

# Appartenenza all'Unione europea e valori fondamentali comuni

Paola Mori\*

SOMMARIO: 1. Il processo di allargamento dell'Unione europea. – 2. Le condizioni per l'adesione poste dall'art. 49 TUE. – 3. Il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE come condizione d'appartenenza all'Unione. – 4. Brevi cenni alle procedure di verifica del rispetto dei valori fondamentali comuni nella fase pre-adesione – 5. *Segue*: nei confronti degli Stati membri. – 6. I valori comuni come fattore costituzionale di sistema.

## 1. *Il processo di allargamento dell'Unione europea*

Obiettivo primario dei sei Stati fondatori delle Comunità europee, come si legge nel Preambolo dell'originario Trattato di Roma istitutivo della CEE, era quello di «rafforzare ... le difese della pace e della libertà»; a questo scopo, nel medesimo testo si fa appello «agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo»<sup>1</sup>. Fin dagli inizi, il processo di integrazione europea è stato dunque ispirato a un'apertura e a un coinvolgimento di tutti i popoli d'Europa.

In effetti, nel corso dei decenni tale processo ha attraversato profonde e continue evoluzioni sotto molti profili: da quelli soggettivi a quelli istituzionali e degli ambiti di competenza, fino all'istituzione dell'odierna Unione europea.

Attraverso sette successivi allargamenti, il numero degli Stati membri è infatti passato dai sei Stati fondatori delle originarie Comunità europee ai 28 Stati membri dell'Unione, poi ridotto a 27 a seguito del recesso del Regno

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Magna Graecia di Catanzaro – paolamori@unicz.it.

<sup>1</sup> V. anche il Preambolo del Trattato CECA, là dove gli Stati fondatori «convinti che il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche...si dichiarano risolti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni, ed a gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune».

Unito. Oggi è aperta la prospettiva di un ulteriore allargamento a ben 10 nuovi Stati, candidati<sup>2</sup> o potenziali tali<sup>3</sup>.

L’ingresso di un nuovo Stato nell’Unione europea richiede la formale adesione di questo ai Trattati istitutivi. Diversamente, però, da quanto avviene nelle classiche organizzazioni internazionali, l’adesione all’Unione comporta un complesso e, in molti casi, assai lungo iter preparatorio. Lo Stato candidato deve infatti raggiungere gli standard giuridici, istituzionali ed economici propri dell’Unione e dei suoi Stati membri così da consentirgli la completa integrazione nel sistema e la conseguente capacità di partecipare pienamente all’*acquis*.

L’art. 49 TUE disciplina il processo d’adesione, stabilendo condizioni di carattere tanto procedurale, quanto di merito. Sotto il primo profilo, di cui ci occuperemo solo sommariamente, la citata disposizione distingue due fasi, una di carattere istituzionale, che vede il coinvolgimento diretto delle istituzioni politiche dell’Unione, l’altra di negoziato intergovernativo. L’intera procedura è però condizionata al soddisfacimento da parte dello Stato aspirante di una serie di criteri stabiliti dallo stesso art. 49 e dal Consiglio europeo<sup>4</sup>.

La citata disposizione prevede infatti che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all’art. 2 e si impegni a promuoverli» possa sottoporre al Consiglio la propria candidatura, di cui sono informati il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Sarà poi la Commissione a esprimere, su richiesta del Consiglio e dopo aver effettuato un primo *screening*, il proprio parere in merito alla capacità del paese candidato di soddisfare i criteri di adesione; se del caso, tale parere potrà essere accompagnato dalla raccomandazione di condizionare l’apertura dei negoziati al previo raggiungimento di determinati risultati (*opening benchmarks*). Il Trattato prevede poi che, sulla base del

---

<sup>2</sup> Si tratta di Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia (di fatto sospesa nel 2024), Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. Sullo stato dei negoziati v. Comunicazione della Commissione del 30 ottobre 2024 sulla politica di allargamento dell’Unione europea, COM(2024) 690 final, nonché le conclusioni sull’allargamento del Consiglio del 17 dicembre 2024, 16983/24.

<sup>3</sup> Si tratta del Kosovo che ha presentato domanda di adesione ma non ha ancora ottenuto lo status di candidato in considerazione della situazione di instabilità politica del Paese e del mancato riconoscimento internazionale dello stesso da parte di alcuni Stati, tra i quali 5 membri dell’Unione (Spagna, Cipro, Romania, Slovacchia e Grecia).

<sup>4</sup> Sull’art. 49 si rinvia a B. NASCIBENE, *La procedura di adesione all’Unione europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione*, Milano, 2002, p. 3 ss.; M. PUGLIA, *Articolo 49 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 333 ss.; M. VELLANO, *Art. 49 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 147 ss.

parere della Commissione, il Consiglio decida all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, se conferire lo *status* di candidato allo Stato richiedente e quando avviare i negoziati intergovernativi per l'adesione. Va tuttavia osservato che, in considerazione del loro carattere altamente politico, nella prassi queste decisioni sono prese dal Consiglio europeo<sup>5</sup>. Parallelamente ai negoziati intergovernativi, la Commissione verifica il progressivo adeguamento da parte dello Stato candidato all'*acquis* comunitario.

Come si è accennato, il processo di adesione può essere molto lungo a causa delle contingenze politiche del momento, oppure se lo Stato interessato non possiede già gli standard necessari.

Significative del peso che giocano le valutazioni politiche, oltre che quelle economiche, sono le vicende della Turchia e dell'Ucraina.

Con riguardo alla prima il processo di adesione va avanti dal 1999 ma i negoziati, avviati nel 2005, non solo non si sono conclusi, ma sono stati sospesi dal Consiglio europeo nel 2018 a causa del continuo deterioramento degli standard democratici e delle posizioni assunte nello scacchiere internazionale dal paese.

Al contrario, nel caso della domanda di adesione presentata dall'Ucraina il 28 febbraio 2022, l'Unione e i suoi Stati membri, in spirito di solidarietà politica e finanziaria a seguito dell'aggressione militare russa, hanno preso le decisioni iniziali in tempi eccezionalmente rapidi<sup>6</sup>. Certamente, però, anche per l'Ucraina, così come per gli altri Stati candidati, sarà inevitabile soddisfare tutti i requisiti necessari.

In effetti, l'intero processo negoziale può essere concluso definitivamente solo una volta che tutti i capitoli tematici in cui è suddiviso l'*acquis* comunitario sono stati chiusi; e anche per questa decisione è richiesto l'accordo di tutti gli Stati membri.

Perfeziona e conclude il processo il trattato di adesione che deve essere ratificato, da una parte, da tutti gli Stati membri dell'Unione e, dall'altra parte, dallo Stato aderente, conformemente alle rispettive norme costituzionali. All'Accordo di adesione viene allegato l'Atto di adesione che specifica i termini

---

<sup>5</sup> Sul punto v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 48 s.

<sup>6</sup> V. il parere della Commissione del 17 giugno 2022, COM (2022) 407 final, a cui hanno fatto seguito le conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022, con le quali è stato concesso all'Ucraina lo *status* di paese candidato; nella riunione del 14-15 dicembre 2023 il Consiglio europeo ha poi deciso di aprire formalmente i negoziati; la prima riunione della conferenza intergovernativa a livello ministeriale si è svolta il 25 giugno 2024 sulla base del quadro di negoziazione definito dal Consiglio il 21 giugno 2024, AD 9/24 CONF-UA 2/24.

e le condizioni dettagliate dell’adesione, gli accordi e le scadenze transitorie, gli accordi finanziari e le clausole di salvaguardia.

## 2. *Le condizioni per l’adesione poste dall’art. 49 TUE*

Ai sensi dell’art. 49 TUE, «il rispetto [da parte dello Stato aderente] dei valori di cui all’art. 2 [TUE]» è condizione essenziale per l’adesione all’Unione. La disposizione prevede, inoltre, che si tenga conto dei «criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo»<sup>7</sup>.

A questo proposito si ricorderà che, nella prospettiva del grande allargamento ai paesi dell’Europa centro-orientale, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993) venne stabilito che «l’appartenenza all’Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l’esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all’interno dell’Unione. Presuppone anche la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l’adesione agli obiettivi di un’unione politica, economica e monetaria».

La formulazione contiene quelli che sono noti come i «criteri di Copenaghen»<sup>8</sup>: il criterio politico, ovvero la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione, ma anche l’allineamento alle posizioni di politica estera e di sicurezza comune<sup>9</sup>; il criterio economico, che si sostanzia nell’esistenza di un’economia di mercato capace di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato; il criterio giuridico, ovvero del recepimento dell’*acquis* comunitario, il quale comporta la capacità di accettare

---

<sup>7</sup> Sul punto v. anche Corte giust. 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 104.

<sup>8</sup> V. anche le conclusioni del Consiglio europeo di Madrid, del 15 e 16 dicembre 1995.

<sup>9</sup> V. Remarks by High Representative/Vice-President Borrell and Commissioner Várhelyi at the press conference on the 2024 Enlargement Package, Bruxelles 30 October 2024, SPEECH/24/5588. Nelle conclusioni sull’allargamento del 17 dicembre 2024, punto 10, il Consiglio «expects partners to fully align with the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP), including restrictive measures, a key aspect of the EU integration process and a strong expression of a partner’s strategic choice and place in a community of values». Nello stesso senso v. già il Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l’adhésion ou de l’association à la Communauté (19 décembre 1961), Assemblée parlementaire européenne, Document de séance 1961-1962, Document 122.

gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione tra cui, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

A questi criteri, che condizionano la candidatura all'Unione, il Consiglio europeo, allo scopo di mantenere «inalterato il ritmo dell'integrazione europea», aveva posto come preconditione «la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri».

Tema, questo, che si è riproposto in vista del prossimo allargamento, prospettandosi la ormai indifferibile necessità di nuove riforme istituzionali della stessa Unione<sup>10</sup>.

Come sottolineato anche dalla Corte di giustizia il rispetto dei valori sanciti nell'art. 2 TUE costituisce pertanto «una condizione preliminare per l'adesione all'Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell'Unione»<sup>11</sup>.

### *3. Il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE come condizione d'appartenenza all'Unione*

Negli ultimi anni, i valori fondamentali comuni sono stati messi in discussione in alcuni Stati membri attraverso prassi o normative non conformi all'art. 2 TUE. Questo ha determinato la reazione delle istituzioni politiche e della Corte di giustizia la quale ha prodotto una consistente e importante giurisprudenza in materia. Il tema ha quindi formato oggetto di un ampio dibattito dottrinale e questo ci consente di limitarci a ricordarne i punti salienti<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> V. la risoluzione del Parlamento europeo, del 29 febbraio 2024, Approfondire l'integrazione dell'UE in vista del futuro allargamento, (2023/2114(INI)); la comunicazione della Commissione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, COM(2024) 146 final; le conclusioni del Consiglio europeo, 27 giugno 2024, in cui viene tra l'altro sottolineata la necessità che i lavori sulle riforme interne procedano in parallelo con il processo di adesione.

<sup>11</sup> Corte giust. 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), punto 64; in precedenza, 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punto 229; 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), punto 43. Secondo K. LENAERTS, *Celebrating 20 years together. '20 years since the accession of 10 States to the European Union: a new constitutional moment for Europe'*, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 may 2024, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). (lo si legga anche in *Eurojus, Editoriale*, 3 maggio 2024), si tratta di un vero e proprio «principle of constitutional alignment».

<sup>12</sup> In argomento, anche per ulteriori riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza, v. F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 1/2024 – “*Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*” (a cura di B. CORTESE), p. 267 ss.; P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, *ibidem*, p. 207 ss.

Introdotta nella sua formulazione attuale dal Trattato di Lisbona, l’art. 2 TUE stabilisce che l’Unione si fonda sui valori, comuni agli Stati membri, 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. La disposizione enuncia valori di diversa natura: vi sono infatti enumerati valori rivolti a tutelare interessi individuali, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e dei diritti umani, accanto a valori di portata politico-istituzionale, quali quelli della democrazia e dello Stato di diritto. Ma, come affermato dalla Corte di giustizia, essi concorrono tutti a definire «l’identità stessa dell’Unione quale ordinamento giuridico comune»<sup>13</sup>.

L’enunciazione contenuta nell’art. 2 TUE è pertanto diretta a configurare un modello istituzionale e giuridico democratico rispetto al quale i valori comuni ivi indicati risultano sinergici e in cui Stato di diritto, democrazia e rispetto dei diritti fondamentali sono assolutamente inscindibili.

La Corte di giustizia ha anche chiarito che la disposizione, pur non attribuendo una competenza materiale all’Unione, pone all’ordinamento giuridico di questa e a quello dei suoi Stati membri un vincolo di conformità ai valori in essa sanciti, di modo che tali valori si impongono agli Stati membri come limite generale applicabile anche negli ambiti di loro competenza esclusiva<sup>14</sup>.

Più precisamente, la Corte ha stabilito che i valori di cui all’art. 2 TUE non rappresentano una «mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica», ma costituiscono dei veri e propri «principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»<sup>15</sup>. Si tratta di obblighi di

---

<sup>13</sup> Corte giust. 16 febbraio 2023, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, punti 127 e 232; in pari data, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punti 145 e 264; nonché, più recentemente, 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), punto 95.

<sup>14</sup> Da ultimo, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), sopra citata, punto 95. In argomento v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale*, cit., p. 435; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.; L. FUMAGALLI, *Art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 11 ss.; K. LENAERTS, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *GLJ*, 2020, p. 29 ss.; P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, cit., p. 219 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L’articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. iv ss.

<sup>15</sup> *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), sopra citata, punto 67.

risultato che comportano, cioè, la conformità ad essi dell'ordinamento giuridico nazionale<sup>16</sup>.

Di conseguenza, sebbene il diritto dell'Unione non imponga «agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi», nella scelta di tale modello costituzionale gli Stati membri sono comunque tenuti a rispettare i valori fondamentali comuni<sup>17</sup>.

A questo proposito va poi aggiunto che la Corte di giustizia ha anche chiarito che l'obbligo di conformità ai valori sanciti nell'art. 2 TUE gravante su tutti gli Stati membri - ma che evidentemente impegna anche gli Stati candidati all'adesione - non è limitato dalla c.d. clausola identitaria sancita nell'art. 4, par. 2, TUE<sup>18</sup>. Affrontando la questione dell'organizzazione della giustizia negli Stati membri e dell'indipendenza dei giudici, la Corte ha infatti precisato che l'art. 4, par. 2, deve essere letto alla luce delle disposizioni degli articoli 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE e che pertanto gli Stati membri sono tenuti a rispettare i requisiti da esse previsti. E ha quindi affermato che anche se l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, «così che essi dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro». Secondo la Corte, infatti, «pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo»<sup>19</sup>.

E ciò in quanto l'adesione, e in generale la partecipazione, all'Unione europea e ai suoi valori comuni sono il risultato di una scelta sovrana degli Stati membri a cui gli Stati membri non possono sottrarsi a proprio piacimento una

---

<sup>16</sup> *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio*, sopra citata, punto 232 s.; *Polonia/Parlamento europeo e Consiglio*, sopra citata, punto 263 s.

<sup>17</sup> *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), cit., punto 43 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>18</sup> Secondo K. LENAERTS, *Celebrating 20 years together. '20 years since the accession of 10 States to the European Union: a new constitutional moment for Europe'*, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 May 2024, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). (lo si legga anche in *Eurojus*, *Editoriale*, 3 maggio 2024), «the principle of constitutional alignment means, in particular, that a Member State may not invoke its national identity in order not to comply with Article 2 TEU and the Treaty EU is founded».

<sup>19</sup> Corte giust., *Commissione/Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, sopra citata, punti 72-74.

volta completato il processo di adesione. La Corte ha pertanto considerato che questa scelta e l’impegno che ne consegue non possono esaurirsi una volta entrati a far parte dell’Unione; al contrario gli Stati membri sono tenuti a rispettare e promuovere tali valori costantemente in quanto il loro rispetto costituisce una condizione per il godimento dei diritti derivanti dai trattati. Affermato dalla Corte con riferimento al valore dello Stato di diritto, il principio comporta pertanto l’obbligo gravante su ogni Stato membro di evitare qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, all’interno del proprio ordinamento<sup>20</sup>.

#### *4. Brevi cenni alle procedure di verifica del rispetto dei valori fondamentali comuni nella fase pre-adesione*

Al fine di monitorare il rispetto dei valori sanciti nell’art. 2 TUE, l’Unione dispone di una serie di meccanismi istituzionali operanti sia nella fase pre-adesione, con riguardo agli Stati potenziali candidati o già formalmente tali, sia successivamente, rispetto agli Stati ormai membri dell’Unione.

L’attenzione delle istituzioni dell’Unione è infatti rivolta, fin dai primi momenti del percorso di adesione, a verificare non solo la solidità economica dello Stato candidato, ma anche e soprattutto quella democratica e istituzionale, nella convinzione che solo un sistema politico fondato sui principi dello Stato di diritto possa garantire una società economicamente e socialmente sana e la stabilità politica regionale.

I Paesi che aspirano all’adesione, ma non soddisfano i requisiti richiesti dall’art. 49 TUE e dai criteri di Copenaghen, sono destinatari di iniziative di varia natura da parte dell’Unione, finalizzate a favorire l’adeguamento a tali standard e a monitorare i progressi realizzati nel raggiungimento degli obiettivi. In particolare, con riguardo al processo di allargamento ai paesi dei Balcani occidentali, l’Unione, allo scopo di prepararne la candidatura rafforzando il rispetto dei principi democratici e degli elementi fondanti del mercato unico europeo, nel 2000 ha avviato il Processo di stabilizzazione e associazione

---

<sup>20</sup> L’art. 49 TUE, «che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di domandare di diventare membro dell’Unione, precisa che quest’ultima riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall’articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli», con la conseguenza che «uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto», Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punti 61-63. Con riferimento al recesso dall’Unione v. 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*, punto 63. In argomento v. K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EP*, n. 3, 2023, 3, p. 1495 ss.

(PSA). Il PSA ha portato alla conclusione con quegli Stati di accordi bilaterali di stabilizzazione e associazione<sup>21</sup>. Inoltre sono stati predisposti appositi strumenti di assistenza finanziaria e tecnica preadesione<sup>22</sup>.

Nel 2020 la Commissione ha proceduto alla revisione della metodologia applicata ai preparativi e ai negoziati di adesione, ribadendo la necessità di «sostenere le riforme fondamentali a livello di democrazia, Stato di diritto ed economia e l'allineamento con i principali valori europei, così da promuovere una crescita economica e una convergenza sociale solide e più rapide»<sup>23</sup>.

A tale scopo, nel corso dei preparativi e poi nella fase negoziale, essa monitora regolarmente i progressi compiuti da ciascun paese sull'allineamento progressivo all'*acquis* comunitario. Questo è suddiviso in 35 capitoli tematici, accorpati in 6 gruppi tra i quali ha priorità il gruppo dei capitoli fondamentali, relativi cioè allo Stato di diritto, ai diritti fondamentali e al funzionamento delle istituzioni democratiche dello Stato candidato, i quali vengono aperti per primi e chiusi per ultimi. Viene così garantito il monitoraggio costante su questi aspetti. In particolare, i negoziati sulle questioni fondamentali prevedono una

---

<sup>21</sup> In realtà, già prima della fase di preadesione, l'Unione solitamente conclude con gli Stati aspiranti accordi di associazione nei quali il rispetto dei valori comuni è considerato come elemento essenziale dell'accordo stesso. V., ad esempio, il Preambolo dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, 27 giugno 2014, ove si considera che dal rispetto dei valori fondamentali «risulterebbe facilitata la partecipazione dell'Ucraina alle politiche europee» e che «i valori comuni su cui si fonda l'Unione europea, ossia democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, sono anche elementi essenziali del presente Accordo», punto, questo, specificato nell'art. 2. V. anche l'Accordo di Associazione con la Repubblica di Moldova (2014) e quello con la Georgia (2014). Sulla prassi degli accordi di associazione come «anticamera di una successiva adesione», v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale*, cit., p. 899.

<sup>22</sup> V. il regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 settembre 2021 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III) che oltre all'obiettivo generale di sostenere i beneficiari nell'adozione e nell'attuazione delle riforme «necessarie affinché tali beneficiari rispettino i valori dell'Unione e si allineino progressivamente alle norme», ha tra i propri obiettivi specifici quello di «rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali». Il regolamento è ora integrato dal regolamento (UE) 2024/1449 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali. V., inoltre, il regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina. Istituito per il periodo dal 2024 al 2027, lo strumento intende far fronte alle esigenze di finanziamento, ripresa, ricostruzione e modernizzazione dell'Ucraina, sostenendo nel contempo gli sforzi di riforma del paese nel suo percorso di adesione all'Unione. A questo scopo è previsto l'adozione di un piano di riforme e di «misure volte a promuovere la convergenza con l'Unione, potenziare lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali».

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione, Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali, COM(2020) 57 final, p. 2.

tabella di marcia per i capitoli sullo Stato di diritto con la fissazione di parametri di riferimento intermedi il cui raggiungimento è condizione per la chiusura degli altri capitoli. In tal modo i progressi compiuti in questi settori condizionano il ritmo generale dei negoziati. Ne risulta che «la componente principale del processo di adesione basato sul merito è la condizionalità» che comporta una rigorosa valutazione di merito sulla realizzazione dei progressi compiuti<sup>24</sup>.

##### 5. Segue: nei confronti degli Stati membri

Il monitoraggio sul rispetto del principio dello Stato di diritto e dei valori sanciti nell’art. 2 TUE prosegue anche oltre la conclusione del processo di adesione. Dato che «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all’Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione»<sup>25</sup>, gli Stati membri sono tenuti a rispettarli e a promuoverli in modo continuativo come condizione d’appartenenza all’Unione. A questo scopo i Trattati prevedono una serie di appositi strumenti di garanzia tanto di natura politica che giudiziaria.

Ovviamente, tra i primi non può non menzionarsi la procedura prevista nell’art. 7 TUE per contrastare le violazioni gravi dell’art. 2 TUE e censurare le derive governative di stampo illiberale e autoritario. È noto, però, che la severità delle sue conseguenze, vale a dire la sospensione di taluni diritti derivanti dai Trattati allo Stato membro censurato, e le rigidità procedurali ne hanno reso estremamente difficile l’applicazione<sup>26</sup>. E in effetti, le due

---

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 5. V. anche le conclusioni del Consiglio sull’allargamento, del 17 dicembre 2024, punto 6, dove, prendendo atto della comunicazione della Commissione del 30 ottobre 2024 sulla politica di allargamento dell’Unione europea, cit., viene ribadito che «the rule of law is among the fundamental values on which the EU is founded, a crucial aspect of democratic transformation, and an indispensable requisite for progress towards EU membership».

<sup>25</sup> *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio*, sopra citata, punto 126; *Polonia/Parlamento europeo e Consiglio*, sopra citata, punto 144.

<sup>26</sup> In argomento, tra i molti, v. R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell’Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *EJ*, 24 ottobre 2017; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020; U. VILLANI, *Sul controllo dello Stato di diritto nell’Unione europea*, in *FSJ*, 2020, p. 14 ss.

procedure aperte nei confronti della Polonia<sup>27</sup> e dell'Ungheria<sup>28</sup> non hanno superato le fasi iniziali, consistenti nelle audizioni dei due governi interessati davanti al Consiglio.

Ben più incisivo è stato invece il ruolo svolto dalla Corte di giustizia. Attivata dalla Commissione in sede di procedimento di infrazione, ma anche dai giudici nazionali attraverso il rinvio pregiudiziale, l'istituzione giudiziaria si è infatti trovata ad affrontare le questioni relative a violazioni dei principi sanciti nell'art. 2 TUE in alcuni Stati membri con tendenze marcatamente illiberali<sup>29</sup>. Con la sua giurisprudenza la Corte ha così definito il contenuto dei

---

<sup>27</sup> Commissione, 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, del 20 dicembre 2017, COM(2017) 835 final; la Commissione ha espresso preoccupazioni sull'assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente e sulle riforme del sistema giudiziario polacco che ne minano gravemente l'indipendenza. La procedura è stata chiusa dalla Commissione nel maggio 2024 a seguito della presentazione, da parte del nuovo Governo, di un Piano d'azione per sanare le criticità del sistema giudiziario e della Corte costituzionale determinate dai provvedimenti del precedente Governo, v. Press release, 6 maggio 2024, [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461)

<sup>28</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 23 dicembre 2019, su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, p. 66. In particolare il Parlamento europeo ha espresso preoccupazioni sull'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e i diritti dei giudici; sul funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale; sulla corruzione e i conflitti di interesse; sulla tutela della vita privata e la protezione dei dati; sulla libertà di espressione; sulla libertà accademica; sulla libertà di religione; sulla libertà di associazione; sul diritto alla parità di trattamento; sui diritti appartenenti alle minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e sulla protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze; sui diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati; sui diritti economici e sociali. L'ottava audizione dell'Ungheria davanti al Consiglio si è svolta il 27 maggio 2025 – v. [www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2025/05/27](https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2025/05/27) – senza che, in assenza della maggioranza richiesta dall'art. 7 TUE, siano state ancora prese decisioni in merito. Per anticipazioni di stampa in tal senso v. [www.euronews.com/my-europe/2025/05/26/no-majority-among-eu-countries-to-sanction-hungary-over-rule-of-law](https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/26/no-majority-among-eu-countries-to-sanction-hungary-over-rule-of-law).

<sup>29</sup> Oltre alle sentenze citate in precedenza, tra quelle rese ex art. 258 TFUE, v. Corte giust. 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, C-619/18; 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, C-192/18; 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, C-791/19; 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, C-204/21. Con riferimento all'Ungheria, v., in particolare, Corte giust. 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa)*, C-78/18; 6 ottobre 2020, *Commissione/Ungheria (Enseignement supérieur)*, C-66/18; 17 dicembre 2020, *Commissione/Ungheria (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, C-808/18; 16 novembre 2021, *Commissione/Ungheria (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, C-821/19; causa C-769/22, *Commissione/Ungheria*, ancora pendente, riguardante la c.d. legge sulla protezione dell'infanzia in quanto violerebbe le regole del mercato interno, i diritti fondamentali degli individui (in particolare delle persone LGBTIQ); inoltre, a causa della gravità di queste violazioni, la Commissione ha anche esplicitamente contestato la violazione i valori comuni stabiliti dall'art. 2 TUE.

valori fondamentali comuni e la portata degli obblighi degli Stati membri, determinando un’evoluzione in senso costituzionale dell’ordinamento giuridico dell’Unione<sup>30</sup>. Va detto, però, che non sempre le sue sentenze, rese sia in sede di procedura di infrazione che in via pregiudiziale, hanno ricevuto adeguata esecuzione.

Specificatamente funzionale alla verifica del e all’assistenza per il rispetto delle condizioni di adesione, è poi il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito in via transitoria sulla base del Trattato di adesione della Bulgaria e della Romania e abrogato nel 2023<sup>31</sup>, «al fine di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto» in quei due Stati. Le decisioni istitutive del meccanismo hanno posto una serie di parametri di riferimento, in particolare in materia di giustizia e lotta alla corruzione, che la Commissione ha monitorato periodicamente e di cui ha dato conto al Parlamento europeo e al Consiglio rivolgendo le raccomandazioni opportune allo Stato membro interessato. Pur avendo la Corte di giustizia ritenuto che tali parametri hanno carattere vincolante e che pertanto lo Stato membro interessato è tenuto a tener conto delle raccomandazioni rivoltegli dalla Commissione<sup>32</sup>, il meccanismo non sembra però aver conseguito risultati del tutto adeguati.

In considerazione dell’assenza nei Trattati di un sistema di reazione realmente efficace alla violazione dei valori comuni da parte di uno Stato

---

<sup>30</sup> Sul ruolo costituzionale della Corte di giustizia, v. E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, cit., p. 158 ss.; P. DE PASQUALE, *I formanti del processo di integrazione europea: il ruolo della Corte di giustizia*, in *DPCE online*, 2021, p. 449 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *DUE*, 2021, p. 73 ss.; A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, *ivi*, 2019, p. 9 ss. Sul rinvio pregiudiziale come strumento idoneo ad esprimere i principi costituzionali del sistema, v. R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, *ivi*, 2023, p. 1 ss.; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell’UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, *ivi*, 2019, p. 441 ss.

<sup>31</sup> Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, abrogata dalla decisione (UE) 2023/1786 della Commissione del 15 settembre 2023; decisione della Commissione 2006/929/CE, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità, abrogata dalla decisione (UE) 2023/1785 della Commissione del 15 settembre 2023. In argomento v. A. ROSANÒ, *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022.

<sup>32</sup> Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătoria din România»*, punto 178.

membro, le istituzioni hanno progressivamente cercato nuovi strumenti, sia in chiave preventiva che reattiva<sup>33</sup>.

Tenuto anche conto dell'esperienza acquisita con il MCV e considerata l'esistenza di problematiche, più o meno gravi, relative allo Stato di diritto anche in altri Stati membri, la Commissione ha pertanto preso una serie di iniziative in materia.

Tra queste va menzionato, per la sua portata generale, il meccanismo europeo per lo Stato di diritto concepito con l'obiettivo di instaurare un dialogo con ciascuno Stato membro per la prevenzione e la gestione delle crisi emergenti<sup>34</sup>. Il meccanismo prevede il monitoraggio della Commissione su quattro aspetti fondamentali: l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri, la disciplina anticorruzione, la libertà e il pluralismo dei media, le questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri statali e si conclude con la relazione annuale contenente raccomandazioni specifiche per ogni Stato. Concepito con l'obiettivo di instaurare un dialogo con ciascuno Stato membro per prevenire e affrontare le crisi emergenti, il meccanismo è stato recentemente esteso anche agli Stati candidati più avanzati nel processo di allargamento<sup>35</sup>.

Sebbene le raccomandazioni contenute nella relazione annuale non siano vincolanti, esse hanno comunque riflesso diretto su altri strumenti maggiormente impegnativi sotto il profilo finanziario, ai quali forniscono gli elementi di valutazione della situazione nazionale.

Negli ultimi anni, si è infatti assistito a una crescente tendenza a vincolare il godimento da parte degli Stati membri dei benefici economici derivanti dalla partecipazione all'Unione alla condizione del rispetto da parte degli stessi Stati dei valori comuni sanciti nell'art. 2 TUE, in particolare dello Stato di diritto, e dei principi tutelati nella Carta dei diritti fondamentali, nonché, e più in generale, dei grandi obiettivi dell'Unione<sup>36</sup>. Da qui l'idea di far uso, in questi casi, della leva finanziaria a scopo tanto preventivo che reattivo, al fine, cioè,

---

<sup>33</sup> Per un quadro complessivo della tematica, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023.

<sup>34</sup> Comunicazioni della Commissione, Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: il contesto attuale e possibili nuove iniziative, COM(2019) 163 final, e Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: Programma d'azione, COM(2019) 343 final.

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione, Relazione sullo Stato di diritto 2024, La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM(2024) 800 final. Sono stati inclusi, accanto agli Stati membri, Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.

<sup>36</sup> In argomento v. M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *EP*, n. 2, 2022, p. 697 ss.

di condizionare l’allocazione dei fondi dell’Unione al rispetto di quei valori e di quei diritti.

Accanto ai meccanismi d’impatto macroeconomico previsti nel quadro della governance economica, tra cui in particolare il dispositivo per la ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)<sup>37</sup>, i quali prevedono forme di condizionalità direttamente connesse a questioni relative allo Stato di diritto, riguardanti in particolare i sistemi giudiziari, la lotta alla corruzione, e la qualità e l’inclusività del processo legislativo, sono stati pertanto recentemente istituiti specifici strumenti di condizionalità finanziaria.

Al fine di proteggere il bilancio europeo in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri è stato così adottato il regolamento 2020/2092<sup>38</sup>. Tale normativa stabilisce un regime generale di condizionalità, volto a garantire una reazione efficace contro le violazioni sistemiche dello Stato di diritto<sup>39</sup>. In caso di violazioni di questo tipo, la Commissione e il Consiglio sono autorizzati a sospendere parzialmente o totalmente l’erogazione dei contributi allo Stato responsabile<sup>40</sup>.

Nel 2021 è stato poi adottato il c.d. regolamento sulle disposizioni comuni (CPR)<sup>41</sup> che prevede una forma di condizionalità preventiva. Gli Stati membri destinatari di contributi finanziari dell’Unione devono cioè dimostrare il rispetto di alcune condizioni abilitanti orizzontali, tra cui, quella dell’«effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione

---

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. V., inoltre, comunicazione della Commissione, Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell’UE, COM(2023) 99 final.

<sup>38</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione.

<sup>39</sup> Il regolamento prevede che le misure sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, alla quale spetta la vigilanza preventiva sui comportamenti degli Stati membri (art. 6), e possono portare alla sospensione totale o parziale dell’erogazione dei versamenti previsti allo Stato responsabile (art. 5).

<sup>40</sup> Il Consiglio ha applicato il regolamento per la prima volta nei confronti dell’Ungheria con la decisione di esecuzione (UE) 2022/2506, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell’Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria con la quale sono stati sospesi il 55% degli impegni di bilancio nell’ambito dei fondi di coesione (6,3 miliardi); la decisione richiede 17 riforme.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

europea», al momento dell'approvazione dei Programmi operativi e garantirne il soddisfacimento durante l'intero arco di programmazione. Diversamente, la Commissione non rimborsa le spese relative alle operazioni legate all'obiettivo specifico interessato.

## 6. *I valori comuni come fattore costituzionale di sistema*

In definitiva, dalle osservazioni svolte finora emerge chiaramente che i valori comuni costituiscono il fondamento ideale, culturale e politico su cui le democrazie europee si sono costruite a partire dal secondo dopoguerra e, in un continuo percorso osmotico, si è contestualmente sviluppato il processo di integrazione europea<sup>42</sup>. A questo proposito non va neppure dimenticato che, già nel 1949, agli albori di quel percorso, gli Stati fondatori del Consiglio d'Europa enunciarono il loro credo nei «valori spirituali e morali, che sono patrimonio comune dei loro popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia»<sup>43</sup>.

E che i principi di democrazia, Stato di diritto e tutela dei diritti fondamentali assumano un ruolo costitutivo dell'Unione europea e per ciò stesso imprescindibile, condizionante l'adesione e poi l'appartenenza ad essa, trova conferma, non solo nelle norme del Trattato sull'Unione europea, nella prassi politico-istituzionale e nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ma anche nelle vicende che hanno storicamente contrassegnato le varie tappe dell'allargamento.

Ci si riferisce in particolare alla c.d. pregiudiziale democratica<sup>44</sup> che ha condizionato l'adesione alle Comunità europee della Grecia e poi della Spagna e del Portogallo al raggiungimento e consolidamento del regime democratico.

---

<sup>42</sup> V. il Preambolo del TUE e quello della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>43</sup> Così il Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa. V. anche la decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo, dell'11 gennaio 1961, ric. n. 788/60, *Austria c. Italia*, caso di Fundres, ove si considera la volontà degli Stati parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di «instaurer un ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit».

<sup>44</sup> V. Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (19 décembre 1961), cit., p. 8, dove, con riferimento alle condizioni politiche dell'adesione, è affermato che «la garantie de l'existence d'un Etat démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion» e che il riconoscimento dei principi sanciti dallo Statuto del Consiglio d'Europa deve essere considerato come uno standard minimo. Si noti che l'art. 237 TCEE non poneva alcuna condizione sostanziale, limitandosi a prevedere che «ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità».

Non è pertanto azzardato affermare che già prima della formalizzazione, ad opera del Trattato di Lisbona, negli articoli 2 e 49 TUE dei valori comuni e del loro rispetto quale condizione di appartenenza all’Unione, esistesse una sorta di «consuetudine costituzionale» in tal senso<sup>45</sup>.

Queste considerazioni non sono smentite dal fatto che i principi e i valori propri delle democrazie moderne, vale a dire il rispetto dello Stato di diritto e della separazione dei poteri, dei diritti e delle libertà fondamentali e della tolleranza, sono attualmente oggetto di attacchi di varia origine, sempre più gravi e di natura sistemica.

È infatti fondamentale sottolineare che i principi in questione hanno non soltanto una valenza ideale e politica, essendo, come ricordato nel Preambolo del Trattato UE, il risultato delle «eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa», ma rispondono a ben precise esigenze strutturali e funzionali dell’ordinamento giuridico dell’Unione.

Difatti, come chiarito dalla Corte di giustizia già nel parere 2/13, relativo alla progettata adesione dell’Unione alla CEDU, l’ordinamento giuridico nato dai Trattati «poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l’Unione si fonda, così come precisato all’articolo 2 TUE». Proprio questa premessa consente agli Stati membri di sviluppare e consolidare la fiducia reciproca nel riconoscimento di tali valori e, di conseguenza, nel rispetto del diritto dell’Unione che li attua<sup>46</sup>.

La condivisione di tali valori è dunque il presupposto essenziale per la formazione e il mantenimento della fiducia degli Stati membri ma anche «di tutti i cittadini dell’Unione e delle autorità nazionali nei sistemi giuridici di

---

<sup>45</sup> In senso analogo v. D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the ‘Law’ versus the Enforcement of ‘Values’ in the EU*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, 2017, p. 13 s., secondo il quale la necessità di tutelare i valori fondamentali «resulted in the gradual articulation of EU customary law on enlargement, which would only allow democratic States adhering to the Rule of Law to accede long before these requirements made it into the text of the [EU] Treaties».

<sup>46</sup> Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adesione dell’Unione alla CEDU*, punti 166-168. Il punto, è stato più volte ribadito, v., recentemente, Corte giust., 16 febbraio 2023, *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio*, 156/21, cit., punto 125; *Polonia/Parlamento europeo e Consiglio*, C-157/21, cit., punto 143, «quando uno Stato candidato diventa uno Stato membro, aderisce a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell’articolo 2 TUE, sui quali l’Unione si fonda».

tutti gli altri Stati membri»<sup>47</sup>. La fiducia reciproca svolge una funzione costituzionale di sistema<sup>48</sup> in quanto su di essa si articola il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione: le politiche dell'Unione, comprese quelle relative al mercato interno e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si basano sul presupposto che ciascun ordinamento giuridico nazionale sia fedele a quei valori, ovvero che vi venga rispettato il principio di separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura, che l'utilizzo del bilancio e dei fondi europei non sia contaminato da amministrazioni nazionali corrotte, che vengano garantiti il pluralismo e le funzioni di controllo fondamentali come le organizzazioni della società civile e i media indipendenti.

A questo proposito merita di essere richiamata la recente sentenza sulla questione dell'acquisto della cittadinanza maltese, ove la Corte di giustizia ha enfatizzato l'importanza della condivisione dei valori sanciti nell'art. 2 TUE in un contesto di fiducia reciproca e di leale cooperazione tra gli Stati membri. Nella sentenza viene infatti sottolineato come la cittadinanza dell'Unione faccia parte «dell'identità dell'Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri a condizione di reciprocità». Essa «si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti ...[la propria] competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»<sup>49</sup>.

In ultima analisi, la negazione dei valori comuni e il conseguente venir meno della fiducia reciproca finirebbero per alterare profondamente i meccanismi di sistema dell'Unione, con il rischio di compromettere irrimediabilmente l'integrità e la coerenza del progetto europeo.

---

<sup>47</sup> Così nella comunicazione della Commissione, Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM/2014/0158 final.

<sup>48</sup> Sul legame tra fiducia reciproca e Stato di diritto, da ultimo, v. F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in: P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Milano, 2021, p. 302 ss.; M. P. MADURO, *General Report*, in *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, 2023, vol. 1, p. 23 ss. Sulla natura strutturale e costituzionale del principio della fiducia reciproca v. K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, cit., p.1499; nonché, P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres : un principe essentiel de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 654.

<sup>49</sup> *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), sopra citata, punti 93-95. Tra i primi commenti, v. C. DELLI CARRI, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *questa Rivista*, n. 2, 2025.

**ABSTRACT (ita)**

L'A. esamina le condizioni previste dall'art. 49 TUE per l'adesione all'Unione europea, soffermandosi in particolare su quella del rispetto dei valori fondamentali comuni sanciti nell'art. 2 TUE. Viene esaminata la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'art. 2 TUE e si mette in evidenza come la disposizione ponga tanto agli Stati candidati all'adesione quanto agli Stati già membri l'obbligo di conformare il proprio ordinamento giuridico a tali valori, senza che sia possibile alcuna regressione. Vengono poi esaminate le procedure di verifica da parte dell'Unione del rispetto dei valori fondamentali comuni nella fase pre-adesione nei confronti degli Stati candidati e le misure operanti nei confronti degli Stati membri. L'A. ritiene che la condizione del rispetto dei valori fondamentali comuni sancita nell'art. 2 e nell'art. 49 TUE rifletta una consuetudine costituzionale rispondente a un'esigenza strutturale e sistemica dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

**ABSTRACT (eng)**

The Author examines the conditions for accession to the European Union set out in Article 49 TEU, focusing on the condition of respect for the common values enshrined in Article 2 TEU. The case-law of the Court of Justice on Article 2 TEU is examined and it is highlighted how the provision imposes on both applicant States and States which are already members the obligations to bring their legal systems into line with these values, without any possibility of regression. The Author then examines the procedures for monitoring compliance with the common fundamental values in the pre-accession phase with regard to the countries wishing to join the EU, and then the measures applicable to the Member States. Finally, the Author concludes that respect for the common fundamental values laid down in Art. 2 and Art. 49 TEU constitutes a condition that reflects a long-standing constitutional custom, responding to a structural and systemic need of the Union's legal system.