



Numero 1 / 2025

Koen LENAERTS

**Democrazia, stato di diritto e solidarietà:
sostenere i valori europei**

Democrazia, stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei¹

Koen LENAERTS

Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea e professore di diritto dell'Unione europea all'Università di Leuven

I. Introduzione

Essendo un convinto sostenitore dell'Europa, questo premio è speciale per me, poiché questa università, sin dalla sua creazione mille anni fa, ha svolto un ruolo importante nel riunire gli europei. Durante il Rinascimento e successivamente, ha plasmato in modo significativo la cultura europea. Ha contribuito alla rinascita e allo studio del diritto romano, influenzando così l'educazione giuridica in tutta Europa.

Ancora più importante, questa università è servita – e continua a servire – come un centro intellettuale in cui studenti ed accademici provenienti dai quattro angoli d'Europa si incontrano per scambiare idee ed esperienze.

A mio avviso, l'Europa, gli ideali umanisti, il rispetto della legge e l'Università di Bologna condividono non solo una storia comune, ma sono anche uniti nel dare forma al futuro.

Questo è il motivo per cui, per la mia *Lectio Magistralis*, ho deciso di parlare dei valori europei.

Come europei, possiamo parlare lingue diverse, provenire da culture diverse, eppure siamo uniti perché crediamo nei valori del rispetto della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Ci impegniamo a creare una società in cui prevalgano il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza tra donne e uomini.² Crediamo che ogni individuo meriti di essere trattato con pari dignità: ricco o povero, sano o malato, amico o sconosciuto.

Ora più che mai, i valori contano.

I valori contano perché le tendenze autoritarie sono in aumento in Europa e nel resto del mondo. I valori contano perché la democrazia e lo Stato di diritto sono costantemente messi in

¹ Apertura dell'anno accademico – Sigillum Magnum – Università di Bologna, 1 marzo 2025

Tutte le opinioni qui espresse sono personali dell'autore

² Articolo 2 TEU.

discussione. I valori contano perché non possiamo dimenticare chi siamo e cosa rappresentiamo.

L'Unione Europea è molto più del suo mercato interno. Si tratta, innanzitutto, di un'Unione di democrazie, in cui i diritti umani o fondamentali sono rispettati e lo Stato di diritto è la chiave di volta che sostiene e dà forma all'intero sistema giuridico.

Negli ultimi tempi, i valori hanno “bussato” alla porta della Corte di giustizia. Ciò è dovuto al fatto che i casi portati davanti alla Corte spesso riflettono le sfide legali e le crisi affrontate dagli Stati membri e dai loro cittadini, che si tratti della crisi dell'euro, della crisi dei rifugiati o della crisi dello stato di diritto.

La Corte di giustizia, la cui missione è “garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”, si è trovata di fronte alla questione dell'esame della natura giuridica dei valori su cui si fonda l'Unione europea.

Per parafrasare le parole scritte dalla mia stimata collega e amica, la professoressa Lucia Serena Rossi, “*Qual è il valore dei valori europei?*”.³ Sono solo ideali astratti che guidano il processo politico o possono diventare verità tangibili che spetta ai tribunali difendere?

La Corte di giustizia ha esaminato tali questioni in due cause parallele, in cui Ungheria e Polonia hanno contestato, senza successo, la legalità del meccanismo di condizionalità dell'UE sullo Stato di diritto,⁴ secondo il quale i fondi europei possono essere trattenuti, ridotti o sospesi qualora uno Stato membro non rispetti i principi dello Stato di diritto.⁵

In quella causa, la Corte ha confermato che i valori europei hanno una loro forza ed autorità, ritenendo che essi non sono “una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica”, ma “fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune”. Tali valori, ha scritto la Corte, “sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri”.⁶

I valori si trovano al vertice dell'ordinamento giuridico dell'UE e fluiscono giù, come una cascata, attraverso ogni norma adottata dall'UE. I tribunali devono quindi proteggere tali valori,

³ Lucia Serena Rossi, ‘La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels’ (2020) 56(3) *Revue trimestrielle de droit européen* 639.

⁴ Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, e Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁵ 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 (GU 2020, L 433I, pag. 1, e rettifica in GU 2021, L 373, pag. 94).

⁶ Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 232, e Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, EU:C:2022:98, punto 264.

nonché i principi giuridici e le norme che li attuano.

Questo mi porta all'idea principale che vorrei condividere con voi oggi: i valori europei sono interdipendenti, nel senso che il rispetto per un valore presuppone il rispetto per gli altri. In tale prospettiva, mi concentrerò ora sulla relazione tra tre dei valori fondanti dell'UE: democrazia, Stato di diritto e solidarietà.

Innanzitutto, spiegherò come questi tre valori operano all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE. In secondo luogo, esaminerò due esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte che illustreranno l'interdipendenza tra democrazia, Stato di diritto e solidarietà.

II. Democrazia, Stato di diritto e solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'UE

Nell'ordinamento giuridico dell'UE, il valore della democrazia trova espressione concreta nel principio della democrazia rappresentativa,⁷ che è alla base del disegno istituzionale dell'UE, conferendo legittimità democratica al Consiglio e al Parlamento europeo. Il Consiglio è legittimato attraverso i governi nazionali che sono “essi stessi democraticamente responsabili nei confronti dei rispettivi parlamenti nazionali o dei propri cittadini”, mentre i membri del Parlamento europeo sono eletti direttamente dai cittadini dell'UE in libere elezioni ogni cinque anni.

La democrazia europea non equivale alla “tirannia della maggioranza”, ma deve operare all'interno di un sistema di controlli ed equilibri in cui gli individui godono di una sfera di autodeterminazione libera da interferenze pubbliche o private. Verticalmente, ciò significa che le scelte politiche devono essere prese al giusto livello di *governance*, nel rispetto della ripartizione delle competenze stabilita nei trattati dell'UE. Orizzontalmente, ciò significa che un'istituzione dell'UE deve rispettare le prerogative delle altre istituzioni dell'UE (il cosiddetto principio dell'equilibrio istituzionale).

Elezioni libere ed eque sono vitali per la democrazia. Tuttavia, ciò non è sufficiente. Una democrazia forte e sana, sia a livello europeo, che nazionale o regionale, richiede trasparenza e responsabilità, una stampa libera e un pluralismo dei media, la partecipazione attiva della società civile e la protezione delle minoranze.

Ancora più importante, la democrazia richiede tribunali forti e indipendenti che mantengano in movimento gli ingranaggi della democrazia, facendo rispettare la legge, proteggendo la libertà individuale e combattendo l'impunità e la corruzione. Questo compito non è qualcosa di nuovo,

⁷ Articolo 10 TEU.

né è esclusivo dell'ordinamento giuridico dell'UE, dato che è anche l'attività quotidiana dei tribunali degli Stati membri. Ecco perché la democrazia e lo Stato di diritto sono profondamente intrecciati, l'uno non può esistere senza l'altro.

Nell'ambito del processo democratico dell'UE, quando gli Stati membri – seduti nel Consiglio – raggiungono un accordo politico con il Parlamento europeo e tale accordo viene trasformato in legge, tutti i ventisette Stati membri – anche quelli che si oppongono – devono onorare gli obblighi giuridici derivanti da tale accordo. Sostenere lo stato di diritto all'interno dell'UE significa che il diritto UE si applica in modo uniforme in tutta Europa, dalla Finlandia al Portogallo, e dall'Irlanda a Cipro. Ciò garantisce l'uguaglianza degli Stati membri e dei loro cittadini davanti alla legge. Questa uguaglianza dà origine alla fiducia reciproca tra gli Stati membri, poiché tutti condividono lo stesso impegno nel sostenere lo Stato di diritto all'interno dell'UE.

L'esigenza imperativa di uniformità e uguaglianza giustifica che in caso di conflitto tra il diritto nazionale e il diritto comunitario, quest'ultimo debba prevalere.

Infatti, se uno Stato membro dovesse sottrarsi unilateralmente ai propri obblighi giuridici, metterebbe in discussione i valori del rispetto della democrazia e dello Stato di diritto, poiché invierebbe un chiaro messaggio che gli accordi possono essere infranti quando non si adattano agli interessi nazionali. Questo tipo di unilateralismo è in contrasto con l'essenza stessa dell'integrazione europea, poiché si basa sulla premessa che tutti gli Stati membri “giocano secondo le regole del gioco”, cioè rispettano lo Stato di diritto.

Permettetemi di citare un passaggio di una famosa sentenza della Corte di giustizia pronunciata cinquant'anni fa, in cui ha rilevato che consentire che uno Stato, “in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza all'[UE], lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto [dell'Unione] e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie”.⁸

La Corte di giustizia ha inoltre ritenuto che “[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli stati membri con la loro adesione all'[UE] scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico [dell'Unione]”.⁹

In quel passaggio la Corte di Giustizia collega la democrazia, lo Stato di diritto e la solidarietà. La democrazia all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE significa che gli Stati membri devono costantemente sforzarsi di raggiungere compromessi politici che cerchino di conciliare gli interessi, talvolta contrastanti, di 500 milioni di abitanti con sensibilità, culture e tradizioni diverse.

⁸ Sentenza del 7 febbraio 1973, Commissione/Italia, 39/72, EU:C:1973:13, punto 24.

⁹ *Ibid*, punto 25.

La necessità di scendere a compromessi è parte integrante del normale funzionamento di qualsiasi democrazia sana. Ciò significa, in sostanza, che gli Stati membri devono essere pronti ad accettare “il dolce e l’amaro”. In altre parole, nell’UE, il valore della solidarietà è alla base del funzionamento del processo democratico dell’UE. A volte, questo processo richiederà a uno Stato membro di estendere la solidarietà ad altri, mentre in altri casi, lo stesso Stato membro si troverà a beneficiare di tale solidarietà.

III. Due meccanismi: condizionalità UE e ricollocazioni UE

Permettetemi di illustrare queste idee prendendo in esame due esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La prima riguarda il meccanismo UE di condizionalità sullo stato di diritto, mentre la seconda riguarda il meccanismo UE di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale.

Come accennato in precedenza, il meccanismo di condizionalità dell’UE consente all’UE di sospendere, ridurre o limitare l’accesso ai fondi UE se uno Stato membro viola i principi dello stato di diritto in modo tale da mettere a repentaglio il bilancio dell’UE. Tale meccanismo mira a proteggere il bilancio dell’UE garantendo il rispetto del principio di sana gestione finanziaria e tutelando gli interessi finanziari dell’UE.

Ai fini di tale meccanismo, e alla luce della giurisprudenza della Corte, il legislatore dell’Unione ha adottato una definizione dello Stato di diritto che incorpora elementi che tutelano il valore della democrazia, come il principio di legalità che implica un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico. Tale definizione incorpora anche elementi relativi all’indipendenza della magistratura e all’effettiva tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

Nelle sentenze sulla *condizionalità*, la Corte di giustizia ha spiegato il legame tra i valori della democrazia, dello Stato di diritto e della solidarietà.

Per cominciare, un elemento chiave della democrazia a livello europeo è l’adozione del bilancio comunitario. Decidere come raccogliere e spendere il denaro è la spina dorsale del processo democratico. Quando un governo non riesce ad approvare il bilancio, spesso è destinato a fallire ed è obbligato a indire elezioni.

Inoltre, “il bilancio dell’Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell’Unione, il principio di solidarietà”.¹⁰ Alcuni Stati membri, infatti, sono contributori netti del bilancio dell’UE, mentre altri sono beneficiari netti. Anche all’interno di un singolo Stato membro, ci sono settori dell’economia nazionale che ricevono più fondi UE di altri. Ad esempio, l’agricoltura e lo sviluppo rurale sono chiari beneficiari dei

¹⁰ x Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 129, e Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, EU:C:2022:98, punto 147.

fondi UE.

Solidarietà e fiducia vanno di pari passo. Questo perché gli Stati membri devono avere fiducia reciproca nell'uso responsabile delle risorse comuni incluse nel bilancio dell'UE. A sua volta, tale fiducia reciproca può essere mantenuta solo se ciascuno Stato membro continua a rispettare i propri obblighi ai sensi del diritto dell'UE e i valori su cui si fonda l'UE, in particolare lo Stato di diritto.¹¹

Di conseguenza, le autorità pubbliche incaricate dell'esecuzione del bilancio dell'UE devono garantire che le spese coperte dal bilancio dell'UE soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e rispettino pertanto gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea quando finanzia tali spese.¹² In caso contrario, la magistratura dello Stato membro interessato deve poter garantire un controllo giurisdizionale efficace contro qualsiasi cattiva gestione dei fondi dell'UE, agendo in totale indipendenza. In assenza di tale controllo, il meccanismo di condizionalità potrebbe entrare in azione per proteggere il bilancio dell'UE.

Ciò dimostra che il meccanismo di condizionalità dell'UE opera come un “controllo esterno” sul sistema di *governance* democratica dello Stato membro interessato. Se tale sistema, con i suoi controlli ed equilibri interni, riesce a prevenire le violazioni dello Stato di diritto – come l'appropriazione indebita di fondi UE o le frodi sull'IVA – e sanziona efficacemente tali violazioni quando dovessero verificarsi, allora non c'è bisogno che le istituzioni dell'UE applichino il meccanismo di condizionalità. Tuttavia, se tale sistema fallisce, il meccanismo di condizionalità cerca di costringere gli Stati membri a tornare sulla strada del rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in cambio di fondi UE. In parole povere, niente Stato di diritto, niente solidarietà, niente soldi dell'UE.

Il secondo esempio di cui vorrei discutere con voi oggi riguarda la politica comune di asilo dell'UE, che è “basata sulla solidarietà tra gli Stati membri”. A seguito della crisi dei migranti nel 2015 all'indomani della guerra civile in Siria, il Consiglio ha adottato due decisioni che istituivano un meccanismo di ricollocazione rispettivamente per 40 000 (quaranta mila) e 120 000 (cento venti mila) richiedenti protezione internazionale. Queste due decisioni derogavano al sistema “Dublino III”, che ripartisce tra gli Stati membri la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Hanno consentito la ricollocazione in altri Stati membri di persone che avevano presentato domanda di protezione internazionale in Grecia e in Italia, cercando di alleviare una pressione significativa sui sistemi di asilo greco e italiano a causa della loro esposizione geografica ai flussi migratori dalla Siria.

¹¹ *Ibid.*

¹² Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 131, e Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, EU:C:2022:98, punto 149. Si veda anche K. Lenaerts and S. Adam, ‘Sink or Swim Together: Solidarity between the Member States as a Foundational Principle of the European Union’, in C. Barnard, A. Łazowski and D. Sarmiento (eds), *Pursuit of Legal Harmony in a Turbulent Europe: Essays in Honour of Eleanor Sharpston* (Oxford, Hart Publishing, 2024).

Nel 2017, la Commissione ha avviato azioni di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, sostenendo che non avevano adempiuto ai loro obblighi di accogliere richiedenti protezione internazionale nell'ambito del meccanismo di ricollocazione.¹³ I tre Stati membri convenuti hanno sostenuto, in particolare, che i rischi per la sicurezza inerenti al trattamento di un gran numero di richiedenti, alcuni dei quali potrebbero avere legami con il terrorismo internazionale, li esentavano da tali obblighi. Sostenevano, inoltre, che l'azione della Commissione era illegittima, poiché li stigmatizzava per aver contestato apertamente il meccanismo di ricollocazione.

La Corte ha respinto tali argomenti e ha accolto i ricorsi per infrazione della Commissione. In tal modo, ha fatto riferimento in particolare ai principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri che disciplinano la politica di asilo dell'Unione, per confermare la legittimità della scelta della Commissione di avviare il procedimento di infrazione. Poiché le misure di ricollocazione erano finalizzate ad aiutare la Grecia e l'Italia a far fronte ad una situazione di emergenza caratterizzata da un improvviso afflusso di cittadini di paesi terzi sul loro territorio, tali principi implicavano che l'onere delle misure di ricollocazione dovesse, in linea di principio, essere distribuito tra tutti gli Stati membri. L'obiettivo di solidarietà verrebbe compromesso se gli Stati membri convenuti potessero basarsi sulla loro valutazione unilaterale della presunta mancanza di efficacia, o addirittura del presunto malfunzionamento, del meccanismo di ricollocazione per essere sollevati dalla loro parte di questo onere.

Questi casi illustrano come la democrazia, lo Stato di diritto e la solidarietà operano insieme nel contesto della crisi dei rifugiati. Il processo politico dell'UE ha adottato un accordo che mirava ad aiutare i sistemi di asilo italiano e greco che erano sull'orlo del collasso. Vale la pena notare che il Consiglio non era giuridicamente obbligato a raggiungere un simile accordo. Ciò suggerisce, a mio avviso, che gli Stati membri – riuniti in seno al Consiglio – hanno interiorizzato una cultura di solidarietà in cui vengono compiuti sforzi collettivi per aiutare gli Stati membri in difficoltà.

Inutile dire che questa cultura della solidarietà può essere mantenuta solo se gli Stati membri hanno fiducia reciproca nel rispetto degli accordi presi. Ecco perché lo Stato di diritto è fondamentale per mantenere una sana democrazia europea sostenuta dal valore della solidarietà. Avviando una procedura di infrazione, la Commissione, in qualità di custode dei trattati, ha cercato di porre fine al mancato adempimento degli obblighi derivanti dal meccanismo di ricollocazione dell'UE da parte degli Stati membri inadempienti. La sentenza della Corte di giustizia, che ha dichiarato tale violazione, mirava non solo a preservare lo Stato di diritto all'interno dell'UE, ma anche a rafforzare la democrazia e a proteggere la cultura della solidarietà tra gli Stati membri.

¹³ Sentenza del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia e a. (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257.

IV. Osservazioni conclusive

Esiste un chiaro legame tra democrazia, Stato di diritto e solidarietà. L'uno non può esistere senza gli altri. I valori hanno una loro forza giuridica poiché permeano l'intero *corpus* legislativo dell'UE.

Non solo i valori europei definiscono l'identità dell'UE come ordinamento giuridico comune, ma il rispetto di tali valori determina anche progresso economico e prosperità, non per un gruppo selezionato, ma per tutti.

La crescita economica segue la strada della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti fondamentali. Questo perché i mercati, inclusi quelli azionari, crescono nelle economie governate dallo stato di diritto. Gli investitori si sentono sicuri dove i tribunali governano senza timori o favoritismi. Il libero scambio all'interno dell'UE può avvenire solo laddove sia esclusa la discriminazione basata sulla nazionalità.

Il successo del mercato interno lo dimostra chiaramente e non dobbiamo dimenticare che senza questi valori il mercato non esisterebbe. Né sarebbe possibile creare e mantenere uno spazio senza controlli alle frontiere interne in cui i cittadini possano circolare liberamente e in sicurezza. Come può esistere la libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali senza tribunali indipendenti che possano invalidare le misure protezionistiche? Come possono i dati personali circolare liberamente e in sicurezza nel mercato digitale dell'UE, se non esistono garanzie contro l'esercizio arbitrario del potere pubblico? Come può esistere lo spazio Schengen se gli Stati membri non hanno fiducia reciproca nell'esercitare controlli efficaci alle frontiere che rispettino i diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi?

I valori contano perché abbiamo la responsabilità condivisa di far funzionare le nostre democrazie, di renderle più efficaci e inclusive. La Corte di giustizia e i tribunali nazionali non possono – e non devono – essere i soli a proteggere i nostri valori europei comuni.

I valori contano non solo nelle aule giudiziarie ma anche in quelle accademiche. Ecco perché è così importante che le università – e in particolare quelle di lunga tradizione come questa che, peraltro, ha fornito alla Corte numerosi giudici ed avvocati generali (penso al Professore Mancini, al Professore Mengozzi ed alla Professoressa Rossi) – insegnino agli studenti perché è fondamentale promuovere e difendere i valori europei.

I valori contano.

Come la meridiana di San Petronio ci indica non solo l'orario attuale, ma ci fornisce anche importanti informazioni sull'anno solare ed il calendario astronomico, così i valori non riflettono solo chi siamo, ma ci indicano anche il fondamento di ciò per cui combattiamo e l'eredità che ci lasciamo alle spalle.