

QUALE RULE OF LAW PER L'UNIONE EUROPEA?

WEBINAR

CON:

CRISTINA FASONE, UNIVERSITÀ LUISS GUIDO CARLI

GIUSEPPE MARTINICO, SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA

RAFFAELE TORINO, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE

25 GIUGNO 2020

ORE 16.00



Realizzato con il contributo di

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

In collaborazione con



Report

Quale Rule of Law per l'Unione Europea?

Webinar con

Cristina Fasone - Università Luiss Guido Carli

Giuseppe Martinico - Scuola Superiore Sant'Anna

Raffaele Torino - Università degli Studi Roma Tre

25 giugno 2020

Il seminario – promosso dall'Istituto Luigi Sturzo in collaborazione con il Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi Roma Tre nell'ambito del progetto finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – si è concentrato sul **tema dello Stato di Diritto**, un valore fondante dell'Unione Europea (richiamato nell'art. 2 del TUE), sottoposto da tempo a diverse tensioni in alcuni Stati membri, che l'emergenza Covid-19 ha ulteriormente messo in luce.

La **Prof.ssa Fasone** nel suo intervento ha analizzato il tema della *Rule of Law* e del rapporto tra essa e il principio di separazione dei poteri, esaminando infine in che misura una serie di critiche rivolte al ruolo dell'UE sul fenomeno del cosiddetto *backsliding* dello Stato di Diritto siano fondate o possano essere contestate.

La nozione stessa di *Rule of Law* non è concordata in modo omogeneo e uniforme, ciononostante è possibile individuare alcuni **principi comuni** che contribuiscono a formare una **definizione minima**, come: il principio di legalità, il principio di separazione dei poteri, il diritto di accesso alla giustizia dinanzi a un giudice terzo e imparziale e il principio di uguaglianza dinanzi alla legge.

L'intervento si è concentrato sulla dimensione orizzontale della separazione dei poteri, partendo dall'idea che il **progetto d'integrazione europea** sia un **ambizioso processo di razionalizzazione delle democrazie**, creando idealmente degli anticorpi all'abuso di potere. Tale processo di condivisione di una serie di vincoli decisionali avrebbe portato per alcuni a una **iper-razionalizzazione dei processi decisionali**, ad una marcata preminenza della tecnica sulla politica, di cui l'UE viene spesso accusata di essere la causa. **È opportuno colpevolizzare l'Unione Europea?**

La risposta della Prof.ssa Fasone è negativa sia in relazione alle dinamiche di smantellamento delle corti nazionali che sono in essere in diversi Stati dell'Europa dell'Est sia a proposito della preminenza del potere esecutivo sul legislativo. Per ciò che concerne la prima dimensione, tali dinamiche sono largamente determinate da fattori interni, *in primis* per il processo di transizione democratica che hanno vissuto questi Paesi indipendentemente dal processo di adesione all'UE. Per quanto riguarda il rapporto tra

potere legislativo ed esecutivo, sebbene i governi degli Stati membri siano rappresentati in un apposito organo dell'UE (avendo pertanto un ruolo preciso nel processo decisionale europeo), la predominanza dell'esecutivo sul legislativo è un fenomeno che la relatrice fa risalire almeno all'inizio del XX secolo.

In definitiva la tesi per cui la cosiddetta iper-razionalizzazione delle procedure decisionali che l'UE avrebbe comportato – da un lato favorendo eccessivamente il ruolo delle istituzioni terze, tecniche e imparziali (incluse le corti) , dall'altro favorendo l'esecutivo – pur presentando elementi di verità, è stata eccessivamente enfatizzata. **L'UE ha talvolta svolto un ruolo catalizzatore di alcune dinamiche, quest'ultime, tuttavia, rimangono prettamente e prevalentemente nazionali.**

L'intervento del **Prof. Torino** ha fornito un'analisi degli strumenti a disposizione delle istituzioni UE per tutelare le violazioni dello Stato di Diritto. Sono stati individuati **5 strumenti**:

1. **l'art. 7 del TUE**, lo strumento politico per eccellenza, definito da Barroso "l'arma nucleare" che può portare fino alla sospensione di alcuni diritti negli Stati membri. Torino lo definisce una *fake bomb* poiché il carattere strettamente intergovernativo delle procedure che dovrebbero portare alla sospensione dei diritti la rende un'arma sostanzialmente inutilizzabile.
2. **Gli artt. 258 e ss. e l'art. 267 TFUE**, ovvero gli strumenti giuridici del ricorso per inadempimento e del ricorso per rinvio pregiudiziale, hanno portato finora secondo il Prof. Torino risultati più concreti. Un esempio (per il ricorso per inadempimento) è il caso della legge sul pensionamento dei giudici polacchi.
3. Gli **strumenti di moral suasion** sono collegati ai tentativi della Commissione di monitorare il rispetto dello Stato di Diritto nei Paesi membri. Nelle varie comunicazioni emanate dalla Commissione emerge la necessità di fare una relazione annuale sulla condizione dello Stato di diritto. Il Prof. Torino sottolinea come questi si possano configurare anche come strumenti preventivi, che vanno però comunque a innestarsi nel procedimento dell'art 7 – già visto essere poco efficace.
4. I **disincentivi economici**. La Commissione ha proposto un regolamento che le avrebbe permesso – previa approvazione da parte del Consiglio – di bloccare i pagamenti verso quegli Stati membri che fossero risultati carenti dal punto di vista del rispetto dello Stato di Diritto. Per il Prof. Torino questa ipotesi potrebbe rivelarsi molto efficace, il problema ad oggi è che l'approvazione del regolamento deve passare attraverso i due legislatori dell'UE, il Parlamento e il Consiglio (dove per ora giace).

L'**auspicio conclusivo** dell'intervento è che **il ripensamento degli strumenti per tutelare il rispetto dello Stato di Diritto venga inserito in un'ottica generale di riflessione e riforma dei meccanismi decisionali europei post Covid-19.**

L'intervento del **Prof. Martinico** – innestandosi sulla base teorica fornita dai precedenti relatori – ha analizzato il **significato della crisi della *Rule of Law* nell'Europa di oggi**, focalizzandosi in particolare sul rapporto tra Stato di diritto e costituzionalismo, sul valore aggiunto del costituzionalismo europeo e sul rapporto tra *Rule of Law* e omogeneità costituzionale. L'intervento ha sfatato diversi miti sul processo d'integrazione europea, anche al fine di offrire una narrazione alternativa alla lettura populista e ordoliberalista del processo stesso. In particolare, il tentativo di negare il valore aggiunto del costituzionalismo europeo si è spesso ricollegato alla mancanza di un "popolo" europeo e di una costituzione. L'analisi del Prof. Martinico parte dalla consapevolezza che anche in processi federativi conclusi con l'adozione di una carta costituzionale (USA), il popolo inizialmente non esisteva come entità monolitica. La Costituzione è stata piuttosto strumento per l'edificazione di un'identità politica e culturale comune nella tutela e rispetto della diversità e del pluralismo.

In definitiva, ciò conferma quanto emerso anche nei precedenti interventi: **oggi giorno dinanzi a torsioni autoritarie che si verificano all'interno degli Stati membri, il costituzionalismo europeo si presenta come unico antidoto.**

L'intervento del pubblico e le domande hanno portato l'attenzione su diversi temi, come: la mancanza di una carta costituzionale dell'Unione, la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sull'intervento della BCE, la minaccia specifica allo Stato di Diritto in alcuni Stati dell'Est, il rapporto tra crisi della democrazia e strumenti di partecipazione democratica, il contributo della Commissione di Venezia per una definizione omogenea di *Rule of Law*.

Nel corso del **dibattito** è emerso che:

- Per ciò che concerne la situazione specifica di alcuni **Paesi dell'Est**, l'auspicio del Prof. Torino è che l'UE si impegni ad avere una **funzione di ancoraggio** e che contribuisca a stabilizzare le democrazie.
- La **minaccia populista** è tuttavia ben più estesa e non circoscrivibile all'Europa dell'Est, a tal proposito il Prof. Martinico individua tra le possibili soluzioni un coinvolgimento dal basso che vada di pari passo con la lotta alle *fake news*.
- La lettura della Prof. Fasone della **sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco** è positiva, in quanto evidenzia i limiti entro cui la BCE è stata costretta ad agire finora per salvare l'Euro e pone il problema della sostenibilità di questa situazione.
- Una più stretta **collaborazione tra la Commissione di Venezia e la Commissione Europea per una definizione minima di *Rule of Law*** viene reputata positivamente, bisogna tuttavia tener conto che la Commissione di Venezia fa riferimento a 61 Stati, molti dei quali presentano caratteristiche piuttosto differenti dai Paesi membri dell'UE.
- Il **paradigma decisionale dell'UE** è troppo spostato verso un **asse intergovernativo**, al punto da aver due organi che rappresentano gli interessi dei singoli Stati (il Consiglio e il Consiglio europeo), la proposta del Prof. Torino è

quella di assorbire uno dei due nell'altro e tornare a una distinzione più chiara tra potere esecutivo e legislativo.

Autrici: Loredana Teodorescu, Benedetta Tonnini

Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.