

## I valori bussola dell'Europa. L'articolo 2 TUE come norma autonoma e il mandato d'arresto europeo dopo Commissione c. Ungheria.

di **Nicola Canestrini**

*«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».*

— Articolo 2 TUE

**Sommario.** 1. Due fondamenta, un unico spazio. - 2. Dal presupposto alla norma. - 3. La sentenza. - 4. Riflessi sulla cooperazione giudiziaria e sul mandato d'arresto europeo. - 5. Un colosso dai piedi d'argilla.

### 1. Due fondamenta, un unico spazio

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non poggia su un solo pilastro, bensì su due, entrambi iscritti nell'apertura stessa del Trattato sull'Unione europea: i valori ed i diritti. L'articolo 2 TUE proclama i valori sui quali l'Unione si fonda — la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. L'articolo 6 TUE conferisce a tali valori la loro proiezione operativa nel campo dei diritti fondamentali: riconosce la Carta, vincola l'Unione alla CEDU ed eleva i diritti fondamentali, quali principi generali, al rango di diritto primario. Valori e diritti non sono dunque materia preambolare decorativa. Sono la ragione per cui gli Stati membri accettano di riconoscere ed eseguire le reciproche decisioni giudiziarie.

Tale accettazione ha un nome — la fiducia reciproca — e un meccanismo — il mutuo riconoscimento. La costruzione giuridica dell'Unione, ha chiarito la Corte, 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»; ed è tale premessa che «implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che

li attua».<sup>1</sup> Al centro di quella costruzione si collocano, del pari, i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, cui l'articolo 6, paragrafo 1, TUE attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati; dottrina e giurisprudenza leggono negli articoli 2 e 6 TUE, congiuntamente, il fondamento dell'identità costituzionale dell'Unione stessa.<sup>2</sup>

Il mandato d'arresto europeo è l'insegna di tale edificio: rapido, da giudice a giudice, concepito per trasferire le persone attraverso le frontiere con celerità. Ho sostenuto altrove che il mutuo riconoscimento è stato forgiato come spada per consegnare e lasciato incompiuto come scudo per proteggere, e che quanto più l'Unione rafforza i meccanismi di cooperazione, tanto più diviene difficile ammettere apertamente che i livelli di tutela non sono sempre equivalenti fra gli Stati membri.<sup>3</sup> *Commissione c. Ungheria* assume rilievo proprio perché costituisce la fodera dentro la quale quella spada riposa: i valori stessi.

## 2. Dal presupposto alla norma.

Per la maggior parte della vita dell'Unione, l'articolo 2 TUE è stato letto come presupposto della cooperazione più che come norma autonoma suscettibile di applicazione. La sua formulazione — l'enunciato di ciò su cui l'Unione «si fonda» — ha suggerito una lettura programmatica, quasi esortativa: si riteneva che i valori ispirassero e orientassero, destinati ad assumere forma giuridica soltanto una volta concretizzati in disposizioni più operative. Il paradigma era l'articolo 19 TUE. A partire da *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, la Corte ha presidiato l'indipendenza giudiziaria non attraverso l'articolo 2 operante da solo, bensì attraverso l'articolo 19 letto alla luce del valore dello Stato di diritto.<sup>4</sup> I valori erano giustiziabili tramite i loro intermediari, non nel proprio nome.

---

1 Le citazioni sono tratte dal parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 168-169. Nello stesso senso, con specifico riferimento alla fiducia reciproca tra gli Stati membri «e, segnatamente, [tra] i loro giudici», causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 febbraio 2018, EU:C:2018:117, punto 30; nonché causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, 25 luglio 2018, EU:C:2018:586, punto 35 ss. V. altresì, sulla presunzione quale «vizio dell'ignoranza», C. Rizcallah, J.D.E. 2020, 386. Sull'articolo 2 TUE quale condizione di funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione, fondato sul mutuo riconoscimento, v. le conclusioni dell'avvocata generale Ćapeta, 5 giugno 2025, causa C-769/22, EU:C:2025:408, punti 159-163. Sull'identità costituzionale dell'Unione fondata sugli articoli 2 e 6 TUE, C. Maes, *The Notion of Constitutional Identity and Its Role in European Integration*, Parlamento europeo, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (AFCO), PE 760.344, marzo 2024, spec. punto 2.4.6.

2 V. supra, nota 1.

3 N. Canestrini, «A Sharp Sword, A Paper Shield: The Asymmetry of Mutual Recognition in Pre-Trial Detention», LinkedIn, 2026; e «Mutual Recognition Without Mutual Trust? How EU Criminal Justice Is Losing Its Balance», LinkedIn, 2026 (sui pacchetti Europol/Eurojust e sulla rifusione dell'OEI del giugno 2026, COM(2026) 580 final e COM(2026) 313 final).

4 Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 febbraio 2018, EU:C:2018:117, in particolare punti 34-37 (la tutela giurisdizionale effettiva ex articolo 19, paragrafo 1, secondo

Il quadro ha cominciato a mutare con le sentenze sulla condizionalità del febbraio 2022. Nel confermare la validità del regolamento 2020/2092, la Corte ha affermato che l'«articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori [...] concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri», valori che «fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune».<sup>5</sup> Già in quella sede la Corte aveva precisato che il rispetto dei valori dell'articolo 2 «costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati» allo Stato membro, obbligo che «non può essere ridotto» a una condizione di adesione cui esso possa poi sottrarsi.<sup>6</sup> Anche in tale sede, tuttavia, i valori operavano quale sfondo assiologico di uno specifico meccanismo di bilancio. Se l'articolo 2 potesse sorreggere da solo un ricorso per inadempimento — se uno Stato membro potesse essere condannato ai sensi dell'articolo 258 TFUE per la violazione dei valori in quanto tali — restava questione risalente e irrisolta.

### 3. La sentenza.

La controversia culminata nella sentenza Commissione c. Ungheria dell'aprile 2026 trae origine dalla legge ungherese n. XXIX del 15 giugno 2021, presentata come misura di contrasto alla pedofilia e di protezione dei minori ma che, dietro tale etichetta, ha introdotto un divieto generale di rendere accessibile ai minori qualsiasi contenuto che rappresenti o promuova la divergenza rispetto al sesso attribuito alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità. Ad esso si accompagnavano un insieme coordinato di modifiche nei settori della protezione dell'infanzia, dell'istruzione e dei media, nonché una semplificazione dell'accesso al casellario giudiziale delle persone condannate per reati sessuali in danno di minori.<sup>7</sup> La Commissione ha sollevato sette censure; sedici Stati membri sono intervenuti, indice della posta costituzionale in gioco.

---

comma, TUE quale principio generale derivante dalle tradizioni costituzionali comuni, sancito dagli articoli 6 e 13 CEDU e dall'articolo 47 della Carta, e «intrinseco» allo Stato di diritto). Sulla combinazione articolo 2 / articolo 19, C. Rizcallah e V. Davio, «L'article 19 du Traité sur l'Union européenne: sésame de l'Union de droit», *Rev. trim. dr. h.*, 2020, vol. 122, 155.

5 Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, entrambe del 16 febbraio 2022, EU:C:2022:97 e EU:C:2022:98; regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020. Nel testo, le citazioni sono tratte dalla sentenza C-156/21, punti 232, 127 e 126: quest'ultimo afferma che il rispetto dei valori dell'articolo 2 è condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dai trattati, richiamando la sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 63, nonché *Asociația Forumul Judecătorilor din România e a.*, C-83/19 e a., EU:C:2021:393, punto 162, ed *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19 e a., EU:C:2021:1034, punto 162.

6 V. supra, nota 5.

7 Legge ungherese n. XXIX del 15 giugno 2021. Il regime del 2021 è stato rafforzato da una legge del marzo 2025, modificativa della legge sulla libertà di riunione, all'origine dei tentativi del 2025 di vietare il Pride.

La Corte, riunita in seduta plenaria, ha articolato l'analisi in tre momenti. In primo luogo, la libera prestazione dei servizi e la Carta. Le misure che limitano la diffusione e l'accesso al cosiddetto «contenuto LGBTQ+» sono state ritenute contrarie alle direttive sui servizi di media audiovisivi, sul commercio elettronico e sui servizi, quest'ultima in combinato disposto con l'articolo 56 TFUE, quali ostacoli ingiustificabili alla libera prestazione dei servizi; e contrarie agli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta, sottolineando la Corte la stigmatizzazione e la marginalizzazione da esse prodotte — aggravate dall'associazione con la pedofilia — sino a una forma di «invisibilizzazione sociale».<sup>8</sup> In terzo luogo, la protezione dei dati personali: l'accesso semplificato al casellario è stato giudicato contrario all'articolo 10 del RGPD e all'articolo 8, paragrafo 2, della Carta, poiché l'imprecisione quanto ai soggetti legittimati all'accesso e alle relative condizioni conduce l'ingerenza oltre lo stretto necessario.<sup>9</sup>

Fra questi poli si colloca il cuore della sentenza. Per la prima volta, la Corte ha infatti accertato una violazione autonoma dell'articolo 2 TUE. Lo ha fatto in tre passaggi che meritano attenta lettura.

Sull'ambito di applicazione, la Corte ha peraltro mantenuto un'ambiguità calcolata. L'avvocata generale Čapeta aveva distinto il ricorso all'articolo 2 TUE quale «motivo di inadempimento a sé stante» — invocato, come nella specie, in connessione con la violazione di altre norme del diritto dell'Unione, e dunque entro il loro ambito di applicazione — dal suo impiego quale «motivo autonomo», che si darebbe ove la violazione fosse accertabile anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o indipendentemente da altre violazioni; e aveva ritenuto che quest'ultima questione non si ponesse nel caso di specie, invitando la Corte a rinviarne l'esame a una causa futura appropriata.<sup>10</sup> La Corte, dal canto suo — senza recepire espressamente tale distinzione — si è limitata ad affermare che ad essa spettava «(...) valutare se l'insieme di tali violazioni [...] sia idoneo a caratterizzare una violazione dell'articolo 2 TUE (...)» (punto 545)<sup>11</sup> — formula che potrebbe lasciar intendere come il previo accertamento di altre violazioni del diritto dell'Unione costituisca una preconditione, benché una simile limitazione non discenda dal testo dei Trattati. La lettura alternativa — secondo cui l'articolo 2 può essere invocato indipendentemente da qualsiasi collegamento con un'altra norma del diritto dell'Unione — trova appiglio testuale, ma

---

8 CGUE (seduta plenaria), 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, EU:C:2026:326: sulla libera prestazione dei servizi, direttive 2010/13, 2000/31 e 2006/123 in combinato disposto con l'articolo 56 TFUE; sulla Carta, articoli 1, 7, 11 e 21.

9 *Commissione c. Ungheria*, cit.: articolo 10 del regolamento (UE) 2016/679 (RGPD) e articolo 8, paragrafo 2, della Carta.

10 Conclusioni dell'avvocata generale Čapeta, 5 giugno 2025, causa C-769/22, EU:C:2025:408, punti 31-33 e 143-145: ivi la distinzione tra ricorso «a sé stante» e ricorso «autonomo» all'articolo 2 TUE e l'invito a rinviare a una causa futura la questione dell'applicazione al di fuori dell'ambito del diritto dell'Unione (punto 33), questione sulla quale la Corte non ha seguito la nettezza dell'avvocata generale.

11 *Commissione c. Ungheria*, punto 545.

comporta il rischio di erodere il principio di attribuzione. Come osservano Rizcallah e Vanlooche, una violazione manifesta e grave dell'articolo 2 del tutto svincolata da ogni altra violazione del diritto dell'Unione è difficilmente concepibile, salvo forse in ambiti del tutto estranei al diritto dell'Unione, quali l'organizzazione dei poteri dello Stato.<sup>12</sup> Il punto rileva per il difensore, poiché fissa fin dove la pronuncia possa spingersi al di là della propria fattispecie.

Sulla giustiziabilità la Corte è stata inequivoca, e qui risiede la vera innovazione della pronuncia. La Corte afferma che «(...) i valori consacrati al medesimo articolo 2 hanno, di per sé, carattere giuridicamente vincolante, da cui discende l'obbligo, per gli Stati membri e per le istituzioni dell'Unione, di rispettare tali valori nonché quello di mantenerli e di promuoverli (...)» (punto 536)<sup>13</sup> — e, aggiunge ora la Corte, tale obbligo discende direttamente dall'articolo 2, a prescindere dal fatto che i valori siano altrove concretizzati in altre disposizioni del diritto dell'Unione. Mediante una lettura combinata degli articoli 19 TUE e 258 TFUE, la Corte ha escluso qualsiasi eccezione alla propria giurisdizione sull'articolo 2, e ha statuito che l'esistenza della speciale procedura di cui all'articolo 7 TUE non osta a un ricorso per inadempimento. Un dibattito risalente è stato così chiuso: l'articolo 2 è norma giustiziabile.

Sulla soglia, la Corte ha rifiutato di considerare ogni scostamento dai valori come violazione dell'articolo 2. Allontanandosi dal criterio della «negazione dei valori» proposto dall'avvocata generale, e avvicinandosi al «doppio test» della Commissione — violazione «grave» e «sistemica» — senza tuttavia farlo interamente proprio, la Corte ha affermato che possono essere sanzionate soltanto le violazioni «(...) manifeste e particolarmente gravi di uno o più dei valori comuni agli Stati membri, ove tali violazioni siano incompatibili con l'identità stessa dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune di una società caratterizzata dal pluralismo (...)» (punto 551).<sup>14</sup> Essa ha però

---

12 Sul dibattito dottrinale suscitato dall'arresto v. C. Rizcallah e M. Vanlooche, «L'article 2 TUE comme norme à portée autonome — La consécration d'un colosse aux pieds d'argile?», *Journal de droit européen*, 2026, 234; L. S. Rossi, «"Concretised", "Flanked", or "Standalone"? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU», *European Papers*, 2025, vol. 10(1), 22; P. Craig, «Article 2, Values and Incremental Legal Reasoning», *EU Law Live*, 27 aprile 2026; B. Riedl, «Who Guards the Values? The Court's Article 2 TEU Turn», *European Law Blog*, 23 aprile 2026; P. Dupont, *Les dispositions liminaires du Traité sur l'UE devant la CJUE*, Bruxelles, Bruylant, 2025, 485 ss. (sulla portata anzitutto simbolica dell'accertamento, 506-507).

13 *Commissione c. Ungheria*, punto 536. Sui due requisiti della giustiziabilità di una norma — creare obblighi vincolanti e rientrare nella giurisdizione della Corte — P. Dupont, op. cit., 485. Nello stesso senso della Corte, sulla derivazione diretta degli obblighi dall'articolo 2 TUE, le conclusioni dell'avvocata generale Čapeta, punti 164-188 (spec. 166).

14 *Commissione c. Ungheria*, punto 551. Sul «doppio test» (violazione grave e sistemica) proposto dalla Commissione, L. Kaiser, A. Knecht e L.D. Spieker, «European Society Strikes Back», *Verfassungsblog*, 26 novembre 2024. L'avvocata generale Čapeta proponeva invece il criterio della «negazione di valori» e il superamento di «linee rosse» (conclusioni, punti 248-254), dal quale la Corte si è discostata, pur convenendo con essa sul requisito di una certa gravità (ibid., punto 147).

offerto ben poco quanto a criteri operativi. Sorprende che, nei passaggi dedicati all'articolo 2, la Corte richiami esclusivamente il proprio ragionamento sulla dignità umana — stretto è il parallelo tra l'accertamento della violazione dell'articolo 1 della Carta e quello dell'articolo 2 — e non i paragrafi anteriori che avevano stabilito la violazione del contenuto essenziale del diritto alla non discriminazione.<sup>15</sup> La soglia, in altri termini, è stata affermata più che teorizzata, e future pronunce potranno forse completare il quadro.

Due ulteriori spunti chiudono l'analisi. La Corte ha esteso il principio di non regressione di *Repubblika* all'intero novero dei valori dell'articolo 2, non più al solo Stato di diritto.<sup>16</sup> E ha affrontato l'identità nazionale: l'articolo 4, paragrafo 2, TUE «(...) tutela soltanto una concezione delle identità nazionali [...] conforme ai valori consacrati nell'articolo 2 TUE (...)» (punto 562).<sup>17</sup> Il quadro dei valori, in questa lettura, è il contenitore entro il quale è tollerata la divergenza identitaria; non è una porta attraverso cui sottrarsi all'articolo 2.

#### **4. Riflessi sulla cooperazione giudiziaria e sul mandato d'arresto europeo.**

Se i valori dell'articolo 2 sono il presupposto della fiducia reciproca, allora un accertamento giurisdizionale della loro violazione da parte di uno Stato membro non lascia intatto quel presupposto. È il punto in cui una pronuncia costituzionale astratta diviene un concreto problema di consegna. Il ragionamento opera in senso bidirezionale: la fiducia è dovuta perché i valori sono condivisi; ove un giudice dell'Unione abbia accertato che essi non lo sono, la base fattuale della presunzione risulta, in quella misura, venuta meno — non soltanto nei confronti dell'Ungheria, ma di qualunque Stato membro la cui crisi dei valori sia stata oggetto di un analogo accertamento autonomo.

---

<sup>15</sup> Sull'assenza di rinvio al contenuto essenziale del diritto alla non discriminazione (punti 141, 203, 306, 414, 422, 599) e sul parallelo con la dignità umana (punti 486, 488-489, 554-555), v. Rizcallah e Vanlooocke, cit. Sull'elusiva nozione di «essenza», K. Lenaerts, «Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU», *German Law Journal*, 2019, vol. 20(6), 779; S. Van Drooghenbroeck e C. Rizcallah, *ivi*, 904. V. altresì, sul criterio dell'«essenza» del diritto quale metro della gravità, J. Morijn, «Op-Ed: (The Hamburger of) EU Values Protection in Commission v. Hungary», *EU Law Live*, 29 aprile 2026.

<sup>16</sup> *Commissione c. Ungheria*, punto 524; causa C-896/19, *Repubblika*, 20 aprile 2021, EU:C:2021:311. Parte della dottrina ritiene che l'autonomizzazione dell'articolo 2 possa rendere superfluo il principio di non regressione: M. van den Brink, «A Constitutional Court without a Constitutional Compass», *Verfassungsblog*, 24 aprile 2026; J. Scholtes, «Constitutionalising the End of History? Pitfalls of a Non-Regression Principle for Article 2 TEU», *Eur. Const. Law Rev.*, 2023, vol. 19(1), 82.

<sup>17</sup> *Commissione c. Ungheria*, punto 562; causa C-430/21, *RS*, 22 febbraio 2022, EU:C:2022:99; causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (controllo ultra vires della giurisprudenza della Corte)*, 18 dicembre 2025, EU:C:2025:975. Sul bilanciamento tra l'articolo 4, paragrafo 2, e i valori dell'articolo 2 TUE e sul divieto di «value regression», C. Maes, *op. cit.*, punto 2.4.6.

È tuttavia essenziale precisare che cosa la pronuncia muti, e che cosa non muti, per l'autorità di esecuzione. La fiducia reciproca è stata a lungo intesa dalla Corte come una «presunzione di conformità» — la presunzione che, nell'attuare il diritto dell'Unione, le autorità nazionali rispettino i diritti fondamentali — e i motivi di rifiuto elencati nella decisione quadro sono stati ritenuti tassativi, pur in assenza di un motivo generale azionabile a fronte del rischio di violazione dei diritti della persona richiesta. Il varco attraverso cui tali istanze entrano nel procedimento di consegna è dunque l'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584, che fa salvo l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e non figura tra i motivi di non esecuzione, obbligatori o facoltativi. Su tale cerniera testuale la Corte ha edificato, caso per caso, il catalogo delle eccezioni fondate sui diritti fondamentali: quattro casi che, per la difesa, compongono lo scudo del sistema. Il primo è *Aranyosi e Căldăraru*, in materia di condizioni di detenzione contrarie all'articolo 4 della Carta: la Corte vi ha costruito il test in due fasi — dapprima l'accertamento di carenze sistemiche o generalizzate nello Stato di emissione (un rischio in abstracto), poi la verifica di un rischio reale e individuale, in concreto, che quella persona subisca la violazione del diritto — e ha stabilito che, dinanzi a un rischio reale di trattamento inumano o degradante, l'autorità di esecuzione non rifiuta senz'altro la consegna, ma la differisce e sollecita informazioni integrative allo Stato di emissione ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2; solo se il rischio non è dissipato entro un termine ragionevole la consegna può, quale *extrema ratio*, essere «terminata».<sup>18</sup>

Il secondo caso è *Minister for Justice and Equality (LM)*, che ha trasposto il test dall'articolo 4 all'articolo 47 della Carta — dal terreno della detenzione a quello dell'indipendenza giudiziaria e dell'equo processo: le carenze sistemiche dell'ordinamento di emissione, attestate nella specie dalla proposta motivata ex articolo 7, paragrafo 1, TUE (cui la Corte riconosce valore di elemento rilevante ma non risolutivo), alimentano il primo gradino, mentre il secondo esige pur sempre l'accertamento di un rischio individuale.<sup>19</sup> Il terzo caso è *GN*, che ha applicato la medesima logica in due fasi all'interesse superiore del minore (articolo 24 della Carta) e alla vita privata e familiare (articolo 7), nella posizione della madre di figli in tenera età, ribadendo l'obbligo di richiedere previamente le informazioni ex articolo 15,

---

18 Decisione quadro 2002/584/GAI, articolo 1, paragrafo 3; cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, 5 aprile 2016, EU:C:2016:198; causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (LM)*, 25 luglio 2018, EU:C:2018:586. Sul differimento della consegna e la richiesta di informazioni, articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro; per lo sviluppo del test in materia di condizioni detentive, cause C-220/18 PPU, *ML*, 25 luglio 2018, EU:C:2018:589, e C-128/18, *Dorobantu*, 15 ottobre 2019, EU:C:2019:857. Sulla fiducia reciproca quale «presunzione di conformità» ai diritti fondamentali, parere 2/13, cit., punti 191-192; sulla tassatività dei motivi di rifiuto, causa C-123/08, *Wolzenburg*, 6 ottobre 2009, EU:C:2009:616, punto 57; sul rischio in abstracto e in concreto e sul carattere di *extrema ratio* della cessazione della procedura, *Aranyosi e Căldăraru*, cit., punti 89 e 92. In dottrina, per la ricostruzione dei due gradini e della distinzione tra cessazione della procedura e formale rifiuto, A. Martufi e D. Gigengack.

19 V. supra, nota 18.

paragrafo 2, prima di ogni rifiuto.<sup>20</sup> In entrambi il catalogo dei diritti idonei a fondare il diniego si allarga, ma costante resta il metodo — sistemico più individuale.

Il quarto caso si discosta, per struttura, dagli altri tre. In *E.D.L.* — ove la consegna esporrebbe una persona gravemente malata a un rischio manifesto per la salute, ai sensi dell'articolo 4 della Carta letto in combinato con gli articoli 3 e 35 — la Corte non richiede alcun accertamento sistemico: la valutazione è (finalmente) puramente individuale. L'autorità di esecuzione sospende la consegna e, se il rischio non può essere escluso entro un termine ragionevole mediante le opportune garanzie, deve rifiutarla.<sup>21</sup> È l'eccezione che conferma il metodo: dove il diritto in gioco è a tal punto legato alla condizione personale, il rischio individuale si regge da solo, senza bisogno del primo gradino.

Il contributo di *Commissione c. Ungheria* si colloca esattamente su questa prima fase, e vi opera un mutamento di natura, non di mero grado. Se in *LM* il gradino sistemico si nutre di un indizio politico — la proposta motivata ex articolo 7 — che l'autorità di esecuzione doveva pur sempre corroborare, una sentenza di inadempimento ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE è cosa diversa: una dichiarazione giurisdizionale, munita di giudicato, ora agganciata direttamente ai valori autonomamente considerati dell'articolo 2. Per l'autorità di esecuzione ciò converte la prima fase da onere ricostruttivo in dato in larga parte acquisito, nell'ambito coperto dalla sentenza; il contenzioso si sposta quasi interamente sulla seconda fase.

E la seconda fase resta — allo stato — il cuore del problema. La linea che da *Openbaar Ministerie (L e P)* giunge a *Puig Gordi* ha irrigidito proprio questo passaggio: pur a fronte di carenze sistemiche riconosciute, l'autorità di esecuzione non può rifiutare la consegna in via automatica, ma deve verificare, in modo specifico e individuale, la sussistenza di motivi seri e comprovati per ritenere che la persona richiesta corra un rischio reale.<sup>22</sup> È su questa seconda fase che si innesta la verifica decisiva ai fini che qui interessano: se, cioè, la violazione dell'articolo 2 accertata in sede di inadempimento presenti riflessi individuali sulla persona di cui si chiede la consegna. Ove tali riflessi sussistano, l'ipotesi qui esplorata è quella di fondare il rifiuto del mandato, per il tramite dell'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro, proprio sulla violazione dell'articolo 2 TUE; ove manchino, l'accertamento ex articolo 2 invocato in quanto tale non basta, giacché l'articolo 2 TUE, da solo, non figura tra i motivi di non esecuzione.

Ma si può spingere l'ipotesi ancora oltre, sino a interrogarsi se, dinanzi a un accertamento autonomo ex articolo 2, la seconda fase sia davvero indispensabile: la soglia pretesa dalla Corte — una violazione «manifesta e particolarmente grave», incompatibile con l'identità stessa dell'Unione — è qualitativamente più elevata delle semplici «carenze sistemiche o generalizzate» che integrano il primo gradino del test

---

20 Causa C-261/22, *GN*, 21 dicembre 2023 (articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta); causa C-699/21, *E.D.L.*, 18 aprile 2024 (articolo 4 in combinato disposto con gli articoli 3 e 35 della Carta).  
21V. supra, nota 20.

22 Cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, *Openbaar Ministerie (L e P)*, 17 dicembre 2020, EU:C:2020:1033; causa C-158/21, *Puig Gordi e a.*, 31 gennaio 2023, EU:C:2023:57.

*Aranyosi/LM*, sicché l'accertamento di una simile violazione, munito di giudicato e riferito a una categoria determinata di persone, potrebbe già racchiudere in sé quel tasso di rischio che il secondo gradino è chiamato a verificare, valendo l'appartenenza della persona richiesta al gruppo colpito, di per sé, come individualizzazione. Dove la violazione aggredisca l'essenza di un diritto non derogabile — la dignità umana e la non discriminazione, che la Corte lega l'una all'altra — il margine per il bilanciamento caso per caso, presupposto dalla seconda fase, tende ad assottigliarsi.

È, questa, una ipotesi che spetterà alle difese esplorare, sostenendo che la seconda fase non sia più necessaria, chiedendo ai giudici nazionali di compiere un passo che la Corte del Kirchberg non ha compiuto, e che forse proprio la consacrazione autonoma dell'articolo 2 rende, per la prima volta, argomentabile.

L'oggetto dell'accertamento rileva quanto la sua esistenza. La violazione accertata in *Commissione c. Ungheria* concerne il contenuto LGBTQ+ e la non discriminazione — gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta — non l'indipendenza giudiziaria (articolo 47) né le condizioni di detenzione (articolo 4). Non può pertanto essere convertita in un argomento di tipo *LM*, relativo allo Stato di diritto processuale e all'equità del procedimento; la sua forza sistemica si estende esattamente fin dove giunge ciò che essa ha effettivamente accertato. Per spenderla in sede di consegna il difensore deve costruire un ponte, e il più pulito ricalca il modello di *GN*: ove la persona richiesta sia esposta, in ragione di una caratteristica protetta, a un trattamento discriminatorio o degradante nello Stato di emissione, si allega una carenza sistemica nel trattamento di quel gruppo — e qui l'accertamento ex articolo 2 diviene il pilastro probatorio, da integrare con rapporti e con la pertinente giurisprudenza di Strasburgo — unitamente a un rischio reale e individuale ai sensi degli articoli 4 e 21 della Carta. È precisamente qui che le due letture si separano: in quella ortodossa il rischio individuale va dimostrato in aggiunta alla carenza sistemica; in quella più ardita, l'appartenenza della persona al gruppo colpito dalla violazione dei valori assorbe in sé quel rischio, rendendo la seconda allegazione superflua.

Il carattere autonomo dell'articolo 2 offre dunque alla difesa un argomento sistemico più solido e una lettura più affilata delle ragioni per cui la presunzione di equivalenza è contestabile. Nella lettura ortodossa esso non dispensa dalla dimostrazione individualizzata che la giurisprudenza successiva a *L* e *P* rende indispensabile; nella lettura più ardita, è proprio quella dimostrazione a potersi riassorbire nell'appartenenza della persona alla categoria colpita. In entrambe, la spada non è stata smussata; allo scudo è stata aggiunta una piastra in più — ma il suo peso, nel primo caso, dipende ancora dal lavoro del difensore di adattarla alla persona; nel secondo, dalla disponibilità dei giudici nazionali, anche tramite il rinvio pregiudiziale alla Corte, a riconoscere che, dinanzi a una violazione dei valori manifesta e grave, quella piastra già copre, da sola, chi appartiene al gruppo colpito.

### **5. Un colosso dai piedi d'argilla.**

L'elevazione dell'articolo 2 a obbligo vincolante e giustiziabile è, sotto ogni profilo, un considerevole ampliamento del ruolo della Corte, sia quanto alla portata del suo

controllo, sia quanto al potere di definire, nel merito, le esigenze discendenti dalla democrazia, dallo Stato di diritto e dai diritti fondamentali.

L'immagine del «colosso dai piedi d'argilla» coglie bene questa duplicità: norma imponente nell'affermazione, fragile negli effetti.<sup>23</sup>

Il suo rendimento pratico non va tuttavia sopravvalutato, e qui il lettore attento alla difesa e il commentatore costituzionalista convergono. È difficile immaginare una violazione manifesta e particolarmente grave dei valori dell'articolo 2 che non violi simultaneamente altre norme del diritto dell'Unione — ragione per cui ci si può legittimamente chiedere che cosa aggiunga l'invocazione autonoma dell'articolo 2, quando gravi violazioni della Carta già bastavano ad attivare le penalità di mora, le eccezioni alla fiducia reciproca e lo stesso ricorso per inadempimento. Le conseguenze concrete dell'accertamento autonomo — sull'entità delle penalità di mora ex articolo 260 TFUE, sul monitoraggio dell'ottemperanza affinché lo Stato ponga rimedio alla sostanza e non alla mera superficie, sull'articolazione con la procedura ex articolo 7 TUE e con il meccanismo di condizionalità di bilancio — sono reali ma circoscritte, e in parte incerte.<sup>24</sup>

Soprattutto, un giudice difficilmente può, da solo, arrestare il regresso democratico; le esperienze polacca e ungherese hanno dimostrato che l'erosione è contenuta in modo duraturo soltanto attraverso il funzionamento dei meccanismi democratici all'interno degli Stati interessati. Il significato della pronuncia è pertanto, in primo luogo, simbolico — portata che Dupont definisce anzitutto tale, e che Rossi inquadra nell'alternativa se l'articolo 2 sia norma «concretizzata», «affiancata» o «autonoma» — il che non equivale a dire trascurabile, ma a dire modesto quale rimedio.<sup>25</sup> Né esso è privo di rischi.

Un'affermazione di competenza tanto ambiziosa attirerà il fuoco della dottrina e potrà generare frizioni con le corti costituzionali nazionali, che potrebbero leggervi un'inquietante estensione della portata giurisdizionale dell'Unione, tanto più che i valori dell'Unione derivano, in primo luogo, dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Alcuni in dottrina si spingono oltre, leggendo nell'identità costituzionale europea — il «nucleo inemendabile» dei Trattati, di cui l'essenza dei valori dell'articolo 2 costituisce il fulcro — un possibile contro-limite di matrice sovranazionale, azionabile

---

23 V. supra, nota 12.

24 Sull'articolazione con l'articolo 7 TUE e con il regolamento 2020/2092, e sulla conseguente «struttura parallela», Rizcallah e Vanlooche, cit. Sul dialogo costituzionale e sulla saga Taricco, R. Bifulco e D. Paris, «The Italian Constitutional Court», in A. von Bogdandy, P. Huber e C. Grabenwarter (a cura di), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, OUP, 2020, 499. Sull'azione per inadempimento «sistemica» quale strumento di tutela dei valori dell'articolo 2 TUE, K. Lane Scheppelle, D. Kochenov e B. Grabowska-Moroz, «EU Values Are Law, after All», *Yearbook of European Law*, 39 (2021), 3. Sull'identità costituzionale europea quale «nucleo inemendabile» dei Trattati e possibile contro-limite di matrice sovranazionale, P. Cruz Mantilla de los Ríos, «European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties», *European Constitutional Law Review*, 2024, vol. 20, 533, spec. 565-567.

25 V. supra, nota 12.

a fronte di minacce gravi ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione; prospettiva che, per ora, non ha trovato applicazione.<sup>26</sup> Un dialogo costituzionale con i giudici nazionali — la saga *Taricco* è il precedente ammonitore ma, in ultima analisi, costruttivo — sarà indispensabile.

Per opera in materia di consegna, la lezione operativa è più circoscritta e più ferma. *Commissione c. Ungheria* costituisce un benvenuto irrobustimento del terreno sottostante alla prima fase del test *Aranyosi/LM*, e un monito a ricordare che la fiducia su cui il mandato corre è una presunzione superabile, non un atto di fede. La fiducia deve pur sempre essere guadagnata, verificata e accompagnata da garanzie effettive; e la persona richiesta è tutelata anche dai valori "*del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...) in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*". Il colosso ora sta in piedi; se potrà reggere il peso lo si deciderà, come sempre, un mandato di arresto europeo alla volta.

---

<sup>26</sup> V. supra, nota 26.