

The Rule of Law in the  
new EU Member States

**E U i n C E E**

JEAN MONNET MODULE



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

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

a.a. 2021/2022

**Prof.ssa Serena Baldin**

serena.baldin@dispes.units.it



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TRIESTE**

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



# CRISI RULE OF LAW



Mancato rispetto del principio di *rule of law* in alcuni paesi post-socialisti aderenti all'UE

Crisi *rule of law* riguarda l'ingerenza della maggioranza politica nelle attività dei tribunali costituzionali e dei tribunali ordinari e dunque consiste nella violazione del principio di divisione dei poteri a danno degli organi di garanzia

# VIOLAZIONE ART. 2 TUE

UE reputa violato l'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. ...».

Violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE è gravida di conseguenze negative pure sugli altri Stati membri, sulla **fiducia reciproca** tra questi e sulla natura stessa dell'Unione.

Corte di giustizia UE, parere n. 2/13 del 2014: «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 «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»

# CONTROMISURE ADOTTATE DA UE

- 1) **procedure di infrazione** ai sensi dell'art. 258 TFUE
- 2) **attivazione 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, 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
- 3) **dialogo strutturato**, inserito nel “Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto” del 2014; è una procedura di monitoraggio, di “preallarme” che precede l'eventuale attivazione dei meccanismi di cui all'art. 7 TUE. Prescinde dalla violazione di una specifica disposizione del diritto UE. Procedura in tre fasi: valutazione, raccomandazione e monitoraggio
- 4) **art. 19 TUE parametro di giudizio** in procedure di infrazione: «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». La sua applicazione 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

# EROSIONE RULE OF LAW IN UNGHERIA E RISPOSTE UE

Governo 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, la Legge fondamentale del 2011, entrata in vigore nel 2012: aumento da 11 a 15 giudici costituzionali

In seguito: sostituzione di magistrati ordinari ritirati anticipatamente a causa della decisione di abbassare l'età pensionabile da 70 a 62 anni; revisione norme per l'accesso alle cariche apicali dei tribunali e per l'organo di autogoverno della magistratura, e norme per controllare l'operato della procura.

Anche il sistema elettorale 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

# EROSIONE RULE OF LAW IN UNGHERIA E RISPOSTE UE

Commissione v. Ungheria, causa C-286/12 del 2012: Ungheria condannata 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.

Commissione c. Ungheria, causa C-288/12 del 2014: Ungheria condannata per aver posto anticipatamente fine al mandato dell'autorità di controllo per la protezione dei dati personali in maniera ingiustificata

2018: approvazione del c.d. Rapporto Sargentini; Parlamento europeo attiva la procedura *ex art. 7*, par. 1, TUE per “evidente rischio di violazione grave” dei valori di cui all'art. 2 TUE. 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*.

# EROSIONE RULE OF LAW IN POLONIA E RISPOSTE UE

Nel 2015, la compagine di destra conservatrice, nazionale e sociale “Diritto e giustizia” ottiene la maggioranza assoluta in parlamento.

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.

**Dialogo strutturato** non conduce a risultati positivi, nonostante 1 parere e 4 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).

# EROSIONE RULE OF LAW IN POLONIA E RISPOSTE UE

2017: meccanismo *ex art. 7, par. 1, TUE* (evidente rischio di violazione *rule of law*), attivato per mancata garanzia di indipendenza del potere giudiziario.

Più efficace la procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*, a tutela dell'**art. 19 TUE**.

Caso 1: *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, del 2019: Corte ha dichiarato violazione art. 19 TUE per avere ridotto l'età pensionabile dei giudici supremi (lede principio di inamovibilità del giudice) e per la facoltà data al capo di Stato di concedere ai giudici il prolungamento del mandato (viola principio di indipendenza). Su applicabilità art. 19 TUE, Corte sottolinea che l'organizzazione della giustizia 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.

Caso 2: *Commissione c. Polonia*, causa C-192/18, del 2019: Corte ha ritenuto lesi art. 19 TUE e art. 47 Carta dei diritti fondamentali a causa di una legge che abbassava l'età pensionabile di 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 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.



# RIFLESSIONI CONCLUSIVE/1

Crisi *rule of law* ha messo in luce debolezza dei criteri di Copenaghen e problematiche insite nei meccanismi politici per imporre il rispetto dei valori fondanti dell'UE di cui all'art. 2 TUE (art. 7 e dialogo strutturato).

Per persuadere gli Stati al rispetto della *rule of law*, si è 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 valori.



Un percorso che ha dato esiti più produttivi è quello processuale, con impugnazione di atti statali che violano art. 19 TUE.

Erogazione fondi europei subordinata al rispetto dello stato di diritto: Risoluzione PE 17/4/2020, parr. su 'Tutela della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti fondamentali'

# RIFLESSIONI CONCLUSIVE/2

Prestare attenzione alla dimensione interna per cercare eventuali anticorpi alla regressione democratica: indagare sulle modalità e i protagonisti della transizione e sugli sviluppi successivi per poter ragionare su come intervenire adesso per arrestare l'ondata autoritaria.

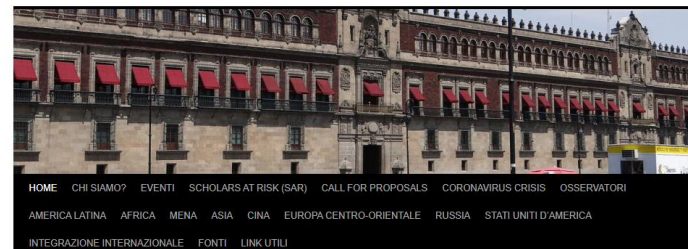
Elementi per valorizzare gli anticorpi interni: misure di protezione della democrazia, requisiti di competenza tecnico-professionale dei giudici, limiti delle revisioni costituzionali, istituti partecipativi.

Nad - Osservatorio su NUOVI  
AUTORITARISMI E DEMOCRAZIE”

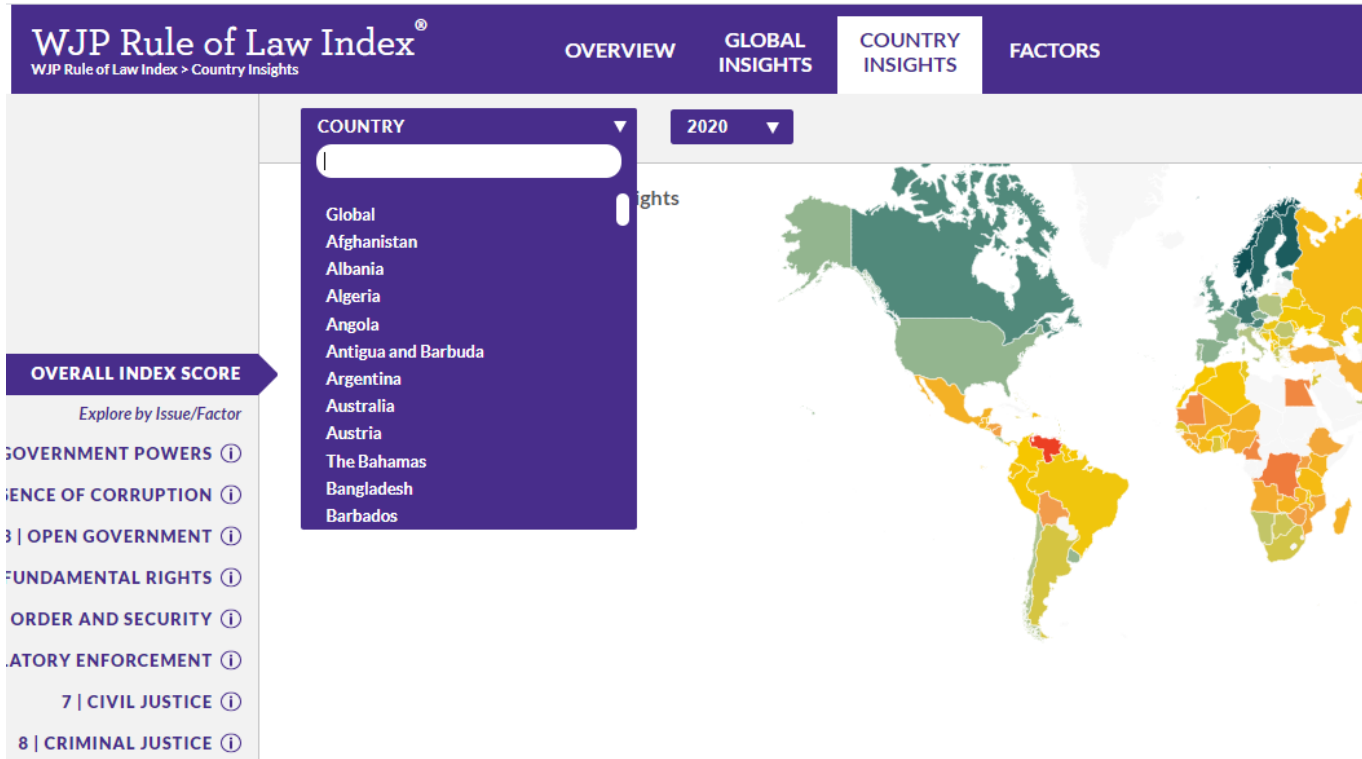
<http://nad.unimi.it/>

NAD

Osservatorio su "NUOVI  
AUTORITARISMI E DEMOCRAZIE"



# CRISI RULE OF LAW



Vai su <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

e fai un confronto tra un paese UE post-socialista e un paese UE di area occidentale specialmente su fattori nr. 2, 4, 7, 8