

Il problema della condizionalità e dello Stato di diritto

ABSTRACT

Il Parlamento Europeo ha approvato in via definitiva il regolamento secondo cui a partire dal 1 gennaio 2021 i finanziamenti del bilancio dell'UE possono essere sospesi per gli stati membri ove siano accertate violazioni dello Stato di diritto.

Emergono perplessità sulla legittimità dell'introduzione di condizionalità legate allo Stato di diritto, le quali sono generalmente poco usate da altre istituzioni sovranazionali.

Non è ancora noto come e da chi queste condizionalità saranno vagliate e rese operative, innanzitutto per il Recovery Fund: esiste pertanto il rischio di una ingerenza indebita da parte dell'Unione europea e della sua burocrazia nella vita democratica degli Stati membri.

IL FATTO

Il Parlamento Europeo ha approvato in via definitiva il regolamento secondo cui a partire dal 1 gennaio 2021 i finanziamenti del bilancio dell'UE possono essere sospesi per gli stati membri ove siano accertate violazioni dello Stato di diritto. Dopo aver accertato l'avvenuta violazione, la Commissione propone l'attivazione del meccanismo di condizionalità nei confronti di un governo UE e, successivamente, taglia o congela i pagamenti a quello Stato membro dal bilancio europeo. Il Consiglio dispone quindi di un mese di tempo per votare a maggioranza qualificata sulle misure proposte dalla Commissione. Per garantire che i beneficiari finali che contano sul sostegno dell'UE – come gli studenti, gli agricoltori o le ONG – non siano puniti per le azioni dei loro governi, questi potranno presentare un reclamo alla Commissione attraverso una piattaforma web, che li assisterà per continuare a ricevere gli importi dovuti.

I NODI POLITICI

I nodi politici sono tre e riguardano la legittimità di: (i) porre condizionalità all'erogazione di fondi europei; (ii) introdurre come condizionalità il rispetto dello Stato di diritto; (iii) prevedere una maggioranza qualificata anziché l'unanimità sulla valutazione del rispetto dello Stato di diritto.

1) *Il regime di condizionalità*

Un criterio di condizionalità del tipo «ti do un aiuto, a patto che intraprendi delle riforme/rispetti determinati parametri» presenta un doppio risvolto.

Aspetto virtuoso: può evitare le perversioni dei finanziamenti a pioggia e instaurare una dinamica virtuosa di miglioramento delle istituzioni. Alcune istituzioni sovranazionali ne fanno uso,

seppur comunque limitato: la World Bank si è limitata a introdurre condizionalità relative a corruzione, riciclaggio, lotta al terrorismo. Non si avventura però nel terreno scivoloso dei diritti umani.

Aspetto rischioso: uso politico dello strumento. La stessa World Bank quando si è avventurata a introdurre condizionalità sui diritti umani, come con l'Uganda nel 2014 («il prestito per costruire l'ospedale continuiamo a dartelo solo se non promulghi la legge che pone restrizioni ai cittadini omosessuali») è stata poi costretta a fare marcia indietro per rispettare la cd. "clausola di autonomia politica", contenuta nel suo Statuto.

Dal canto suo, l'Unione europea nella sua azione di cooperazione internazionale fa UN USO ROBUSTO delle clausole politiche di condizionalità, spesso descritto dalla letteratura specialistica come "rischiosamente neocolonialista".

2) Lo Stato di diritto

"Stato di diritto" ("Rule of law") è una delle tante **espressioni generiche** dell'articolo 2 del Trattato UE "su cui si fonda l'Unione". L'articolo 7 dello stesso Trattato richiama l'articolo 2, prevedendo la possibilità di circoscrivere i diritti degli stati membri laddove sia riscontrata all'unanimità il venir meno del rispetto dei valori descritti dall'articolo 2. Fino a oggi lo Stato di diritto ha assunto una forte rilevanza politica all'interno della UE per via dell'articolo 7 che ha portato a sindacare alcune scelte di riforma di singoli stati membri (su tutti vedi Ungheria e Polonia).

Art. 7

1. On a reasoned proposal by one third of the Member States, by the European Parliament or by the European Commission, the Council, acting by a majority of four fifths of its members after obtaining the consent of the European Parliament, may determine that there is a clear risk of a serious breach by a Member State of the values referred to in Article 2.

[...]

[Art. 2 says: "**The Union is founded on the values** of respect for **human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights**, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which **pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail**".]

2. The European Council, **acting by unanimity** on a proposal by one third of the Member States or by the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, may determine the existence of a serious and persistent breach by a Member State of the values referred to in Article 2.

3. Where a determination under paragraph 2 has been made, **the Council, acting by a qualified majority**, may decide to **suspend certain of the rights** deriving from the application of the Treaties to the Member State in question, **including the voting rights** of the representative of the government of that Member State in the Council. [...]

3) *Il requisito di unanimità*

L'articolo 7 indica una procedura rigorosa e stringente rispetto a violazioni (tra le altre cose) dello Stato di diritto, prevedendo un voto unanime di condanna verso il singolo stato imputato. Il nuovo regolamento, invece, deroga all'articolo 7 (cosa già questa grave dal punto di vista giuridico) e si accontenta di una semplice maggioranza qualificata per procedere al blocco di un finanziamento comunitario.

- ⊙ Il nodo politico di fondo è che non è esplicitato nel nuovo regolamento quale sia IL CONTENUTO del concetto di Rule of Law. Al momento c'è il rischio che per individuarne il significato e il perimetro ci si riferisca AL LAVORO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE O A DOCUMENTI COMUNITARI SENZA ALCUNA POTESTA LEGISLATIVA. Ad esempio, il *2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland* critica fortemente alcune riforme di sistemi giudiziari introdotte in Europa, considerando criteri che se applicati al Regno Unito o agli USA porterebbero a dire che queste due nazioni NON RISPETTANO lo Stato di diritto (vedi le modalità elettive dei giudici).

Come tutte le espressioni generiche, anche lo Stato di diritto HA BISOGNO DI QUALCUNO CHE NEL TEMPO NE DETERMINI IL CONTENUTO, e questo purtroppo non sta avvenendo ad opera dei Governi nazionali (come solitamente accade secondo nel diritto internazionale, secondo cui significati dubbi di espressioni contenute nei trattati internazionali vanno ricavate anche guardando a come gli stessi stati interpretano e applicano le clausole generiche o dubbie). *Questo atteggiamento è anti pluralista e tende ad appiattire le differenze presenti nel continente.* La macchina burocratica europea, perciò, sta già lavorando al definire cosa siano "Stato di Diritto" e "Valori della UE", senza intermediazione con gli Stati Membri.

Chi e come definisce se uno stato europeo sta violando i valori dell'Unione europea e perde i soldi?

Questo non si sa ancora. Ungheria e Polonia, essendo sulla graticola degli imputati in virtù dell'articolo 7, hanno reagito chiedendo, in occasione della discussione sul Recovery Fund, condizioni chiare e certe su cosa si intenda per "a condizione che si rispetti lo Stato di diritto". Al momento si sa questo:

- 1) Ci saranno delle linee guida ufficiali da allegare al Recovery Fund che lo specificheranno
- 2) Non si sa se ci sarà una procedura rigorosa per determinarne il ricorso
- 3) Gli effetti della decisione dell'organo preposto saranno retroattivi fino al 1 gennaio 2021 (ovvero, se dei fondi sono stati elargiti, verranno tolti ex post).

IN CONCLUSIONE

Non è ancora noto il modo in cui le condizionalità legate allo Stato di diritto da applicare al Recovery Fund saranno rese operative.

La posizione di protesta di Polonia e Ungheria è giustificabile: la cautela verso l'introduzione di una prassi ad uso limitatissimo perfino in istituzioni come il Fondo Monetario e la World Bank per questioni che riguardano i diritti umani, è giustificata, anche perché ancora non si sa come e da chi questa condizionalità sarà vagliata e resa efficace.

Termini generici oggetto di attività della macchina burocratica verosimilmente influenzeranno la definizione di questi concetti riducendo lo spazio di pluralismo in cui accomodare le differenze tra tradizioni giuridiche degli Stati Membri.

La voce a favore del “regime di condizionalità”:

L’Europa dei diritti avanza di Sabino Cassese

[...] Grazie all’equilibrio che ha del miracoloso, condito con molte sottigliezze giuridiche, al limite dell’arzigogolo, inventato da Angela Merkel con l’appoggio della posizione rigorosa assunta dal Parlamento, viene stabilito il principio che i Paesi che non rispettano i diritti fondamentali (la libertà di manifestazione del pensiero, il pluralismo dei media, la tutela delle minoranze, la libertà di associazione, l’indipendenza dei giudici, e così via) non possono contare sui finanziamenti europei, e, soprattutto, che per decidere questo non c’è più bisogno di una votazione all’unanimità.

A questo legame diritto-soldi si opponevano due Paesi entrati nell’Unione nel 2004, Ungheria e Polonia, che minacciavano di porre il veto sia sul bilancio settennale europeo 2021-2027, sia sui fondi per la ripresa e la resilienza. In sostanza, essi erano contro «coloro che hanno stabilito un legame tra bilancio europeo e lo Stato di diritto». Con una dichiarazione congiunta del 26 novembre scorso i due governi avevano utilizzato il potere di veto come merce di scambio per il ritiro della proposta di regolamento che condiziona il rispetto dello Stato di diritto all’uso di finanziamenti europei. I due Paesi, da un lato sostenevano di essere giudici esclusivi del rispetto dei diritti nei loro territori; dall’altro eccepivano che un meccanismo per la verifica europea del rispetto nazionale di tali diritti esiste, ed è regolato dall’art. 7 del trattato sull’Unione europea. Ma questo meccanismo richiede una constatazione di violazione grave e persistente dei diritti, presa all’unanimità, e due Stati membri dell’Unione, appoggiandosi reciprocamente, possono impedirne il funzionamento.

Era dal 2018 che una proposta di regolamento «sulla tutela del bilancio dell’Unione europea in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri», che prevedeva la sola maggioranza qualificata per decidere, aspettava sui tavoli del Consiglio e del Parlamento europeo. Aveva anche fatto passi avanti, ma si era scontrata con l’opposizione delle due «democrazie illiberali». Queste si opponevano per far valere la propria sovranità sui diritti, obiettando che un’interferenza tanto importante dell’Unione negli ordinamenti nazionali avrebbe richiesto una modifica dei trattati europei. Ed in effetti la base «costituzionale» del nuovo Regolamento è piuttosto esile: sta nell’articolo 322 del trattato sull’Unione europea che riguarda solo le regole sulle «modalità relative alla formazione e all’esecuzione del bilancio».

Quella che viene chiamata «condizionalità» è fondamentale perché costituisce uno degli strumenti principali per consentire agli organismi sovranazionali di controllare il rispetto dello Stato di diritto negli ordinamenti giuridici nazionali, dotandoli anche di denti per mordere. Solo in questo modo i governi dei vari Stati sono chiamati a rispondere agli organismi sovranazionali e globali, e questi ultimi possono far valere le dichiarazioni universali o sovranazionali dei diritti dell’uomo, che altrimenti rimangono lettera morta. È questo il motivo per il quale non solo nell’Unione europea, ma in tutte le organizzazioni globali si cercano «linkages» (collegamenti) che, unendo benefici a limiti, possano rendere effettivi i principi stabiliti universalmente per la comunità internazionale.

Il «compromesso Merkel», che ha fatto uscire la decisione dall’«impasse» creata dall’impuntatura sovranista ungherese e polacca, ha persino migliorato le modalità di attuazione del Regolamento, prevedendo che la Commissione adotti linee guida, regolando l’istruttoria a carico di chi viola lo Stato di diritto e aprendo la strada all’impugnativa alla Corte di giustizia (così giurisdizionalizzando il conflitto).

L’Unione europea, che è già un gigante regolatorio, si avvia a diventare un importante intermediario finanziario (sta raccogliendo sui mercati 750 miliardi di euro e domani dovrà arricchire la propria potestà fiscale, per poter erogare risorse che consentano di uscire dalla crisi). Aumenta così la sua capacità di pressione sugli Stati, attraverso la finanza, perché questi rispettino i diritti. E si afferma anche una nuova e più ricca declinazione della democrazia: chi esercita il potere politico non deve solo rispondere al proprio elettorato, ma deve anche rispettare i principi comuni del diritto, fissati nei trattati, insieme con gli altri Paesi.