

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI**



**MATERIALE DIDATTICO**

a.a. 2021/2022

**LO STATO DI DIRITTO IN EUROPA CENTRO-ORIENTALE:  
PROFILI GIURIDICI E POLITOLOGICI**

**Modulo Jean Monnet EUinCEE**

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

(resp. scient.: prof.ssa Serena Baldin)



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

## Indice

La condizionalità europea e l'adattamento delle costituzioni post-socialiste ai fini dell'adesione all'UE (BALDIN)

I criteri di Copenaghen (1993). Riflessioni sul futuro dell'UE e le prospettive per l'integrazione politica (IERACI)

Il concetto di stato di diritto nell'Unione europea (BALDIN)

Partiti politici, populismo ed euroscetticismo nei paesi post-socialisti dell'UE (ZULIANELLO)

Garanzie di indipendenza e funzioni delle corti costituzionali dei paesi post-socialisti a tutela dello stato di diritto (BALDIN)

La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? (STRAZZARI)

La crisi dello stato di diritto in Ungheria e Polonia e le risposte dell'UE (BALDIN)

# LA CONDIZIONALITÀ EUROPEA E L'ADATTAMENTO DELLE COSTITUZIONI POST-SOCIALISTE AI FINI DELL'ADESIONE ALL'UE

di Serena Baldin

SOMMARIO: 1. L'allargamento dell'Unione europea e il principio di condizionalità. – 2. L'adattamento delle costituzioni dei paesi post-socialisti ai fini dell'adesione all'UE.

## 1. L'allargamento dell'Unione europea e il principio di condizionalità

L'Unione europea (UE) affonda le sue radici in due Trattati firmati a Roma nel 1957 da Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Si tratta del Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) e del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE). Assieme al Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi nel 1951, i Trattati di Roma rappresentano il momento costitutivo della Comunità europea. Obiettivo della Comunità Economica Europea era di collaborare per l'integrazione e la crescita economica, dando vita a un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Ulteriori obiettivi, più generali, erano (e sono) la promozione della pace, della prosperità e dei valori europei nel continente.

La politica di allargamento dell'UE accompagna questo processo di integrazione economica. Si reputa che i benefici dell'allargamento siano una maggiore prosperità per tutti gli Stati aderenti, una maggiore stabilità in Europa e un peso più incisivo di questa organizzazione sovranazionale sulla scena mondiale.

L'art. 237 del Trattato CEE e l'art. 205 del Trattato EURATOM sancivano come unico requisito per essere ammessi alla Comunità l'essere uno Stato europeo. Da allora, le tappe del processo di allargamento sono state numerose. Nel 1973 aderirono a questa organizzazione sovranazionale Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Nel 1981 entrò la Grecia e nel 1986 aderirono Spagna e Portogallo. Nel 1995 fu la volta di Austria, Finlandia e Svezia. L'allargamento più significativo è quello del 2004 in cui, oltre a Malta e Cipro, furono accolti nell'UE ben 8 Paesi post-socialisti, vale a dire Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria. Dal 2007 fanno parte dell'UE anche Romania e Bulgaria e, dal 2013, la Croazia.

Peraltro, le condizioni per aderire alla CE/UE si sono fatte via via più stringenti. L'attuale art. 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE) fornisce la base giuridica per qualsiasi Stato europeo che intenda aderire all'UE. Il disposto è stato inserito per la prima volta nel Trattato di Amsterdam, nel 1997, in previsione dell'allargamento ai Paesi post-socialisti. L'art. 49 TUE integra le condizioni per l'adesione sancendo che «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. ...». A sua volta, l'art. 2 TUE specifica che «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. ...».

L'adesione di un nuovo Paese è decisa all'unanimità da tutti gli Stati membri, ai sensi dell'art. 49, c. 2, TUE. Quando un paese si candida, i governi degli Stati membri prima decidono, in sede di Consiglio, se accettare o meno la candidatura. Poi, dopo aver ascoltato il parere della Commissione europea, decidono se riconoscere al paese lo *status* di candidato e se aprire i negoziati di adesione. Se i negoziati si sono conclusi in modo soddisfacente, un trattato di adesione viene stilato e sottoposto alla firma degli Stati membri e del Paese candidato interessato. È inoltre previsto l'accordo del Parlamento europeo, eletto a suffragio diretto dai cittadini europei. Segue quindi la ratifica da parte di tutti gli Stati membri e del Paese in via d'adesione, secondo le rispettive procedure istituzionali.

I presupposti per l'eventuale entrata nell'UE sono stati formalizzati, dopo un lungo percorso di riconoscimento implicito, nel 1993, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen. Essi sono elementi fondamentali del principio di condizionalità. Il principio di condizionalità si presenta come un potente strumento di pressione attraverso cui le istituzioni europee (e pure quelle internazionali) influenzano le scelte di politica interna degli Stati beneficiari di aiuti. Nell'UE, esso è un requisito intrinseco della politica comunitaria di cooperazione per lo sviluppo e, in più in generale, delle relazioni esterne politiche ed economiche. Difatti, l'ottenimento di assistenza finanziaria o di relazioni politiche privilegiate con l'UE da parte di Stati terzi viene esplicitamente subordinato al rispetto di determinati criteri. Nella prassi, la condizionalità può contribuire non solo alla diffusione di un determinato sistema economico e politico, bensì anche alla circolazione di specifici modelli giuridici.

La condizionalità può agire su due versanti. Il primo versante riguarda la subordinazione dell'adesione all'UE a determinati requisiti politici ed economici. Il secondo versante concerne l'introduzione, negli strumenti che stabiliscono relazioni privilegiate con Stati terzi, di clausole in base alle quali la concessione o il mantenimento di vantaggi economico-finanziari o politici sono espressamente subordinati al rispetto di certe condizioni. Di conseguenza, la condizionalità opera in due possibili modi. In una prospettiva *ex ante*, o positiva, essa comporta che la concessione di un dato vantaggio sia vincolata al soddisfacimento di un determinato obiettivo, che costituisce il presupposto per il rilascio del beneficio. Questo è il caso che riguarda gli Stati in via di adesione all'UE: il mancato rispetto dei requisiti non comporta sanzioni, mentre il loro soddisfacimento conduce a un beneficio, che si traduce nell'appartenenza all'UE. Diversamente, in una prospettiva *ex post*, o negativa, la condizionalità implica che il mancato adempimento delle condizioni richieste dia luogo alla revoca o alla sospensione di un beneficio già concesso (Appicciafuoco).

I criteri individuati nel Consiglio europeo di Copenaghen sono di natura politica (il raggiungimento di una stabilità delle istituzioni tale da garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e la tutela e il rispetto delle minoranze), di natura economica (il rispetto dei principi dell'economia di mercato) e di natura giuridica (il progressivo adeguamento dei sistemi normativi nazionali all'*acquis communautaire*, ossia il complesso di diritti ed obblighi condivisi da tutti gli Stati membri dell'UE).

Con i criteri politici, l'UE stabilì la necessità di colmare alcune carenze di diritto relative all'indipendenza dei giudici, all'addestramento e alla retribuzione delle forze di polizia e alla base giuridica delle amministrazioni locali. Uno dei primi passi intrapresi dai candidati per cercare di essere in linea con i criteri politici fu l'adesione alla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, entrambe del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio europeo di Madrid nel dicembre del 1995 ha aggiunto un ulteriore criterio per l'adesione: la capacità amministrativa. I Paesi candidati sono tenuti ad adeguare le rispettive strutture amministrative in modo da dimostrare di avere creato le condizioni per la loro integrazione nell'UE. Vale a dire che questo criterio intende assicurare la trasposizione dell'*acquis communautaire* nella legislazione interna e la sua applicazione attraverso efficaci ed efficienti strutture amministrative e giudiziarie.

## **2. L'adattamento delle costituzioni dei paesi post-socialisti ai fini dell'adesione all'UE**

L'integrazione dell'ordinamento comunitario nell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro non riguarda più, e da tempo, la sola legislazione ordinaria: negli ordinamenti nazionali si è andata realizzando, sotto la pressione di diverse esigenze, una vera e propria costituzionalizzazione dell'Unione europea nelle Costituzioni nazionali.

Tale processo è avvenuto, negli Stati di più antica adesione all'Unione europea, dalla progressiva trasformazione degli ordinamenti fino a richiedere modifiche costituzionali permissive o limitative dei processi di integrazione. Le cosiddette clausole europee nelle costituzioni degli Stati membri

dell'UE hanno il duplice fine di dare maggiore legittimazione all'integrazione europea e di porre dei paletti a quest'ultima.

Quando vennero stipulati i primi Trattati, nessuno dei sei Stati membri originari modificò la propria Costituzione per costituzionalizzare l'appartenenza alla Comunità europea e legittimare tale adesione. Di rilievo il fatto che non tutte le Costituzioni nazionali permettevano il trasferimento di poteri e competenze e limitazioni di sovranità, così come richiesto dall'adesione. Ad esempio, l'appartenenza del Belgio alla CEE era probabilmente incostituzionale fino alla revisione del 1970 che ha introdotto una specifica disposizione sul trasferimento di poteri. Negli altri Stati membri, il trasferimento avvenne sulla base di una disposizione costituzionale generica, avendo in mente l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Diversamente dagli ordinamenti occidentali, negli Stati dell'Europa centro-orientale si è passati dai semplici riferimenti all'adesione a organizzazioni internazionali a più specifiche disposizioni sull'Unione europea e che spesso includono anche condizioni sostanziali e prescrivono speciali procedure per la ratifica di successivi trasferimenti di poteri a questa organizzazione internazionale. Nella gran parte delle costituzioni post-socialiste è facilmente desumibile la diretta applicabilità e la supremazia del diritto comunitario sulle leggi e sugli altri atti normativi nazionali.

È poi interessante notare che sono stati previsti dei limiti in merito alla natura e alle dimensioni del trasferimento di poteri all'UE. Nella maggior parte degli Stati, non è permessa una cessione integrale dei poteri e sono indicati degli limiti entro cui ciò può avvenire legittimamente. L'assunto di fondo è che il trasferimento dei poteri non può derogare il nocciolo duro della Costituzione. Si tratta della cosiddetta teoria dei controlimiti (Di Gregorio).

Analizzando queste modifiche, che hanno introdotto le "clausole di integrazione", si nota tuttavia la loro vaghezza con particolare riguardo ai rapporti tra diritto comunitario e Costituzione. Questa vaghezza è stata fortemente criticata da parte della dottrina di questi Paesi, la quale ha sottolineato che, se essa è giustificabile per i vecchi membri dell'Unione, che hanno creato e gradualmente trasformato quest'ultima, molto meno lo è per i nuovi, i quali avrebbero dovuto porre più attenzione alla disciplina costituzionale dell'integrazione, non limitandosi ad un'operazione che appare troppo superficiale (Fede).

La vaghezza non è certo un profilo critico della costituzione croata, che nel 2010 ha introdotto degli emendamenti molto chiari in merito all'appartenenza all'UE, i quali si possono suddividere in due tipologie. Da un lato, troviamo gli emendamenti richiesti dai negoziati di adesione all'UE, al fine di facilitare l'adesione all'UE: es. lo *status* costituzionale della Banca centrale, l'adeguamento della procedura decisionale all'appartenenza della Croazia alla NATO. Dall'altro lato, troviamo delle modifiche rese necessarie per l'adattamento dell'ordinamento giuridico all'adesione all'UE. Di conseguenza, un nuovo titolo della Costituzione (artt. 141a, 141b, 141c e 141d) stabilisce: la base giuridica per l'adesione e il trasferimento dei poteri costituzionali alle istituzioni dell'Unione; la partecipazione degli organi governativi al processo decisionale all'interno delle istituzioni dell'Unione europea; la supremazia dell'*acquis* comunitario dell'Unione europea sull'ordinamento giuridico croato; i diritti dei cittadini dell'Unione europea nella Repubblica di Croazia.

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

- ALBI A., *EU enlargement and the constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge Univ. Press, 2005
- APPICCIAFUOCO L., *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e principio di condizionalità*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2007
- DI GREGORIO A. (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, CEDAM, 2019
- FEDE F., *La ratifica della "Costituzione europea" ed i nuovi paesi membri dell'Est: quale prospettiva*, in *Studi Urbinati*, 1, 2006

# I CRITERI DI COPENAGHEN (1993). RIFLESSIONI SUL FUTURO DELL'UE E LE PROSPETTIVE DELL'INTEGRAZIONE POLITICA

di Giuseppe Ieraci

Sommario: 1. *Finis Europae?* La democrazia, l'UE e lo "scontro tra le nazioni". – 2. Gli Stati e l'interesse dell'Europa. Perché non è irrazionale pensare all'Unione. – 3. Conclusioni.

## 1. *Finis Europae?* La democrazia, l'UE e lo "scontro tra le nazioni"

Come sappiamo, quando all'inizio degli anni '90 del secolo scorso si pone il problema dell'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale che uscivano dalla dittatura e dalla sfera di influenza dell'Unione Sovietica, vennero poste una serie di condizioni, essenzialmente collegate all'*acquis communautaire*, che i paesi candidati dovevano rispettare (Ieraci 2003). Ma accanto al minuzioso controllo della convergenza del quadro normativo di ciascun paese in varie ambiti di *policy* con quello comunitario, criteri più generali e "basilari" vennero stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993. I criteri di Copenaghen affermano che i paesi devono avere istituzioni democratiche stabili e funzionanti, in grado di garantire la protezione dei valori fondamentali dell'UE. Devono inoltre disporre di economie di mercato funzionanti, con la capacità di resistere alla concorrenza nel mercato unico. Infine, devono essere in grado di attuare efficacemente le normative dell'UE ed essere in grado di far fronte alle richieste amministrative dell'adesione.

Le figg. 1 e 2 sotto riportate sintetizzano i passaggi e le tempistiche del processo di adesione a partire dagli anni '70 del secolo scorso ai giorni nostri. La crisi dell'UE e lo "scontro tra nazioni" al suo interno impongono che ci si interroghi sul funzionamento della democrazia e sul futuro dell'UE. Questa riflessione è ancor motivata proprio dal fatto che i criteri di Copenaghen fanno esplicito riferimento alla "democraticità" dei paesi che si candidano all'accesso. Dunque, i temi del funzionamento della democrazia e del futuro dell'UE sono fittamente intrecciate, come le crisi di questi tempi hanno mostrato. La teoria democratica classica descrive il processo politico come un circuito elettori-rappresentanti-decisione. Gli elettori eleggono dei rappresentanti, i quali danno vita a un governo che prende decisioni in singole arene nazionali relativamente impermeabili. Insomma, la politica democratica è sempre stata pensata entro i confini di una "comunità di destino" ben definita, che abbiamo da sempre chiamato "Stato" oppure "Nazione", infine "Stato-Nazione". Queste "entità" erano mondi relativamente separati, con le loro culture, la loro lingue, i loro costumi.

Tuttavia, in Europa e in qualche misura nel mondo, dopo la II Guerra Mondiale le arene decisionali nazionali hanno perduto parte della loro sovranità, a seguito dei processi d'integrazione sopranazionale, come nel caso dell'Europa, oppure dell'affermarsi dei regimi internazionali come l'ONU, o ancora per l'azione di altri attori globali come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale. Questi attori globali hanno accresciuto la loro ingerenza nella politica interna degli stati-nazione principalmente ricorrendo a sanzioni economiche, come l'erogazione condizionata del credito, la minaccia dell'embargo commerciale, il controllo dei meccanismi di scambio economico-finanziario. Ma infine – dalla crisi balcanica e dalle Guerre del Golfo degli inizi degli anni '90 del secolo scorso – si è profilato anche l'intervento basato sulle sanzioni coercitive, perché non dobbiamo dimenticare che, in tutta la lunga stagione della cosiddetta "esportazione della democrazia", le potenze occidentali (USA, Francia e Gran Bretagna) hanno sempre agito militarmente "legittimamente" in base a risoluzioni internazionali, cioè a "pronunciamenti" di qualche attore globale. Risulta evidente però che questi attori globali stanno fuori dal circuito nazionale democratico elettori-rappresentanti-decisione. Chi decide (o condiziona fortemente la decisione) non fa parte della nostra comunità di destino, forse non parla la nostra lingua né segue i nostri costumi.

Fig. 1: Tempistica delle negoziazioni dei paesi candidati all'accesso nell'UE

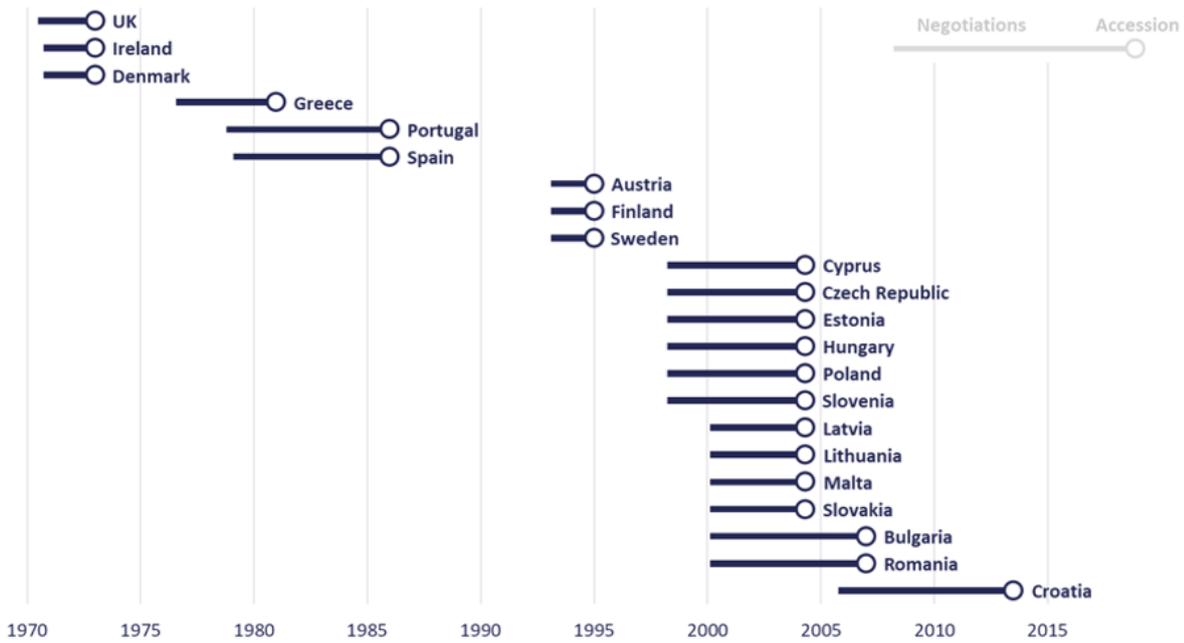
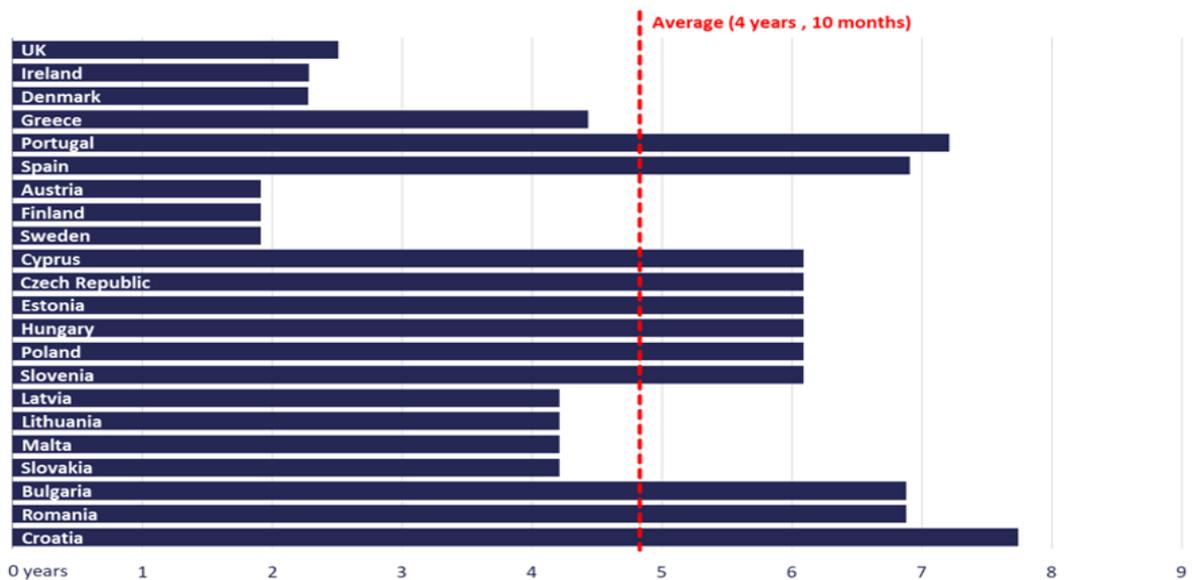


Fig. 2: Durata delle negoziazioni dei paesi candidati all'accesso nell'UE



Fonte: <https://ukandeu.ac.uk/explainers/how-new-member-states-join-the-eu-all-you-need-to-know/#:~:text=The%20Copenhagen%20criteria%20state%20that,competition%20in%20the%20single%20market.>

Si delineano così fenomeni che hanno una influenza notevole sulla vita politica degli stati-nazione e sulla loro democrazia. Per noi europei questi fenomeni sono massimamente evidenti, perché l'attore globale che ci condiziona l'abbiamo voluto e creato noi, ci è molto vicino e oggi si chiama UE. In primo luogo, si osserva la dualità della *leadership* nelle democrazie contemporanee. Le *élites*

internazionali e i funzionari che operano attraverso le organizzazioni e i regimi internazionali esercitano un controllo effettivo sul raggio d'azione delle classi politiche nazionali, quindi svolgono un'azione pubblica. Il controllo sull'azione delle classi politiche nazionali esercitato da queste élite internazionali, assume il carattere dell'ineludibilità ed entra in conflitto con gli interessi presenti nei domini nazionali. In secondo luogo, sulle *élites* internazionali non agisce alcun controllo elettorale democratico, esse non devono rendere conto delle decisioni che impongono o condizionano fortemente. Così la democrazia degli stati-nazione entra in crisi, lo stesso circuito elettori-rappresentanti-decisione viene messo in discussione, perché gli elettori si accorgono di votare per qualcuno che infine non ha potere di decidere o è fortemente condizionato dall'esterno, da qui la vena populista odierna che ha i caratteri noti della rivolta contro le classi politiche, contro le istituzioni politiche nazionali e sovranazionali, ora dunque anche contro l'UE, che impedirebbe il governo sovrano della cosa pubblica.

Questa rivolta si presenta come uno "scontro tra nazioni" dentro l'UE. La gestione dei flussi migratori, la questione se spetti esclusivamente alla nazione di arrivo dei migranti l'assistenza e l'asilo agli stessi (Convenzione di Dublino), le rigidità introdotte nel 2012 dal *Fiscal Compact* (che, non dimentichiamo, è pur sempre un trattato *internazionale*), il governo del debito pubblico dei PIGS (Portogallo, Italia, Grecia, Spagna) e oggi la possibilità di derogare alle regole del *Fiscal Compact* per fare fronte all'emergenza pandemica e soprattutto per redistribuire reddito alla classi sociali che subiscono danni economici diretti a causa del *lockdown*, in tutto questo gli stati-membri dell'UE si riscoprono solo stati-nazione sovrani e vanno allo scontro. Le opinioni pubbliche nazionali, in particolare quella italiana, scoprono nell'UE un nemico.

L'UE sopravvivrà a tutto ciò? Credo che ci siano ragioni per credere che sarà così, ma le cose potrebbero non essere più le stesse. Partiamo dal presupposto che l'UE è un complesso istituzionale molto articolato e tutto sommato anche piuttosto stabilizzato nel tempo. Un principio basilare è che le *istituzioni politiche*, quando si sono stabilizzate, sono piuttosto dure a morire, sono molto resilienti e si modificano adattandosi alle nuove circostanze.

Per capire perché ciò avvenga bisogna interrogarsi sulle funzioni che esse svolgono. Una scuola di pensiero neo-contrattualista pensa che le istituzioni politiche siano costruiti volontari finalizzati a risolvere problemi di coordinamento o anche a ridurre – in economia – i "costi di transazione", come ben mostrato da Douglass North (1990). Un'altra scuola, che potremmo chiamare neo-realista, guarda alla lotta politica e senza reticenze dice che in politica c'è chi vince e c'è chi perde (così per esempio Moe 1990). Le istituzioni servirebbero a mitigare quelli che potremmo chiamare i "costi di esclusione" dal godimento del potere politico, si tratti di trarne vantaggi ideali, personali o collettivi. In entrambe le prospettive, si capisce perché le istituzioni siano resilienti e *die hard*. Gli individui, gli attori politici e sociali, i gruppi, i partiti, le classi di governo traggono vantaggi dalle istituzioni, vuoi perché queste rendono gli scambi e le relazioni prevedibili e sostenibili (prospettiva neo-contrattuale), vuoi perché esse garantiscono i perdenti contro gli egoismi dei vincenti (prospettiva realista). In altre parole, quando qualcosa non funziona più e il giocattolo si rompe, tutti hanno qualche interesse a rimmetterlo in funzione, modificandolo alla bisogna.

L'UE, come complesso politico-istituzionale, è più un meccanismo di coordinamento di alcune politiche nazionali che uno strumento per risolvere la lotta politica. Schmitter (1996) anni fa lo definiva un "condominio", non un vero e proprio stato sovranazionale, e nel condominio europeo vi sono alcune "parti comuni" (per es., la moneta, la politica agraria, le politiche di coesione) e molte importanti "parti private" (per es., gli eserciti e la polizia, la giustizia e il fisco, le politiche del mercato del lavoro). Il tentativo di fare dell'UE una istituzione per risolvere anche la lotta politica – vecchio sogno di Altiero Spinelli e di Jean Monnet – non è davvero mai partito e ultimamente è nuovamente naufragato con la Costituzione Europea predisposta dalla Convenzione Europea nel 2003 e seppellita dai *referenda* francese e olandese del 2005. L'integrazione europea del resto ha principalmente seguito linee di sviluppo funzionaliste, cioè "condominiali", e mai politiche.

Molti sostengono che l'UE non sopravviverà perché non ha un centro politico, ma io sostengo che invece può superare anche queste recenti crisi nonostante non abbia un centro politico. La ragione sta

nella doppia valenza delle istituzioni sopra richiamata. Una moltitudine di problemi di coordinamento tra le politiche degli stati europei potranno ancora essere risolti dai meccanismi dell'UE, i giganteschi costi di transazione generati da una svolta neo-mercantile dei sistemi economici nazionali spaventano tutti, soprattutto gli imprenditori e anche porzioni rilevanti della classe politica, come ha mostrato il caso della Brexit e alla fine il tentativo di trovare comunque un accordo anche da parte del governo Johnson. Può darsi che in futuro vengano accentuati i tratti della “geometria variabile” dell'integrazione europea, con alcuni stati che manterranno i legami attuali e magari ne stringeranno di nuovi, mentre altri si sfileranno su questa o quella questione. In fondo così tutto era nato, con accordi multilaterali sul carbone e l'acciaio, poi sull'agricoltura e tutto così potrebbe ancora continuare indefinitamente perché a restare fuori ci si perde di più. L'Europa potrebbe continuare a sopravvivere, senza governare i suoi grandi problemi e il “giocattolo” potrebbe essere riadattato a scopi più immediati e funzionali agli Stati.

## 2. Gli Stati e l'interesse dell'Europa. Perché non è irrazionale pensare all'Unione

Pressata dal sovranismo – che andrebbe chiamato con il suo nome: nazionalismo – il futuro dell'Europa è dunque incerto, anche se la risposta alla crisi causata dal *lockdown* e i miliardi dell'UE hanno mostrato che questa è tutt'altro che inutile. Si può opporre un “interesse europeo” agli interessi nazionali in conflitto? Ha un senso parlare di “interesse europeo”? Di primo acchito ciò risulta problematico, visto che nell'UE ci sono ventisette stati con altrettanti governi liberamente eletti. Suggerisco allora di partire dalla domanda se ci sia invece un “interesse nazionale”. Siccome argomenterò che neppure esiste un “interesse nazionale” come fatto tangibile, giungo al paradosso che se accettiamo la locuzione “interesse nazionale” non si capisce perché *a fortiori* non si possa usare quella di “interesse europeo” in riferimento ad una “Unione di Stati nazionali sovrani”.

Per suffragare questo argomento, in apparenza paradossale, parto dall'osservazione che il senso comune personifica la nazione, trattandola come una cosa esistente nella realtà. Molti profondi studi sul nazionalismo, a partire da *L'idea di Nazione* di Federico Chabod e *Lo Stato nazionale* di Mario Albertini, hanno posto che la nazione non è qualcosa di esistente, non è una cosa. “L'idea di nazione è, anzitutto, per l'uomo moderno, un fatto spirituale, è anima, spirito”, scrive Chabod (1961). Più esplicitamente, Albertini (1960) riduce la nazione (e il nazionalismo) all'ideologia di una particolare forma di potere, quella dello Stato. La conclusione ovvia, in linea con certi argomenti di Huntington (2012) sull'interesse pubblico e della scuola della *Realpolitik*, è che l'interesse nazionale è solo una declinazione dell'ideologia nazionalista, è ciò che la classe al potere stabilisce che sia.

Qualcuno potrebbe obiettare che, in quanto fatto spirituale o ideale, la nazione pre-esiste alle classi politiche, è un “fatto” connaturato alle comunità politiche originarie che sono “viventi”. Questo argomento organicista ignora bellamente che quel “fatto spirituale” è creato con “lacrime e sangue” dal potere statale. Come indicatori del “fatto spirituale” sono spesso segnalati la lingua e la cultura di una nazione. Molti ignorano, ad esempio, che ancora tra il XVI e XVIII secolo in parti dell'odierna Gran Bretagna (Cornovaglia, Galles, Scozia) l'inglese non era capito né parlato e che il governo inglese si prodigò in un modo molto spiccio: sopprimendo le lingue autoctone (noto il caso del gallese, abolito per quattro secoli) e infliggendo pesanti pene, anche punizioni fisiche, a chi si ostinava a parlarle. Evidenze analoghe si possono trarre dalla storia del francese come lingua nazionale e della Francia come comunità politica. Lo stato nazionale crea artificialmente un'unica identità culturale, etnica e linguistica, ci condiziona a credere che sia sempre esistita e che è nostro interesse difenderla. Su queste basi, lo stato nazionale – ovvero la sua classe politica – definisce l'interesse nazionale come la necessaria difesa di quella identità da esso stesso creata artificialmente.

Il salto argomentativo ora è ardito, ma consequenziale. Se lo stato ha creato la comunità che chiamiamo “nazione” e l'ideologia dell'interesse nazionale, cosa impedisce una “comunità di destino” europea, che magari potremmo chiamare “Unione”, e un “interesse europeo” come ideologia che mobiliti la difesa di quella comunità? Se lo stato nazionale è riuscito a far passare la sua manipolazione ideologica, imponendo una lingua, omogeneizzando tratti etnici e antropologici,

creando il “carattere” della nazione (per usare ancora il linguaggio di Federico Chabod), perché non potrebbe riuscire un giorno l’Europa, o un’altra entità sovrastatale che facesse leva su elementi d’integrazione e d’identificazione diversi, come “l’individuo”, o “il diritto”, o la “giustizia sociale”, o “l’essere europei”?

### 3. Conclusioni

Naturalmente c’è una grossa differenza e c’è un grosso ostacolo. Questo è l’abitudine secolare a pensarci in termini di caratteri nazionali (chi ricorda le belle pagine di George Orwell sugli inglesi con i denti cattivi e gli italiani chiassosi?; v. Orwell 1945), ma sia detto che anche i popoli che preesistevano all’Inghilterra e alla Francia avevano i loro caratteri atavici e irrinunciabili, che poi nei secoli hanno perso o dimenticato. Quella invece è data dal fatto (questo sì davvero un “fatto”) che gli stati costruiscono le loro nazioni usando il monopolio della violenza, grazie al quale possono “addolcire le doglie del parto”: sopprimono le lingue già esistenti, infliggono punizioni severe a chi le usa, deportano popolazioni, magari le eliminano fisicamente. Lo stato non è una creatura benevola, è un Leviatano.

Certo l’UE questo non può, né vuole fare. Oggi, non solo i sovranisti, ma anche i “sovranisti devoti”, così mi piace chiamare gli anti-sovranisti che sparano a zero sull’Europa e le sue istituzioni, sostengono che un’entità sovranazionale è impossibile o difficile perché non potrebbe o saprebbe erogare e garantire gli stessi diritti e servizi dello stato. Ohibò, perché mai? Ci deve essere per forza l’INPS perché si possa nutrire qualche speranza di ricevere un giorno la pensione? Non c’è alcuna ragione che renda impossibile pensare che quegli stessi servizi e diritti siano garantiti da enti sovranazionali o da “stati continentali” (che peraltro sono esistiti in passato e ancora oggi esistono nel mondo). Lo stato nazionale è progredito unificando territori e servizi, non si vede perché un’entità più estesa non possa fare altrettanto.

Naturalmente il problema è costituito – come ben sapevano i federalisti europei delle origini – dalla costruzione di un effettivo centro di potere in Europa, cioè dalla possibilità di un nuovo monopolio sovranazionale della violenza, con le sue leve implementative e amministrative. Lo sappiamo, è un impegno ciclopico e oggi probabilmente irrealistico, ma non è illogico pensarlo, né assurdo parlare di interesse europeo, quasi fosse un ideale meno degno di essere difeso dell’interesse nazionale.

#### Riferimenti bibliografici essenziali

ALBERTINI M., *Lo stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960.

CHABOD F., *L’idea di nazione*, Bari, Laterza, 1961.

HUNTINGTON S.P., *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012 (ed. or. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, Yale University Press).

IERACI G., ‘Intelligence needs, valutazione politica e integrazione europea’, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/3, 2003, pp. 39-62.

MOE T., “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 1990, pp. 213-254.

NORTH D., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1990.

ORWELL G., “Appunti sul nazionalismo” (1945), in ID., *Nel ventre della balena e altri saggi*, Milano, Rizzoli, 1988.

SCHMITTER P.C., “Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories”, in Gary MARKS G. *et al.*, *Governance in the European Union*, Londra, Sage Publications, 1996, pp. 1-14.

#### Sitografia

<https://ukandeu.ac.uk/explainers/how-new-member-states-join-the-eu-all-you-need-to-know/#:~:text=The%20Copenhagen%20criteria%20state%20that,competition%20in%20the%20single%20market.>

## IL CONCETTO DI STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

di Serena Baldin

In chiave storica, lo Stato di diritto, o *rule of law*, è quella particolare forma dello Stato moderno, prodotta dal pensiero illuministico e liberale, la cui origine si fa coincidere con la Rivoluzione francese e la diffusione dei suoi ideali a seguito delle campagne napoleoniche. Lo Stato di diritto è dunque uno dei modelli di organizzazione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, o tra governanti e governati, che vuole indicare il limite all'esercizio del potere politico contro rischi di sue possibili espansioni arbitrarie. Essendo un modello teorico, riassuntivo e non una fotografia fedele di molti aspetti rintracciabili nei vari ordinamenti europei, lo Stato di diritto è costruito su elementi precisi e coerenti fra loro: 1) il principio della divisione dei poteri; 2) il principio di legalità; 3) eguaglianza e libertà (Bin 2004).

Ciò ricordato, va poi aggiunto che in Unione europea non c'è una definizione esaustiva di *rule of law*. Le traduzioni ufficiali nelle diverse lingue accolte in seno all'UE impiegano espressioni quali "Stato di diritto", "*Rechtsstaat*", "*État de droit*", "*Estado de derecho*". Tuttavia, nel contesto dell'UE il richiamo alla statualità è problematico. Ragion per cui von Bogdandy (2011, p. 64) sostiene che sarebbe stato più appropriato usare l'espressione "primato del diritto" anziché "Stato di diritto".

Nel ripercorrere le tappe dell'emersione della *rule of law* nei Trattati di questa organizzazione sovranazionale, va segnalato che l'espressione Stato di diritto, al pari dei termini democrazia e diritti umani, non era contemplata nel Trattato della Comunità Economica Europea (CEE) firmato a Roma nel 1957. Mentre storicamente la nozione di Stato di diritto si è sviluppata nel quadro dei tentativi delle società umane di regolare i rapporti tra governanti e governati, nel caso della Comunità Europea la comparsa del termine nei documenti costitutivi dell'organizzazione è legata alla proiezione verso i Paesi terzi dei valori che gli Stati membri cercavano di promuovere.

Difatti, un primo timido riferimento a livello di Trattati si rintraccia nel preambolo dell'Atto unico europeo del 1986 (SEA), dove si afferma che gli Stati membri sono:

«Consapevoli della responsabilità che incombe all'Europa di ... far valere in particolare i principi della democrazia e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo, ai quali esse si sentono legate onde fornire congiuntamente il loro contributo specifico al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali conformemente all'impegno che hanno assunto nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite».

La Corte di Giustizia di Lussemburgo ha fin da subito ritenuto che *rule of law* fosse un sinonimo della formula "rispetto del diritto". È però stato solo con la creazione dell'Unione europea, e dunque con il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato a Maastrich nel 1992, che si trovano riferimenti espliciti allo Stato di diritto:

- 1) Il preambolo del TUE afferma il generale «attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto».
- 2) Il riferimento alla *rule of law* nel testo del TUE è stato limitato alle nuove disposizioni nell'ambito delle relazioni con Paesi terzi su:
  - politica estera e di sicurezza comune (PESC): Art. J.1, par. 2 (ora art. 21): uno degli obiettivi della PESC è di «sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali»
  - cooperazione allo sviluppo: Art. 130U, par. 2 (ora art. 177): la politica di sviluppo della Comunità «contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e di consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché a quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Dal punto di vista interno all'organizzazione sovranazionale (quindi non riferito solo alle relazioni con Paesi terzi), il concetto di *rule of law* sarà esplicitato appena nel Trattato di Amsterdam del 1997.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, il richiamo alla *rule of law* è contenuto all'art. 2 TUE:

«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».

Il principio della *rule of law* costituisce la base su cui interagiscono altri principi fondamentali che così acquistano significato ed efficacia. Esso impone l'osservanza effettiva del diritto dell'Unione a tutti i soggetti sottoposti al suo interno: istituzioni e organi, Stati membri e singoli (persone fisiche e giuridiche). Oltre al principio di legalità, devono ricomprendersi nella più ampia nozione di Stato di diritto anche i corollari dell'equo processo, dell'uguaglianza davanti alla legge, del *ne bis in idem*, dell'indipendenza del potere giudiziario e dell'effettività del suo controllo.

Il principio in esame rappresenta un elemento fondamentale del processo di integrazione europea. La *rule of law* è concepita quale criterio della giustiziabilità intrinseca dei diritti fondamentali.

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio “*Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto*” dell'11 marzo 2014 Com (2014) 158 final, lo Stato di diritto è definito come segue: «Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori fondanti dell'Unione. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale. Nel concetto di Stato di diritto rientrano tra l'altro principi come la legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e un controllo giurisdizionale effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; la separazione dei poteri; e l'uguaglianza davanti alla legge. Tali principi sono stati riconosciuti dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

Da parte della Corte di giustizia, negli ultimi tempi si sono intensificate le occasioni per ricostruire in modo puntuale questo concetto. I giudici di Lussemburgo hanno individuato progressivamente gli elementi che connotano la *rule of law*, includendovi sia garanzie di tipo formale o procedurale, sia tutele di natura sostanziale (fra cui indipendenza e imparzialità del potere giudiziario). Nel recente caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16 resa dalla Corte di giustizia il 27 febbraio 2018, i giudici di Lussemburgo hanno sanciscono l'obbligo degli Stati membri di assicurare il rispetto della *rule of law* mediante la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti derivanti dal diritto dell'UE. La Corte di giustizia ha difatti affermato che l'art. 19 TUE<sup>1</sup> «concretizza il valore dello Stato di diritto affermato dall'articolo 2 TUE». La decisione è gravida di risvolti interessanti in quanto apre la strada a un controllo giurisdizionale del rispetto dello Stato di diritto dell'UE da parte degli Stati membri. In altri termini, qualora un giudice nazionale reputi che una misura assunta all'interno dell'ordinamento contrasti con la *rule of law* di cui all'art. 2 TUE, come concretizzata all'art. 19 TUE, potrà sollevare una questione pregiudiziale interpretativa. Con questa sentenza, la Corte di giustizia dell'UE ha coinvolto fattivamente i giudici degli Stati membri nella tutela della *rule of law*, che potranno attivarsi per contrastare misure domestiche atte a violare la funzione giudiziaria di cui sono titolari (Parodi 2018, p. 991).

La *rule of law*, dunque, viene ricostruita come una nozione composita, in cui lo Stato di diritto diventa un “principio di principi”, il cui rispetto passa attraverso la promozione e la tutela di altri principi, storicamente fatti valere dalla Corte di giustizia quali principi generali dell'ordinamento unionale. La medesima ricostruzione del concetto di Stato di diritto contenuta nella succitata Comunicazione è offerta anche dalla Commissione di Venezia (*European Commission for*

---

<sup>1</sup> Art. 19 TUE: «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Sull'applicabilità dell'art. 19 TUE a tutela della *rule of law*, v. anche *infra*, cap. intitolato “La crisi dello Stato di diritto in Ungheria e Polonia e le risposte dell'UE”.

*Democracy through Law*) del Consiglio d'Europa. In una relazione del 2011, la Commissione di Venezia ha dato una definizione condivisa a livello europeo del principio di *rule of law*, identificando i contenuti essenziali comuni ai diversi ordinamenti per fornire una guida utile all'applicazione e promozione di tale principio ad opera delle corti nazionali e sovranazionali. Questa convergenza concettuale tra le elaborazioni negli ambiti dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa conferma la possibilità, già intuita a partire dall'azione delle corti regionali europee, di ricavare una nozione unica "paneuropea" di Stato di diritto, come sintesi delle esperienze nazionali.

Tuttavia, la reazione delle istituzioni UE rispetto alle minacce sistemiche nei confronti della *rule of law* non sono risultate adeguate alle dimensioni del problema e gli strumenti indicati nel Quadro strategico non hanno dato i risultati sperati (v. *infra*, cap. intitolato "La crisi della *rule of law* in Ungheria e Polonia e le risposte dell'UE"). Da qui la decisione di predisporre una Relazione annuale sullo Stato di diritto in tutti i Paesi membri.

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

Bin R., *Lo Stato di diritto*, il Mulino, 2004.

von Bogdandy A., *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Ed. Scientifica, 2011.

Magen A., Pech L., *The rule of law and the European Union*, in *Handbook on the rule of law*, Elgar, 2018.

Palermo F., *La forma di Stato dell'Unione europea*, Cedam, 2005.

Parodi M., *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2, 2018.

## PARTITI POLITICI, POPULISMO ED EUROSCETTICISMO NEI PAESI POST-SOCIALISTI DELL'UE

di Mattia Zulianello

SOMMARIO: 1. Populismo ed euroscetticismo: cenni essenziali. – 2. Destra, sinistra, valenza: la varietà dei populismi contemporanei. – 3. Dai margini al *mainstream*: l'integrazione dei populistici. – 3. Tipologie di populismi. – 3.1. Populismi non integrati. – 3.2. Populismi integrati "negativamente". – 3.3. Populismi integrati "positivamente".

### 1. Populismo ed euroscetticismo: cenni essenziali

Probabilmente non esiste un termine politico più in voga di "populismo", una parola evocata spesso impropriamente da mass media, giornalisti e commentatori. Nel dibattito accademico il vocabolo è usato in modo più rigoroso, sebbene non privo di contraddizioni, ed è esplorato attraverso una pluralità di approcci e tentativi definitivi, molti dei quali sviluppati prima che questo divenisse di moda.

Sebbene le diatribe definitorie e concettuali probabilmente non si esauriranno mai, si può facilmente notare come il cosiddetto approccio ideativo allo studio del populismo sia oramai predominante in letteratura. Tale approccio concepisce il populismo come una peculiare ideologia, un *insieme di idee*, caratterizzato da una contrapposizione manichea ed inconciliabile tra il "popolo puro" (popolo-centrismo), da un lato, e "l'élite corrotta" (anti-elitismo), dall'altro, e che al contempo sostiene che la finalità ultima della politica sia il rispetto (e l'esaltazione) della "sovranità popolare" (volontà generale) ad ogni costo (Mudde 2004: 543). In questo senso, l'ideologia populista si configura come una sorta di filtro attraverso il quale la realtà viene interpretata dagli attori politici come un'irriducibile contrapposizione (innanzitutto morale) tra il popolo e l'élite. Sia il popolo che l'élite non esistono in modo oggettivo e univoco: sono delle costruzioni politiche. In altre parole, a seconda dei casi specifici, popolo ed élite possono essere usati per evocare fattispecie ben diverse.

Un tema frequentemente associato al populismo, in particolare in sede giornalistica, è l'euroscetticismo. Tuttavia, i due termini non sono sinonimici. Sebbene spesso i partiti populistici abbraccino posizioni antagoniste e/o critiche nei confronti dell'UE, tale attitudine varia sostanzialmente non solo nella forma, ma anche e soprattutto nella sostanza. Infatti, nonostante l'euroscetticismo si sia affermato nel corso degli anni come risultato dell'emergere di una nuova dimensione di competizione, tale attitudine non è un tratto distintivo dei partiti populistici.

Ad esempio, nel contesto dell'Europa Centro-Orientale, diversi partiti sono euroscettici pur non essendo populistici, come suggerito dai casi del Partito Comunista di Boemia e Moravia (KSČM) in Repubblica Ceca e Kotleba in Slovacchia, mentre altri, come GERB in Bulgaria, ANO 2011 in Repubblica Ceca, o il defunto partito di Dan Diaconescu in Romania sono esempi di populismi non euroscettici. Certamente, la maggior parte dei populismi nell'Europa Centro-Orientale (e non solo) ha delle venature euroscettiche più o meno marcate, soprattutto quelli di destra, ma populismo ed euroscetticismo rimangono due fenomeni distinti. Inoltre, anche i populistici euroscettici non presentano un'univoca posizione nei confronti dell'UE, presentando un caleidoscopio di posizioni che oscillano, anche a distanza di breve tempo, tra un'opposizione "soft" – relativa a specifiche politiche – o "hard" – rifiuto di principio al progetto europeo (Taggart & Szczerbiak 2004).

Vi sono buone ragioni per sostenere che, nella maggior parte dei casi, la natura e l'intensità dell'euroscetticismo dei populistici siano soprattutto legate a considerazioni strategico-competitive e non ideologiche.

## 2. Destra, sinistra, valenza: la varietà dei populismi contemporanei

Il populismo si configura sì come un'ideologia, ma dal “nucleo sottile”, ossia “incompleta”, perché il significato specifico assunto dai termini “popolo” ed “élite” è plasmato dalla sua interazione con una varietà di altri elementi ideologici e/o programmatici; da ciò consegue la natura altamente camaleontica del fenomeno. I populistici enfatizzano sempre la contrapposizione morale e manichea tra il popolo e l'élite ed esaltano al contempo la sovranità popolare, ma proprio per la natura sottile del populismo, gli attori riconducibili a tale novero possono essere collocati ideologicamente a “destra”, a “sinistra”, intese, seguendo Norberto Bobbio (1994), come il diverso atteggiamento nei confronti dell'ideale di eguaglianza, ma anche “oltre” tali categorie. Sebbene sia possibile identificare dei sottotipi più specifici, è sufficiente notare che da un punto di vista ideologico, o ideativo, i partiti populistici europei contemporanei possono essere suddivisi in tre gruppi principali (Zulianello 2020; Zulianello & Larsen di prossima pubblicazione).

I *populisti di sinistra* enfatizzano una concezione inclusiva del popolo, combinando, su base ideologica, una qualche forma di socialismo con l'egualitarismo (Katsambekis & Kioupkiolis 2019). Tali attori sono estremamente rari nel caso dell'Europa post-socialista; al contrario, sono molto diffusi in tale area geografica i populismi di destra e di valenza.

I *populisti di destra* abbracciano una nozione escludente del popolo in senso etnico (ad esempio, limitata alla popolazione nativa) e/o culturale (ad esempio, ai soli membri “meritevoli”) (Mudde 2007). I populistici di destra sono di per sé un ampio gruppo, che comprende la destra radicale populista, il populismo neoliberale, i populistici nazional-conservatori. Per la discussione presente è sufficiente notare che i populistici di destra sono caratterizzati da un chiaro posizionamento nella categoria di “destra” secondo Bobbio, derivante da una concezione escludente del “popolo puro”, grazie all'interazione del populismo con varie forme di nazionalismo o neoliberalismo. A seconda della specifica interazione con determinate caratteristiche ideologiche, la disuguaglianza può essere definita in termini socio-economici e/o culturali da parte dei partiti populistici di destra.

Infine, diversi attori populistici contemporanei non possono essere propriamente ricondotti né alla destra né alla sinistra, e spesso sono liquidati come una categoria residuale. Tuttavia, adottando l'approccio ideativo, ho sviluppato altrove tale punto (Zulianello 2020), definendo tali formazioni come *populismi di valenza*, perché le loro posizioni politiche sono ispirate da una concezione “non adulterata” del populismo (ossia non associata ad altre ideologie “complete”). Infatti, l'unico elemento costante e caratterizzante del profilo dei populistici di valenza, oltre al populismo medesimo, è costituito dall'enfasi preponderante posta su temi “non posizionali”, come la trasparenza, l'integrità morale, la riforma democratica e la lotta alla corruzione. Significativamente, a differenza della maggior parte dei populistici di destra e sinistra, molti dei populismi di valenza sono caratterizzati da posizioni eurofile (tabella 1).

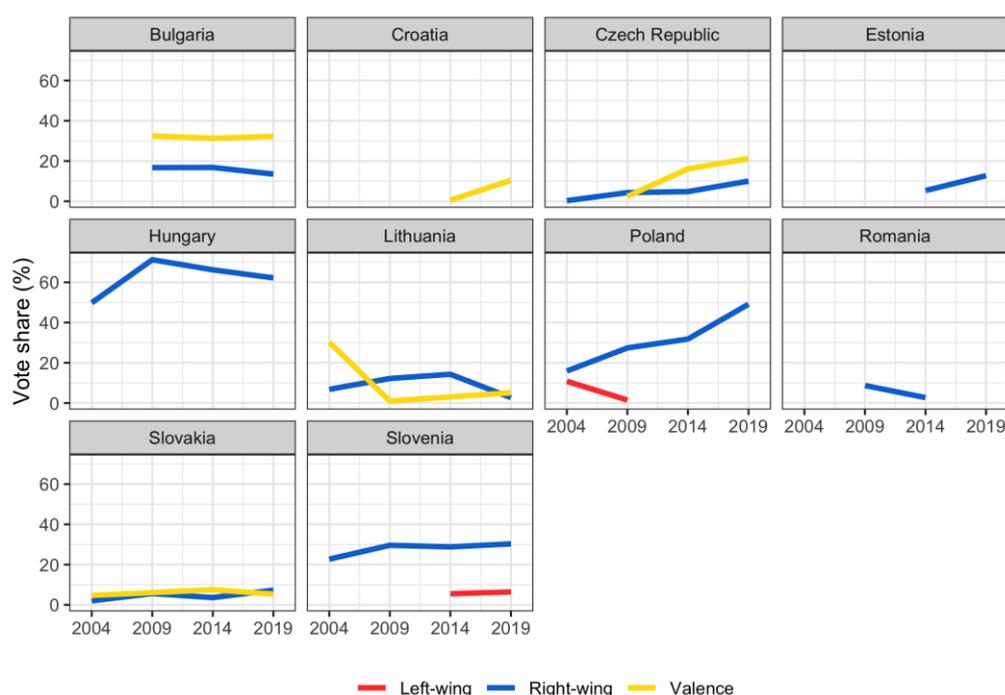
**Tabella 1 – Esempi dell'erronea equazione tra populismo ed euroscetticismo**

Paese	Partito	Varietà populistica	Euroscettico
Bulgaria	Cittadini per lo Sviluppo Europeo della Bulgaria (GERB)	Valenza	✗
Bulgaria	Attacco (Ataka)	Destra	✓
Croazia	Ponte delle List Indipendenti (Most)	Valenza	✗
Croazia	Scudo Umano (ZZ)	Valenza	✓
Repubblica Ceca	Azione dei Cittadini Insoddisfatti (ANO 2011)	Valenza	✗

Repubblica Ceca	Libertà e Democrazia Diretta (SPD)	Destra	✓
Slovacchia	Gente Comune e Personalità Indipendenti (OL'aNO)	Valenza	✗
Slovacchia	Partito Nazionale Slovacco (SNS)	Destra	✓

Come si evince dalla figura 1, alle elezioni europee del 2019 il populismo di sinistra (linea rossa) era presente solo in un paese (Slovenia); il populismo di valenza (linea gialla) era riscontrabile in Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Lituania, Slovacchia; mentre il populismo di destra (linea blu) era riscontrabile in tutti i paesi tranne la Croazia.

**Figura 1 – Trend elettorale alle elezioni europee dei tre diversi tipi di populismo nei paesi dell'Europa Centro-Orientale**



Fonte: Zulianello & Larsen (di prossima pubblicazione)

## 2. Dai margini al *mainstream*: l'integrazione dei populistici

Il populismo è in tensione con elementi cardine della democrazia liberal-rappresentativa, in particolare le strutture intermedie di rappresentanza, il valore fondante del pluralismo e la tutela dei diritti delle minoranze. Ciò è dovuto all'enfasi preponderante posta dal populismo sull'esaltazione della sovranità popolare e sulla sua concezione iper-maggioritaria della democrazia. Come notano Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser (2012: 17) “dopo tutto, ‘la volontà generale del popolo’ non può essere limitata da niente, nemmeno dalle tutele costituzionali, ossia: *vox populi, vox dei*”.

I valori di fondo del populismo sono quindi in aperta tensione con quelli dei sistemi liberal-rappresentativi. Ciononostante, a differenza del passato, i partiti populistici sono sempre più accettati come partner di coalizione e/o di governo in tutta Europa: in altre parole, i partiti populistici sono sempre più integrati nei sistemi politici nazionali (Zulianello 2020).

### 3. Tipologie di populismi

#### 3.1 Populismi non integrati

I partiti populistici non integrati sono caratterizzati da una doppia immagine di estraneità rispetto al “sistema”: sia per la loro ideologia (che è in tensione con la democrazia liberal-rappresentativa) che anche per le loro interazioni visibili con il sistema stesso (Zulianello 2020). Tali partiti populistici si qualificano tecnicamente come antisistema in quanto non solo contestano il regime politico, ma rappresentano anche un vincolo sistemico, perché si rifiutano, *di principio*, di collaborare con gli altri partiti in coalizioni formalizzate e/o governi. Semplificando, si potrebbe dire che i populismi non integrati non solo criticano le idee di fondo del regime liberal-rappresentativo, ma ne ostacolano il funzionamento concreto attraverso una postura non-cooperativa. Solo la minoranza dei partiti populistici contemporanei (33,3%) si qualifica come anti-sistema e quindi non è integrata, e la maggior parte di essi si trova negli stati membri dell’UE in Europa occidentale. L’integrazione dei populistici nell’Europa Centro-Orientale è ancora più frequente (e rapida) di quanto avvenga nell’Europa Occidentale, per la minor istituzionalizzazione dei sistemi partitici, per gli (altissimi) livelli di volatilità elettorale e per la prevalenza del populismo di valenza in quest’area geografica.

#### 3.2 Populismi integrati “negativamente”

Se l’attenzione è posta sulle democrazie liberal-rappresentative, i partiti populistici che accettano di cooperare con gli altri partiti in coalizioni e/o governi sono, per definizione, integrati “negativamente”. L’aggettivo “negativo” si riferisce al fatto che, nonostante il loro coinvolgimento in un insieme qualitativamente diverso di interazioni (cioè, collaborano) rispetto ai partiti populistici non-integrati (cioè, che hanno una postura non-cooperativa), in termini ideologici continuano comunque a sfidare i valori fondanti del regime liberal-democratico. Lo status di integrazione negativa caratterizza circa due terzi (65,5%) dei partiti populistici contemporanei. Tali partiti populistici hanno conseguito l’integrazione sistemica attraverso varie forme di interazioni cooperative con i partiti *mainstream*, tra cui, ad esempio:

- la piena partecipazione al governo nazionale con questi ultimi attori – come il Partito Popolare Conservatore Estone (EKRE) all’indomani delle elezioni generali del 2019;
- il possesso di (e l’assenza di un rifiuto di principio di utilizzare) il potenziale di coalizione – ad es. Vox in Spagna prima delle elezioni politiche del 2019;
- la partecipazione a coalizioni pre-elettorali – es. Fratelli d’Italia in Italia;
- il sostegno a governi di minoranza formalizzati – es. Levica in Slovenia.

#### 3.3 Populismi integrati “positivamente”

Mentre nelle democrazie liberali a pieno titolo l’integrazione dei partiti populistici è per definizione di tipo negativo, in contesti nazionali che non possono essere considerati né democrazie consolidate né in via di consolidamento emerge un quadro più complesso. Infatti, oltre ai populismi non integrati (per esempio Jobbik in Ungheria), è possibile trovare non solo casi di integrazione negativa (per esempio Legge e Giustizia in Polonia), ma anche attori che sono integrati positivamente “nel sistema”.

Lo *status* di integrazione positiva caratterizza solo un partito populista dell’UE di oggi, ma ha una grande importanza sostanziale, soprattutto per la teoria democratica. L’uso dell’aggettivo “positivo” non evoca un giudizio di valore (così come non lo evoca, a contrario, il concetto di “integrazione negativa”): si riferisce al fatto che questi partiti sono in una relazione simbiotica con lo *status quo* esistente, i suoi valori e le sue pratiche. È il caso di Fidesz in Ungheria, un partito che ha alterato “le fonti della legittimazione sulle quali poggia il regime politico stesso” (Zulianello 2018: 660) trasformando il sistema per plasmarlo sulle proprie preferenze ideologiche. Fino a poco tempo fa il caso di Fidesz era ancora probabilmente più simile a una fattispecie di integrazione negativa, data la natura peculiare del sistema di cooperazione nazionale (Batory 2016), ma alla fine del 2018 l’Ungheria ha intrapreso il “passo finale verso un regime autoritario (competitivo)” (Mudde 2018), in

seguito all'abolizione del controllo giudiziario indipendente sul governo. L'Ungheria ha così completato la sua piena trasformazione, un cambiamento qualitativo sancito anche da Freedom House (2019), il quale giustifica la riclassificazione di Fidesz come un attore integrato positivamente nel sistema in cui opera. Infatti, i suoi valori illiberali sono ormai pienamente scolpiti nel regime politico ungherese, nonostante si pongano in aperta contraddizione con i valori di fondo dell'Unione europea.

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

- Batory A., *Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"*, in *Democratization*, 23(2), 2016, 283-303.
- Bobbio N., *Destra e sinistra*, Roma, Donzelli Editore, 2015.
- Freedom House, *Freedom in the World*, 2019, in <https://freedomhouse.org/epor/reedom-worl/reedom-world-2019>.
- Katsambekis G., Kioukiolis A. (eds), *The Populist Radical Left in Europe*, Abingdon, Routledge, 2019.
- Mudde C., *The populist zeitgeist*, in *Government and Opposition*, 39(4), 2004, 541-563.
- Mudde C., *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Mudde C., *Don't Blame Democracy's Decline on Ignorance: The Problem Lies Deeper*, in *Guardian*, 15 Dicembre, 2018, in [www.theguardian.com/commentisfree/01/e/emocracy-authoritarianism-media-spotlight-viktor-orban](http://www.theguardian.com/commentisfree/01/e/emocracy-authoritarianism-media-spotlight-viktor-orban).
- Mudde C., Rovira Kaltwasser C., *Populism and (liberal) democracy: A framework for analysis*, in Mudde C., R. Kaltwasser (eds), *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective for democracy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 1-27.
- Taggart P., Szczerbiak A., *Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe*, in *European Journal of Political Research*, 43(1), 2004, 1-27.
- Zulianello M., *Anti-system parties revisited: Concept formation and guidelines for empirical research*, in *Government and Opposition*, 53(4), 2018, 653-681.
- Zulianello M., *Varieties of populist parties and party systems in Europe: From state-of-the-art to the application of a novel classification scheme to 66 parties in 33 countries*, in *Government and Opposition*, 55(2), 2020, 327-347.
- Zulianello M., Larsen E.G., *Populist Parties in European Parliament Elections: A New Dataset on Left, Right and Valence Populism from 1979 to 2019*, in *Electoral Studies*, di prossima pubblicazione.

# GARANZIE DI INDIPENDENZA E FUNZIONI DELLE CORTI COSTITUZIONALI DEI PAESI POST-SOCIALISTI

di Serena Baldin

SOMMARIO: 1. Le garanzie di indipendenza. – 2. Le funzioni.

## 1. Le garanzie di indipendenza

Il presupposto legittimante degli organi di giustizia costituzionale è che essi agevolano, o dovrebbero agevolare, il consolidamento della democrazia mediante il sindacato di costituzionalità delle leggi e mediante l'attivazione di ulteriori competenze atte a regolare i rapporti fra le istituzioni e fra le istituzioni e la società. In via prodromica all'analisi delle funzioni che impattano sulla tenuta della forma di Stato e di governo, giova segnalare le motivazioni che indussero i costituenti dei Paesi post-socialisti a prevedere un organo di giustizia costituzionale.

In primo luogo non si può trascurare il retaggio storico, a partire dalla antesignana corte costituzionale cecoslovacca, disciplinata nella costituzione nel 1920. Una sua omologa, che non esercitò mai le competenze affidatele sulla carta, venne poi prevista nella costituzione socialista del 1968. Nella ex Jugoslavia fu istituito un tribunale costituzionale nel 1963, e altrettante corti nelle rispettive sei repubbliche federate e nelle due province autonome serbe del Kosovo e della Vojvodina. In Polonia l'organo venne introdotto con la revisione costituzionale del 1982 ed entrò in attività nel 1985; in Ungheria venne istituito il consiglio costituzionale nel 1983, poi sostituito dalla corte costituzionale nel 1989. Diversa invece l'esperienza delle repubbliche segnate dall'impronta russa, laddove si ricorda che nella costituzione federale sovietica del 1924 era previsto che il comitato esecutivo centrale potesse chiedere alla corte suprema dell'Unione dei pareri sulla costituzionalità delle leggi, istituto di incerta applicazione poi eliminato nel 1933.

L'istituzione dei tribunali costituzionali 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.

A esso si affiancano ulteriori giustificazioni. La 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 dell'istituto, 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 alloctone, 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.

E, in aggiunta, 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.

Non mancano i richiami alla convergenza con gli Stati appartenenti all'Unione europea in vista dell'allargamento, nonché al ruolo svolto dal Consiglio d'Europa in ordine alla loro previsione mediante la consulenza fornita dalla Commissione di Venezia. Le organizzazioni regionali europee posero gli organi di giustizia costituzionale come condizione per il riconoscimento internazionale delle giovani democrazie. I tribunali costituzionali, difatti, 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*.

Le corti sono state agevolate nel loro ruolo di baluardi della democrazia e dei diritti 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. I giudici costituzionali non si sono posti dubbi di legittimazione nell'imporre alle istituzioni le nuove regole del gioco politico, consci del ruolo di grande supplenza chiamati a svolgere per le carenze del contesto socio-politico, in vista dell'edificazione dello Stato costituzionale di diritto.

Come sottolineato in dottrina con particolare riguardo ai paesi della ex Jugoslavia, ciò che poi gli ordinamenti già dotati di un controllo giudiziario di costituzionalità hanno recepito dall'occidente non è il modello tecnico kelseniano, bensì 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 informazioni che arrivano alla società e in particolare alle *élites* politiche, a consolidare tali principi nonché la loro autorevolezza.

La struttura organizzativa delle corti costituzionali europee presenta caratteristiche sovente analoghe. Ciò è comprensibile visto che tali organi devono assicurare la massima indipendenza dal potere politico e offrire le migliori garanzie di un operato imparziale. In quali modi si può cercare di garantire tale risultato? Mediante le modalità di selezione dei giudici, la previsione di un lungo mandato e il divieto del rinnovo dell'incarico.

A tracciare un quadro complessivo dei fattori che concorrono a formare una corte costituzionale fu tra i primi Hans Kelsen, il quale teorizzò il modello accentrato di giustizia costituzionale poi inveratosi nella costituzione cecoslovacca del 1919 e in quella austriaca del 1920.

Con riferimento alle modalità di selezione dei giudici, il grande giurista praghese 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. A optare per un sistema misto è stato l'ordinamento bulgaro, sulla falsariga di quello italiano, prevedendo che un terzo dei giudici sia nominato dal capo dello Stato mentre gli altri due terzi sono eletti in eguale misura dal parlamento e dalle supreme magistrature. Parzialmente diversa è la scelta della Romania, dove si dispone che un terzo dei giudici siano nominati dal presidente della Repubblica e gli altri siano eletti a maggioranza dei voti per un terzo dalla Camera dei Deputati e per l'altro terzo dal Senato. La nomina è invece di spettanza del capo dello Stato, però subordinata al consenso del Senato, in Repubblica ceca, mentre in Slovacchia il presidente della Repubblica sceglie i giudici sulla base di una lista di candidati approvata a maggioranza semplice dal parlamento. Nei restanti Paesi i giudici sono eletti dal parlamento.

Non si può sostenere *a priori* che la nomina sia preferibile all'elezione o viceversa: in entrambi i casi è l'esperienza che rivela se in un preciso contesto i soggetti tenuti a operare la scelta abbiano tutelato le garanzie di indipendenza della corte o abbiano voluto incidere sull'orientamento politico dei giudici (ad esempio, a mettere in crisi l'indipendenza dei giudici eletti dai parlamenti di Ungheria e Polonia sono state alcune recenti modifiche costituzionali, di cui si dirà *infra*, nel cap. intitolato "La crisi dello Stato di diritto in Ungheria e Polonia e le risposte dell'UE"). Resta il fatto che le modalità di scelta della composizione servono a garantire il maggiore equilibrio possibile, fattore che, solitamente unito al ricambio periodico dei giudici, permette che gli orientamenti politici espressi dall'opinione pubblica nel parlamento (e anche nel governo e/o nella carica presidenziale) possano riverberarsi nella composizione del tribunale costituzionale.

Al contempo, pure la lunga durata del mandato garantisce la neutralità della corte, sulla base di un mancato vincolo di solidarietà con il soggetto che opera la scelta. In altri termini, la durata dell'incarico è essenziale al fine di garantire l'indipendenza dal potere politico e quindi una maggiore obiettività di giudizio. 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.

Siffatte caratteristiche si rinvergono negli ordinamenti di Bulgaria, Romania, Polonia, Slovenia, Lituania. Al contrario, ammettono il rinnovo del mandato l'Ungheria e la Croazia - ma limitatamente a una sola rielezione -, la Repubblica Slovacca e la Repubblica Ceca, che consentono la rielezione senza alcun vincolo temporale.

Infine, si può mettere in evidenza che, a differenza delle corti costituzionali dei paesi dell'Europa occidentale, le quali generalmente sono considerate come un potere a sé stante, e non incorporate nell'ambito del potere giudiziario, nel contesto post-socialista la questione è più complessa. La disciplina costituzionale delle corti costituzionali è autonoma rispetto al potere giudiziario in Croazia, Ungheria, Lituania, Romania, Bulgaria. Invece, le corti costituzionali di Slovenia, Lettonia, Polonia sono collocate nell'alveo del potere giudiziario, quantunque le garanzie ad esse riservate, finalizzate ad assicurarne l'indipendenza, depongono a favore della tesi che si debbano considerare anch'esse distinte dal potere giudiziario.

## 2. Le funzioni

Con espresso riguardo alle competenze – ulteriori al sindacato di legittimità costituzionale e alla risoluzione dei conflitti tra centro e periferia – che incidono sulla tenuta della forma di Stato e di governo, la loro previsione intende soddisfare diverse esigenze. Tali funzioni, qualora attivate, manifestano le tensioni costituzionali che possono insorgere negli ordinamenti. Meritano un breve approfondimento le seguenti attribuzioni:

1. controllo sulla regolarità delle procedure elettorali (del capo dello Stato e dei parlamentari);
2. controllo sulla costituzionalità dei partiti politici;
3. la giustizia politica, ossia 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.

### 1) Il controllo elettorale

Nello specifico, il controllo elettorale ha il fine di preservare l'assetto democratico, che primariamente si estrinseca nell'esercizio del diritto di voto. Essendo le votazioni momenti fondanti della democrazia, la tendenza alla costituzionalizzazione del controllo elettorale è agevolmente visibile nell'area indagata. 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).

Oltre al sindacato di costituzionalità e talvolta a quello di legalità, l'intervento delle corti *ad hoc* può estendersi ai ricorsi avverso i risultati e alla verifica del mandato. In relazione alla chiamata alle urne per scegliere il capo dello Stato, l'intervento delle corti è contemplato nelle costituzioni di Bulgaria, Lituania, Romania, Slovacchia; con riguardo alle elezioni generali e di altri organi, tale funzione è prevista nelle costituzioni di Bulgaria, Croazia, Lituania, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia.

a) 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.

Es. 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.

b) 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.

Esempi: 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, statui 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.

## 2) Il controllo sulla costituzionalità dei partiti politici

Per ciò che riguarda i giudizi sui partiti politici (e su altre associazioni), essi rientrano fra gli strumenti oramai tipici delle democrazie protette, le quali affidano ai tribunali il compito di decidere sullo scioglimento delle organizzazioni che attentino alle fondamenta dell'ordinamento e dunque al tipo di forma di Stato voluta dai costituenti. L'archetipo del controllo sui programmi e sulle attività poste in essere da partiti e associazioni affidato a un tribunale costituzionale si rinviene nella Repubblica federale tedesca, nel cui *Grundgesetz* gli Alleati vollero porre al riparo da tentazioni totalitarie le fragili basi democratiche appena delineate al termine della seconda guerra mondiale, discostandosi così dal modello agnostico di Stato di epoca weimariana. Seppure con motivazioni opposte a quelle che avevano ispirato le democrazie nate con la caduta di dittature "di destra", svariati ordinamenti post-socialisti hanno optato per questo istituto. Quasi a mimetizzare la disciplina protettiva nei confronti dei partiti ex comunisti, in questi ordinamenti di rado vengono menzionati specifici partiti (a eccezione della Polonia, dove si vietano attività naziste, fasciste e comuniste). Generalmente le formule che compongono tali disposizioni considerano incostituzionali i partiti volti a sovvertire con la forza il potere statale (Bulgaria); il pluralismo politico e i principi dello Stato di diritto (Romania); l'indipendenza e l'integrità territoriale (Croazia, Romania); o che si basano su metodi totalitari (Polonia). Ancora, si rinvencono limiti di tipo religioso (Bulgaria), etnico e razziale (Bulgaria, Polonia) e divieti di prevedere strutture segrete (Polonia).

Esempi: 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 statui 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, statui nel 2005 che lo scioglimento del partito era in contrasto con l'art. 11 Cedu sulla libertà di associazione.

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.

### 3) La giustizia politica

Anche la c.d. giustizia politica rileva sul piano della tutela democratica, sì da predisporre che reati caratterizzati da un elevato tasso di politicità (generalmente ricompresi nelle fattispecie di alto tradimento e attentato alla costituzione) compiuti dal presidente della Repubblica (e da alti funzionari), siano decisi dai tribunali *ad hoc*. L'intervento delle corti costituzionali si giustifica con la maggiore garanzia di obiettività e neutralità che le corti possono offrire rispetto ai parlamenti, facilmente sospettabili di partigianeria, e ai 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. L'affidamento ai giudici delle leggi della decisione sulla colpevolezza e sulla relativa sanzione si rinviene in numerosi paesi dell'area indagata (Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria). Altri ordinamenti, pure prevedendo il coinvolgimento dell'organo di giustizia costituzionale, rimettono la decisione definitiva al parlamento.

Esempio: 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.

### 4) I giudizi sui conflitti tra poteri dello Stato

Infine, i giudizi sui conflitti fra i poteri dello Stato assolvono alla funzione di fare rispettare la distribuzione di competenze prevista in costituzione e di vigilare su possibili involuzioni autoritarie dei vertici istituzionali. Il giudizio sui conflitti tra poteri consente uno sbocco giurisdizionale a controversie giuridiche che insorgono fra soggetti e organi di rilevanza costituzionale, sottraendole a decisioni di organi di natura politica. Tale compito è affidato a numerose corti costituzionali dell'Europa centrale e orientale, ossia quelle di Bulgaria, Croazia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Ungheria, con debite varianti. È una competenza attivata raramente, eccetto che in Romania.

Esempio: In Romania tale funzione è stata prevista da un emendamento costituzionale nel 2003. A partire dal 2005 la Corte è stata investita di numerosi 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. La maggior parte dei conflitti finora ha visto come parte in causa il presidente della Repubblica.

In conclusione, l'esperienza concreta rivela che nei primi decenni di attività buona parte delle corti costituzionali dei Paesi post-socialisti ha lasciato un'impronta significativa sulla strada del consolidamento democratico e del processo di integrazione europea. Tuttavia, si sono anche registrati pesanti tentativi di condizionamento del loro operato da parte degli altri organi costituzionali (es. in

Romania) così come un'erosione del loro strumentario e/o delle loro garanzie di indipendenza al fine di "addomesticarle", come è accaduto in Polonia e Ungheria (su cui *infra*, cap. intitolato "La crisi dello Stato di diritto in Ungheria e Polonia e le risposte dell'UE").

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

Baldin S., *Il rilievo giurisprudenziale delle funzioni sussidiarie delle corti costituzionali in Europa centrale e orientale*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 13, 2013.

Di Gregorio A., *Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei paesi della ex Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste*, in Calamo Specchia M. et al. (a cura di), *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, Giappichelli, 2008.

# LA CLAUSOLA DI OMOGENEITÀ DELL'UE: CONNOTAZIONE COSTITUZIONALE O INTERNAZIONALE?

di Davide Strazzari

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La clausola di omogeneità: genesi di una disposizione e suo contenuto. – 3. Connotazione costituzionale o internazionale della clausola? – 4. Le evoluzioni più recenti. – 5. Il rispetto dello stato di diritto: verso una complementarietà di approcci.

## 1. Premessa

L'UE nasce come un'organizzazione internazionale e come tutte le organizzazioni internazionali essa si fonda su un Trattato istitutivo che conferisce appunto all'Unione e alle sue istituzioni il compito di regolare, attraverso il diritto derivato (regolamenti direttive e decisioni) una serie di materie (c.d. principio di attribuzione). L'UE dunque non può agire in qualsiasi campo (come può invece fare uno Stato), ma solo e limitatamente nelle materie ad essa assegnate.

In linea con questa origine, radicata nel diritto internazionale, nell'UE è riconoscibile una dimensione c.d. intergovernativa in cui appunto gli Stati, e in particolare gli esecutivi di questi, sono i principali attori. Ad esempio, questa dimensione è facilmente visibile considerando che:

1. i Trattati istitutivi (oggi, dopo Lisbona, Trattato dell'UE e Trattato sul Funzionamento dell'UE) presuppongono, per la loro modifica, il consenso di tutti gli Stati parte e il coinvolgimento nelle procedure di ratifica dei Parlamenti nazionali, a differenza di ciò che accade negli Stati federali dove è sì previsto il coinvolgimento delle unità federate, ma non esiste un diritto di veto di ciascuna unità federata rispetto alle modifiche della Costituzione federale.

2. ogni Stato membro può liberamente recedere dall'UE (art 50 TUE);

3. tra le istituzioni dell'UE esistono il Consiglio europeo (che riunisce i capi di stato e di governo degli Stati Membri) e il Consiglio che riunisce invece i ministri responsabili di ciascun stato membro e che quest'ultima istituzione ha il potere, anche se condiviso con il Parlamento europeo, di assumere diritto derivato (regolamenti e direttive) e di farlo, sia pure in un numero sempre più ristretto di casi, all'unanimità (garantendo un diritto di veto in capo a ogni Stato).

Tuttavia, accanto a questa dimensione originaria, tuttora presente, se ne è affiancata un'altra, che presenta analogie con una struttura di tipo statale federale. Nello Stato federale per aggregazione, cioè quello che si forma da unità in precedenza sovrane e indipendenti (vedi Stati Uniti), si supera appunto la dimensione intergovernativa e la singola componente statale perde la sua indipendenza e sovranità, che viene trasferita all'unità federale.

L'intreccio di queste due dimensioni – una intergovernativa, l'altra che richiama, senza esserlo ancora e senza necessariamente divenirlo, la prospettiva statale-federale – è ciò che rende l'UE un *unicum*. Si parla di ordinamento sovranazionale per denotare appunto una costruzione peculiare, che non ha eguali nel diritto internazionale, presentando appunto caratteri *sui generis*.

Per capire la natura c.d. sovranazionale dell'UE è anche necessario guardare ad essa in prospettiva diacronica, perché la costruzione dell'UE si pone come un processo temporale che si snoda dagli anni '50 fino ad oggi. Questo processo, che ha determinato via via un rafforzamento della dimensione sovranazionale rispetto a quella intergovernativa, è stato determinato dagli Stati. Questi ultimi, attraverso modifiche ai Trattati istitutivi, hanno rafforzato la dimensione sovranazionale rispetto a quella originariamente intergovernativa. Come?

- Hanno esteso le competenze dell'UE, passando da un'organizzazione essenzialmente pensata per agevolare la circolazione dei fattori produttivi, e dunque per creare un mercato unico, a una in cui la cooperazione riguarda sempre più fattori sensibili e connotativi della sovranità statale (la moneta, la collaborazione tra giudici in materia penale, in materia civile, l'immigrazione, la difesa etc);

- Hanno introdotto un meccanismo decisionale in cui il Parlamento europeo, organo direttamente eletto dai cittadini dell'UE, partecipa su una base di parità con il Consiglio, organo che rappresenta gli Stati (oggi procedura legislativa ordinaria);

- Hanno superato progressivamente (Atto Unico Europeo, 1986-1987) la regola dell'unanimità in seno al Consiglio;

- Hanno previsto una fonte del diritto come il regolamento in grado di produrre effetti immediatamente vincolanti negli ordinamenti degli Stati membri;

- Hanno dotato l'UE di un catalogo di diritti che sia le istituzioni dell'UE sia gli Stati membri quando attuano il diritto dell'UE devono rispettare (Carta di Nizza del 2001, ma divenuta vincolante con Lisbona nel 2009);

Oltre a ciò, i trattati delle tre comunità hanno istituito un organo giurisdizionale – la Corte di giustizia – che garantisce il rispetto del diritto dell'UE.

La Corte di giustizia si mostrerà centrale nel costruire e rafforzare il carattere sovranazionale della CEE prima e dell'UE poi. La sua giurisprudenza sarà caratterizzata dalla volontà di garantire al diritto dell'UE la massima efficacia possibile rispetto al diritto nazionale. Per farlo, la Corte di giustizia ha soprattutto fatto leva sui cittadini dell'UE e soprattutto sui giudici nazionali.

Cosa fa esattamente la Corte di giustizia?

Come tutti i giudici, la Corte deve essere adita da qualcuno. Sono essenzialmente tre i modi in cui la Corte viene chiamata in causa e questi tre tipi di ricorso svolgono funzioni distinte.

1) Ricorso di inadempimento: allorché si ritenga che uno Stato dell'UE abbia violato il diritto dell'UE (non abbia rispettato una sentenza della corte di giustizia, non abbia trasposto una direttiva, abbia indebitamente dato soldi ad una sua impresa falsando la concorrenza europea), la Commissione avvia una procedura di infrazione in cui sollecita lo Stato a porre fine al suo inadempimento, dopo averlo messo in condizione di presentare sue osservazioni a riguardo. Se questa fase non contenziosa, non ha successo, la Commissione, nel suo ruolo di guardiana dei Trattati, si rivolge alla Corte di giustizia. Questa potrà dichiarare l'inadempimento al diritto dell'UE e in talune circostanze condannare lo stato ad una sanzione economica.

2) Ricorso di annullamento: la funzione qui è diversa. Se nel ricorso di inadempimento si sanziona lo stato per aver violato il diritto UE, il ricorso di annullamento serve per invalidare, dichiarare illegittimo un atto di diritto dell'Unione derivato laddove ha violato il diritto primario cioè il Trattato. È un esempio di ricorso di tipo diretto e astratto. Il ricorso spetta infatti ad alcuni soggetti istituzionali (lo Stato, Il PE, Il Consiglio, la Commissione). È sostanzialmente precluso al singolo impugnare un regolamento o una direttiva. Esempio: il regolamento dell'UE viene ritenuto illegittimo perché non rispetta determinati diritti fondamentali o perché è stato assunto in relazione ad un ambito rispetto al quale UE non aveva competenza.

3) Rinvio pregiudiziale (di interpretazione): è lo strumento centrale, quello che ha consentito alla Corte di giustizia di sviluppare il diritto materialmente costituzionale dell'UE. Gli estensori dei Trattati avevano ipotizzato uno strumento mediante il quale ogni giudice nazionale, qualora avesse un dubbio sulla corretta interpretazione da dare a una norma di diritto dell'UE che il giudice dovesse applicare per risolvere una controversia dinnanzi a lui pendente (un regolamento ad esempio, o una legge nazionale attuativa della direttiva), avrebbe potuto, se giudice di primo o secondo grado, dovuto se di ultima istanza, porre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Il meccanismo del rinvio pregiudiziale è simile, da un punto di vista procedurale, a quello presente nell'esperienza italiana per adire la Corte costituzionale: il giudice nazionale dubita della corretta interpretazione da dare al testo del regolamento dell'UE e chiede un chiarimento alla Corte di giustizia. Sospende dunque il suo processo, pone alla Corte la sua domanda, e poi una volta che la Corte di giustizia ha risposto, riassume la sua causa e decide.

Nel rinvio pregiudiziale, almeno in origine, il giudice nazionale avrebbe dovuto chiedere l'esatta interpretazione della data norma di diritto dell'UE. Ad esempio, il trattato parla di divieto agli stati di porre dazi e restrizioni equivalenti nella libera circolazione delle merci. Cosa vuol dire restrizioni equivalenti? E così via.

Ma la Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend en Loos* del 1961 va decisamente oltre e trasforma il rinvio pregiudiziale in uno strumento attraverso cui il giudice nazionale può chiedere alla Corte di giustizia se il diritto interno è o meno conforme al diritto dell'UE.

Il risultato è che ogni giudice nazionale, anche se di prima istanza, si trasforma in un giudice dell'Unione Europea e può/deve porsi il problema, quando interpreta e applica il proprio diritto nazionale, se questo sia o meno in contrasto con il diritto dell'UE. La Corte di giustizia ottiene un risultato formidabile: si garantisce attraverso i giudici nazionali di avere un controllo capillare sull'efficacia del diritto dell'UE, ben maggiore di quanto si possa avere con il ricorso di inadempimento, dove tutto passa attraverso l'attivazione di un organo centrale come la Commissione.

Ma vi è di più. Una volta che la Corte di giustizia ha trasformato il rinvio pregiudiziale in uno strumento per controllare la compatibilità del diritto interno nazionale con il diritto UE, cosa accade laddove essa effettivamente riscontri tale incompatibilità?

La Corte di giustizia non è un giudice nazionale e non è una corte costituzionale. Non annulla le norme, le "leggi" degli Stati membri. Ma ha abilitato i singoli giudici nazionali a farlo.

Principio del primato: come negli Stati federali, dove il diritto della Federazione prevale su quello degli Stati parte di essa, così vale nell'UE (elemento appunto che rimanda al modello statale).

La Corte di giustizia ha affermato, pur in assenza di una esplicita menzione in tal senso nei trattati, che il diritto dell'UE prevale sul diritto interno con esso incompatibile e, laddove tale diritto dell'UE sia direttamente applicabile, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la legge interna, anche se di rango costituzionale, e ad applicare il diritto dell'UE (sentenza *Costa vs. Enel*).

Il principio del primato rappresenta ancora oggi un principio difficile da accettare, soprattutto laddove esso implichi anche la possibilità di derogare alla Costituzione. Per la Corte di giustizia, infatti, non rileva il fatto che l'incompatibilità sia contenuta in un atto di rango costituzionale. Inoltre, il principio del Primato abilita il giudice ordinario a non applicare la legge.

## **2. La clausola di omogeneità: genesi di una disposizione e suo contenuto**

La natura ibrida dell'UE – stretta tra una dimensione intergovernativa e internazionale, da un lato, e una dimensione costituzionale-protofederale dall'altro – si può notare proprio nelle vicende che riguardano la c.d. clausola di omogeneità di cui all'odierno art. 7 del TUE.

Vediamone gli sviluppi da un punto di vista diacronico.

1992: Il Trattato di Maastricht viene normalmente considerato uno spartiacque nell'evoluzione dell'ordinamento dell'UE, non solo perché è con questo Trattato che nasce formalmente l'UE (che si affianca alle originarie tre Comunità Europee), ma soprattutto perché l'integrazione non riguarda più materie legate alla sola circolazione dei fattori produttivi. L'integrazione inizia a guardare ad aspetti più politici, come la cooperazione tra giudici, l'immigrazione, la moneta, difesa, politica estera.

L'ampliamento delle competenze dell'UE e il suo agire su campi sensibili anche per i diritti fondamentali (giustizia, immigrazione, ecc.) portano a dare rilievo anche alla dimensione valoriale dell'UE.

L'UE non è uno Stato, non ha una Costituzione, ma vuole sottolineare con forza i principi giuridici cui intende rifarsi, che poi sono quelli della tradizione liberale-democratica cui tutti gli Stati parte dell'UE si rifanno e che sono propri anche del Consiglio d'Europa (condizionalità circolare).

Art 2 TUE (versione attuale): «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».

L'affermazione, certamente velata anche di retorica, non ha tuttavia solo un significato simbolico, ma è foriera di alcune conseguenze operative particolarmente rilevanti.

A) Condizionalità esterna: l'adesione all'UE da parte di altri Stati è un processo lungo che presuppone l'unanimità da parte del Consiglio e l'approvazione da parte del Parlamento Europeo.

Poi, è necessario che il Trattato di adesione venga sottoscritto e ratificato da tutti gli Stati membri. L'odierno art. 49 del TUE stabilisce: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione».

Il Consiglio europeo fissò nel 1993 dei criteri c.d. di Copenaghen con cui si demanda alla Commissione di valutare attentamente da parte dei paesi candidati il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE. Importante il punto di vista storico: dopo la caduta del muro di Berlino, gli Stati del Centro-Est Europa aspiravano ad entrare nell'UE. Si trattava però di democrazie ancora fragili, in transizione, per cui gli Stati allora parte dell'UE desideravano che la loro accessione all'UE fosse subordinata, condizionata appunto, all'effettivo rispetto dei valori di cui sopra.

B) Nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia molti atti di diritto derivato sono basati sul principio del mutuo riconoscimento. Ad esempio, in materia di mandato d'arresto, quindi di misure incidenti sulla libertà personale adottate per fini cautelari o esecutive di una sentenza penale, è oggi possibile che la richiesta del giudice di uno Stato membro venga portata ad esecuzione dalle autorità di un altro Stato membro, dove la persona interessata si trova materialmente, senza la necessità, come in passato di una apposita autorizzazione ministeriale. Ciò è possibile perché appunto i giudici dei vari Paesi coinvolti partono dal presupposto che in tutti gli Stati dell'UE si condivide lo stesso livello di garanzia dei diritti fondamentali. La stessa cosa riguarda anche ad esempio i casi Dublino. Il richiedente asilo viene trasferito nel Paese UE di primo accesso sul presupposto che tutti gli Stati membri garantiscano i valori di cui all'art. 2 nonché i diritti sanciti nella Carta di Nizza (v. protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'UE).

Ciò premesso, quando verso la fine degli anni '90 del secolo scorso l'adesione all'UE da parte degli Stati del Centro Est-Europa appariva ormai cosa sicura, da parte di alcuni Paesi dell'UE venne posto il problema di cosa fare se uno dei Paesi di nuovo ingresso, una volta parte dell'UE, non avesse rispettato i valori di cui all'art. 2. L'inserzione dell'art. 7 TUE rispondeva proprio alla necessità di garantirsi contro l'eventualità che gli Stati di nuova adesione, stante la loro recente transizione da una forma di Stato socialista a una liberale-democratica, non mantenessero successivamente le obbligazioni assunte relativamente ai principi dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Venne così inserito nel Trattato di Amsterdam (1997) l'art. 7 TUE con cui si introduceva la c.d. clausola di omogeneità. Nella versione di allora, si stabiliva che il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato e di governo, aveva il compito di deliberare all'unanimità, su proposta di 1/3 degli Stati membri o della commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, la constatazione che uno Stato membro dell'UE avesse violato in modo grave e persistente i valori democratici dell'UE, spettando poi al Consiglio a maggioranza qualificata decretare le eventuali sanzioni, inclusa la sospensione del diritto di voto in sede di Consiglio.

È noto che per uno dei tanti paradossi di cui è costellata la storia il primo caso in cui si è concretamente discusso della potenziale applicazione dell'art. 7 TUE ha riguardato non già un Paese del Centro-Est Europa ma uno Stato di più consolidata tradizione democratica, quale l'Austria, peraltro tra i più fermi sostenitori dell'introduzione nel Trattato di Amsterdam di tale clausola.

La formazione nell'anno 2000 di un nuovo governo di coalizione comprendente al suo interno esponenti del partito liberale austriaco, considerato antidemocratico e post-nazista, determinò la reazione politica degli allora 14 Stati membri dell'UE, i quali, tuttavia, si decisero ad agire sul piano internazionale, riducendo le relazioni diplomatiche bilaterali tra i loro governi e il governo austriaco. Benché tali misure si collocassero al di fuori dell'ordinamento dell'UE, la loro applicazione è stata letta come una sorta di preavvertimento all'Austria in merito a una futura ed eventuale applicazione dell'art. 7 TUE.

Successivamente, i 14 governi degli Stati membri, tramite il presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, affidarono a un comitato di tre "saggi" il compito di valutare la conformità dell'ordinamento austriaco ai valori di cui all'art. 6 TUE (ora art. 7 TUE) e alla tutela delle minoranze. Tale comitato ritenne che non vi fossero elementi concreti per ritenere che l'Austria fosse venuta meno ai suoi doveri discendenti dall'art. 6 TUE. A seguito di ciò, le misure

contro l’Austria vennero revocate. La vicenda austriaca e il suo esito hanno segnato per così dire il congelamento delle virtualità applicative dell’articolo 7 TUE.

Vediamo dunque cosa prevede oggi l’art. 7 TUE, che scandisce tre fasi distinte.

Fase 1:

«1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi».

Questa descritta è la c.d. fase preventiva, introdotta per la prima volta col Trattato di Nizza, in cui le istituzioni dell’UE si limitano a constatare non già la violazione, ma il rischio evidente di violazione dei valori di cui all’art. 2. Da notare come la procedura sia intrisa di elementi intergovernativi. È il Consiglio – istituzione intergovernativa per eccellenza perché formata dai capi di Stato e di governo – che constata il rischio, con una maggioranza particolarmente elevata (4/5 dei componenti). È sempre il Consiglio che monitora la situazione, anche attraverso raccomandazioni, che vanno assunte sempre secondo la stessa maggioranza. Le istituzioni portatrici dell’interesse dell’UE (Commissione) o dei popoli dell’UE (PE) – quindi quelle per definizioni sovranazionali – hanno solo un potere di proposta.

Fase 2:

«2. Il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l’esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni».

Questa è la c.d. opzione nucleare (così definita da Barroso, ex presidente della Commissione) che consiste nella constatazione dell’esistenza della violazione grave e persistente dei valori di cui all’art. 2. Gli elementi intergovernativi nella procedura si rafforzano: il potere di proposta non spetta più al PE ma solo alla Commissione; è il Consiglio europeo e non più il Consiglio a constatare la violazione (da notare che il Consiglio europeo ha una valenza politica maggiore del Consiglio, essendo costituito dai capi di governo e di Stato); il voto è all’unanimità (con esclusione del solo Stato interessato alla procedura). Sebbene le due fasi siano concepite come progressive, esse non sono in realtà concatenate. È possibile cioè azionare direttamente l’“arma nucleare” del paragrafo 2 senza passare per la fase preventiva.

Fase 3:

«3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, 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. Nell’agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell’articolo 354 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea».

La terza fase, che segue la constatazione della violazione grave e persistente dei valori di cui art. 2, riguarda la sanzione. Quest’ultima non è l’espulsione dall’UE, ma la sospensione dai diritti di voto in Consiglio dello Stato in questione. Da notare il fatto che l’elemento personale dello Stato – i suoi

cittadini – viene preso in esplicita considerazione. Il Consiglio, infatti, nell’adottare le sanzioni, “tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche”. Significa che lo Stato non rileva solo come solo soggetto di diritto internazionale ma, in linea con la dimensione sovranazionale che vuole l’UE una comunità anche di persone, la dimensione del singolo individuo, in quanto comunque cittadino dell’UE, rileva nella ponderazione degli elementi che porta alla scelta della sanzione.

### 3. Connotazione costituzionale o internazionale della clausola?

Ci si deve chiedere ora quale sia la funzione della clausola che abbiamo ora richiamato e se la stessa rifletta una connotazione di tipo internazionale/intergovernativo o invece costituzionale/sovranazionale.

Sotto il primo profilo, la domanda è: a cosa serve la clausola in questione? Il diritto dell’UE non ha altri strumenti, più efficaci, per sanzionare uno Stato che non dovesse ottemperare al diritto dell’UE? Si può ricordare, infatti, che l’UE ha previsto un’apposita procedura c.d. di infrazione attraverso cui la Commissione può contestare ad uno Stato membro la violazione del diritto dell’UE: in caso questo non ottemperi alle contestazioni mosse, la Commissione può ricorrere alla Corte di giustizia e questa può comminare sanzioni economiche, in caso di inottemperanza. Inoltre, qualsiasi giudice nazionale può sempre utilizzare il rimedio del rinvio pregiudiziale per eventualmente far dichiarare dalla corte di giustizia l’incompatibilità del diritto nazionale con il diritto UE direttamente applicabile per poi procedere alla disapplicazione del diritto nazionale.

Tuttavia, questi rimedi hanno un limite che discende dal principio di attribuzione delle competenze in capo all’UE. Il ricorso di infrazione/inadempimento e/o la disapplicazione da parte del giudice nazionale del diritto interno per contrasto con il diritto UE è possibile se la materia ricade nelle competenze dell’UE. Ma cosa fare se la misura nazionale, asseritamente lesiva dei valori su cui si fonda l’UE, riguarda materie che non sono state attribuite all’UE e quindi riguarda una situazione meramente interna? È certamente difficile capire quando la data materia ricada nel cono d’ombra del diritto UE ma come esempio si possono indicare: riforme in materia di organizzazione della giustizia e di indipendenza della magistratura, legge elettorale, rapporti con le autonomie locali, disciplina della cittadinanza nazionale, diritto penale. Questi sono esempi di ambiti in cui non c’è un’attribuzione di competenza all’UE e dunque dove i rimedi tradizionali del diritto dell’UE (ricorso inadempimento, primato) non sarebbero esperibili.

Quindi, la clausola di omogeneità avrebbe un ambito di applicazione diverso rispetto ai consueti meccanismi per far valere la violazione del diritto dell’UE da parte del diritto nazionale:

- l’art. 7 è attivabile anche nei casi in cui la violazione dei valori *ex art. 2* sia riferibile a situazioni c.d. interne, su cui l’UE non è competente e il diritto dell’UE non è applicabile
- l’art. 7 presuppone non già una violazione puntuale e specifica, ma una violazione sistemica.

Per questi motivi, la procedura è eminentemente politica, come politica è la sanzione. Sono gli organi intergovernativi dell’Unione a rilevare la violazione dei valori, la sanzione è data dalla sospensione dal diritto di voto, e non c’è alcun coinvolgimento della Corte di giustizia chiamata a valutare il rispetto dei soli aspetti procedurali.

Sotto il secondo profilo, la domanda è: la clausola di omogeneità risponde a una connotazione costituzionale o internazionale? Sul punto, si può osservare che nelle Costituzioni degli Stati federali sono spesso riportate clausole che abilitano il livello federale ad intervenire sulle unità federate, ogniquale volta l’azione di queste metta a repentaglio valori comuni della Federazione. Tale azione della Federazione, che si estrinseca attraverso un’attività legislativa o amministrativa che sostituisce l’intervento delle unità federate, avviene in casi estremi al di là del rispetto del riparto di competenze fissato in Costituzione. Esempi:

- Art. IV, sez. 4, cost. Stati Uniti d’America: «Gli Stati Uniti garantiranno a tutti gli Stati di questa Unione la forma repubblicana di governo, e proteggeranno ciascuno di essi da invasioni;

e, su richiesta del legislativo o dell'esecutivo (quando il legislativo non possa essere convocato), anche da ogni violenza interna».

- Art. 28 cost. tedesca: «L'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve essere conforme ai principi dello stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi di questa Legge fondamentale».
- Art. 52 cost. svizzera: «La Confederazione tutela l'ordine costituzionale dei cantoni. 2) la Confederazione interviene se l'ordine interno di un Cantone è turbato o minacciato e il Cantone non è in grado di provvedervi da sé o con l'aiuto di altri Cantoni».

Caratteristiche comuni:

1) l'oggetto che viene tutelato è espresso in forma ampia (forma repubblicana di governo, ordine costituzionale, principi dello stato di diritto repubblicano, democratico e sociale) secondo locuzioni che si riferiscono ai principi che connotano la forma di Stato (dimensione verticale che riguarda rapporto Stato e comunità personale che legittima)

2) la sanzione è l'annullamento dell'atto o l'intervento repressivo dello Stato federale (ad es. potere sostitutivo). La parola d'ordine è gerarchia e l'intervento federale esplicita la supremazia funzionale e operativa dello Stato federale sulle unità federate.

Le clausole di omogeneità sono presenti anche in diverse organizzazioni internazionali.

Consiglio d'Europa: art. 3 Trattato istitutivo: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Esso si obbliga a collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento dello scopo definito nel capo I».

→ in caso di violazione, l'art. 8 dispone che il Consiglio dei ministri a maggioranza dei 2/3 sospende la partecipazione dello Stato – richiesta da parte dello Stato di recedere dal trattato – se non lo fa c'è espulsione (letteralmente: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa che contravvenga alle disposizioni dell'articolo 3, può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso»).

Organizzazione degli Stati Americani: art. 9, ai sensi del quale un membro dell'organizzazione, il cui governo democraticamente costituito è stato rovesciato con la forza, può essere sospeso dall'esercizio di partecipazione agli organi dell'OAS, decisione assunta dall'Assemblea degli Stati a maggioranza dei 2/3. + Capitolo 4 della Inter-American Democratic Charter: “unconstitutional interruption of democratic order” e “an unconstitutional alteration of the constitutional regime”.

Unione Africana + African Charter on Democracy Elections and Good Governance: art. 30, Atto Costitutivo dell'UA: «Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union».

Elementi comuni:

1) la deroga al principio tradizionale del diritto internazionale che vuole il divieto di ingerenza negli affari interni dei Paesi sembra circoscritto alla sola ipotesi del divieto di *golpe* (rovesciamento non democratico degli organi di governo). Tuttavia questo aspetto sembra rilevare nella misura in cui tali eventi sono visti come motivi di possibile tensione per la sicurezza e la pace regionale internazionale più che per l'interesse in sé ad avere regimi democratici.

2) procedura intergovernativa e natura della sanzione è la sospensione. Non c'è annullamento o attività repressiva in linea con il postulato della separazione degli ordinamenti tipico del diritto internazionale.

Unione europea:

1) dal punto di vista procedurale e delle sanzioni, l'art. 7 riflette un'anima internazionale.

2) dal punto di vista del contenuto materiale della clausola di omogeneità, riflette una valenza costituzionale. Non solo *golpe* incidono su sicurezza internazionale, ma diversi valori che connotano tradizionalmente la forma di Stato.

#### 4. Le evoluzioni più recenti

In tempi più recenti il dibattito relativo all'applicazione del rimedio di cui all'art. 7 TUE si è andato nuovamente sviluppando. L'adozione della nuova Costituzione ungherese, dagli spiccati accenti nazionalistici, nonché di una serie di leggi rinforzate ritenute incidere su aspetti nevralgici della vita democratica del Paese, così come le riforme incidenti sull'autonomia della magistratura in Polonia, hanno indotto molti osservatori a invocare l'applicazione dell'art. 7. Tuttavia, poiché per l'attivazione di questo strumento è necessaria l'unanimità e questa non è raggiungibile dato che i due Stati si sostengono reciprocamente, altre vie si sono imposte.

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto* dell'11.3.2014 Com (2014) 158, la Commissione ha delineato per la prima volta una procedura di monitoraggio rispetto a eventuali violazioni di carattere sistemico dello Stato di diritto da parte degli Stati dell'UE. L'art. 2 TUE in effetti non fa riferimento solo al rispetto dello Stato di diritto. Tuttavia, tale locuzione è sufficientemente ampia per coprire diverse situazioni problematiche e segnatamente quelle emerse sia in Ungheria che in Polonia.

Secondo la Commissione, lo Stato di diritto è definito come segue:

«Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori fondanti dell'Unione. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale. Nel concetto di Stato di diritto rientrano tra l'altro principi come la legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e un controllo giurisdizionale effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; la separazione dei poteri; e l'uguaglianza davanti alla legge. Tali principi sono stati riconosciuti dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

Come si diceva, la Commissione ha avviato un meccanismo di carattere preventivo e di monitoraggio allorché emergano fatti da cui si possa ritenere che uno Stato membro minacci in maniera sistematica i principi dello stato di diritto. Tale attività è scandita in varie fasi che possono concludersi, nel caso di mancata collaborazione da parte dello Stato interessato, con la pubblicazione di una raccomandazione volta a proporre i cambiamenti necessari per ristabilire la legittimità costituzionale.

Non è chiaro dalla Comunicazione della Commissione quale sia il fondamento normativo di tale potere, ma sembra che la Commissione lo ricavi implicitamente dal diritto di proporre al Consiglio e al Consiglio Europeo l'attivazione dell'art. 7 TUE.

Tuttavia, in una prima fase, l'auto-assunzione da parte della Commissione di questo potere è stata contestata dal Consiglio, il quale ha rivendicato, almeno inizialmente, il compito di procedere al monitoraggio secondo però formule ben più diluite di quelle previste dalla Commissione.

L'attività di monitoraggio e di *moral suasion* avanzata dalla Commissione non ha tuttavia sortito i risultati sperati<sup>2</sup>.

In relazione al caso polacco, la Commissione ha avviato un dialogo, nel contesto del sopraccitato quadro di monitoraggio dello Stato di diritto, che si è tradotto nell'adozione da parte della Commissione di un parere e quattro raccomandazioni, senza che ciò peraltro portasse ad una soluzione soddisfacente. Per questo motivo, nel dicembre 2017 la Commissione ha avviato la procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE, al fine di far constatare dal Consiglio l'evidente rischio di

---

<sup>2</sup> È da evidenziare tuttavia che l'attività della Commissione in materia, soprattutto sotto l'attuale guida di Von der Leyen, si è andata rafforzando. Quest'ultima, nei suoi orientamenti politici, ha dichiarato l'intenzione di istituire un nuovo meccanismo per lo Stato di diritto di portata generale, come fattore cruciale del comune impegno dell'UE e degli Stati membri per rafforzare lo stato di diritto. Si è concepito così un meccanismo annuale di monitoraggio sullo stato di diritto riferito a tutti e 27 gli Stati membri. Vedi relazione sullo stato di diritto 2020, 30.9.2020, COM (2020) 580 final.

violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE (v. la proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia (com 2017) 835 final del 20.12.2017).

In relazione, invece, al caso ungherese, l'attivazione della procedura di cui all'art. 7, c. 1, TUE è stata fatta dal Parlamento Europeo nel settembre 2018 (Risoluzione del PE del 12 sett. 2018 che invita il Consiglio a stabilire, a norma dell'art. 7, par. 1, del Trattato sull'UE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131 INL)).

## **5. Il rispetto dello stato di diritto: verso una complementarità di approcci**

Nonostante le innovazioni relative all'avvio della procedura di monitoraggio dello stato di diritto da parte della Commissione, i risultati forse più significativi sono arrivati dai consueti strumenti del ricorso per inadempimento davanti alla Corte di giustizia.

La Commissione, infatti, là dove era possibile (ossia laddove le misure nazionali potevano dirsi lesive di diritto dell'UE *sub specie* dei trattati istitutivi o di diritto derivato) non ha esitato a promuovere ricorsi di inadempimento.

Così, in relazione a una legge ungherese che aveva abbassato l'età pensionabile dei giudici, con l'obiettivo di allontanare molti dei componenti non graditi della Corte di cassazione ungherese, la Commissione ha avviato un ricorso di inadempimento poi accolto dalla Corte di giustizia sul presupposto che l'intervento violasse il principio di parità di trattamento per motivi di età, di cui alla direttiva 2000/78/CE. Inoltre, la Corte di giustizia (con sentenza 8 aprile 2014, causa C-288/12, Commissione c. Ungheria) ha dichiarato l'inadempimento dell'Ungheria per aver posto anticipatamente fine al mandato dell'autorità di controllo dei dati personali, in violazione della direttiva 95/46/CE del PE e del Consiglio del 24 ottobre 1995. Ancora, la Corte di giustizia, con sentenza 88/2018, ha condannato l'Ungheria che aveva approvato una legge con cui si prevedeva una serie di requisiti che limitavano la possibilità di aprire università straniere, reputandola in contrasto coi principi delle libertà economiche. La vicenda riguardava la *Central European University*, la quale è stata costretta a trasferire la sede legale a Vienna.

In relazione alle vicende polacche, tuttavia, dove la questione riguardava non solo profili legati all'età pensionabile dei magistrati, ma più strutturalmente condizionamenti sulla magistratura, anche attraverso la creazione di un nuovo organismo per la valutazione e applicazione delle sanzioni disciplinari alla magistratura ordinaria, il ricorso di inadempimento sembrava più arduo proprio perché si riteneva che l'UE fosse incompetente in materia di organizzazione giudiziaria e relative garanzie. La Corte di giustizia tuttavia ha fatto capire che così non era. In un caso di rinvio pregiudiziale promosso in Portogallo, in cui si chiedeva se una misura nazionale di riduzione degli stipendi dei dipendenti pubblici, inclusi dunque i magistrati, potesse ritenersi in contrasto con il diritto dell'UE per il fatto di indebolire l'indipendenza della magistratura, la Corte di giustizia ha fatto leva sull'art. 47 della Carta di Nizza e sull'art. 19 TUE per affermare che, anche se l'UE non è competente a disciplinare l'organizzazione e le garanzie dei magistrati nazionali, rimanendo questa una materia rimessa agli Stati, tuttavia questi ultimi sono tenuti a garantire l'indipendenza esterna della magistratura. Infatti, ogni giudice nazionale è anche un giudice dell'UE. Al fine di garantire l'effettività del diritto dell'UE anche a favore dei cittadini dell'UE, è essenziale che l'indipendenza del giudice nazionale non venga minata (v. Corte di giustizia, cause C 585/18, C-624/18, C-625/18).

Forte di questa significativa apertura della Corte di giustizia, la Commissione ha avviato una serie di ricorsi di inadempimento, ottenendo una misura cautelare con cui si intimava alla Polonia l'immediata sospensione della legge contestata. In argomento, v. Corte giust. UE, ord. 17 dicembre 2018, C-619/18 R, *Commissione/Polonia*, EU:C: 2018:1021, ordinanza cautelare in cui la Corte ha intimato alla Polonia l'immediata sospensione delle disposizioni nazionali relative all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema e all'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere discrezionale di prorogare la funzione giudiziaria dei giudici della stessa Corte, oltre la

durata prevista dalla legge per l'età pensionabile. L'ordinanza è stata resa nell'ambito del ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro la Polonia per violazione degli artt. 19.1 TUE e 47 della Carta. Con sentenza del 24.6.2019, la Corte di giustizia ha definitivamente condannato la Polonia per violazione dell'art. 19.1 TUE. Successivamente, la Corte di giustizia si è pronunciata sulle norme polacche relative all'età per il pensionamento dei giudici e dei pubblici ministeri, ritenendole contrarie al diritto dell'Unione (sent. 5.11.2019, Causa C-192/18, *Commissione c. Polonia*). V. infine Corte di giustizia, causa C 585/18, causa C-624/18, C-625/18.

In futuro, dunque, il rispetto dello stato di diritto sembra destinato ad essere garantito sia attraverso lo strumento politico avviato dalla Commissione sia attraverso il consueto strumento del ricorso di inadempimento. Sotto questo profilo, è significativa l'apertura della Corte di giustizia che ha ritenuto come i profili legati alle garanzie dell'indipendenza della magistratura ricadessero nel cono d'ombra del diritto dell'Unione, secondo una lettura evolutiva del diritto UE, certamente influenzata dagli eventi polacchi e ungheresi.

Peraltro tra i due strumenti esiste anche un'evidente comunicabilità: nelle recenti condanne effettuate dalla Corte di giustizia in relazione alle modifiche operate dalla Polonia in relazione all'organizzazione delle garanzie della magistratura, la Corte ha esplicitamente citato la raccomandazione della Commissione fatta in precedenza nel contesto del rispetto dello Stato di diritto.

Rimane tuttavia l'interrogativo se questi ricorsi, pur importanti, siano sufficienti a porre un freno a misure che sistematicamente appaiono mettere in discussione lo stato di diritto, essendo il ricorso per inadempimento pensato in linea tendenziale per violazioni di carattere puntuale.

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

- Atripaldi V., Miccù R. (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea – dopo il caso Austria e la Carta dei diritti fondamentali*, Cedam, Padova, 2003.
- Carta M., *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello stato di diritto nell'UE*, in *rivista.eurojus.it*, 1, 2020.
- Closa C., Kochenov D. (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 2015.
- Kochenov D., Pech L., *Monitoring and Enforcement of the rule of Law in the EU: rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, 11, 2015.
- Nascimbene B., *Lo stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2017.
- Pech L., *A union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2010.
- Sadurski W., *Adding a bite to a Bark? A story of art. 7, the EU enlargement and Jörg Haider*, in *Sydney Law School Research Paper*, 2010.
- Strazzari D., *La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? Riflessioni da un'analisi comparata*, in *federalismi.it*, 24, 2014.

# LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO IN UNGHERIA E POLONIA E LE RISPOSTE DELL'UE

di Serena Baldin

SOMMARIO: 1. Lo strumentario a disposizione dell'UE a salvaguardia della *rule of law*. – 2. L'erosione della *rule of law* in Ungheria e le risposte dell'UE. – 3. L'erosione della *rule of law* in Polonia e le risposte dell'UE. – 4. Riflessioni interlocutorie.

## 1. Lo strumentario a disposizione dell'UE a salvaguardia della *rule of law*

L'odierna crisi dello Stato di diritto in Unione europea fa riferimento ai mutamenti giuridici registrati in alcuni Paesi membri, vale a dire Ungheria e Polonia, che hanno determinato un significativo scollamento dalla base valoriale su cui si fonda l'Unione europea, la c.d. *rule of law*. La crisi della *rule of law* riguarda principalmente l'ingerenza della maggioranza politica in questi due ordinamenti nelle attività dei tribunali costituzionali e dei tribunali ordinari e dunque consiste primariamente nella violazione del principio di divisione dei poteri a danno degli organi di garanzia.

I provvedimenti presi dai governi di Ungheria e Polonia appaiono tesi a minare le fondamenta democratiche di quei Paesi. Da qui, le relative prese di posizione da parte dell'UE che reputa violato l'art. 2 TUE da parte dei suoi Stati membri.

L'art. 2 TUE, lo ricordiamo, enuncia che «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». Una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE non impatta solo all'interno dell'ordinamento in questione, bensì è gravida di conseguenze negative pure sugli altri Stati membri, sulla fiducia reciproca tra questi e sulla natura stessa dell'Unione.

In merito alla fiducia reciproca, il concetto è stato così presentato dalla Corte di giustizia: «il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne» e che «tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo» (Corte di giustizia UE, parere n. 2/13, 18 dicembre 2014, reperibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1572307231103&uri=CELEX:62013CG0002>).

In questa sede ci proponiamo di riassumere le azioni intraprese da Ungheria e Polonia e le contromisure adottate dall'UE, con particolare riguardo a:

- le procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE aperte contro questi due ordinamenti. La misura si attiva allorché si ritenga che uno Stato dell'UE abbia violato il diritto dell'UE. La Commissione avvia la procedura di infrazione in cui sollecita lo Stato a porre fine al suo inadempimento, dopo averlo messo nelle condizioni di presentare le sue giustificazioni entro un certo termine di tempo. Se la fase non contenziosa non ha successo, la Commissione propone un ricorso per inadempimento davanti alla Corte di giustizia. Questa potrà dichiarare l'inadempimento al diritto dell'UE e in talune circostanze condannare lo Stato a una sanzione economica (v. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_it));
- l'attivazione dell'art. 7 TUE (il cui ambito di applicazione si estende anche ai settori che rientrano nelle competenze degli Stati membri, su cui l'UE non è competente e il diritto UE non è applicabile). I meccanismi ivi contemplati, di natura politica, si attivano: a) in caso di “evidente

rischio di violazione grave” dei valori di cui all’art. 2 TUE, con l’inizio della procedura monitoria di cui all’art. 7, par. 1, TUE per ripristinare lo Stato di diritto nello Stato membro; b) in caso di “violazione grave e persistente”, con l’attivazione della procedura sanzionatoria di cui all’art. 7, par. 2, TUE, anche detta “opzione nucleare”, che può condurre alla sospensione dei diritti di uno Stato membro (sull’art. 7 TUE v. *supra*, cap. intitolato “La clausola di omogeneità dell’UE: connotazione costituzionale o internazionale?”);

- il dialogo strutturato, inserito nel “Nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto” del 2014 (COM (2014) 158 final, 11 marzo 2014). La Commissione, su stimolo del Parlamento europeo, ha delineato per la prima volta una procedura di monitoraggio rispetto a eventuali violazioni di carattere sistemico dello Stato di diritto da parte degli Stati membri. Questa procedura ha l’intento di rafforzare il ruolo proattivo dell’UE a salvaguardia dei valori di cui all’art. 2 TUE (viste le criticità insite nei meccanismi *ex art.* 258 TFUE e art. 7 TUE). Lo strumento del dialogo strutturato è teso a contrastare le minacce sistemiche allo Stato di diritto, in cui viene pregiudicato «l’ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l’indipendenza o l’imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale». Si tratta di un meccanismo di “preallarme” che precede l’eventuale attivazione dei meccanismi di cui all’art. 7 TUE. Ne consegue che anche questo strumento, del pari a quelli dell’art. 7 TUE, prescinde dalla violazione di una specifica disposizione del diritto UE. Esso si giustifica in quanto la violazione di un valore fondamentale dell’UE rischia di pregiudicare i fondamenti stessi dell’UE, basati sulla reciproca fiducia fra gli Stati membri. La procedura si fonda su un dialogo strutturato fra Commissione e Stato membro scandito in tre fasi: valutazione, raccomandazione e monitoraggio. Nella prima fase la Commissione esamina le informazioni a sua disposizione e decide se inviare allo Stato un parere sullo Stato di diritto, in cui dà motivo delle sue preoccupazioni e offre all’ordinamento la possibilità di replicare. Nella fase di raccomandazione, se la questione non si risolve prima e se ci sono prove oggettive della minaccia sistemica dello Stato di diritto, la Commissione invia una raccomandazione sullo Stato di diritto fissando un termine entro cui lo Stato membro deve provvedere e comunicare le misure adottate per porre fine alla minaccia. La fase finale è di monitoraggio degli effetti delle misure adottate. Qualora le misure siano insoddisfacenti, la Commissione può attivare uno dei meccanismi previsti all’art. 7 TUE (v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158>);
- l’art. 19 TUE, che recita: «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione», quale parametro di giudizio nelle procedure di infrazione ai sensi dell’art. 258 TFUE, che risulta essere un ulteriore strumento di salvaguardia del principio di *rule of law*. La sua applicazione, da parte della Corte di giustizia, consente di valutare la compatibilità delle norme statali con il diritto UE, laddove le prime si rivelino potenzialmente lesive dell’indipendenza delle corti nazionali, organi che sono anche deputati ad applicare e interpretare il diritto unionale.

## 2. L’erosione della *rule of law* in Ungheria e le risposte dell’UE

In Ungheria, il processo di erosione delle garanzie costituzionali a salvaguardia degli equilibri fra organi dello Stato e a tutela dei diritti fondamentali inizia agli albori del XXI secolo. L’esecutivo è guidato ininterrottamente dal 2010 da Viktor Orbán, leader del partito Fidesz. Nel 2010, grazie all’alleanza con altri partiti di centrodestra e a una legge elettorale premiale per la prima forza politica, la coalizione ottiene i due terzi dei seggi parlamentari, che equivale al *quorum* per poter emendare o adottare una nuova costituzione senza scendere a compromessi con le forze di opposizione.

Il primo colpo inferto al principio di *rule of law* coincide con l’adozione di una nuova costituzione, ossia la Legge fondamentale del 2011, entrata in vigore nel 2012 (su cui v. Ferrari 2012). In essa è disposto l’aumento dei giudici costituzionali, da 11 a 15, con il fine di eleggere nuovi componenti vicini alle posizioni governative. Difatti, i giudici costituzionali sono eletti a maggioranza dei 2/3

dell'assemblea legislativa monocamerale, un *quorum* piuttosto elevato ma che in Ungheria non è sufficiente a garantire la partecipazione delle minoranze ai processi decisionali più importanti, compresa l'elezione dei giudici alla corte costituzionale.

Oltre all'attacco nei riguardi dell'organo di giustizia costituzionale, pericoloso in quanto in grado smantellare a suon di pronunce di incostituzionalità misure non conformi al testo solenne, la maggioranza di governo si occupa nel corso degli anni di sostituire i magistrati ordinari ritiratisi anticipatamente a causa della decisione di abbassare l'età pensionabile da 70 a 62 anni. Si occupa inoltre della revisione delle norme per l'accesso alle cariche apicali dei tribunali e per l'organo di autogoverno della magistratura, nonché di introdurre norme per controllare l'operato della procura. Tutte azioni volte a bloccare inchieste di corruzione relative a esponenti politici. Anche il sistema elettorale in senso ampio è oggetto di modifica, intaccando le regole di finanziamento dei partiti, la propaganda, le modalità di verifica delle elezioni, il ritaglio dei collegi elettorali. Inoltre, vengono limitate delle libertà fondamentali (di associazione, dei media, religiosa, accademica, di espressione, di riservatezza) nonché i diritti delle donne, delle minoranze e dei migranti (*amplius*, v. Di Gregorio 2019, p. 368 ss.).

L'estensione delle manovre di governo è tale da minare sia le fondamenta della forma di governo, squilibrata a tutto vantaggio dell'esecutivo e della sua maggioranza parlamentare e a danno dell'indipendenza del potere giudiziario e della corte costituzionale, sia i pilastri su cui poggia la forma di Stato liberal-democratica tramite il restringimento di diritti fondamentali. Sono oramai numerosi i provvedimenti adottati dall'UE per cercare di imporre all'Ungheria la piena osservanza del diritto sovranazionale e anche il rispetto dei valori sacramentati all'art. 2 TUE.

Dal 2012 ad aprile 2021 l'Ungheria è stata oggetto di numerose procedure di infrazione ex art. 258 TFUE. Tra queste, si segnala innanzi tutto un caso terminato con un ricorso per inadempimento, deciso dalla Corte di Giustizia il 6 novembre 2012 con la condanna dell'Ungheria (Commissione v. Ungheria, C-286/12) per violazione degli obblighi posti dalla direttiva 2000/78/CE (sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro) da parte delle norme ungheresi relative all'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati. Come è stato osservato in dottrina, «l'affievolimento delle garanzie di indipendenza del giudiziario dalle istanze governative nazionali non è infatti solo una questione di tutela dei diritti o di garanzia del *rule of law*. Essa mira anche a cortocircuitare un processo di europeizzazione dei sistemi giudiziari e delle magistrature nazionali quali meccanismi e strumenti di governo essenziali alla costruzione europea» (Benvenuti 2013, p. 3 s.). Vi è poi la decisione nella causa Commissione c. Ungheria (C-288/12, 8 aprile 2014), in cui la Corte di giustizia ha condannato l'Ungheria per aver posto anticipatamente fine al mandato dell'autorità di controllo per la protezione dei dati personali in maniera ingiustificata. Anche sul fronte del mancato rispetto della normativa europea sul diritto di asilo, l'Ungheria è stata più volte condannata dalla Corte di giustizia. Tuttavia, la dottrina rileva che la procedura di infrazione attivata nei confronti di questo ordinamento non ha prodotto gli effetti sperati, dato che rimane sempre in capo allo Stato membro il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena applicazione del diritto europeo al suo interno.

Nel 2018, a seguito dell'approvazione del c.d. Rapporto Sargentini (Relazione su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 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, reperibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_IT.pdf?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_IT.pdf?redirect) ), il Parlamento europeo ha attivato la procedura ex art. 7, par. 1, TUE superando il *quorum* dei 2/3 dei voti espressi (v. Aranci 2018; Uitz 2020). Si tratta del secondo caso di attivazione di tale meccanismo, a pochi mesi di distanza dall'analoga decisione presa nei riguardi della Polonia. La procedura monitoria non ha portato a esiti positivi, dato che il governo ungherese non ha cambiato rotta sulla strada del rispetto della *rule of law*.

In aggiunta, al momento la Commissione non ritiene nemmeno utile attivare il meccanismo del dialogo strutturato nei riguardi dell'Ungheria.

### 3. L'erosione della *rule of law* in Polonia e le risposte dell'UE

Nel 2015, la compagine di destra conservatrice, nazionale e sociale “Diritto e giustizia” ottiene un successo importante. È il primo partito che, dopo quasi trent'anni, riesce a ottenere la maggioranza assoluta sia nella camera bassa (la Dieta) che nella camera alta (il Senato). Gli sviluppi costituzionali da qui in avanti hanno condotto a una crisi delle istituzioni democratiche e a uno squilibrio nella divisione dei poteri, oltre che a una crisi esterna proiettata verso l'UE.

Un primo segnale negativo si registra nel 2015 con la paralisi sostanziale del Tribunale costituzionale. L'operazione della maggioranza di governo uscente di adottare una nuova legge sul Tribunale costituzionale, che le consente di eleggere ben cinque giudici, viene bocciata dal capo dello Stato. La nuova maggioranza parlamentare riforma la legge, con la conseguenza di annullare la nomina dei cinque giudici e disponendo l'elezione di altri. Quest'ultima infornata di giudici viene parzialmente invalidata dal Tribunale costituzionale mediante due sentenze del dicembre 2015. Grazie all'intervento della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa e alle pressioni dell'UE, nel 2016 il Parlamento approva una nuova legge sul Tribunale costituzionale, peraltro limitativa del suo funzionamento. Il perimetro di azione governativa si estende poi a misure limitative dell'indipendenza della magistratura ordinaria, oltre che a una politicizzazione pronunciata dei mass media e a restrizioni delle libertà civili.

Il carattere *soft* del meccanismo europeo del dialogo strutturato, attivato per monitorare il percorso polacco verso una strada rispettosa della *rule of law*, non ha condotto a risultati positivi, nonostante un parere e quattro raccomandazioni sullo Stato di diritto stilate dalla Commissione europea. Al contrario, tra la fine del 2015 e il 2017, la Polonia ha adottato diverse leggi che hanno pregiudicato seriamente l'indipendenza del sistema giudiziario, colpendo prima la Corte costituzionale, poi la Corte suprema e infine i giudici ordinari mediante l'abbassamento dell'età per il collocamento a riposo (e differenziando la soglia per uomini e donne). Ragione per cui, la Commissione ha deciso di attivare le procedure fondate sugli artt. 7 TUE e 258 TFUE (Lazzerini 2018, p. 5 s.; Pech, Lane Scheppelle 2017).

In merito al meccanismo monitorio previsto all'art. 7, par. 1, TUE, esso è stato attivato per la prima volta dalla Commissione proprio nei confronti della Polonia nel 2017. La dottrina ha accolto questa decisione vedendo in essa la volontà delle istituzioni europee di prendere una posizione decisa contro gli attacchi allo Stato di diritto. La richiesta fatta al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione della *rule of law*, come conseguenza della mancata garanzia di indipendenza del potere giudiziario, che è un prerequisito sia per la tutela di tutti i valori fondamentali di cui all'art. 2 TUE, sia per il rispetto di tutti i diritti e gli obblighi derivanti dai Trattati, non ha però prodotto esiti significativi sul piano pratico.

Risulta invece più efficace la procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE, applicata a salvaguardia dell'art. 19 TUE.

Una prima decisione della Corte di giustizia che merita attenzione è relativa al caso *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, del 24 giugno 2019, riguardante alcune riforme dell'ordinamento giudiziario. La sentenza apre infatti uno spiraglio verso un esercizio più incisivo dei poteri unionali nei riguardi di questo Stato. Nella causa in oggetto la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 19 TUE sia per avere ridotto l'età pensionabile dei giudici supremi (che lede il principio di inamovibilità del giudice), sia per la facoltà data al capo dello Stato di concedere ai giudici il prolungamento del mandato (che viola il principio di indipendenza). In merito all'applicabilità dell'art. 19 TUE, il collegio sottolinea che l'organizzazione della giustizia, pur essendo una competenza attribuita agli Stati, va esercitata in conformità agli obblighi imposti dal diritto UE. Difatti, la Corte suprema polacca può essere chiamata ad applicare o a interpretare le norme prodotte dall'organizzazione sovranazionale e, pertanto, è di primaria importanza salvaguardare l'indipendenza di quest'organo. Di conseguenza, le riforme domestiche che incidono sulle garanzie dei giudici nazionali possono essere sindacate alla luce dell'art. 19 TUE. Supportato anche dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, che nel suo parere n. 904/2017 lascia intendere che la misura del legislatore

polacco fosse finalizzata alla rimozione di alcuni giudici dalla Corte suprema, il collegio di Lussemburgo dichiara, per la prima volta, la violazione dell'art. 19 TUE. Da segnalare che, nelle more della decisione definitiva, la Polonia aveva modificato la legge sulla Corte suprema per ottemperare a due ordinanze della Corte di giustizia.

A proposito della differenza tra questa causa e quella analoga che aveva interessato l'Ungheria, va chiarito che il caso magiaro si era appuntato sulla violazione di una direttiva, ragion per cui il governo aveva avuto la possibilità di decidere se offrire ai giudici già pensionati una compensazione monetaria oppure il reintegro lavorativo senza garanzie che potessero ritornare alla posizione occupata in precedenza. Nel caso polacco, diversamente, si è riusciti a garantire l'indipendenza della Corte suprema imponendo il reintegro dei giudici rimossi. In altri termini, mentre nella controversia ungherese la Corte ha potuto solo accertare la lesione di norme di diritto secondario europeo, in quella polacca si è potuto realizzare l'obiettivo di tutelare i giudici nazionali e la Corte suprema quale corte di diritto europeo (v. Bonelli 2019, p. 239 ss.).

Una seconda decisione di rilievo è relativa al caso *Commissione c. Polonia*, causa C-192/18, del 5 novembre 2019. Nella fattispecie, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto lesi l'art. 19 TUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE a causa di una legge che abbassava l'età per il pensionamento applicabile ai magistrati e conferiva al Ministro della giustizia polacco il potere di autorizzare o meno la proroga dell'incarico. Il collegio ha inoltre dichiarato la violazione del diritto derivato europeo, in quanto era stata disposta un'età per il pensionamento differente per le donne e per gli uomini, così contravvenendo alla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

#### 4. Riflessioni interlocutorie

La crisi della *rule of law* in Polonia e Ungheria, due Paesi che evidentemente non hanno ancora raggiunto lo stadio del consolidamento democratico a far tempo dalla caduta del muro di Berlino, ha messo bene in luce sia la debolezza dei criteri di Copenaghen (che non sono monitorati dopo l'adesione) sia le problematiche insite nei meccanismi politici per imporre il rispetto dei valori fondanti dell'UE di cui all'art. 2 TUE.

C'è persino chi auspica la soppressione del par. 1 dell'art. 7 TUE, reputando il meccanismo ivi disciplinato farraginoso e improduttivo di effetti e, al contempo, adombra l'ipotesi di inserire nei Trattati una procedura che regoli l'espulsione di uno Stato membro, sebbene possa risultare ancor più problematica in quanto potenzialmente contrastante col nucleo duro dei Trattati, ossia con l'aspirazione a un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa (Circolo 2019, p. 36 ss.).

Sulla scia della ricerca di nuovi strumenti per mantenere allertate le istituzioni europee e per persuadere gli Stati al rispetto della *rule of law*, si è poi varata una procedura di monitoraggio a difesa della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri che prevede la pubblicazione di un rapporto annuale sullo stato dell'arte del rispetto di tali diritti.

Un percorso che ha dato esiti più produttivi è quello processuale, mediante l'impugnazione di atti statali che violino l'art. 19 TUE. Come però si è messo in evidenza nelle pagine precedenti, i valori di cui all'art. 2 TUE non si riflettono solo nel principio della *rule of law*, bensì abbracciano molti altri profili che l'art. 19 TUE non è in grado di incorporare. Di conseguenza, occorre anche prestare attenzione alla dimensione interna per cercare eventuali anticorpi alla regressione democratica che stanno vivendo Polonia e Ungheria e che potrebbe interessare anche altri ordinamenti.

In dottrina ci si interroga se la deriva autoritaria sia l'effetto di una transizione democratica fallita oppure se vi sia una sorta di concorso di colpa da parte degli organismi europei, che non hanno tenuto in debito conto le peculiarità storiche e le tradizioni culturali dei Paesi post-socialisti nelle fasi di adesione all'UE, né l'impatto negativo sullo Stato sociale dei requisiti economici della condizionalità europea. Occorre dunque puntare lo sguardo critico sul recente passato, e indagare sulle modalità e i protagonisti della transizione, nonché agli sviluppi successivi, per poter ragionare su come intervenire

adesso per arrestare l'ondata autoritaria. Dal punto di vista costituzionale, gli elementi per valorizzare gli anticorpi interni agli Stati ruotano attorno alle misure di protezione della democrazia, ai requisiti di competenza tecnico-professionale dei giudici, ai limiti delle revisioni costituzionali, e agli istituti partecipativi (Di Gregorio 2019). Ambiti a cui prestare attenzione, confidando che il prossimo futuro registri dei miglioramenti sul fronte del rispetto dei valori espressi all'art. 2 TUE.

### **Riferimenti bibliografici essenziali**

- ARANCI M., *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it*, 2018.
- BENVENUTI S., *La riforma del sistema giudiziario ungherese tra recrudescenze autoritarie e governance europea*, in *Nomos*, 2, 2012.
- BONELLI M., *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una fase per la tutela dello stato di diritto*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 6, 2019.
- CIRCOLO A., *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *DPCE online*, 1, 2019.
- DI GREGORIO A., *Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe*, in *DPCE online*, 2, 2019.
- DI GREGORIO A. (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, Padova, 2019.
- FERRARI G.F. (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Giappichelli, Torino, 2012.
- LAZZERINI N., *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi» dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018.
- PECH L., LANE SCHEPPELE K., *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 3 marzo 2017.
- PECH L., WACHOWIEC P., *1460 Days Later: Rule of Law in Poland R.I.P. (Part I)*, in *Verfassungsblog*, 2020.
- UITZ R., *EU Rule of Law Dialogues: Risks in Context*, in *Verfassungsblog*, 2020.