



A.PIN, *Il rule of law come problema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 203*.

Il volume del Professore A. Pin prende in esame un tema notoriamente complesso e articolato come il *rule of law*, ripercorrendo la sua storia, la sua fortuna e quindi la sua espansione, arrivando a concepire la nozione non solo come risorsa, ma anche come problema costituzionale, attraverso alcuni snodi critici che hanno messo alla prova la sua integrità e adattabilità.

L'obiettivo è quello di sottolineare le potenzialità e le molteplici sfaccettature del termine inglese che raccoglie valori fondamentali come la certezza del diritto, l'uguaglianza individuale e la tutela giurisdizionale dei diritti. Tuttavia, come ci ricorda il titolo del libro, lo scopo è anche quello di imparare a riconoscere e definire i limiti della diffusa nozione.

La crescita dell'importanza dell'espressione all'interno del diritto costituzionale comparato e del diritto internazionale, ha fatto sì che, nel tempo, venissero associati al concetto di *rule of law* altri concetti, come *Etat du droit* e *Reichtstaat*. Si indentificano nel principio di *rule of law* i valori essenziali per l'ordinamento giuridico, tra cui quello della certezza del diritto, finendo per assumerlo a veicolo di valori giuridici universali e, quindi, a parametro di valutazione del grado di civiltà giuridica (pp. 14-15).

La conseguenza di questo successo è stata quella di rendere «incerti non solo i contorni, ma il nucleo e persino il funzionamento di tale nozione» (p. 14) con il risultato che, negli ultimi decenni non solo è cresciuta la complessità del concetto, ma anche l'urgenza di distinguerne i tratti essenziali (p. 16).

Con l'obiettivo di chiarire i contorni della nozione, la prima parte del volume permette al lettore di ripercorrere brevemente le fasi storiche del principio del *rule of law* e della sua formazione ed evoluzione, all'interno della realtà costituzionale in cui si inserisce. In questo, ruolo fondamentale è svolto da Albert Venn Dicey, padre dell'espressione, il quale ne descrive i contenuti, disegnandone dei contorni ancora oggi sottoposti a interpretazione.

Tra gli elementi fondanti inseriti da Dicey, nel XIX secolo, troviamo: la necessità di un regolare procedimento giudiziario per qualsiasi conseguenza giuridica su beni e persone, ossia una tutela giurisdizionale, il principio di «eguaglianza giuridica» sia sul piano dei diritti, sia in riferimento al giudice competente, e la tutela dei diritti individuali, già difesa dal *common law*, attraverso l'affermazione dell'esistenza di un *corpus* di diritti individuali, sostenuta dalla costituzione (p. 27).

* Contributo sottoposto a *peer review*.

A partire da Dicey la fortuna del concetto genererà una discussione continua sui contorni e sulle caratteristiche del *rule of law*. L'Autore effettua una distinzione fra tre grandi letture: l'approccio formalista, al quale si collega l'approccio procedurale e l'approccio sostanzialistico.

Il primo approccio, e in parte quindi anche il secondo, poiché nasce proprio dalle sue premesse, presentano una lettura contenuta della nozione di *rule of law*, soffermandosi sui caratteri strutturali del sistema giuridico e mettendo al centro la certezza del diritto (par 3.1). Si evidenzia quindi l'esigenza di un ordinamento stabile e prevedibile. Resta estraneo al concetto del *rule of law* in questi termini il sistema delle fonti del diritto, sia che esse siano prodotte attraverso un processo democratico, sia che siano frutto di un processo di carattere autoritario. Allo stesso modo non rileva neanche se l'ordinamento giuridico sia o meno destinato a tutelare i diritti delle persone, un elemento che verrà invece introdotto in seguito, dalla visione sostanzialistica.

Il filone formalista con Waldron introduce un nuovo elemento, creando la concezione procedurale: viene inserita l'idea di un apparato rimediale e giudiziario; il *rule of law* necessita di un sistema di corti indipendenti. A partire da questo momento, la nozione di *rule of law* insisterà molto sull'indipendenza dei giudici, alla quale si aggiungerà la necessità di un'uguaglianza di trattamento di fronte alla legge e la possibilità per ciascun cittadino di adire un giudice imparziale per la tutela dei propri interessi. Ancora non viene fatto riferimento a quali siano gli interessi da dover tutelare e bilanciare con gli altri (p. 33).

Alla lettura formalista e procedurale, Bingham aggiunge una serie di riflessioni, interpretando l'approccio sostanzialistico al *rule of law*. In primo luogo, l'ordinamento deve tutelare dei diritti – i diritti fondamentali – anche attraverso un apparato giurisdizionale in grado di far fronte agli eventuali abusi dell'autorità politica. Dunque, la struttura del *rule of law* si va arricchendo, dall'elemento della certezza del diritto, verso l'idea della tutela dei diritti.

Quest'idea non tollera l'ipotesi che all'interno dello stesso ordinamento si possano introdurre delle differenziazioni e dunque non contempla come alcune situazioni giuridiche soggettive possano ricevere un trattamento differenziato. In questo senso, non ha rilevanza il piano etico o religioso, ma esclusivamente quello individuale, si tratta, per tanto, di un'uguaglianza individuale, che non ha niente a che vedere con l'appartenenza o meno ad un gruppo.

Tra le riflessioni successive, sempre relative alla dimensione individuale del *rule of law*, l'elemento interessante aggiunto da Barber, secondo un approccio che considera il costituzionalismo che discende dal *rule of law*, è quello della concezione di individualizzata uguaglianza (p. 52), ossia l'ammissione di differenziazioni nel trattamento giuridico, al solo fine di alleviare le discriminazioni sociali di cui possono essere vittima le minoranze.

L'ottica è quella d'integrazione delle singole vedute dei cittadini affinché portino tutte beneficio allo Stato, in forza di un'attenzione al rapporto istituzioni-cittadino, che nasce proprio intorno ai principi del *rule of law* (p. 59).

In effetti, secondo l'Autore, se il *rule of law* era partito come l'obiettivo da raggiungere, grazie al quale erano state giustificate anche le politiche espansionistiche del primo Novecento, ora si trasforma in un elemento imprescindibile per lo sviluppo dei nuovi ordinamenti (p. 37). Una

convinzione rafforzata dall'adesione al *rule of law* del diritto internazionale e dalla centralità della nozione nel processo di integrazione europea.

La diffusione del concetto ha reso, pertanto, sempre più difficile stabilirne i contorni e la sua fluidità ne ha permesso applicazioni controverse.

Nel secondo capitolo del volume, viene messa in evidenza l'evoluzione del principio all'interno della compagine europea. In particolare, emerge, con molta chiarezza, il ruolo fondamentale svolto dai giudici nazionali, attraverso la loro disponibilità ad utilizzare il rinvio pregiudiziale per rivolgere questioni interpretative alla Corte di Giustizia, per poi disapplicare il diritto nazionale, aiutando l'integrazione con quello europeo.

Tuttavia, gli avvenimenti in Polonia e Ungheria, costituiscono un primo snodo critico per la tenuta del *rule of law* all'interno del sistema Europa e vengono sottolineati dall'Autore nel portare alla luce delle debolezze intrinseche: nei Paesi citati, il ricambio forzato dei giudici attraverso brusche sostituzioni e con decisioni discrezionali nel prolungarne invece il servizio o il pre-pensionamento, sembrano volte a minare la vitale connessione per la sopravvivenza del *rule of law* all'interno dell'Unione.

Poiché il sistema sanzionatorio non può che restare paralizzato, in quanto i due Stati impediscono vicendevolmente l'applicazione delle sanzioni, al fine di promuovere l'applicazione *del rule of law*, le istituzioni europee hanno subordinato l'accesso alle risorse contro la pandemia al rispetto del principio stesso, fornendo, contestualmente, una definizione del *rule of law*, come certezza del diritto, tutela della giustizia e separazione dei poteri, andando ulteriormente a costituire un momento di sintesi costituzionale, già in parte sottolineata dal dettato dell'articolo 2 TUE (p. 65).

Se l'UE appare quindi in grado di monitorare il rispetto del *rule of law*, non sembra di essere in grado di assicurarne l'applicazione (p. 88), esprimendosi più tramite persuasione che obblighi ed imposizioni (p. 71). Allo stesso tempo, la stessa Corte di Giustizia si è concentrata principalmente sulla protezione degli interessi economici (p. 75), mentre il condizionamento al finanziamento per la ripresa potrebbe apparire, nell'ottica dell'Autore, come poco efficiente e vagamente distortivo, all'interno del processo d'integrazione.

Secondo l'Autore, si rivela più che mai necessaria la creazione di strumenti rimediali che possano affiancare l'attività collaborativa e spontanea dei giudici nazionali, certamente vitale in un processo d'integrazione che deve poter essere volontario, ma che rischia di rimanere privo di tutela.

Il secondo laboratorio di prova per la tenuta del *rule of law* viene presentato nel capitolo terzo, dove l'Autore riprende la vicenda giuridica della Brexit.

Il caso evidenzia la problematicità del rapporto tra diritto internazionale e sovranità parlamentare, in particolare nell'ambito dei diritti. Questo poiché il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha comportato, secondo quanto stabilito proprio dalle sentenze *Miller*, la perdita di alcuni diritti acquisiti da parte dei cittadini britannici.

Il diritto internazionale, infatti, ha nel tempo acquisito sempre più spazio nel perimetro del *rule of law*, (p. 119) soprattutto nell'ambito della tutela dei diritti che ha caratterizzato l'affermazione di quest'ultimo a partire dagli anni successivi al secondo dopoguerra (p. 183). Contestualmente, la sovranità parlamentare rappresenta il fulcro centrale della Costituzione

britannica, nonché perno della riflessione di Dicey. All'epoca, infatti, l'influenza della sovranità parlamentare si distingueva dall'ambito della tutela dei diritti, protetta dal *common law*.

L'integrazione del Regno Unito ai sistemi sovranazionali ha comportato l'acquisizione di nuovi diritti per i cittadini britannici, riconducibili al diritto internazionale. Ciò ha riportato a galla il controverso rapporto tra sovranità parlamentare, diritto internazionale e diritti individuali, questi ultimi integrati ormai nel principio di *rule of law*.

Un caso di sintesi e di equilibrio, riportato dall'Autore, è rappresentato dallo *Human Rights Act del 1998*, che ha previsto un ruolo formalmente centrale per il Parlamento, permettendo un adeguamento agli impulsi di Strasburgo che passasse per *Westminster*.

Durante la vicenda Brexit, un primo snodo fondamentale è rappresentato dalla decisione della Corte nella sentenza *Miller*, di imporre un passaggio parlamentare per attivare la procedura di recesso dall'Unione, alla luce della perdita di diritti che avrebbe comportato l'uscita dall'Europa. In generale, tutta la vicenda Brexit è ascrivibile ad un tentativo di recupero della sovranità parlamentare che, almeno da un punto di vista sostanziale, aveva perso vigore già nel caso culminato nello *Human Rights Act* (p. 121).

Un'altra iniziativa di questo tipo è quella del Governo Johnson che, nel dicembre 2020, propone di agire in forza della sovranità parlamentare, attraverso un atto unilaterale, in contrapposizione a quanto stabilito dal Protocollo dell'Irlanda del Nord. Un'azione di questo tipo avrebbe comportato una deroga al diritto internazionale (p. 95), nonché un grave precedente. Perciò, sebbene mai messa in pratica, grazie al raggiungimento di un accordo, l'ipotesi ha aggiunto instabilità al precario equilibrio tra il principio del *rule of law*, in particolare il rispetto del diritto internazionale, e il principio della sovranità parlamentare.

Nell'ultimo capitolo l'Autore analizza scenari più lontani, che raccontano come, nel processo di ricostruzione dell'infrastruttura costituzionale di Iraq e Afghanistan, l'alleanza anglo-americana abbia tentato di far attecchire il principio di *rule of law*, in maniera simile a quanto sia avvenuto in Egitto, attraverso influenze e spinte occidentalizzanti (p. 59).

In generale, la resistenza mostrata da questi tre Paesi è stata interpretata come un tentativo di autoconservazione ma, nell'analisi dell'Autore, emergono alcuni punti di contatto tra le tre esperienze: in primo luogo, la presenza di una radicata disuguaglianza e pluralismo giuridico, caratterizzanti soprattutto il tessuto sociale afgano, e incompatibili con le premesse di uguaglianza di Dicey. Anche realtà meno composite, come l'Iraq, sono state caratterizzate da forze disgregatrici in particolare durante il regime di Saddam Hussein, mentre in Egitto la difficoltà è ascrivibile alla mancanza di unità dell'ordinamento, ancora più fragile e spinto da forze contrapposte dopo l'era di Mubarak (p. 140).

Un ulteriore elemento è costituito dal diverso rapporto dell'individuo con le istituzioni, che tende a svilupparsi attraverso la comunità di appartenenza, un elemento distintivo soprattutto del diritto musulmano (p. 142) che comporta una declinazione del principio di uguaglianza in termini collettivi e non individuali.

Questo ha delle conseguenze anche in merito al trattamento necessariamente distinto che i diversi gruppi etnici ricevono, gruppi che costituiscono l'ordinamento e che sono funzionali all'esistenza stessa di quest'ultimo (p. 145).

In definitiva, secondo l'Autore, il *rule of law* rimane «lontano, se non antitetico a culture, come quella mediorientale, che suddividono la sfera pubblica in aree giuridiche distinte, imperniate intorno all'elemento comunitario sia esso di caratterizzazione etica o religiosa» (p. 187) la sua applicazione, al di fuori di realtà con forti punti di contatto, rischia di apparire come una forzatura.

Attraverso queste ultime considerazioni l'Autore arriva alla conclusione che il *rule of law* possa configurarsi come un problema. Questo alla luce della necessità di un apparato politico e sociale il più possibile conforme ai suoi punti solidi, alla luce della mancanza di strumenti istituzionali che lo tutelino quando il sistema entra in difficoltà, come nel caso dell'Unione, e alla luce dei suoi limiti nei rapporti con altri principi costituzionali- vedi la sovranità parlamentare- che lasciano intendere delle zone grigie e conflittuali e che, probabilmente, non troveranno mai una soluzione definitiva.

Ciononostante, il libro riesce a fornire un'immagine chiara del principio del *rule of law* che attraverso la critica diventa più riconoscibile al lettore. L'Autore, infatti, non si concentra sulla circoscrizione di un termine che difficilmente può essere tradotto, in quanto figlio di un sistema non abituato a definire, ma analizza le conseguenze della sua applicazione in situazioni tangibili. Evidentemente, il volume è denso di riferimenti, ma anche grazie alla sua sintesi riesce ad individuare degli elementi di riflessione puntali, lasciando aperto un dibattito sul nostro sistema di valori, sulla necessità di ricordarne la contingenza nell'assumerli a modello e sull'importanza di saperli difendere, ancora prima di cercare di esportarli.

Valeria Vanacore