

L'Unione europea e le sfide allo stato di diritto

antonio.zotti@unicatt.it

Forlì, 10 dicembre 2019

La “universalità” dello stato di diritto

- “Bisogno di adesione e implementazione universale della **stato di diritto** a livello sia nazionale e internazionale” (Documento conclusivo del Summit mondiale delle Nazioni Unite del 2005)
- “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” (Art.2 TUE)
- “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” (Art. 3 Statuto del Consiglio d'Europa)

La “universalità” dello stato di diritto

- Risolti, in quanto governi di Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di **preminenza del diritto**, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale” (Preambolo della Carta europea dei diritti umani).
- “Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l’Unione si basa sui principi di democrazia e dello **stato di diritto**. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (Preambolo del Carta dei diritti fondamentali dell’Ue).

I rapporti complicati fra i principi fondamentali

“santa trinità”: democrazia, diritti umani e stato di diritto

distinzione concettuale \leftrightarrow implementazione pratica

- La democrazia (nozione ristretta) si riferisce al coinvolgimento dei governati nei processi decisionali
- I diritti umani hanno lo scopo di proteggere gli individui dall'arbitrarietà e dalla interferenze eccessive nelle loro libertà e di assicurare il rispetto della dignità umana
- Lo stato di diritto obbliga i detentori dell'autorità pubblica a limitare le proprie azioni al principio della supremazia della legge

I rapporti complicati fra i principi fondamentali

- Secondo la Commissione di Venezia, il concetto stesso di stato di diritto richiede un sistema di leggi certe e prevedibili, nel quale tutti godano del diritto di essere trattati dai decisori con dignità, equità e razionalità e in accordo con le leggi, e di avere l'opportunità di contestare le decisioni di fronte a corti imparziali attraverso procedure corrette
- La Commissione mette in guardia rispetto al rischio di un concetto **puramente formalistico** dello stato di diritto che pretenda solo che il personale pubblico agisca con l'autorizzazione della legge.
 - La Commissione contesta che lo stato di diritto sia **solo** il "governo attraverso il diritto"

Lo stato di diritto: un concetto più complicato di quanto non sembri

- Concetto “meta-culturale”:
 - Tradizione anglo-sassone: *rule of law*
 - Tradizione continentale: *Rechtsstaat; etat de lois; prééminence du droit*
 - Differenze negli assetti costituzionali e nelle attribuzioni dei poteri
 - *Common law/civil law*
 - Differenze nei sistemi giurisdizionali
 - Sistemi accusatori/sistemi inquisitori
 - Diritto alla giuria/giudizio di un giudice
- Chiaramente all’interno dell’Unione europea, come pure del Consiglio d’Europa, il concetto è in modo *consapevolmente* meta-culturale

Quali sono gli elementi centrali dello stato di diritto? (1)

Elenco di principi proposto dalla Commissione di Venezia nel 2016:

- Principio di legalità
 - Es. Supremazia del diritto; rispetto delle norme da parte delle autorità; rapporti fra diritto internazionale e nazionale; supremazia del legislativo; procedure eque e corrette; stati d'emergenza; obblighi d'implementazione
- Certezza del diritto
 - Es. Accesso alle leggi; accesso alle decisioni giudiziarie; prevedibilità degli effetti; stabilità e coerenza delle norme; aspettative legittime; non-reatroattività; *nullum crimen sine lege and nulla poena sine lege principles*; *res judicata*
- Prevenzione degli abusi di potere
 - Es. Prevenzione contro arbitrarietà; iniquità; irragionevolezza; irrazionalità

Quali sono gli elementi centrali dello stato di diritto? (2)

- Uguaglianza di fronte alla legge e non-discriminazione
 - Es. uguale ed effettiva protezione (protezione costituzionale e legislativa); trattamento di situazioni simili in modo simile
- Accesso alla giustizia
 - Es. Indipendenza e imparzialità
 - Indipendenza del potere giudiziario; indipendenza dei singoli giudici (supervisione gerarchica); giudice naturale; imparzialità del potere giudiziario; autonomia e controllo dell'accusa; autonomia e indipendenza della difesa
 - Es. Equo processo
 - Accesso alle corti (compreso diritto di difesa); presunzione d'innocenza (compreso il divieto di altri poteri di esprimersi sulla colpevolezza o innocenza di un accusato); effettività delle decisioni giudiziarie

La protezione dello stato di diritto da parte dell'Ue (1)

- [Articolo 7 TUE](#), (strumento eccezionale) applicato in casi di grave carenze in materia di stato di diritto in un paese membro
 - Solo due casi, entrambi avviati dalla Commissione: 12/2017 contro la Polonia e 9/2018 contro l'Ungheria
- **Quadro per lo stato di diritto:** dialogo in più fasi fra Commissione – che emana pareri e raccomandazioni, e un paese membro
 - Prevenzione di minacce sistematiche allo stato di diritto che potrebbero portare all'attivazione dell'art. 7 TUE
 - Polonia 1/2016

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (VERSIONE CONSOLIDATA)

TITOLO I

DISPOSIZIONI COMUNI

Articolo 7

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.

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.

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 protezione dello stato di diritto da parte dell'Ue (2)

- **Pronunce della Corte di Giustizia dell'Ue** sulla base dell'art. 19 del TUE sulla tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti)
 - **Procedure d'infrazione** attivate dalla Commissione
 - **Rinvii pregiudiziali** presentati da giudici nazionali
- ☐ Le sentenze della CdG sono solitamente espansive rispetto al contenuto dei Trattati
 - Indipendenza giudici nazionali; misure provvisorie per sospendere riforme nazionali

La protezione dello stato di diritto da parte dell'Ue (3)

- **Semestre europeo** di coordinamento delle politiche economiche, fiscali e sociali
 - L'analisi finalizzata alla formulazione di raccomandazioni relative a riforme strutturali che incoraggino la crescita riguarda anche la lotta alla corruzione, l'efficacia dei sistemi giudiziari, l'efficienza della pubblica amministrazione.
 - Può portare a specifiche raccomandazioni del Consiglio
- **Quadro di valutazione Ue della giustizia**, che valuta l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali
- **Servizio di assistenza per le riforme strutturali** della Commissione, che fornisce sostegno tecnico alla riforma di settori pertinenti anche il rafforzamento dello stato di diritto (PA, sistema giudiziari, anti-corruzione)

La protezione dello stato di diritto da parte dell'Ue (4)

- **Fondi strutturali e di investimento europei** e fondi che sostengono le **politiche in materia di giustizia e sicurezza**. I fondi aiutano inoltre gli Stati membri a rafforzare la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario nonché a rafforzare la propria capacità di combattere la corruzione
- Proposta di regolamento della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale: **un nuovo meccanismo per tutelare il bilancio dell'Unione quando gravi carenze riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri incidono o rischiano di incidere su di esso**.
 - Il rispetto dello Stato di diritto verrebbe inteso come prerequisito essenziale per rispettare i principi di una sana gestione finanziaria e per tutelare il bilancio dell'Unione.

La protezione dello stato di diritto da parte dell'Ue (5)

- L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** individua e indaga su frodi, corruzione e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e formula raccomandazioni che consentono alle autorità nazionali di avviare procedimenti amministrativi o giudiziari.
- L'istituzione della **Procura europea (EPPO)**, operativa a fine 2020, avrà il potere di condurre indagini penali e perseguire reati che incidono sul bilancio dell'Unione

Stato di diritto e politica estera dell'Ue

- **Processi di adesione**

- rafforzamento della magistratura; intensificazione della lotta contro la corruzione parti integranti delle iniziative dell'UE per promuovere le riforme per il rispetto dei criteri di adesione di Copenaghen
 - presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i [diritti](#) dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;
 - esistenza di un'economia di mercato affidabile e capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione Europea;
 - adesione all'*acquis* comunitario: obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

- **Politica di vicinato**

- “I media pubblici stanno ignorando la loro missione nei confronti della nazione. Invece di creare uno scudo mediatico a difesa dell’interesse nazionale polacco, i giornalisti spesso simpatizzano con opinioni negative a proposito della Polonia” (Elzbieta Kruk, parlamentare di Legge e giustizia, durante un intervento in Parlamento)
- “Il tribunale sta guidando una ribellione contro i buoni cambiamenti che Legge e giustizia vuole mettere in atto” (Jaroslaw Kaczynski, capo di Legge e giustizia, in un’intervista a Radio Maria)
- Siamo in presenza delle ben note accuse infondate e menzognere delle elite liberali pro-immigrazione. E ciò è amplificato dai media liberali dell’Europa occidentale” (Judit Varga, ministro della giustizia ungherese in reazione all’attivazione dell’art. 7)