutela.

Ma se ciò è vero, e a quanto pare lo è, dovrà conseguentemente ed inevitabilmente argomentarsi nella direzione di riconoscere sostanziale valenza costituzionale ai Trattati, così in grado dunque di elevarsi rispetto al rango di "semplice" norma primaria e dunque di riempire nei fatti il vuoto in tal senso lasciato vacante dalla mancata approvazione della Costituzione europea (il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), conclusione quest'ultima però da respingere in considerazione non solo della mancanza di unanimità com'è noto riconducibile in sede di ratifica di quest'ultima da parte degli Stati membri UE, ma anche e soprattutto a causa del mancato compimento dell'integrazione europea in senso federalista: attribuire ai Trattati natura di Carta Costituzionale Europea *de facto* contrasterebbe, cioè, con la volontà contraria già espressa in tal senso da parte degli Stati, restii a dotare l'ordinamento europeo di caratteri e funzioni tipici dei singoli apparati istituzionali nazionali, e tramite i quali l'Europa sarebbe in grado di indirizzarne normative ed azione di gover-

no in modi ed in forme ben più pregnanti rispetto alla situazione attuale, tra l'altro inevitabilmente sovrastandone perfino proprio il singolo legislatore costituente, così in concreto esautorato dal ruolo di sommo depositario di principi e valori essenziali di cui al proprio ambito giuridico e sociale di riferimento.

L'UE, per tal via, non più soggetto meramente delegatario di compiti e competenze da parte dei suoi membri, di fatto assurgerebbe finalmente a quello *status* pienamente ed autenticamente federalista, sancendo il definitivo compimento della "visione" originaria dei Padri Fondatori dell'Europa unita.

Ed anche se tutto ciò contrasta con un presente lungi dal rappresentare la realizzazione del progetto *de quo*, non può né deve trascurarsi come però già a partire dal 1984 tramite la sentenza *Les Verts*¹³ la Corte di Giustizia UE espressamente riconosceva natura costituzionale ai Trattati, laddove la stessa, in forza dell'identificazione dell'allora CEE alla stregua di una "comunità di diritto", specificava chiaramente che i propri componenti, al pari delle proprie Istituzioni, non "sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato", che al riguardo ha "istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni".

In sostanza, tutto quanto considerato, sorge il dubbio di trovarsi di fronte alla realizzazione di un disegno di stampo istituziona-

¹³ CGUE, Causa 294/83, *Les Verts*, 25 aprile 1986, in *Racc.* p. 1339.

le concertato dai soggetti componenti l'apparato ordinamentale di Bruxelles, volto a dotare quest'ultimo di poteri decisamente più ampi rispetto a quanto sancito dai Trattati, e che trova, a distanza di più di trent'anni, nelle posizioni assunte dalla Commissione europea in sede di eufemistica "rivisitazione" dell'art. 51 della Carta di Nizza la propria definitiva consacrazione.

D'altro canto, è da riconoscere come l'iniziativa intrapresa dall'esecutivo dell'UE nel senso anzidetto trovi parziale giustificazione nell'attuale condizione di permanente urgenza che sembra contraddistinguere, ormai da qualche anno, la vita ed i destini del Vecchio Continente, ormai (irrimediabilmente?) dilaniato al proprio interno da paradossi, (si spera sanabili) fratture, nodi irrisolti, e ormai incessantemente martoriato da violentissimi venti di scetticismo che da ovest ad est sembrano spazzarne via chimere, utopie e sogni di gloria.

È un fatto, specificamente, che soprattutto a far data dall'uscita del Regno Unito dall'UE (ammesso che la relativa procedura giunga a compimento) il tasso di sfiducia intorno alla nascita degli Stati Uniti d'Europa abbia raggiunto i gradi più elevati e preoccupanti: l'Europa perde i pezzi, ma principalmente, sempre più credibilità all'interno dello scenario gius-internazionale, e dunque del relativo dibattito politico, intrappolata ormai senza scampo all'interno di perversi ed oscuri meccanismi ove cause ed effetti si confondono, così residuando strettissimi margini di chiarezza.

E le Istituzioni europee, Commissione in testa, sono perfettamente consapevoli del concreto pericolo che il progetto d'integra-

zione sta correndo, e proprio per questo, si prodigano in rinnovati slanci di natura giuridica, ma soprattutto politica, nel veemente tentativo di tenere in piedi la baracca: non a caso, il ricorso all'art. 7 TUE, norma di carattere politico appunto, sembra confermare non tanto la valenza dei mezzi di difesa in dotazione all'ordinamento europeo qualora minacciati, o financo trasgrediti i propri ideali, quanto l'affannoso richiamo a rimedi che, in quanto estremi, testimoniano in realtà il disperato livello di apprensione che ha raggiunto l'ordinamento europeo con riguardo alle concrete probabilità di sopravvivere agli attacchi che da ogni parte, ed in maniera sempre più incessante, si susseguono; l'originale trovata di un mezzo di *soft law* in condizione di propedeuticità rispetto alla procedura di cui all'art. 7 TUE e di cui alla Comunicazione della Commissione del 2014, sembrava avere rappresentato la quadratura del cerchio nei confronti degli Stati membri più recalcitranti a metabolizzare i supposti valori "comuni" tra gli stessi, illusione peraltro di breve durata a fronte dell'ostinata ed ostentata indifferenza palesata nei confronti di tali aurei valori da parte di Ungheria e Polonia, la cui specifica ed attuale condizione lascia presagire una possibile *Polexit*, eventuale colpo ferale ad ogni velleità autenticamente unificante.

L'unico deterrente in tal ultima direzione potrebbe essere rappresentato dai costi che il governo di Varsavia sarebbe tenuto a sostenere, ma da altri, e certamente meno venali aspetti, non sembra proprio che la Polonia (e *a fortiori* l'Ungheria) possa davvero ormai ritenersi depositaria dei valori di cui all'art. 2 TUE: dun-

que, la partita si giocherà, con ogni probabilità, sul terreno della convenienza economica, sulla base di un freddo calcolo relativo alla valutazione di costi e benefici, in ultima analisi rimandando al mercato unico, e solo a questo, la parola finale sulla vicenda.

Ancora una volta, dunque, e ad ulteriore richiamo alla genesi essenzialmente economico – mercantile dell’attuale Unione Europea, sarà il “famigerato” mercato *unico* con le sue spietate logiche a decidere i destini dell’UE, ulteriormente confermando come anche alla base dell’adesione alla stessa non vadano in concerto certamente individuati i principi in questione o non meglio definite “tradizioni costituzionali comuni”: l’unico e decisivo parametro cui rapportare l’entrata in (e l’uscita dall’) Europa è costituito dai benefici derivanti da uno spazio economico condiviso, dunque privo di restrizioni e condizionamenti, e cioè autenticamente *libero*, da tutto a quanto pare, fuorché dal rispetto delle sue stesse regole (e per un sistema capitalistico non potrebbe essere diversamente).

Ritenere cioè che fare parte dell’Europa unita rappresenti la realizzazione di un’aspirazione di matrice puramente solidaristica, scevra da inquinamenti esterni di sorta, e dunque atta a scoprire una rinnovata autentica forma di fratellanza tra i soggetti appartenenti ai vari Stati membri, realmente così transitati al ruolo di cittadini europei *tout court*, è affermazione che distorce la realtà e figlia di una comoda, vacua retorica semplicemente atta a dar forma ai vari “Considerando”, “Premesse” e “Prologhi” di sorta posti ad abbrivio dei documenti ufficiali dell’UE o da strumenta-

lizzare al fine di confezionare l'ennesimo, sostanzialmente inutile, discorso del singolo *leader* politico filo-europeista¹⁴.

Un'ultima annotazione sul ruolo che la Commissione europea si è riconosciuto con riguardo alla tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE, con specifico riguardo alla tutela dei diritti dell'uomo: a tal proposito, ed in maniera parzialmente non dissimile a quanto appena rimarcato relativamente alla preponderanza degli interessi economici e del ruolo del mercato all'interno del contesto ordinamentale europeo, non può sottacersi come anche in tale contesto la politica (in Europa, più che in ambito internazionale, sempre più sovrapposta al diritto) occupi una posizione di assoluto rilievo, relegando il giuridicamente fondato e dunque rilevante a semplice comprimario.

Pare cioè piuttosto evidente che in materia di diritti umani le criticità di ordine sostanziale siano numerose, e ciò a dispetto, o forse proprio per questo, della sempre più accresciuta rilevanza assunta dagli stessi all'interno dei moderni scenari sociali: tuttavia, con riguardo al caso specifico dell'UE il dibattito intorno alla rilevanza di tali presunti diritti è reso ancora più complesso dalla presenza della Carta di Nizza, sostanziale duplicato della

¹⁴ Paradigmatico in tal senso l'annoso dibattito relativo all'adesione all'UE da parte della Turchia, in astratto estranea in senso pressoché assoluto ai valori, ma ancor prima, alla storia, nonché dalle tradizioni giuridiche e financo religiose dell'Europa, ma non per questo non interessata a non beneficiare dei vantaggi derivanti dall'ingresso all'interno del mercato unico; d'altra parte, anche Bruxelles godrebbe dell'entrata del governo di Ankara nell'ordinamento europeo, non foss'altro per le sconfinata possibilità che deriverebbero dall'apertura, per tal via, agli scambi commerciali con il medio oriente.

CEDU, ma rispetto alla quale l'Unione Europea (per motivazioni che, considerata la presenza della stessa Carta di Nizza, restano oscure se non da decifrare come alla base di un'operazione di autentico *marketing* politico) ha sancito la propria adesione in forza dell'art. 6 TUE, prescrizione rispetto a cui, tuttavia, la Corte di Giustizia ha posto una sorta di vero e proprio veto in forza del parere 2/13 del 18 dicembre 2014 dalla stessa pronunciato.

Tutto ciò brevemente premesso, non stupisce che la Commissione europea si sia arrogata (anche) il ruolo di custode (non solo dei Trattati ma anche e soprattutto) dei diritti umani, proprio a titolo di ulteriore forma di bilanciamento di fronte all'*impasse* di natura giuridica che anche in questo ambito l'UE sta attraversando, ma rispetto al quale non possono non trovare spazio le perplessità già evidenziate in precedenza: operare, cioè, tramite autentiche forzature della lettera dei Trattati e/o di posizioni assunte perfino all'interno dello stesso ordinamento europeo, per quanto giustificato da opportunità o financo urgenze da ricondurre alla tutela di presunti imprescindibili valori e principi, è opzione che non può accettarsi, non solo per (rischiare di) rappresentare un'autentica violazione normativa, ma anche perché esula dalle attribuzioni dell'esecutivo europeo, e di qualunque, in questo caso, Istituzione facente capo a Bruxelles.

Equivale, in altri termini, ad ampliare arbitrariamente ed ulteriormente la sfera dei propri poteri in misura tale da non potere trovare giustificazione neanche in caso di attacchi frontali sferrati nei confronti dei diritti "fondamentali", altra ipotesi che,

per quanto estrema, dovrebbe comunque passare al vaglio del Parlamento Europeo e trovare eventuale esaustiva disciplina in atti normativi formali promulgati da parte dell'UE, e non certo in virtù del (troppo frequente) ricorso alla normazione atipica, di fatto rivelatasi una comoda scorciatoia al fine di conseguire risultati ed obiettivi non ufficializzati all'interno dei Trattati, e proprio per questo integranti un'autentica trasgressione nei confronti dei medesimi.

Una soluzione potrebbe individuarsi nel modificare i Trattati, almeno per ciò che riguarda le fonti secondarie dell'UE: all'interno dell'art. 288 TFUE, quindi, dovrebbero essere convogliate quelle ipotesi normative che la prassi dei rapporti interistituzionali ed in essere tra l'UE e gli Stati riconosce come contraddistinte da una tipicità di fatto che non può più essere ignorata: Comunicazioni della Commissione, Risoluzioni del PE, Accordi Interistituzionali, e perfino le famigerate direttive auto – applicative dovrebbero ormai trovare spazio, e dunque legittimità e disciplina, all'interno della disposizione da ultimo richiamata, per tal via concorrendo certamente a ridurre il grado d'incertezza normativa che caratterizza la quotidianità dell'UE.

A ben riflettere, tuttavia, neanche tale passaggio, per quanto auspicabile, rappresenterebbe di certo la soluzione alle croniche criticità e contraddizioni in cui pare avvitato, senza reali speranze di successo, l'ordinamento europeo: il vero salto di qualità, lo storico *turning point* che gli Stati membri dovrebbero avere il coraggio di effettuare sembra, infatti, unicamente rappresentato dal

definitivo raggiungimento di un assetto autenticamente federalista, con tutto ciò che ne deriverebbe in termini di netta e chiara distinzione di poteri, attribuzioni, competenze e rinunce da parti dei membri UE, *status* che peraltro l'ordinamento UE sembra ormai almeno parzialmente avere raggiunto vista l'accennata valenza costituzionale riconosciuta da più parti ai Trattati istitutivi.

Il compimento di tale percorso, e la conseguente nascita degli Stati Uniti d'Europa, rappresenterebbe una sorta di autentica panacea per i mali dell'Europa, ancora condizionata dagli umori dei propri Stati membri incerti sui propri destini ed offuscati da politiche miopi prive di una reale visione d'insieme, se non unicamente con riguardo al contesto mercantile, e così ossessivamente avvinghiati ai propri specifici interessi, sempre più contaminati da biechi rigurgiti nazionalisti, da non trovare il coraggio di guardare il fiume, così impegnati nella ricerca dell'ennesimo equilibrismo di carattere politico finalizzato ad accontentare tutti, ma nei fatti capace solo di alimentare il grado d'incertezza e di confusione all'interno dei nostri confini.

Lo stesso art. 7 TUE, lungi dal rappresentare nei fatti quell'"opzione nucleare" di cui si è fatto cenno, sembra in realtà da potersi ricondurre alla logica compromissoria che pare ammantare non solo i Trattati, ma l'intero progetto unitario in questione: un reale strumento a difesa dei "sacri" ideali di cui all'art. 2 TUE, sarebbe in realtà rappresentato dall'espulsione dello Stato membro, e non certo da una mera sospensione di alcuni dei diritti derivanti dai Trattati.

Ma una scelta di questo tenore, netta ed incontestabile, cozzerebbe in realtà con i reali valori e principi fondativi con riguardo all'ordinamento europeo, non certamente rappresentati da quanto espresso dall'art. 2 TUE, ma in realtà di natura essenzialmente economica, e costringerebbe dunque gli Stati a gettare la maschera, svelando il colossale bluff nel quale sopravvivono.

In conclusione, con ogni probabilità andrebbe riconosciuto come l'attuale assetto politico – istituzionale facente capo a Bruxelles, sostanziale ibrido precario e caotico, abbia ormai raggiunto il proprio punto di non ritorno, e come, dunque, l'Europa per salvare sé stessa abbia a disposizione un'ultima, drastica possibilità, e cioè la trasformazione in Stato federale: paradossalmente, proprio quella che gli Stati non vogliono che si compia.