



**C. FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 307\***

**I**l volume *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, rappresenta un contributo significativo al dibattito sugli strumenti sviluppati dall'Unione europea per proteggere lo Stato di diritto. Inserendosi in un filone di studi in continua espansione, il volume offre un'analisi approfondita dell'ampia gamma di strumenti e procedure di cui l'Unione Europea dispone per contrastare il deterioramento dello Stato di diritto, con un'attenzione particolare alla loro interazione e complementarità.

Il titolo stesso *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench* sintetizza l'obiettivo dell'opera: valutare l'efficacia dei meccanismi previsti per la protezione dello Stato di diritto, prendendo in considerazione la loro applicazione pratica. Il volume si concentra sull'analisi delle risposte istituzionali dell'Unione Europea, interrogandosi sull'efficacia degli strumenti adottati e/o riadattati per affrontare la recente "crisi dello stato di diritto" che ha messo alla prova la stabilità dell'Unione. Oltre a una valutazione critica, il volume offre spunti di riflessione sulle potenzialità e i limiti di questi meccanismi, contribuendo in modo significativo al dibattito accademico e istituzionale. Lo Stato di diritto, definito come lo "scheletro costituzionale" dell'Unione europea (p.3), è uno dei valori fondamentali sanciti nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, ed è il pilastro essenziale che sostiene la democrazia sia negli Stati membri sia a livello sovranazionale. Tuttavia, negli ultimi anni questo principio è stato oggetto di crescenti minacce, manifestatesi in particolare attraverso il fenomeno delle regressioni democratiche in alcuni Stati membri dell'Europa orientale, con casi emblematici in Polonia e Ungheria.

Il volume è curato da esperti di diritto europeo, scienze politiche e *governance* e raccoglie i contributi di studiosi affermati e giovani ricercatori provenienti da prestigiose istituzioni accademiche. Tra gli Autori figurano Cristina Fasone, Adriano Dirri, Ylenia Guerra, Ramona Coman, Pauline Thinus, Giovanni Piccirilli, Lorenzo Cecchetti, Alessandro Nato, Maciej Serowanies, Ylenia Maria Citino, Andrea Capati, Thomas Christiansen, Marta Simoncini, Dora Hegedus, Nicola Lupo e Katalin J. Cseres.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Questa pluralità di voci garantisce un approccio multidisciplinare al tema, combinando prospettive giuridiche, politologiche ed economiche. La varietà di approcci adottati nel volume non solo arricchisce il dibattito accademico sullo Stato di diritto nell'Unione Europea, ma ne sottolinea anche la complessità, derivante dalla molteplicità e dalla sovrapposizione di strumenti di *soft law* e *hard law* utilizzati finora dall'Unione Europea. La riflessione che emerge si concentra sulla necessità di integrare questi strumenti al fine di affrontare in modo efficace e coerente le sfide democratiche e istituzionali contemporanee.

Lo sforzo dell'Unione europea nell'impiegare un numero crescente di strumenti di diversa natura per contrastare il graduale deterioramento dello Stato di diritto e le tendenze illiberali, è analizzato nel volume attraverso la lente del dissenso definito nell'introduzione come «*a New Paradigm of Constitutional Analysis*» (p. 3) Secondo gli Autori, il dissenso si manifesta, oltre che nel rifiuto dei valori fondamentali dell'Unione europea, anche in relazione agli strumenti adottati per la loro protezione, divenendo oggetto di critiche e contrasti a livello istituzionale e accademico. Gli Autori mettono in evidenza come la crisi dello Stato di diritto, che ha investito l'Unione europea a partire dal 2010, abbia rappresentato una vera e propria prova pratica per testare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione per fronteggiarla. Dall'applicazione concreta di tali strumenti, emerge chiaramente la loro debolezza, non essendo sempre riusciti a fermare o invertire il processo di erosione dei principi democratici. Il dissenso, quindi, si manifesta anche come sfida alle modalità stesse di intervento dell'Unione, sollevando interrogativi non solo sull'efficacia degli strumenti esistenti, ma anche sulla capacità dell'Unione europea di proteggere i suoi valori fondanti.

Seguendo questa linea di analisi, il volume può essere suddiviso in tre parti principali, in cui la valutazione di ogni strumento viene affrontata secondo un'impostazione metodologica che si concentra sui punti di forza e di debolezza, esaminandoli attraverso la prospettiva del dissenso. Questo approccio consente agli Autori di mettere in luce le criticità, le disfunzionalità e, in alcuni casi, l'ambiguità che caratterizzano gli strumenti analizzati.

Nella prima parte vengono esplorati gli strumenti previsti dal quadro normativo dell'Unione Europea, sanciti nel diritto primario e secondario, nonché dalla legislazione europea. In particolare, si distingue tra gli strumenti concepiti specificatamente per la salvaguardia dei valori fondamentali di cui all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, analizzati nella Parte I, "*The Instruments Provided by EU Primary Law*", e quelli che, pur essendo stati originariamente adottati per scopi diversi, possono comunque contribuire indirettamente alla protezione dello Stato di diritto, esaminati nella Parte II, "*The Tools Offered by EU Legislation*".

La seconda parte è invece dedicata alla valutazione degli strumenti di *soft law* per la protezione dello Stato di diritto, di recente adozione, e viene trattata nella Parte III del volume "*The Effectiveness of Soft Law Tools*".

Infine, la terza parte è focalizzata sull'analisi degli strumenti economici impiegati come leve economiche e finanziarie per affrontare i problemi relativi allo Stato di diritto, oggetto della Parte IV del volume, *"The Economic and Fiscal Leverage"*.

La prima parte del volume si apre con una riflessione critica sulla situazione di paralisi che ha caratterizzato la prima applicazione pratica della procedura prevista dall'articolo 7 TUE nei confronti della Polonia e dell'Ungheria. Le Autrici, Ramona Coman e Pauline Thinus, oltre ad analizzare il dissenso che ha segnato questa procedura sin dalla sua concezione, esplorano l'acceso dibattito sviluppatosi attorno alla c.d. "opzione nucleare" in occasione della sua prima attivazione. Le Autrici giungono a concludere che, considerando i risultati deludenti e la natura meramente politica dell'articolo 7 TUE, piuttosto che come un meccanismo indebolito, debba essere qualificato come "una disposizione morta". (p.32)

Nelle pagine seguenti del volume, Giovanni Piccirilli e Lorenzo Cecchetti analizzano il potenziale ruolo degli strumenti complementari nel contrastare la crisi dello Stato di diritto nell'Unione europea, concentrandosi, rispettivamente sulla procedura di infrazione (articolo 258-260 TFUE) e sulla procedura di rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE. In particolare, data la sua natura prettamente giuridica, la procedura di infrazione si distingue per l'azione tempestiva e mirata che esercita. Inoltre, il suo utilizzo, sempre più frequente negli ultimi anni- specialmente in risposta alle crisi democratiche in Ungheria e Polonia- ha prodotto risultati significativi, confermando il suo potenziale non solo come misura correttiva, ma anche come strumento di dissuasione. Secondo l'Autore, pur essendo mirata in casi di violazioni selezionate del diritto dell'Unione Europea piuttosto che su carenze sistemiche, la procedura di infrazione, in quanto strumento "ordinario", ampiamente consolidato e regolarmente utilizzato, potrebbe rivelarsi estremamente efficace nella protezione dei principi e dei valori fondamentali dell'Unione.

Per quanto riguarda il rinvio pregiudiziale, a partire dalla causa *ASJP*, si è affermato come una risorsa fondamentale per la protezione giuridica dello Stato di diritto e per garantire la coerenza tra le legislazioni nazionali e il diritto dell'Unione Europea. In particolare, come sottolineato dall'Autore, esso ha contribuito a creare "ponti" essenziali per il rispetto dello Stato di diritto nell'Unione Europea (p. 64), grazie al ruolo cooperativo dei tribunali nazionali, che agiscono come veri e propri alleati della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

Strettamente connessa alle suddette procedure, Lorenzo Cecchetti ha valutato l'ampia potenzialità che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha rivelato. In particolare, l'interpretazione dell'articolo 47 della Carta, in combinazione con altre disposizioni chiave del diritto dell'Unione come gli articoli 2 e 19 del Trattato sull'Unione Europea, ha svolto un ruolo significativo nel guidare le argomentazioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea in materia di tutela dei valori fondamentali dell'Unione. L'Autore pone l'attenzione sul dissenso generato dalle incertezze che caratterizzano il limitato ambito di applicazione della Carta e sulla sua natura costituzionale, sollevando dubbi riguardo alla sua capacità di garantire una protezione uniforme e coerente dei diritti fondamentali in tutto il territorio dell'Unione.

Nel capitolo 6, Adriano Dirri, concentra la sua analisi sul Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV), introdotto come strumento di condizionalità post-adesione nei confronti della Romania e della Bulgaria. L'Autore identifica le principali cause del fallimento del meccanismo, sottolineando in particolare l'assenza di strumenti efficaci di incoraggiamento o disincentivazione adeguati. Tuttavia, egli evidenzia come il dissenso generato a livello nazionale ed europeo, abbia giocato un ruolo determinante nel minare la legittimità e l'efficacia dello strumento. Da questa esperienza limitata ai soli due Stati membri, l'Autore trae conclusioni più ampie: egli sottolinea la necessità di sviluppare strumenti di condizionalità più flessibili e basati su incentivi concreti. Solo attraverso un approccio che favorisca un maggiore allineamento tra le priorità dell'Unione europea e le esigenze nazionali, sarà possibile promuovere riforme strutturali efficaci e durature.

La seconda parte del volume è dedicata all'analisi degli strumenti legislativi che, sebbene indirettamente, contribuiscono alla protezione dello Stato di diritto nell'Unione Europea. In questa sezione si approfondiscono le caratteristiche e l'evoluzione di tre importanti strumenti: lo Strumento di Supporto Tecnico (TSI), l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) e la Procura Europea (EPPO). Il fine di questa sezione è evidenziare come, pur non essendo concepiti per questo scopo, tali strumenti possano svolgere un ruolo significativo nel rafforzare e tutelare lo Stato di diritto.

In particolare, gli Autori Adriano Dirri e Ylenia Guerra, analizzano il potenziale del TSI. Questo strumento, nato principalmente come programma di supporto per l'implementazione delle riforme strutturali negli Stati membri, attraverso il miglioramento delle condizioni giuridiche e istituzionali degli Stati membri, può contribuire, anche se indirettamente, al rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione Europea. Nonostante tale potenziale, lo strumento non è esente da critiche. In particolare, la sua relazione con la tutela dello Stato di diritto viene giudicata relativamente debole, in quanto il suo obiettivo principale rimane quello di assistere i Paesi membri nell'implementazione di riforme strutturali.

Alessandro Nato analizza l'emergere del c.d. principio di "*rule of law finanziaria*" (p.132) sottolineando come la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea sia diventata un pilastro fondamentale nella salvaguardia dello Stato di diritto. In questo contesto, un ruolo cruciale è svolto da organi chiave come l'OLAF e l'EPPO, che, nell'esercizio delle loro funzioni di monitoraggio sulla corretta gestione dei fondi europei e sul recupero delle somme indebitamente erogate, esercitano indirettamente una pressione sui governi nazionali, spingendoli a colmare eventuali carenze nel rispetto dello Stato di diritto. Tuttavia, l'Autore evidenzia alcuni problemi principali, tra cui figurano la necessità di definire in modo adeguato le modalità di collaborazione tra OLAF e EPPO, nonché la questione relativa alla limitata possibilità per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea di esercitare un controllo giurisdizionale sull'operato dell'EPPO.

Questo contributo conclude la prima parte del volume dedicata all'analisi degli strumenti tradizionali previsti dal quadro normativo dell'Unione Europea, e introduce l'analisi degli strumenti *soft law*, sviluppati negli ultimi anni per rafforzare lo Stato di diritto, a cui è

dedicata la Parte III del volume. Tra questi, il Nuovo Quadro dell'Unione Europea per rafforzare lo Stato di diritto, lo *Scoreboard* della Giustizia dell'UE (EUJS) e il Rapporto sullo Stato di diritto dell'UE (*RoL Report*), analizzati rispettivamente da Maciej Serowaniec, Ylenia Guerra e Ylenia Maria Citino. Gli Autori mettono in evidenza il carattere preventivo di questi strumenti, strettamente connessi tra loro e complementari rispetto agli strumenti vincolanti dell'Unione Europea. Tuttavia, analizzano anche alcune delle lacune emerse nell'applicazione pratica. In particolare, il Nuovo Quadro sullo Stato di diritto, si distingue come un meccanismo di monitoraggio basato sul dialogo, con una duplice finalità: da un lato intende prevenire le condizioni che potrebbero portare all'attivazione della procedura di cui all'articolo 7 TUE, dall'altro consente di raccogliere informazioni che possono essere utilizzate per formulare accuse di violazione dello Stato di diritto, creando le basi per l'attivazione della suddetta procedura. Tuttavia, l'esperienza derivante dalla prima applicazione del Quadro nei confronti della Polonia, ha evidenziato alcune criticità. Lo strumento si è dimostrato né rapido né efficiente, esercitando una pressione morbida sullo Stato membro, con risultati deludenti. Inoltre, la sua applicazione ha alimentato tensioni e divergenze tra Commissione europea e Stato interessato, minando il principio fondamentale di leale cooperazione.

Per quanto riguarda lo *Scoreboard* della Giustizia dell'UE, esso riveste un ruolo fondamentale nel fornire dati sia quantitativi che qualitativi sulla *performance* dei sistemi giudiziari nazionali, analizzandoli attraverso indicatori quali efficienza, indipendenza e qualità. L'autrice sottolinea che il dissenso attorno all'EUJS deriva principalmente dagli interrogativi posti sulla sua capacità di offrire una visione chiara e coerente della conformità degli Stati membri ai principi fondamentali dello Stato di diritto. A ciò si aggiunge il limitato potere dello strumento nel determinare cambiamenti concreti nei sistemi giudiziari nazionali, limitandone così l'efficacia complessiva. Aspetti positivi e negativi sono stati messi in evidenza anche in relazione al *RoL Report*. La funzione principale di questo strumento è monitorare le tendenze emergenti legate allo Stato di diritto, stimolare il dialogo e migliorare la qualità della *governance* nei vari paesi. Tuttavia, il *RoL Report* presenta importanti limiti. Primo tra tutti, l'assenza di meccanismi di *follow-up* espliciti che possano esercitare una pressione reale sugli Stati membri per prevenire violazioni dello Stato di diritto. Inoltre, la natura meramente politica delle sue raccomandazioni ne riduce l'impatto concreto. Pur rappresentando un'importante iniziativa, l'Autore ritiene auspicabile una riflessione approfondita su questo strumento, soprattutto considerando la sovrapposizione fino al 2023 con il Meccanismo di Cooperazione e Verifica. Tra le proposte per rafforzarne l'efficacia, si suggerisce l'introduzione di meccanismi più concreti e un maggior coordinamento con altre politiche europee, come il Semestre Europeo e il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. (p.182).

La quarta e ultima parte del volume, sposta l'attenzione sulla varietà di strumenti giuridici e di *soft law*, basati sulla leva economica per la protezione dello Stato di diritto. Tra questi, il Semestre europeo è diventato uno dei principali strumenti utilizzati dalla Commissione europea per salvaguardare i principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Gli Autori,

Andrea Capati e Thomas Christiansen, discutono i vantaggi e i limiti del Semestre europeo, concentrandosi in particolare sulla natura *soft* degli strumenti di su cui si fonda. Da un lato, la natura non vincolante del monitoraggio consente un dialogo costruttivo tra la Commissione europea e gli Stati membri, ampliando l'ambito della cooperazione volontaria. Dall'altro lato, l'unico strumento disponibile per garantire l'allineamento tempestivo delle politiche socioeconomiche nazionali con gli *standard* dell'UE rimane la negoziazione, essendo privo di forza giuridica vincolante e di strumenti coercitivi, limitando la sua capacità di influire in modo determinante. Questo limite ostacola l'efficacia dell'applicazione del Semestre europeo, che appare ulteriormente indebolito dai progressi deboli e dalla riluttanza della Commissione a implementarlo in modo completo. Ciò solleva dubbi sia sull'efficacia che sulla legittimità dello strumento. Gli Autori concludono sostenendo che la difesa dello Stato di diritto, attraverso le opportunità offerte dal Semestre europeo, rimane un processo in corso. (p. 201)

Cristina Fasone e Marta Simoncini analizzano e ricostruiscono l'uso crescente della condizionalità da parte dell'Unione Europea come strumento di *governance*, specialmente a partire dalla crisi dell'Eurozona. Le Autrici si concentrano poi sull'attuazione e sull'evoluzione dei regimi di condizionalità nel contesto del *Next Generation EU* (NGEU) e del *Recovery and Resilience Facility*. La previsione di specifici regimi di condizionalità risponde alla necessità dell'Unione Europea di garantire il corretto funzionamento delle istituzioni nazionali, sia attraverso la protezione degli interessi finanziari che per il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione. In questo quadro, lo stato di diritto diventa non solo un obiettivo politico, ma anche uno *standard* per l'allocatione dei fondi. La condizionalità viene vista quindi, come uno strumento particolarmente efficace per la salvaguardia dello stato di diritto, dimostrandosi una leva economica formidabile (p.220). Nonostante i molteplici vantaggi derivanti dalla spesa condizionata, tale approccio può dare origine a dissensi che ne possono influenzare la credibilità. In particolare, le lacune in materia di trasparenza riguardo le decisioni della Commissione europea sono una delle principali critiche mosse al sistema.

Dora Hegedus e Thomas Christiansen, guidano l'analisi della condizionalità offrendo una panoramica sull'adozione e la prima attuazione del Regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto, che ha collegato e subordinato l'erogazione di risorse alla *performance* normativa degli Stati membri. In questo caso, le principali linee di frattura si sono tradotte in divergenze accademiche e interistituzionali durante tutto il processo legislativo. Il picco del dissenso è stato raggiunto a seguito dei risultati deludenti derivanti dalla prima applicazione del Regolamento nei confronti dell'Ungheria. Dinanzi alla sospensione di parte dei fondi, l'Ungheria non ha risposto nel modo atteso, dimostrando che l'utilizzo della condizionalità sulla spesa per difendere lo Stato di diritto nell'Unione potrebbe rimanere vulnerabile a interferenze politiche e potenziali ricatti.

Il *Recovery and Resilience Facility*, secondo la valutazione condotta da Nicola Lupo, si sta rivelando uno degli strumenti principali per affrontare i problemi dello Stato di diritto dell'Unione Europea. Questo strumento innovativo ha un notevole potenziale nel garantire

sia le priorità dell'Unione che degli Stati membri, basandosi su nuovo metodo di *governance*, in cui il versamento delle risorse finanziarie è condizionato al raggiungimento soddisfacente di specifici obiettivi. La previsione di tali meccanismi di condizionalità della spesa si dimostra idonea a produrre un impatto positivo anche negli Stati membri più riluttanti. Tuttavia, la principale critica sollevata dall'Autore riguarda il coordinamento tra il periodo di attuazione del *Recovery and Resilience Facility* e i cicli politici-elettorali nazionali, potrebbe compromettere l'efficacia complessiva dello strumento.

Infine, Kati Cseres esplora il ruolo del diritto della concorrenza nell'Unione europea come strumento di difesa dello Stato di diritto. In particolare, l'Autrice evidenzia l'interconnessione tra un mercato competitivo e la promozione della democrazia. In tal senso, la concorrenza non è solo un elemento economico, ma rappresenta una vera e propria istituzione di un sistema democratico. Infatti, mantenere sotto controllo la concentrazione del potere economico è essenziale non solo per garantire la libertà di mercato, ma anche per proteggere le libertà individuali e i diritti fondamentali e per garantire l'integrità delle istituzioni democratiche. Pertanto, il diritto della concorrenza agisce contro l'erosione dello stato di diritto.

Nel capitolo conclusivo del volume, Cristina Fasone fornisce una sintesi delle principali tendenze emerse dall'analisi degli strumenti di tutela dello Stato di diritto adottati dall'Unione europea. La prima tendenza è la proliferazione di strumenti sia diretti che indiretti per la protezione dello Stato di diritto. Sebbene il numero di strumenti sia aumentato, la loro efficacia non è aumentata in modo proporzionale. Anzi, l'incremento di tali strumenti non è riuscito a contrastare il deterioramento continuo dello Stato di diritto all'interno dell'Unione. La seconda tendenza riguarda la confusione derivante da questa proliferazione. In particolare, si è osservato come l'Unione Europea abbia contribuito alla sovrapposizione degli strumenti esistenti, senza una chiara definizione delle loro relazioni reciproche. La terza tendenza evidenzia una linea di confine sempre più sottile tra le tre categorie di strumenti esistenti: preventivi, attuativi e correttivi/sanzionatori. La mancanza di chiarezza ha creato un quadro in cui è difficile discernere non solo quale strumento sia il più adatto da utilizzare ma anche quando sia il momento giusto per applicarlo.

Infine, l'Autrice evidenzia come la presunta gerarchia tra gli strumenti di *hard law* e *soft law*, sia più apparente che reale. Nonostante alcuni strumenti, come l'articolo 7 TUE, siano giuridicamente vincolanti, la loro applicazione pratica ha mostrato che, non sono sufficienti a risolvere le carenze legate allo stato di diritto. Fasone conclude confermando l'interconnessione e la complementarità degli strumenti esistenti, che non agiscano in modo isolato bensì in relazione tra loro dato che nessuno di essi è in grado di fornire singolarmente una soluzione concreta ai problemi legati alla protezione dello stato di diritto. L'Autrice invita quindi a riflettere sulla necessità di rivedere la struttura e l'applicazione di questi strumenti, affinché possano essere realmente efficaci nel contrastare il deterioramento democratico all'interno dell'Unione europea, e richiama l'attenzione sulla necessità di sviluppare un approccio più coordinato tra le varie politiche europee e in

particolar modo di rafforzare gli strumenti giuridici ed economici che hanno acquisito un ruolo centrale.

Alina Iulana Benea