

Abstract tesi – Emanuele Baseggio – Lo Stato di Diritto dell’Unione Europea: tradizione comune o strumento di innovazione?

Nel lavoro di ricerca per la mia tesi ho analizzato il significato del termine Stato di Diritto nell’ambito dell’Unione Europea. Per tale analisi, mi sono servito di un metodo interdisciplinare, studiando tale termine attraverso strumenti tipici del diritto costituzionale, della filosofia e della storia del diritto, allo scopo di giungere a una visione d’insieme che dalle radici di tale termine arrivi alla sua applicazione contemporanea, ricostruendolo nel modo più completo possibile.

In una prima sezione del mio lavoro, ho rivolto la mia ricerca alla storia dello Stato di Diritto nell’Europa moderna, periodo nel quale si sviluppa la struttura dello Stato, che si pose quale suprema istanza della collettività. Il rapporto fra lo Stato e l’individuo può essere ricostruito sia in chiave “assolutista”, dando cioè una maggiore importanza all’interesse dello Stato che a quelli individuali, sia in chiave “liberale”, che al contrario dà una grande importanza ai diritti degli individui.

Da un punto di vista giuridico, lo sviluppo politico degli Stati europei ha portato la maggior parte di essi dall’esperienza dell’assolutismo all’affermazione di sistemi giuridici che affermavano la superiorità del diritto sull’arbitrio dell’autorità esecutiva. La mia ricerca si è concentrata sulle esperienze di tre Paesi, che hanno sviluppato tre diversi modelli di questo “Stato di Diritto”: l’Inghilterra, nella quale si sviluppò il modello di *Rule of law*, che prende le mosse dal diritto più che dallo Stato, costruendo un sistema molto forte di garanzie dei diritti individuali, la Germania, con il modello di *Rechtsstaat* e la dottrina della “personalità giuridica dello Stato”, che ritiene lo Stato il centro d’imputazione di poteri e diritti nella comunità statale, e la Francia, il cui *État de droit* è strettamente collegato al concetto di Nazione, la comunità politica che detiene il potere nello Stato, vedendo i governanti come meri rappresentanti della Nazione stessa. [1]

È in questo panorama culturale giuridico che, dopo la parentesi delle dittature nazionaliste, nacque la Comunità Europea, organizzazione non internazionale quanto sovranazionale, caratterizzata dalla profonda integrazione fra i sistemi giuridici statali e quello unitario. Essa si pose, fin dalla sua nascita, sia obiettivi economici (in primis la creazione di un mercato comune, libero da ostacoli interni) sia obiettivi di progresso sociale, strumentali a uno scopo di fondo: costruire una pace duratura e stabile attraverso la collaborazione e la fiducia fra gli Stati europei. Promotrice di questi obiettivi sociali, anche attraverso la costruzione di un sistema di valori fondamentali europei, fu la Corte di Giustizia. È nella giurisprudenza, infatti, che si trova il primo riferimento alla *rule of law* come principio generale che indirizza l’azione dell’Unione, definendola come organizzazione sottoposta al rispetto della legge.

Con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona, lo Stato di Diritto entra a far parte esplicitamente dei valori fondanti dell’Unione europea, ma non riceve una definizione precisa. Lo sviluppo e la strutturazione di tale concetto subiscono una decisa accelerazione negli anni ’10, quando alcuni Stati membri mettono in atto riforme capaci di indebolire la separazione dei poteri e di vanificare il controllo giudiziale dell’operato degli organi legislativi ed esecutivi. L’Unione ha ritenuto, in tali occasioni, necessario tutelare lo Stato di diritto: tale risposta si è articolata in una prima fase, composta perlopiù da azioni politiche, e una seconda fase, più spiccatamente giurisdizionale, la cui promotrice principale è stata la Corte di Giustizia. Nel periodo compreso fra il 2017 e il 2021, la Corte ha infatti specificato e fornito una struttura al concetto di Stato di diritto europeo, sia nel contesto di controversie dirette con la Repubblica di Polonia, sia nell’ambito di giudizi relativi ad altri Stati membri, attraverso i quali però la Corte ha definito ulteriori elementi dell’istituto.

Riassumendo il quadro d’insieme ricavabile da queste sentenze, lo Stato di diritto dell’Unione sussiste quando il potere giudiziario è in condizione di operare con sufficiente

oggettività e indipendenza da esercitare un efficace controllo sulla legalità dell'operato dell'esecutivo, contrastandone l'arbitrarietà e gli abusi.

Dal ragionamento della Corte emerge, tuttavia, che lo scopo primario di questa separazione dei poteri non è il rispetto dei diritti dei cittadini, bensì il corretto funzionamento del sistema giuridico ed economico dell'Unione, basato sulla fiducia reciproca fra gli Stati membri e sui meccanismi del rinvio pregiudiziale e del riconoscimento automatico delle sentenze fra gli Stati membri; istituti che non possono funzionare in assenza di una completa separazione dei poteri. Tale ambiguità non è stata risolta dal Regolamento 2020/2092, che ha introdotto la prima definizione di Stato di Diritto europeo. È dunque lecito chiedersi quale sia la natura profonda dello Stato di diritto europeo, e se sia assimilabile a uno dei modelli tradizionali. Tale paragone è possibile, anche con l'Unione Europea, proprio perché essa ha assunto, come proprio sistema di valori fondamentali, le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fra i quali vi è senza dubbio lo Stato di diritto.

Operando, in primo luogo, un confronto con la *Rule of law* ho riscontrato l'aderenza dell'Unione al modello generale della *rule of law* nel suo rapporto con i cittadini, sebbene l'Unione abbia, in alcune occasioni, tutelato maggiormente altri principî fondamentali del sistema, segnatamente il principio di *mutual trust*, a discapito della stabilità e della certezza del diritto, inficiando lo Stato di diritto complessivo nell'Unione. Tuttavia, questa discrasia si può spiegare considerando il doppio livello di governo dell'Unione: essa ha assunto, verso i cittadini, un modello di comportamento assimilabile alla *rule of law*, mentre con gli Stati membri, nel tentativo di mantenere a ogni costo l'unità e integrità del sistema, ha adottato un modello basato sull'interesse generale all'efficienza dell'ordinamento, assimilabile ad alcune declinazioni del *Rechtsstaat*.

La conclusione cui la ricerca è giunta, quindi, è che lo Stato di Diritto dell'Unione Europea non è del tutto assimilabile ad alcun modello tradizionale, in quanto raccoglie elementi di diversi modelli a seconda della situazione e dei destinatari della sua azione. Questa diversità di approccio, sebbene sia connaturata alla natura duale dell'Unione e al suo doppio livello d'azione, può avere conseguenze negative sui cittadini, in quanto i due piani di governo non sono affatto impermeabili. Per questo motivo, è auspicabile che l'Unione si interroghi sul modello di Stato di diritto cui intende aspirare, così da assicurare un'applicazione coerente, uniforme e rispettosa dei diritti fondamentali dei cittadini europei.