



19 SETTEMBRE 2018

Il Parlamento europeo attiva
l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti
dell'Ungheria: quando, per tutelare lo
"Stato di diritto", si viola la regola di
diritto

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma



Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo “Stato di diritto”, si viola la regola di diritto^{*}

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. Le maggioranze previste per il voto al Parlamento europeo e le modalità di calcolo dei suffragi espressi. 3. Le modalità di calcolo dei suffragi espressi nella votazione sulla relazione Sargentini e le conseguenze circa la validità del risultato del voto. 4. Profili del sindacato giurisdizionale sulla risoluzione del Parlamento europeo. 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il Parlamento europeo, a Strasburgo, nella plenaria dello scorso 12 settembre, ha votato una risoluzione “su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art.7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione”. Alla risoluzione è allegata la proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione dell'esistenza in Ungheria del suddetto rischio dei valori fondanti dell'Unione¹.

Come noto, tali valori sono enunciati all'art. 2 TUE e comprendono, ai sensi della prima frase della disposizione, il “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 seconda frase della norma precisa che “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”.

Altrettanto noto è che, in caso di violazione dei detti valori, i trattati istitutivi dell'Unione europea prevedono, fin dal trattato di Amsterdam del 1997, un sistema di accertamento e sanzionatorio che, dopo le modifiche del trattato di Lisbona del 2007, si articola in una fase preventiva, che può essere attivata da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione o, come nel caso in esame, dal Parlamento europeo. A seguito dell'iniziativa, ai sensi dell'art. 7, par. 1 TUE, che avvia la procedura e che prende le forme di una proposta motivata di decisione del Consiglio, quest'ultimo può accogliere la proposta e adottare la

^{*} Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+PDF+V0//IT>

constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori summenzionati, dopo aver ascoltato lo Stato membro in questione e dopo avergli rivolto, eventualmente, delle raccomandazioni. Qualora il detto Stato non abbia modificato la legislazione nazionale, che può avere, come nel caso di specie, pure rango costituzionale, il "rischio" di cui si tratta si trasforma in una violazione "grave e persistente". In questo caso, secondo l'art. 7, par. 2 TUE, il Consiglio europeo, che delibera all'unanimità, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza della violazione grave e persistente dei valori fondanti dell'Unione, dopo aver invitato lo Stato membro interessato a presentare osservazioni. In presenza della constatazione del Consiglio europeo, il Consiglio, in virtù dell'art. 7, par. 3 TUE, 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.²

Non è questa la sede per approfondire nel merito la questione della violazione da parte dell'Ungheria dei valori fondanti dell'Unione né per ricostruire il contenuto della risoluzione votata dal Parlamento europeo, che, oltre ad aver avuto una inevitabile eco sui *media*, ha già cominciato ad essere oggetto di valutazione su siti e periodici specializzati³; né per esaminare il seguito dell'iniziativa del Parlamento davanti al Consiglio di cui quest'ultimo è stato formalmente investito il 18 settembre scorso dalla lettera inviata dal presidente Antonio Tajani a Sebastian Kurz, presidente *pro-tempore* del Consiglio.

In ogni caso, per misurare la incolmabile distanza tra la situazione ungherese ed i valori dell'Unione, basti richiamare qualche illuminante passaggio del discorso pronunciato dal primo ministro Viktor Orbán il 26 luglio 2014, a Tusnádfürdő (Băile Tușnad), nella Romania "ungherese" in occasione del 25^{mo} *Bálványos Summer Free University and Student Camp*⁴. Come noto, Orbán, con il suo partito Fidesz, aveva da poco vinto per la seconda volta consecutiva le elezioni politiche nazionali e intendeva dare una sostanza

² Per un più ampio inquadramento del meccanismo dell'art. 7 TUE sia consentito di rinviare a nostri precedenti lavori, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca*, in *federalismi.it* n. 12/2016, 15 giugno 2016, pp. 1-26 e *L'attivazione da parte della Commissione europea dell'art. 7 TUE nei confronti della Polonia per mancato rispetto dello stato di diritto*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017, pp. 33-46.

³ S. CARRERA, P. BÁRD, *The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government. Too late, too little, too political?*, <https://www.ceps.eu/system/files/EP%20vote%20on%20Article7.pdf>; H. LABAYLE, *Winter is coming: la Hongrie, l'Union européenne et le valeurs de l'état de droit (première partie)*, 16 settembre 2018 in <http://www.gdr-elsj.eu/2018/09/16/informations-generales/winter-is-coming-la-hongrie-lunion-europeenne-et-les-valeurs-de-letat-de-droit-premiere-partie/>; M. ARANCI, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in Eurojus 17 settembre 2018 (<http://rivista.eurojus.it/il-parlamento-europeo-ha-votato-attivato-lart-7-par-1-tue-nei-confronti-dellungheria/>).

⁴ <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>

ideologica alla profonda attività riformatrice già iniziata nel triennio precedente. Alla base del ragionamento del *leader* magiaro sta la difesa della classe media, impoverita dalla crisi finanziaria internazionale del 2008, che rischia di scomparire. Per invertire la tendenza, a giudizio di Orbán, è necessario costruire una nuova forma di Stato “nazionalista, comunitarista e auto-referenziale”⁵, i cui modelli di riferimento sono dei sistemi non occidentali, come quelli di Singapore, Cina, India, Russia e Turchia. Rileva, Orbán, che “*while breaking with the dogmas and ideologies that have been adopted by the West and keeping ourselves independent from them, we are trying to find the form of community organisation, the new Hungarian state, which is capable of making our community competitive in the great global race for decades to come*”. In quest’ordine di idee - rendendosi pure conto di fare affermazioni che possono essere considerate “*as blasphemy by the liberal world*” – Orbán sostiene che “*we had to state that a democracy does not necessarily have to be liberal. Just because a state is not liberal, it can still be a democracy*”. Per concludere, in proposito, che “*the new state that we are constructing in Hungary is an illiberal state, a non-liberal state*”. Ma può un siffatto Stato, che propugna una ossimorica “democrazia illiberale”, non andare esente da critiche in una “unione di diritto”, qual è l’Unione europea?

Le riflessioni che seguono intendono però approfondire uno specifico profilo giuridico della vicenda, che attiene alle modalità di votazione da parte della plenaria del Parlamento europeo, alla correttezza del calcolo dei voti espressi ed alla possibilità per l’Ungheria di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione per l’annullamento della risoluzione approvata dal Parlamento.

2. Le maggioranze previste per il voto al Parlamento europeo e le modalità di calcolo dei suffragi espressi

Secondo l’art. 7, par. 5 TUE, “le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo [...] sono stabilite nell’articolo 354 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea” (TFUE). L’ultimo comma dell’art. 354 TFUE prescrive che, ai fini dell’art. 7 TUE, “il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono”. Ciò stabilendo, la norma detta disposizioni specifiche e richiede un *quorum* deliberativo più elevato, rispetto alla regola generale di voto del Parlamento, quale fissata dall’art. 231 TFUE, alla stregua del quale “salvo contrarie disposizioni dei trattati [com’è, appunto,

⁵ La definizione è di A. DI GREGORIO, *L’Ungheria e i valori europei un matrimonio difficile*, in 17 settembre 2018 nel sito dell’Associazione di Diritto pubblico, comparato ed europeo (<http://www.dpce.it/1-ungheria-e-i-valori-europei-un-matrimonio-difficile.html>),

il menzionato art. 354 TFUE], il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi. Il regolamento interno fissa il numero legale.”

A prescindere dai diversi *quorum* deliberativi stabiliti dai trattati⁶, la regola generale è quella della maggioranza dei suffragi o voti espressi. Né il TUE né il TFUE, tuttavia, precisano se nel calcolo dei suffragi espressi vadano computati soltanto i voti favorevoli e quelli contrari, ovvero anche le astensioni entrino nel calcolo dei voti espressi e la loro presa in considerazione incida sul raggiungimento, nel caso che ci occupa dei due terzi dei voti espressi. Queste modalità sono invece previste nel regolamento interno del Parlamento europeo (RI), massima espressione del suo potere di auto-organizzazione, riconosciuto dall’art. 232 TFUE, che assoggetta l’adozione e la modifica del regolamento al voto della maggioranza dei membri che lo compongono.

Con riguardo alla violazione dei principi e dei valori fondamentali da parte di uno Stato membro di cui all’art. 7, par. 1 TUE, il RI, all’art. 83, par. 3, stabilisce che, in conformità dell’art. 354 TFUE le decisioni di cui ai paragrafi 1⁷ e 2⁸ richiedono “la maggioranza dei due terzi dei voti espressi che costituisce la maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento”. Decisamente più rilevante e, come vedremo, chiave di volta ai fini della presente analisi, è l’art. 178 RI, rubricato “votazione”, il cui par. 3 dispone che “per l’approvazione o la reiezione di un testo entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro, salvo nel caso in cui i trattati prevedano una maggioranza specifica”.

Giova ricordare che, qualche giorno prima del voto in plenaria della relazione dell’on. Judith Sargentini⁹, quando era ormai chiaro non soltanto che il gruppo del PPE si sarebbe spaccato, tanto che il capogruppo Manfred Weber, alla vigilia del voto, avrebbe lasciato libertà di voto, ma che vi sarebbe stato pure un congruo numero di astensioni, il presidente Antonio Tajani aveva chiesto al Servizio giuridico dell’istituzione un parere proprio in tema di calcolo delle astensioni nel computo dei due terzi dei voti

⁶ Ad es., il medesimo *quorum* della maggioranza di due terzi dei voti espressi e la maggioranza dei membri che lo compongono, per la mozione di censura alla Commissione (art. 234 TFUE), mentre la maggioranza assoluta dei componenti è richiesta per l’elezione del presidente della Commissione (art. 17, par. 7 TUE), per l’adesione di un nuovo Stato membro (art. 49 TUE), per le modifiche al regolamento interno del Parlamento (art. 232 TFUE), per esercitare il diritto di pre-iniziativa legislativa (art. 225 TFUE), nonché in talune fasi della procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE) e della procedura di bilancio (art. 314 TFUE).

⁷ Si tratta della decisione di porre in votazione, rispettivamente: *a*) l’invito al Consiglio di aprire la procedura di constatazione dell’evidente rischio di violazione grave; *b*) l’invito alla Commissione o agli Stati membri di presentare una proposta al Consiglio europeo volta alla constatazione della violazione grave e persistente; *c*) l’invito al Consiglio di sospendere alcuni dei diritti dello Stato membro o di modificare o revocare le misure adottate (lett. *c*).

⁸ Si tratta delle richieste di approvazione provenienti dal Consiglio relative a una proposta presentate a norma dell’art. 7, parr. 1 e 2 TUE.

⁹ In commissione, la relazione è stata approvata per appello nominale il 25 giugno 2018, con 37 voti favorevoli, 19 contrari e nessun astenuto; la relazione è stata pubblicata il 4 luglio 2018 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0250+0+DOC+PDF+V0//IT>).

espressi. Il francese Freddy Drexler, giureconsulto e direttore generale del Servizio giuridico del Parlamento europeo dal 1° novembre 2013, ha reso il parere il 7 settembre 2018, consegnandolo ad un documento confidenziale, protetto dall'accesso del pubblico, che tuttavia è stato pubblicato integralmente dalla *Newsletter Brussels Playbook* del noto sito giornalistico *Politico*¹⁰, divenendo, pertanto, di pubblico dominio.

Il parere del Servizio giuridico¹¹, dopo aver richiamato il quadro giuridico di riferimento, costituito, come detto, a livello di diritto primario, dagli artt. 231, par 1 e 354, ult. comma TFUE e, a livello di RI, dagli artt. 83, par. 3 e 178, par. 3, procede alla valutazione giuridica richiesta dal Presidente Tajani.

In primo luogo, si rileva che sia l'art. 354, ult. comma TFUE sia l'art. 83, par. 3 RI utilizzano la formula "voti espressi" come criterio rilevante per la determinazione della presenza della maggioranza dei due terzi dei votanti. In secondo luogo, si afferma che per il calcolo dei voti espressi si deve far capo all'art. 178, par. 3, alla stregua del quale le astensioni non sono computate tra i voti espressi. In terzo luogo, si sostiene che nel quadro di una prassi del Parlamento, considerata consistente, sia relativa a votazioni per le quali è prescritta la maggioranza dei due terzi sia relativa a votazioni che richiedono la maggioranza semplice, le astensioni non sono mai state computate, in quanto, come ovvio, la medesima espressione "voti espressi", che figura nei trattati e nel RI deve ricevere la medesima interpretazione. Come esemplificazioni della detta prassi, con riferimento a casi nei quali risultava prescritta la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, il parere menziona due risalenti votazioni, avvenute nel 1979 e nel 1984, concernenti entrambe il rigetto del bilancio delle Comunità ed una più recente, del 7 febbraio 2018, relativa, ai sensi dell'art. 21 RI, alla cessazione anticipata dalla carica dell'ex Vicepresidente polacco Ryszard Henryk Czarnecki¹².

Ad avviso del giureconsulto, una diversa interpretazione del computo delle astensioni non può essere dedotta dalla seconda parte dell'art. 178, par. 3, ove si fa riferimento alle specifiche maggioranze previste

¹⁰ F. EDER, *POLITICO Brussels Playbook, presented by EPP Group: Juncker's swan song — RIP internet? — Orbán defiant*, 13 settembre 2018 (<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-presented-by-epp-group-junckers-swan-song-rip-internet-orban-defiant/>).

¹¹ https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/09/Legal-Service-Note_voting-procedure.pdf

¹² Ryszard Henryk Czarnecki, del partito Diritto e Giustizia, al governo in Polonia, aveva definito la collega Roza Thun, del partito di opposizione Piattaforma Civica con il termine "*sbmaltsovník*", una espressione utilizzata per indicare i polacchi collaborazionisti, che durante l'occupazione nazista della Polonia avevano denunciato degli ebrei (*Insulto deputata, via vicepresidente Pe. Polacco Czarnecki chiamò una collega 'collaborazionista nazista'*, in *Ansa.it Mondo* (http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2018/02/07/insulto-deputata-via-vicepresidente-pe_2be507bf-f64b-4861-b80f-9328b218c4a5.html)). Come noto, Czarnecki ha ricorso per l'annullamento della decisione del Parlamento davanti al Tribunale dell'Unione, chiedendone, a titolo cautelare, la sospensione dell'esecuzione insieme all'ingiunzione al Parlamento di mantenerlo nella funzione di vicepresidente. Tuttavia, la domanda di provvedimenti provvisori è stata respinta dal presidente del Tribunale, con ordinanza del 4 maggio 2018 (ECLI:EU:T:2018:262).

dai trattati. Invero, a differenza dell'art. 354, primo comma, ult. frase, ove è testualmente stabilito che l'astensione di membri presenti o rappresentati non osta all'adozione da parte del Consiglio europeo della decisione che constata l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori fondanti dell'Unione da parte di uno Stato membro, l'art. 354, ult. comma, nel disporre circa le modalità di voto del Parlamento, non disciplina la sorte degli astenuti. Conseguentemente, l'art. 354, ult. comma non rappresenta un'eccezione con riferimento a quanto previsto dall'art. 178, par. 3 RI. Ne consegue che il Parlamento, nell'ambito del suo potere di auto-organizzazione, che gli deriva dall'art. 232, primo comma TFUE, può ben decidere di non ricomprendere le astensioni nel computo dei voti espressi.

Risulta, pure, dal già citato sito *Politico.eu* che il governo ungherese, il 10 settembre 2018, con una lettera del suo rappresentante permanente presso l'Unione europea, Olivér Várhelyi, al segretario generale del Parlamento europeo, Klaus Welle¹³, con allegato parere giuridico, ha contestato l'interpretazione del giureconsulto del Parlamento, di cui verosimilmente era venuto in possesso. A giudizio dell'ambasciatore, dal combinato disposto degli artt. 354 TFUE e 178, par. 3 RI, si evince chiaramente che le astensioni devono essere computate nel calcolo dei due terzi dei voti espressi. Pertanto, qualora il Parlamento avesse utilizzato un sistema di calcolo non comprensivo dei voti degli astenuti, avrebbe posto in essere una grave e manifesta violazione di essenziali regole procedurali, con la conseguenza che la risoluzione eventualmente adottata sarebbe da considerare giuridicamente inesistente e nulla e sarebbe stata oggetto di ricorso di annullamento davanti alla Corte di giustizia dell'Unione.

Non risulta che, in presenza di questa evidente divergenza di opinioni, il presidente del Parlamento abbia chiesto, ai sensi dell'art. 226 RI, l'interpretazione al riguardo della commissione per gli affari costituzionali, che ha tra le sue competenze anche l'interpretazione e l'applicazione del regolamento.

3. Le modalità di calcolo dei suffragi espressi nella votazione sulla relazione Sargentini e le conseguenze circa la validità del risultato del voto

La votazione sulla relazione Sargentini, avvenuta nella plenaria del 12 settembre 2018, si è conclusa con il seguente risultato: 448 voti favorevoli, 197 voti contrari e 48 astensioni. Mentre la maggioranza dei componenti del Parlamento fissata invariabilmente a 376 parlamentari (751:2+1) è stata sicuramente raggiunta, la situazione per quanto riguarda il raggiungimento dei due terzi dei voti espressi cambia radicalmente computando o meno gli astenuti. Invero, calcolando esclusivamente i voti favorevoli ed i voti contrari, conformemente all'interpretazione che il giureconsulto del Parlamento ha fornito quanto

¹³ Mentre la lettera è stata pubblicata da *Politico.eu* (<https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/09/letter-varhelyi-tajani.pdf>) non vi è invece traccia del parere giuridico.

alla lettura da dare all'art. 178, par. 3 RI, i voti espressi complessivamente assommano a 645 (448+197) ed i due terzi di essi ammontano a 430. Quindi per 18 unità i voti favorevoli (448) superano i due terzi dei voti espressi (430).

Diversamente, calcolando anche i 48 astenuti tra i voti espressi, il numero di questi ultimi lievita 693, il che fa crescere la maggioranza dei due terzi a 462, con la conseguenza che i 448 voti favorevoli, per 14 unità non sono sufficienti al raggiungimento del *quorum* deliberativo stabilito dall'art. 354, ult. comma TFUE.

Cruciale è quindi verificare se, nel calcolo dei voti espressi, debbano essere computate o meno le astensioni. Al riguardo, la soluzione interpretativa prospettata nel menzionato parere del giureconsulto del Parlamento europeo appare priva di pregio.

Osservo, anzitutto, che il richiamo ad una presunta “*established parliamentary practice*” che giustificherebbe di non calcolare tra i voti espressi le astensioni è del tutto fuorviante. Per un verso, infatti, si richiamano un numero di precedenti (appena 3 nell'arco di 39 anni!) assolutamente insufficienti a dar prova dell'asserita esistenza di una prassi consolidata. Per altro verso, appare una grave omissione - del tutto inammissibile, dato il livello apicale di chi si è assunto la responsabilità del parere giuridico, per di più richiesto dal presidente dell'istituzione parlamentare - di avere completamente ignorato le modifiche che nel tempo hanno riguardato la regola concernente il calcolo dei voti espressi per l'approvazione o la reiezione di un testo.

Invero, da una rapida ricerca a ritroso sulla stratificazione dei regolamenti interni, risulta che, sicuramente ancora nel luglio 2004, nella 16^{ma} edizione del RI, la regola (art. 160, par. 2, secondo comma) era che “il voto ha luogo ad alta voce e si esprime con un ‘sì’, ‘no’ o ‘astensione’”. Per l'approvazione o la reiezione entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro”. Questa regola è rimasta immutata per decenni, pure se nelle diverse modifiche subite dal regolamento è cambiata la numerazione della disposizione in cui essa era prevista. Così, nella versione vigente nel maggio 2013, figurava nell'art. 167, par. 2, secondo comma, mentre, nella versione in vigore nell'aprile 2015, era scivolata all'art. 180, par. 2, secondo comma.

Fu solo a seguito della revisione generale del regolamento, risultante dalla decisione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016¹⁴, che, con riguardo al criterio di calcolo dei voti espressi, in forza degli emendamenti 198 e 347, è stato inserito un par. 1 *ter* all'art. 178, successivamente rinumerato in par. 3, che contiene la formulazione, ancora oggi vigente, a cui stregua “per l'approvazione o la reiezione di un

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0484+0+DOC+XML+V0//IT>

testo entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro, *salvo nei casi in cui i trattati prevedano una maggioranza specifica*¹⁵.

Pertanto, alla luce di quanto detto, la prassi menzionata dal giureconsulto, lungi dall'indicare un orientamento consolidato del Parlamento favorevole, in ogni caso, a non tener conto delle astensioni nel computo dei voti, è assolutamente allineata, al dettato normativo del regolamento, nella sua immutabilità nei decenni. Ne risulta che il potere di auto-organizzazione dell'istituzione, interpretava allora, in modo del tutto corretto la lettera del regolamento, comprendendo nella nozione di "voti espressi", soltanto i suffragi favorevoli e quelli contrari.

Una diversa considerazione va fatta, invece, per quanto riguarda il computo dei voti espressi nel vigore del vigente art. 178, par. 3. Ad avviso dello scrivente, la frase che chiude la disposizione ("*salvo nei casi in cui i trattati prevedano una maggioranza specifica*") non può non essere interpretata senza attribuirle un effetto utile, consistente, nella specie, diversamente da quanto ritiene il giureconsulto, ad introdurre una eccezione "specifica" alla regola generale sul computo dei voti espressi, che è normalmente applicabile alle votazioni a maggioranza semplice.

Ciò detto, non credo si possa dubitare che "voto espresso" non è solo il suffragio che si depone pro o contro la deliberazione, ma anche quello di colui che manifesta – in forma espressa e con comportamenti significativi - una volontà né negativa, né positiva. In questo modo, tra l'altro, meglio si realizza il principio maggioritario, proprio tenendo nel debito conto le diverse maggioranze qualificate, o "specifiche", che dir si voglia, stabilite dai trattati per quanto riguarda segnatamente le votazioni al Parlamento europeo.

Nel silenzio dei trattati circa il computo degli astenuti nelle votazioni al Parlamento europeo, a differenza di quanto espressamente previsto per quanto riguarda il computo delle astensioni nelle deliberazioni per le quali è richiesta l'unanimità del Consiglio europeo (art. 235, par. 1, terzo comma TFUE) e del Consiglio (art. 238, par. 4 TFUE) ben potrebbe il Parlamento europeo, facendo uso del proprio potere regolamentare, eliminare la parte di frase, introdotta con le modifiche del dicembre 2016 e ripristinare la limitazione del computo dei voti espressi ai soli voti favorevoli e contrari, ignorando le astensioni. Resta che, nel vigore dell'art. 178, par. 3 RI, il Parlamento europeo permane astretto dalle regole che esso stesso si è liberamente dato. Pertanto, è lecito ritenere che, nella messa in votazione della relazione Sargentini, fosse indispensabile tenere nel dovuto conto le astensioni. Con la conseguenza, che la relazione stessa va considerata come non approvata per difetto del raggiungimento della maggioranza dei voti espressi. Ne viene che l'attivazione dell'art. 7, par. 1 TUE, da parte del Parlamento europeo, con l'invito al Consiglio di constatare che esiste in Ungheria un evidente rischio di violazione grave dei valori fondanti l'Unione è

¹⁵ Corsivo aggiunto.

del tutto pericolante, essendo stata commessa, in sede di votazione, una seria e manifesta violazione di essenziali regole procedurali.

4. Profili del sindacato giurisdizionale sulla risoluzione del Parlamento europeo.

Il governo ungherese, fin dalla lettera del 7 settembre 2018 del suo rappresentante permanente presso l'Unione al segretario generale del Parlamento europeo, si era riservato il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione con un ricorso mirante a far valutare la legittimità dell'atto adottato dal Parlamento, così da rimuoverne gli effetti dal mondo del diritto. Questa volontà è stata ribadita, sia nelle ore successive al voto a Strasburgo, con l'annuncio che il governo avrebbe preso una decisione lunedì 17 settembre, sia dallo stesso primo ministro Viktor Orbán in plurime occasioni, quali, ad es., l'intervento al canale radiofonico *Kossuth Radio*, ove ha indicato “*that a legal challenge will be launched in relation to the matter, but he does not view what happened as simply a legal matter*”¹⁶ o il discorso pronunciato all'apertura della sessione autunnale del Parlamento nell'ambito del quale ha confermato la proposizione di un ricorso nei confronti della relazione Sargentini (*rectius* della risoluzione adottata) ed ha affidato il compito di seguirne le vicende a Gergely Gulyás, che dirige, avendo rango ministeriale, l'Ufficio del Primo Ministro¹⁷.

Conviene, dunque, interrogarsi, sulle vie di ricorso esperibili. Una prima possibilità concerne la possibilità di far leva sull'art. 269 TFUE. Secondo questa disposizione, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo e dal Consiglio a norma dell'art. 7 TUE, unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il solo rispetto delle modalità procedurali previste dalla suddetta disposizione.

Il riferimento alle prescrizioni di carattere procedurale, che, nella specie, come detto, sono state violate in maniera grave e manifesta, non deve indurre in errore. Invero, la ricevibilità di un siffatto ricorso sembra da escludere. Osservo, anzitutto, che la legittimazione passiva, secondo l'art. 269 TFUE, concerne atti che, a seconda delle diverse constatazioni previste dall'art. 7 TUE e delle misure di sospensione dello Stato membro dai diritti derivanti dai trattati, sono adottati, rispettivamente, dal Consiglio e dal Consiglio

¹⁶ WEBSITE OF THE HUNGARIAN GOVERNMENT, *The Prime Minister, They want to take away Hungary's right to defend its own borders, Prime Minister Viktor Orbán on the Kossuth Radio programme “180 Minutes*, 14 settembre 2018 (<http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/blue-minister-viktor-orban-on-the-kossuth-radio-programme-180-minutes-20180915>).

¹⁷ WEBSITE OF THE HUNGARIAN GOVERNMENT, *We shall not surrender the right to defend our borders*, 17 settembre 2018 (<http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-shall-not-surrender-the-right-to-defend-our-borders>).



europeo. Inoltre si tratta, all'evidenza, di atti definitivi, tanto che il relativo ricorso va proposto nel termine di un mese a decorrere dalla constatazione. Pertanto, l'estensione della legittimazione passiva anche all'atto che dà l'avvio alla procedura, in questo caso proveniente dal Parlamento europeo (ma lo stesso varrebbe se l'attivazione fosse opera della Commissione europea o di un terzo degli Stati membri), non pare contemplata dalla norma.

Ciò detto, nel caso che ci occupa, resta ferma la possibilità per lo Stato membro di far valere la trasgressione delle regole procedurali che disciplinano l'attivazione del meccanismo di allarme preventivo nel quadro del ricorso, *ex art. 269 TFUE*, avverso la constatazione del Consiglio circa l'esistenza di un grave rischio di violazione dei valori enumerati all'art. 2 TUE. In effetti, il ricorso contro l'atto finale del procedimento può ben essere fondato sui vizi contenuti in un atto endoprocedimentale, qual è la risoluzione del Parlamento europeo che contiene la proposta motivata al Consiglio di attivare la procedura dell'art. 7, par. 1 TUE. Questa prospettiva, tuttavia, allontanando nel tempo il ricorso giurisdizionale, può giustamente non incontrare l'interesse dello Stato membro oggetto della procedura per violazione dei valori fondanti dell'Unione.

Né, per sostenere l'ammissibilità del ricorso *ex art. 269 TFUE*, avverso l'attivazione del procedimento di cui all'art. 7 TUE, vale invocare la notissima sentenza della Corte del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts contro Parlamento europeo*. In questa pronuncia i giudici di Lussemburgo, fondandosi sul carattere costituzionale dei trattati¹⁸ e sulla nozione di comunità di diritto, ne hanno tratto il corollario che un atto produttivo di effetti giuridici nei confronti terzi non potesse essere sottratto al controllo giurisdizionale. Pertanto, hanno ammesso l'impugnabilità di un atto del Parlamento europeo, nonostante che, al tempo, l'art. 173 TCEE menzionasse come legittimati passivi soltanto il Consiglio e la Commissione. Invero, la Corte, nella sentenza *Les Verts*, come pure in qualche altra rara occasione, si è trovata nella necessità di completare, in via ermeneutica, il sistema delle vie di ricorso.

Ben diversa è invece la situazione di cui trattasi, in quanto la proposta motivata di attivazione della procedura da parte del Parlamento europeo, *ex art. 7 TUE*, è suscettibile, di per sé, di fare oggetto di ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE. Al riguardo, la lettera di quest'ultima disposizione non deve trarre in inganno, in quanto sembra limitare l'impugnabilità degli atti del Parlamento europeo solo quando essi sono suscettibili di produrre effetti nei confronti di terzi. Terzi, infatti, rispetto agli atti del Parlamento europeo, non sono soltanto i soggetti pubblici o privati estranei all'istituzione (com'era

¹⁸ C. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, 1° agosto 2018, pp. 1-20 (<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=36968&dpath=document&dfile=01082018171703.pdf&content=Riflessioni+sul+carattere+costituzionale+dei+Trattati+istitutivi+delle+Comunit%C3%A0+e+dell+%27Unione+europea+-+stato+-+dottrina+-+>).

nel caso della formazione politica non presente nel Parlamento europeo, ma operante in uno Stato membro, oggetto della fattispecie *Les Verts*), ma lo sono sicuramente gli Stati membri, e segnatamente quello nei confronti del quale viene attivata la procedura di allarme preventivo di cui all'art. 7, 1 TUE.

Dimostrata l'ammissibilità del ricorso di annullamento, anche se, nella specie, diretto nei confronti di un atto endoprocedimentale e pure se la regola procedurale violata possa essere considerata espressione del potere di auto-organizzazione dell'istituzione parlamentare, c'è da chiedersi se sussistano, altresì le condizioni per chiedere alla Corte di giustizia di ordinare, in via cautelare *ex art. 278 TFUE*, la sospensione dall'esecuzione della risoluzione del Parlamento europeo.

In effetti, le condizioni di ricevibilità di una domanda siffatta, quali enucleate nella giurisprudenza della Corte di giustizia, sembrano soddisfatte senza eccezioni. Sussiste, in primo luogo, identità tra l'atto impugnato in annullamento e l'atto di cui si chiede la sospensione. In secondo luogo, vi è pure identità tra l'attore del procedimento principale e l'istante nel procedimento cautelare. In terzo luogo, a motivo della segnalata grave e manifesta violazione di essenziali regole procedurali, non appare dubbia la ricevibilità del ricorso principale, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, anche perché il giudice dell'urgenza, di regola, si limita a verificare che non si sia in presenza di un ricorso *prima facie* manifestamente irricevibile e che gli argomenti di fatto e di diritto sollevati dal richiedente la misura cautelare non siano manifestamente infondati. In quarto luogo, per lo Stato membro in questione, l'incardinamento della procedura davanti al Consiglio nell'ottica della constatazione di cui all'art. 7, par. 1 TUE, possiede i connotati del *periculum in mora*. Invero, a seguito della constatazione di un rischio evidente di violazione grave *ex art. 7, par. 1 TUE*, lo Stato in questione ad es., a tacer d'altro, viene a perdere la qualità di "paese d'origine sicuro" ai sensi del protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, con la conseguenza che il cittadino che abbia presentato la domanda di asilo si ritrova legittimato a presentarla e a farla esaminare in un altro Stato membro. Il che, per la verità, nel caso di specie, non spiacerebbe forse troppo al ricorrente...

5. Conclusioni

Il voto del Parlamento europeo circa l'attivazione della procedura dell'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria per violazione dei valori fondanti dell'Unione europea è stato salutato in modo enfatico dai *media* di tutta Europa, e non solo. Basti richiamare, per tutti, il titolo odierno dell'analisi pubblicata su *Le Monde*: Vi si legge: "*Hongrie: le vote historique du Parlement européen*". Storico questo voto lo è stato di sicuro, come accade ogni prima volta. È indubbio che la situazione politica ungherese, come si ricordava all'inizio di questo scritto, non possa che destare serie preoccupazioni per gli attacchi tutt'altro che presunti ai valori fondanti. Tuttavia, e a maggior ragione in questo caso, l'attivazione da parte dell'istituzione



parlamentare europea della procedura, sicuramente intrusiva rispetto allo Stato membro “alla sbarra”, avrebbe meritato di essere condotta rispettando scrupolosamente le regole di diritto, quelle cioè che si vogliono preservare, e che non sono poste solo a presidio dello Stato membro in questione, ma garantiscono l’ineccepibilità della procedura medesima. Di fronte alla segnalata, grave e manifesta violazione delle essenziali regole procedurali previste dall’art. 7 TUE, frutto pure di interpretazione quantomeno affrettata da parte del giureconsulto del Parlamento europeo, sarà interessante valutare se e in che termini l’Ungheria vorrà dar seguito all’intenzione di adire la Corte di giustizia, dalla quale ci si attende un intervento chiarificatore.