

PERCHÉ LA REALPOLITIK NON DEVE PREVALERE SULLO STATO DI DIRITTO

di Ezio Perillo

su Il Sole 24 Ore del 24 febbraio 2022

In questi ultimi tempi si fa un gran discutere, nelle aule parlamentari, giudiziarie e politiche dell'Unione europea, di Stato di diritto. La ragione nasce dal confronto, che si fa sempre più aspro, con i governi di Polonia e Ungheria in merito alle loro politiche "sovraniste", chiaramente irrispettose di questo fondamentale valore su cui si fonda l'Unione.

Nel discorso d'insediamento del semestre di presidenza francese dell'Ue, davanti al Parlamento di Strasburgo, il presidente Emmanuel Macron ha affermato: "La fine dello Stato di diritto corrisponde al regno dell'arbitrario (...) il segnale di un ritorno ai regimi autoritari. Desidero pertanto che siano consolidati i nostri valori di europei". Nel frattempo, un'importante risposta a questo auspicio presidenziale è giunta dalla Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla validità del recente regolamento Ue che condiziona, specificatamente, l'esborso dei fondi europei al pieno rispetto dello Stato di diritto.

In virtù di questa clausola, la Commissione europea, quando constata che un Paese membro non rispetta lo Stato di diritto, così da pregiudicare, nella gestione dei fondi di cui potrebbe beneficiare, gli interessi finanziari dell'Unione, può raccomandare al Consiglio di sospendere il versamento di dette somme. Il Consiglio decide a maggioranza qualificata. Tuttavia, ed è questa una delle criticità della procedura, è sufficiente che quattro Stati membri si oppongano a detta proposta (la cosiddetta minoranza di blocco) per interromperne l'adozione. In questi casi, spetta allora alla Presidenza in esercizio avviare, tra i dissenzienti, un dialogo di convergenza.

La Corte ha confermato la piena validità del regolamento, affermando che il rispetto dello Stato di diritto, al pari degli altri valori di cui all'articolo 2 del Trattato sull'Unione (Tue), costituisce una delle condizioni indispensabili per beneficiare di tutti i diritti che derivano dall'applicazione degli stessi Trattati (si veda Il Sole 24 Ore del 17 febbraio). Questi valori, infatti, "definiscono l'identità stessa dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune". Per il Parlamento europeo è giunto allora il tempo di agire senza indugi contro Polonia e Ungheria. La Commissione ritiene, invece, che occorra fissare, anzitutto, delle linee guida

comuni che stabiliscano le precise condizioni di applicazione nei confronti di qualunque Stato. Perché no? Ma, può anche darsi che la Commissione preferisca non andare da sola all'attacco per poi essere smentita sul campo, come avvenne nel novembre del 2003, quando il Consiglio sospese sbrigativamente la procedura per deficit eccessivo che quest'ultima aveva coraggiosamente aperto contro Francia e Germania. È comprensibile quindi che la guardiana dei trattati voglia oggi tutelarsi da questi rovesci, lasciando allora la prima parola ai Capi di Stato e di governo, riuniti nel Consiglio europeo.

Lo snodo, da giuridico, si fa qui nuovamente politico. Si sa: anche gli Stati virtuosi, quando si tratta dei loro interessi superiori, possono essere molto sovranisti. Il criterio prevalente, in queste situazioni, è spesso quello del "chi è senza peccato scagli la prima pietra". A complicare ancora di più le cose ci sono poi, a breve scadenza, appuntamenti elettorali importanti. Possiamo ancora aggiungere che Polonia e Ungheria sono gli Stati che hanno il maggior numero di chilometri di frontiera con la Bielorussia e l'Ucraina. Applicare loro, in una fase di così acuta tensione internazionale, questa dura condizionalità potrebbe apparire, agli occhi dell'opinione pubblica europea, particolarmente vessatorio. E allora: primato della realpolitik o fermo rispetto dello Stato di diritto? E poi, di quale Stato di diritto? Quello inteso come "valore-identità" dell'Unione, di cui alle sentenze della Corte, o quello di "principio di diritto" di quest'ultima? Certo, lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione, come d'altronde di ogni altro ordinamento civile. L'Unione, tuttavia, dispone, e non da ieri, anche di un proprio principio, autonomo e distinto da questo valore, cioè lo Stato di diritto dell'Unione. Una nozione giuridica che riunisce in sé i principi portanti di detto sistema, quelli cioè del primato e dell'efficacia diretta del suo diritto, che tutti gli Stati membri devono osservare quando agiscono nell'esercizio delle loro prerogative.

Principi che hanno fatto dell'Unione europea una vera "comunità di diritto", nella quale, per essi, non ci può essere alcun posto per l'arbitrio degli Stati, neppure nel nome della sovranità nazionale, come anche per un eventuale arbitrio da parte delle istituzioni dell'Unione. Invero, i valori-identità, quali la democrazia, l'uguaglianza o la giustizia, fondano le nostre società civili, quelle nazionali e quella europea e, in quanto tali, non possono essere alla disposizione di nessun potere pubblico. I principi generali del diritto, come quelli dello Stato di diritto, di legalità o di non discriminazione, sono invece regole che indirizzano e vincolano l'esercizio di detti poteri e che, come i principi europei del

primato e dell'efficacia diretta, devono perciò essere da questi osservati (art.51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione). Pertanto, nel confronto tra l'obbligo dell'Unione di rispettare l'identità nazionale dei Paesi membri, cioè il loro Stato di diritto, e l'obbligo di quest'ultimi di rispettare l'identità dell'Unione, cioè il suo Stato di diritto, è quest'ultimo che, per le sue specifiche caratteristiche sovranazionali, ha la precedenza sugli altri. Prima si esegue e poi si esige.

In quest'ottica, la via da seguire nei confronti di Polonia e Ungheria appare allora molto chiara: a guidare le scelte su come e quando applicare la detta clausola di condizionalità, non sono né il primato né gli attendismi della realpolitik bensì la ferma osservanza del prevalente principio dello Stato di diritto dell'Unione, un principio che tutti gli Stati membri hanno unanimemente accettato come nucleo fondamentale per il corretto funzionamento del sistema. In caso contrario, ne verrebbe meno la solidità giuridica dell'intero edificio comunitario, che quest'anno compie settant'anni di vita, settant'anni che, nonostante i ricorrenti sovranismi nazionali, hanno assicurato a noi tutti, indistintamente, pace e progressi democratici ed economici comuni. Anche ai cittadini di questi due Stati.

*Già giudice al Tribunale dell'Unione europea