

**The Rule of Law in the
new EU Member States**

E U i n C E E

JEAN MONNET MODULE



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**The Rule of Law in Central
and Eastern Europe:
Legal and Political Insights**

a.a. 2020/2021

Prof.ssa Serena Baldin

serena.baldin@dispes.units.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI TRIESTE**

Garanzie di indipendenza e funzioni delle corti costituzionali dei Paesi post-socialisti



INTRODUZIONE

I tribunali costituzionali possono svolgere un ruolo fondamentale nelle fasi di transizione e di consolidamento democratico.

Alle corti costituzionali sono affidate funzioni connesse alla tutela della democrazia e al rispetto dell'equilibrio fra i poteri oltre che alla tutela dei diritti fondamentali.

Corti cost. preferite ad altri organi di natura politica e giurisdizionale nell'affidamento di tali compiti per le maggiori garanzie di indipendenza e neutralità di giudizio che sono in grado di offrire.

Giustizia costituzionale: indica il riscontro tra norme di rango costituzionale e norme a esse subordinate per controllare che le norme subordinate non violino la costituzione, svolto da un organo giurisdizionale.

MOTIVI DELL'ACCOGLIMENTO DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEI PAESI DELL'EST EUROPA

Nei paesi dell'Est, le **motivazioni** che indussero i costituenti ad accogliere la giustizia costituzionale dopo il crollo dei regimi socialisti sono varie.

In primo luogo non va trascurato il **retaggio storico**, a partire dalla

Corte costituzionale cecoslovacca, disciplinata

nella Costituzione nel 1920. Nella ex Jugoslavia fu istituito un Tribunale costituzionale nel 1963, e altrettante Corti nelle rispettive sei repubbliche federate. In Polonia, l'organo venne introdotto con la revisione costituzionale del 1982 ed entrò in attività nel 1985.

L'istituzione dei tribunali costituzionali all'Est è riconducibile anche ad altri fattori, come l'elemento della **contiguità geografica con i paesi occidentali**, dove gli organi di giustizia costituzionale sono ampiamente diffusi.



ULTERIORI MOTIVI

- La giustificazione più richiamata colloca le nuove corti nella **terza ondata di giustizia costituzionale** a seguito del crollo di regimi autoritari, dove la prima generazione si riferisce a Germania e Italia e la seconda a Spagna e Portogallo.
- Altra prospettiva fa leva sul **significato simbolico della giustizia costituzionale**, che segnerebbe la rottura con il passato. Mediante determinate scelte politiche che si richiamano a esperienze altrove maturate, e ritenute un obiettivo a cui aspirare, i governanti dimostrano l'allontanamento dai retaggi del regime autoritario. Ciò equivale a dire che, per mezzo dell'accoglimento di soluzioni straniere, le neonate democrazie si auto-legittimano.
- Ulteriore *ratio* si rinviene nella **funzione di bilanciamento** che i tribunali svolgerebbero nei confronti degli altri organi, in specie il legislativo.
- Inoltre, si motiva la previsione delle corti con la **scarsa fiducia riposta nella classe politica**, laddove gli esponenti del passato regime rimasero per lo più negli apparati di governo.



ULTERIORI MOTIVI

Non mancano i richiami alla **convergenza con gli Stati appartenenti all'Unione europea** in vista dell'allargamento.

Rilevante fu poi il ruolo svolto dal **Consiglio d'Europa** in ordine alla loro previsione, mediante la consulenza fornita dalla Commissione di Venezia: i tribunali costituzionali, in quanto custodi dei diritti e dei principi inseriti nelle costituzioni, conferiscono legittimità all'operato dei governanti e offrono **garanzie agli osservatori esterni sul processo di *democracy-building***.

Fortemente volute dalle organizzazioni regionali europee, che le posero come condizione per il riconoscimento internazionale delle giovani democrazie, le corti in esame sono state agevolate in tale ruolo

- sia dall'attribuzione di ampie competenze a difesa del pluralismo sociale e istituzionale, al fine di stabilizzare l'assetto democratico,
- sia dalla disorganizzazione e dall'inefficienza dei vertici supremi.

FINALITÀ DELLE CORTI NEL CONTESTO DEMOCRATICO

Come sottolineato con riguardo ai paesi della ex Jugoslavia, ciò che gli ordinamenti dell'Est già dotati di un controllo giudiziario di costituzionalità hanno recepito dall'occidente non è tanto il modello accentrato di giustizia costituzionale (sorto dapprima in Austria e Cecoslovacchia – 1919/1920, e poi diffusosi in tutta Europa), quanto le attuali **finalità delle corti nel contesto democratico**.

I giudici svolgono una **funzione pedagogica**, ponendosi sia come baluardi dei principi supremi sia come educatori alla democrazia, innestando i nuovi valori nel tessuto sociale.

Il loro lavoro è pubblico, così contribuendo, mediante le sentenze e le informazioni che arrivano alla società e alle *élites* politiche, a consolidare i principi costituzionali e anche la loro autorevolezza.



GARANZIE DI INDIPENDENZA DEI GIUDICI COSTITUZIONALI

In che modo si cerca di assicurare l'indipendenza dei giudici costituzionali dagli altri poteri?

- **Modalità di selezione**
- **Lunga durata del mandato**
- **Divieto del rinnovo dell'incarico**

ESERCITAZIONE: <https://www.constituteproject.org/>

Vai su Constitute Project e cerca in un testo costituzionale le disposizioni relative alle modalità di scelta dei giudici costituzionali



GARANZIE DI INDIPENDENZA

- Con riferimento alle modalità di selezione dei giudici, Kelsen auspicava un sistema misto di elezione e di nomina da parte di altri organi costituzionali (capo dello Stato, parlamento, governo, potere giudiziario), ammettendo anche la possibilità della cooptazione da parte dello stesso tribunale per gli eventuali posti vacanti. Non si può sostenere *a priori* che la nomina sia preferibile all'elezione o viceversa.
- La lunga durata del mandato garantisce la neutralità della corte, sulla base di un mancato vincolo di solidarietà con l'organo che opera la scelta. Per questo motivo, essa è generalmente superiore a quella degli organi che designano i giudici costituzionali, onde ridurre le possibilità di influenze e interferenze sull'attività della corte.
- A questo requisito si può aggiungere il divieto di rinnovo della carica, onde evitare che aspettative di riconferma inficino il corretto giudizio del collegio. Non di rado, però, si osserva che il rinnovo del mandato è consentito.

COLLOCAZIONE DELLE CORTI COSTITUZIONALI TRA I POTERI DELLO STATO

Corti costituzionali sono parte del potere giudiziario oppure sono un potere a sé stante?

Disciplina costituzionale delle corti cost. autonoma rispetto a potere giudiziario in Croazia, Ungheria, Lituania, Romania, Bulgaria.

Corti costituzionali inserite in potere giudiziario nelle costituzioni di: R. ceca, Slovacchia, Slovenia, Lettonia, Polonia. Ma le garanzie riservate alle corti cost., volte ad assicurare l'indipendenza di questi organi, corrobora tesi che si debbano considerare indipendenti dal potere giudiziario.

FUNZIONI CHE IMPATTANO SU FORMA DI STATO E DI GOVERNO

Funzioni arbitrali svolte dalle corti costituzionali per risolvere questioni che incidono sugli **equilibri di governo** fra organi costituzionali e sul **fondamento democratico**:

1. controllo sulla regolarità delle procedure elettorali (del capo dello Stato e dei parlamentari);
2. controllo sulla costituzionalità dei partiti politici;
3. intervento nelle fasi di messa in stato di accusa e/o di giudizio per reati di alto tradimento e attentato alla costituzione compiuti dal capo dello Stato e da alti funzionari statali;
4. risoluzione dei conflitti di competenza fra gli organi di vertice dell'ordinamento.



FUNZIONE CHE INCIDE SU FORMA DI STATO E DI GOVERNO: IL CONTROLLO SULLA REGOLARITÀ DELLE ELEZIONI

L'affidamento alle corti costituzionali della competenza in materia di contenzioso elettorale è interpretata come il sintomo della volontà di ridimensionare il ruolo del parlamento e dei partiti.

Si tratta di una funzione che ha una doppia incidenza.

Da una parte entra in gioco il legame fra la volontà popolare e la rappresentanza politica mediante la garanzia del diritto di voto, che impatta sul rapporto tra autorità e cittadini (forma di Stato).

Dall'altro lato, si affida a un arbitro la ricomposizione di controversie che, altrimenti sanate in sede parlamentare (come durante il regime socialista), accentuerebbero il potere dei partiti mettendo a rischio gli equilibri fra organi di vertice (forma di governo).

ES.: IL CONTROLLO SULLE ELEZIONI PRESIDENZIALI IN ROMANIA

La verifica elettorale del mandato presidenziale da parte degli organi di giustizia costituzionale si rinviene in molti degli ordinamenti che dispongono l'elezione diretta del capo dello Stato; gli archetipi austriaco e francese di controllo elettorale presidenziale sono stati riproposti con modulazioni diverse in vari paesi.

Focus Romania: la Corte è l'organo che ha competenza a decidere sull'eleggibilità dei candidati, a giudicare sulle risoluzioni dell'ufficio elettorale relative all'impedimento per i partiti politici a svolgere la campagna elettorale, a rendere noti i risultati, esaminare le contestazioni sui risultati e, se necessario, a decidere sull'organizzazione del secondo turno di ballottaggio indicando i candidati e il giorno del voto.

Oltre 400 ricorsi sono già stati inoltrati alla Corte; si è avuto modo di chiarire i requisiti per l'eleggibilità e il fatto che l'annullamento delle elezioni dipende dalla dimensione e dalla rilevanza delle irregolarità.

il controllo sulle elezioni parlamentari

Quanto al controllo sulle **elezioni generali** affidato ai giudici costituzionali, talvolta in via esclusiva e talaltra in seconda istanza dopo il vaglio di altri organi, la verifica elettorale può andare dal riscontro della regolarità delle procedure di voto alla verifica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari.

In **Repubblica ceca** nel 1999, la Corte, dopo avere sottolineato che questo tipo di intervento non rileva tanto sul piano della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti quanto sul piano dell'affidabilità del processo elettorale democratico, statuì regolarità delle elezioni di un senatore. Anche in una successiva sentenza la Corte certificò la regolarità delle elezioni di un senatore.

In **Slovacchia**, nel 1994 la Corte chiarì che il suo potere di dichiarare nulle le elezioni non si estende a tutte le violazioni della legge elettorale, bensì solo a quelle gravi, serie o molteplici, e che l'ambito di controllo non prevede il vaglio delle firme necessarie per la candidatura al seggio parlamentare.

In **Bulgaria**, nel 2009 la Corte rese una decisione relativa all'erronea inversione del risultato elettorale fra due partiti effettuata dalla commissione elettorale centrale, riassegnando i seggi in base al risultato del ricomputo dei voti. Anche nella decisione del 2010 la Corte rinvenne un errore nel risultato elettorale, tale da imporre alla commissione preposta di assegnare diversamente i seggi.

CONTROLLO SUI PARTITI POLITICI: FUNZIONE CHE INCIDE SULLA FORMA DI STATO

COST. TEDESCA funge da modello:

Art. 21.2 Legge fondamentale: I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di **attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca**, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

Seppure con motivazioni opposte a quelle che avevano ispirato le democrazie nate con la caduta di dittature “di destra”, gli ordinamenti post-socialisti hanno optato in maggioranza per questo istituto: Bulgaria, Slovenia, Polonia, Romania, Slovacchia, Repubblica ceca.

ES.: CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DEI PARTITI IN BULGARIA

In **Bulgaria**, nel 1992 la Corte costituzionale non raggiunse per un voto la maggioranza dei sette voti richiesti per dichiarare lo scioglimento di un partito islamico, presunto antisistema per il divieto costituzionale di formare partiti etnici e religiosi.

Successivamente, nel 2000, la Corte statuì l'incostituzionalità e il conseguente scioglimento di un partito macedone (United Macedonian Organisation). La decisione era fondata sul pericolo per l'integrità statale rappresentato dal partito, avente fra i suoi scopi quello di formare uno Stato macedone indipendente, per secessione della regione Pirin dalla Bulgaria. La Corte europea per i diritti umani, adita nel merito, statuì nel 2005 che lo scioglimento del partito era in contrasto con l'art. 11 Cedu sulla libertà di associazione.

(Bandiera di United Macedonian Organisation: Ilinden–Pirin)



Il controllo sulla costituzionalità dei partiti politici

In Repubblica ceca la corte costituzionale non giudica direttamente della costituzionalità dei partiti e dei movimenti politici, bensì della conformità costituzionale e legislativa delle decisioni di registrazione e di sospensione e di scioglimento dei partiti, in via di appello avverso decisioni delle rispettive corti supreme.

Nel 2010 il giudice delle leggi rigettò le argomentazioni del disciolto partito dei lavoratori (Dělnická strana), che aveva istituito organizzazioni paramilitari neonaziste responsabili di crimini violenti, confermando la decisione di scioglimento presa dalla corte suprema amministrativa.



La giustizia politica



L'intervento delle corti costituzionali nell'ambito della giustizia politica, ossia nell'ambito delle accuse rivolte a capi di Stato (e ad alti funzionari) per violazione della costituzione e/o alto tradimento e/o altri gravi reati, si giustifica con la maggiore garanzia di obiettività e neutralità che le corti possono offrire rispetto ai:

- parlamenti, facilmente sospettabili di partigianeria,
- tribunali ordinari, meno preparati ad affrontare cause dove alle fattispecie delittuose si mescolano comportamenti politici, da cui l'esigenza di un giudizio e di sanzioni anch'esse di natura ibrida, sia giuridica che politica.

Nel corso del tempo l'istituto della giustizia penale costituzionale si è ampiamente diffuso.

si rinviene in Slovacchia, Repubblica ceca, Ungheria, Bulgaria, Slovenia, Lituania, Romania.

La giustizia politica

In **Lituania**, la decisione di destituzione spetta al Parlamento; alla Corte spetta giudicare se le azioni del soggetto (parlamentari e ufficiali di Stato) contro cui si è aperta la procedura di *impeachment* siano contrarie a Costituzione. Nel 2004 il Parlamento destituì il presidente Paksas dopo che la Corte lo ebbe riconosciuto colpevole, per avere concesso illegalmente la cittadinanza a un russo sospettato di legami mafiosi e averlo avvisato delle indagini dei servizi segreti nei suoi confronti, in cambio del sostegno finanziario durante la campagna elettorale.

Un altro caso si verificò nel 2010, quando la Corte dichiarò due deputati colpevoli di gravi violazioni costituzionali, per avere l'uno permesso all'altro di votare al suo posto.

Il giudizio sui conflitti tra organi costituzionali

Il giudizio sui conflitti che possono insorgere fra gli organi supremi ha la finalità di garantire il rispetto delle competenze delineate in costituzione e dunque l'equilibrio fra i poteri. Esso consente uno sbocco giurisdizionale a controversie giuridiche che insorgono fra soggetti e organi di rilevanza costituzionale, sottraendole a decisioni di organi di natura politica. L'istituto si rinviene in Bulgaria, Polonia, Slovenia, Romania, Ungheria, con debite varianti.

È una competenza attivata raramente, eccetto che in **Romania**, dove tale funzione è stata prevista da un emendamento costituzionale nel 2003. A partire dal 2005 la Corte è stata investita di diversi ricorsi. Nelle sue decisioni il collegio ha precisato il significato di conflitto costituzionale e ha indicato le autorità pubbliche fra cui tali controversie possono scaturire in un giudizio della Corte. Si tratta di conflitti giuridici (non politici), relativi a competenze disciplinate in Costituzione (non in altre fonti) e che possono determinare uno stallo istituzionale. La controversia può anche scaturire da una diversa interpretazione e applicazione della stessa legge da parte delle autorità, e dalla mancanza di un effettivo dialogo fra gli organi che impedisce un accordo. Le parti in causa devono avere uno *status* costituzionale. Si tratta delle autorità riconducibili al potere legislativo, esecutivo e giudiziario.