

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

MODULI FORMATIVI ESTIVI

Prof.ssa Serena BALDIN

Prof.ssa Associata di
Diritto Pubblico Comparato

serena.baldin@dispes.units.it

LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO NEI NUOVI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Trieste, 5 luglio 2022



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE



Dipartimento

Scienze Politiche
e Sociali

SOMMARIO

- Cosa significa rule of law/stato di diritto
- Quali strumenti ha a disposizione l'UE per salvaguardare il principio di rule of law
- Cosa hanno fatto Ungheria e Polonia per violare il principio di rule of law
- Considerazioni finali

RULE OF LAW

Dal punto di vista giuridico non c'è una definizione chiara ed esaustiva di *rule of law*.

Le traduzioni ufficiali nelle diverse lingue accolte nell'UE impiegano espressioni quali “**Stato di diritto**”, “*Rechtsstaat*”, “*État de droit*”, “*Estado de derecho*”.

Crisi *rule of law* nell'UE: riferimento al mancato rispetto del principio di *rule of law* in alcuni paesi post-socialisti (in particolare Polonia e Ungheria)

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 giurisdizionali**



RULE OF LAW: ART. 2 TUE

In Unione europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, il richiamo al *rule of law* è contenuto all'art. 2 Trattato sull'Ue: "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 dello stato di diritto garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale

RULE OF LAW TRA I CRITERI DI COPENAGHEN PER ADESIONE ALL'UE

Criteri di Copenaghen fissati durante il Consiglio europeo del 1993; subordinazione dell'ingresso nell'UE sulla base del rispetto di determinati requisiti:

- **di natura politica** (raggiungimento di una stabilità delle istituzioni tale da garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze)
- **di natura economica** (rispetto dei principi dell'economia di mercato)
- **di natura giuridica** (adeguamento dei sistemi normativi nazionali all'*acquis* comunitario, ossia al complesso di diritti e obblighi condivisi da tutti gli Stati membri dell'UE)

CONTROMISURE ADOTTATE DA UE/1

- 1) **procedure di infrazione** ai sensi dell'art. 258 TFUE
- 2) **attivazione art. 7 TUE**
- 3) procedura di monitoraggio denominata «**dialogo strutturato**»

1) la **procedure di infrazione** ai sensi dell'art. 258 TFUE è una misura che può attivare la Commissione europea qualora 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 dell'UE**. La Corte potrà dichiarare l'inadempimento al diritto dell'UE e in talune circostanze condannare lo Stato a una sanzione economica;

CONTROMISURE ADOTTATE DA UE/2

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 due meccanismi contemplati all'art. 7 TUE, 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

CONTROMISURE ADOTTATE DA UE/3

3) **dialogo strutturato**, attivo dal 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

a) Nella **fase di valutazione** 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.

b) 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.

c) La **fase di monitoraggio degli effetti delle misure adottate** è quella conclusiva. Qualora le misure siano insoddisfacenti, la Commissione può attivare uno dei meccanismi previsti all’art. 7 TUE

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. Violazione *rule of law* e suoi corollari:

- Legge fondamentale del 2011, aumento da 11 a 15 giudici costituzionali
- sostituzione di magistrati ordinari per abbassamento età pensionabile da 70 a 62 anni..
- sistema elettorale: modifica regole di finanziamento partiti, su propaganda, modalità di verifica delle elezioni, ritaglio dei collegi
- limitate delle libertà fondamentali (di associazione, dei media, religiosa, accademica, di espressione, di riservatezza) e i diritti delle donne, delle minoranze e dei migranti

UE: condanne Ungheria tramite **procedure di infrazione** art. 258 TFUE;
Attivazione **procedura art. 7, c. 1, TUE**, senza esiti positivi perché Ungheria non ha cambiato politica

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.

2015: Paralisi del Tribunale costituzionale; grazie a intervento del Consiglio d'Europa e dell'UE, nel 2016 il Parlamento approva una nuova legge sul Tribunale costituzionale, ma pur sempre limitativa del suo funzionamento.

Il perimetro di azione governativa si estende poi a misure limitative dell'indipendenza della magistratura ordinaria (abbassamento dell'età pensionabile, differenziando la soglia per uomini e donne) e a politicizzazione pronunciata dei mass media e a restrizioni delle libertà civili.

UE: attivazione **dialogo strutturato** non conduce a risultati positivi;
Attivazione procedure di infrazione ex art. 258 TFUE (ma risolvono solo singoli casi, non violazione sistemica della rule of law)

Attivazione art. 7, c. 1, TUE (nessun esito positivo sul piano pratico)

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 sul rispetto di tali valori.

V. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it

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, istituti partecipativi.

Segui le iniziative del Modulo Jean Monnet EUinCEE
«The Rule of Law in the new EU Member States»
su facebook: <https://www.facebook.com/groups/euincee/>

