

PAPER – 7 DICEMBRE 2022

Alcune riflessioni in tema di stato di
diritto e democrazia

di Cecilia Sanna

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano



Alcune riflessioni in tema di stato di diritto e democrazia *

di Cecilia Sanna

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract: La pandemia, come già il fallimento del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e la crisi economica 2007-2008, hanno fatto emergere aspetti essenziali della natura e del funzionamento dell'UE e la centralità, per il processo d'integrazione europea, dei valori di cui all'art. 2 TUE. Come si affermato anche nel testo della Carta dei diritti fondamentali che riprende il contenuto dell'art. 2 TUE se dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà sono definiti nel preambolo, seconda frase, come "valori indivisibili e universali", il testo precisa poi che l'Unione "si basa sul principio della democrazia e dello Stato di diritto". La preminenza di questi due valori nell'assetto comunitario è altresì evidenziata dal fatto che gli stessi vengono messi in discussione nei momenti di crisi ed in particolare, di recente, dalle spinte sovraniste e dalle rivendicazioni nazionali poste in essere da alcuni Stati membri. L'intento della relazione è quello di riflettere sull'atteggiamento della nuova legislatura, impegnata nella fase d'insediamento e d'implementazione della macchina istituzionale rispetto ai parametri imposti dall'UE per il rispetto dello stato di diritto e della democrazia.

Sommario: 1. La XIX legislatura e lo Stato di diritto. 2. La XIX legislatura e la democrazia. 3. Osservazioni conclusive.

1. La XIX legislatura e lo Stato di diritto.

Lo stato di diritto, come noto, è considerato un valore preminente rispetto a quelli codificati all'art. 2 TUE in quanto il suo rispetto è imprescindibile per la tutela di tutti gli altri valori e diritti fondamentali dell'Unione imponendo ai poteri pubblici di agire entro il perimetro della legge ed assoggettando gli stessi al controllo di organi giurisdizionali imparziali ed indipendenti.

D'altro canto, la presenza negli Stati membri di una tutela giurisdizionale effettiva che presuppone l'autonomia, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, è fondamentale per lo stesso funzionamento dell'Unione poiché consente un'efficace applicazione del diritto UE, un corretto funzionamento del mercato interno e la sussistenza della fiducia reciproca.

Da qui l'introduzione di strumenti atti a valutare il rispetto da parte degli Stati candidati all'adesione dei valori di cui all'art. 2 TUE ma anche il meccanismo sanzionatorio previsto in caso di violazioni poste in essere dagli Stati membri disciplinato all'art. 7 TUE cui si è aggiunto, in tempi più recenti il c.d. regolamento condizionalità che consente all'UE di adottare misure come la sospensione dei pagamenti o

* Intervento al convegno *Assetti istituzionali e costituzionali tra Roma e Bruxelles. La XIX legislatura nella prospettiva europea*, Roma, 21 novembre 2022.



le rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio dell'Unione e la cui adozione è avvenuta a fronte delle difficoltà emerse nell'applicazione della procedura di cui all'art. 7 TUE ¹.

Invero, nel corso dell'ultimo decennio, si è concretizzato quello che forse era poco prevedibile nel momento in cui veniva introdotto l'art. 7 TUE ovvero la possibilità che uno Stato membro violasse, uno dei valori di cui all'art. 2 TUE e precisamente, nel caso, lo stato di diritto. Gli eventi riguardano Ungheria, Polonia e Romania, Paesi in cui le riforme istituzionali hanno sbilanciato l'equilibrio interno a favore del potere esecutivo che si è poi adoperato per influenzare politicamente i rispettivi organi di giustizia costituzionale e dei magistrati comuni ².

Da questa violazione è seguita una “deriva” assai pericolosa ovvero la pronuncia di sentenze da parti delle Corti costituzionali polacca e rumena nelle quali è stato negato il principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno ed affermato l'assunto opposto innescando un sistema sovversivo all'interno del processo d'integrazione comunitaria ³.

Volgendo ora lo sguardo al nostro Paese, muoviamo da quanto indicato nella relazione sullo Stato di diritto in Italia, pubblicata a luglio 2022 ovvero che il sistema giudiziario presenta “gravi criticità” connesse all'arretrato e alla durata dei procedimenti ⁴. Si tratta di un problema strutturale risalente, già sanzionato e monitorato da decenni nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ⁵, che l'Italia si è impegnata ad affrontare con delle riforme finanziate anche tramite il piano per la ripresa e la resilienza (PNRR). È dunque, secondo gli impegni presi in tale contesto che viene e verrà valuta l'attività dello Stato italiano nel garantire l'efficienza del sistema giudiziario. La Commissione non rileva criticità in relazione all'indipendenza della magistratura e accoglie favorevolmente la riforma dell'ordinamento giudiziario approvata il 16 giugno 2022 dal Parlamento italiano che comprende anche disposizioni in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, in relazione alla quale la normativa di attuazione deve attuarsi entro un anno ⁶.

¹ Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GUUE L 433 del 22.12.2020.

² In argomento, cfr. I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania*, in *federalismi.it*, n. 14, 2 giugno 2021.

³ Per una disamina, cfr. R. PALLADINO, A. FESTA, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoi logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *eurojus.it*, n. 2, 2022.

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione sullo Stato di diritto 2022, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Relazione sullo Stato di diritto 2022 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, 13.7.2022, SWD(2022) 512 final.

⁵ Sia consentito un rinvio al nostro, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008

⁶ Legge 17 giugno 2022, n. 71 Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, in GU Serie Generale n.142 del 20 giugno 2022.



Rispetto a questi impegni al momento non si ravvisano elementi significativi che ci possono indurre a “vedere” una volontà contraria del nuovo governo che anzi ha ampiamente rassicurato tramite dichiarazioni e visite istituzionali una linea di continuità nei rapporti con l’UE.

2. La XIX legislatura e la democrazia.

Il Ministro degli affari europei svolge un ruolo chiave nel coordinare e promuovere la partecipazione dell’Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell’UE, attività fondamentale per garantire la rappresentanza degli interessi generali e locali nel processo legislativo comunitario e dunque sostenere il valore della democrazia come declinato nei rapporti tra Stato e UE.

In tal senso assai significativa il contenuto della delega che il nuovo governo ha conferito all’on. Fitto, in quanto Ministro degli affari europei ⁷.

Si tratta di una delega di ampio respiro, senz’altro rafforzata rispetto a quella dei suoi predecessori comprendendo oltre agli affari europei anche il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

Più precisamente, il ministro, avvalendosi del Dipartimento per le politiche europee e della struttura di missione, promuove e coordina l’azione del Governo diretta ad assicurare la partecipazione dell’Italia all’Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea (art. 1 par. 1), con particolare riferimento al processo di formazione della normativa dell’Unione europea, di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 234, rispetto al quale è tenuto ad attivarsi “per assicurarne il potenziamento e la maggiore efficienza”.

Il Ministro è altresì delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione d’iniziative, normative, di vigilanza e verifica, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale, il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno e al riequilibrio territoriale, rappresentando il Governo italiano e attuandone gli indirizzi in tutti gli organismi internazionali e europei “anche ai fini della formazione e dell’attuazione della normativa europea e internazionale”. Per l’esercizio di queste funzioni, il Ministro si avvale del Dipartimento per le politiche di coesione di cui all’art. 24-bis del decreto del Presidente del Consiglio” ed è supportato sia dall’unità PNRR presso il Segretario generale della Presidenza del Consiglio, sia dal “Servizio Centrale PNRR presso il ministero dell’Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale).

Degno di nota è inoltre il compito di “assicurare le funzioni di impulso e coordinamento delle iniziative del Governo relative all’art. 21 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio

⁷ DPCM 12 novembre 2022 Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. Raffaele FITTO in GU Serie Generale n. 276 del 25-11-2022.



del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, all'art. 21 del regolamento (UE) relativo alle eventuali modifiche del PNRR.

L'ampiezza della delega e il richiamo nel testo del decreto delle c.d. clausole europee presenti nella nostra Costituzione, conforta l'idea che resti "abbandonato" il progetto di legge costituzionale della XVIII legislatura (prima firmataria Giorgia Meloni) inteso ad eliminare le suddette clausole ovvero i riferimenti all'ordinamento internazionale e dell'Unione europea presenti agli artt. 97, 117 e 119 Cost.⁸ nonché l'idea che emergeva nella versione emendata ed approvata al Senato 5 dicembre 2018 di "sottoporre l'introduzione delle norme europee ad un vaglio di compatibilità con la tutela dell'interesse nazionale, subordinandone il recepimento e l'adozione ad una preventiva valutazione di impatto sui principi e diritti fondamentali della Costituzione italiana". In sostanza, il testo chiedeva di utilizzare il controlimito non come puntuale eccezione ma come arbitraria barriera all'ingresso delle norme comunitarie nel nostro ordinamento.

L'ampia delega conferita al Ministro per gli affari europei, inoltre, induce a ritenere probabile in quanto indispensabile un rafforzamento delle strutture di cui il Ministro si avvale ed in particolare, del Dipartimento per le politiche europee per poter espletare al meglio i molteplici compiti affidati.

3. Osservazioni conclusive.

«L'Italia vuole partecipare, collaborare, difendere il proprio interesse nazionale all'interno della dimensione europea», ha affermato Giorgia Meloni, nei quattro minuti, senza domande, dedicati ai cronisti a margine del primo viaggio internazionale dedicato agli incontri con i vertici delle istituzioni comunitarie. E così in queste poche battute sembra potersi riassumere la linea complessiva che guida la XIX rispetto alle relazioni con l'UE, nella consapevolezza di aver bisogno dell'Europa per affrontare i problemi concreti, cominciando dai più urgenti e importanti quali l'attuazione del PNRR, l'energia, il prezzo del gas non dimenticando "l'interesse nazionale" che dovrà essere identificato caso per caso, operazione non sempre evidente in un contesto complicato come quello europeo.

⁸ In questo senso, ai sensi della proposta di legge costituzionale in esame le pubbliche amministrazioni sarebbero tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, ma non più in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (art. 97); la potestà legislativa sarebbe esercitata dallo Stato e dalle Regioni senza avere come 'vincoli espliciti' quelli derivanti dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea (art. 117); l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, subordinata alla necessità di garantire l'equilibrio dei rispettivi bilanci, per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sarebbe mantenuta senza che tali enti debbano concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119). Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica A.C. 716