



**E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, pp. 287\*.**

**I**l volume monografico *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia* di Entela Cukani, ricercatrice di diritto pubblico comparato all'Università del Salento, muove da una constatazione di fatto ampiamente denunciata in sede sia dottrinale che politica: la crisi dello Stato di diritto in alcuni Paesi all'interno dello spazio giuridico europeo e il suo rapporto con la condizionalità interna ed esterna ai confini europei.

L'opera, dunque, si presenta come una valida e attenta ricostruzione sistemica del concetto di *rule of law* e condizionalità servente a definire le coordinate principali della ricerca, volta a delineare le caratteristiche principali delle derive illiberali di due Paesi europei (Ungheria e Polonia) e di un Paese non europeo (Turchia). L'obiettivo è quello di offrire al lettore una visuale concreta e dinamica delle attuali tendenze in atto in questi Paesi che l'Autrice definisce di "giustizia illiberale".

Già in premessa allo studio viene ben chiarita la significativa importanza dello Stato di diritto, come patrimonio irrinunciabile europeo e garanzia assoluta dei diritti fondamentali. Per tale ragione, la condizionalità ha rappresentato – e continua a rappresentare – il canale privilegiato dei rapporti tra Unione Europea e Stati candidati. Nelle relazioni esterne l'UE promuove, attraverso le condizionalità, il complesso dei principi e valori europei (elencati encomiabilmente nell'art. 2 TUE) che danno forma al modello di democrazia liberaldemocratica.

In questo senso, la *rule of law* si atteggia, insomma, ad un complesso di garanzie volte al temperamento del potere e si lega a doppio filo con il concetto di costituzionalismo, prevedendo *latu sensu*: 1) la presenza di una Costituzione rigida; 2) indipendenza del potere giudiziario da ogni forma di influenza politica; 3) garanzia dei diritti fondamentali attraverso una Corte costituzionale in grado di tutelare l'individuo da ogni forma di lesione. Questi elementi rappresentano il patrimonio comune a tutti gli Stati membri e si ergono a parametro per

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

valutare da un lato se un Paese ha il potenziale per potere entrare a fare parte dell'UE e dall'altro, per "monitorare" lo stato di salute delle democrazie di alcuni Paesi membri, tra cui ad esempio Ungheria e Polonia.

L'Autrice declina il rapporto tra condizionalità e *rule of law* lungo due direttrici di ricerca: la prima attraversa la contrapposizione tra istituzioni europee e Ungheria e Polonia, analizzando da vicino l'involuzione del sistema giudiziario interno a seguito delle riforme costituzionali approvate negli ultimi anni, che hanno radicalmente fornito ai due Paesi oggetto di indagine un assetto illiberale; sul secondo versante, invece, l'A. analizza il caso dell'assetto istituzionale della Turchia per definire da vicino, nella prospettiva della condizionalità dell'adesione europea, le modalità adoperate dall'Unione per valutare l'idoneità dell'assetto democratico e costituzionale del Paese candidato con i valori e i principi fondanti dell'UE.

Ne consegue una ricerca encomiabile che si cercherà di approfondire adeguatamente nel corso della presente recensione.

Muovendo dal ruolo della giustizia costituzionale nelle democrazie liberaldemocratiche, approfondito attraverso una rigorosa analisi del conflitto tra Kelsen e Schmitt sul tema del rapporto tra giustizia e pluralismo nelle Costituzioni moderne, lo studio di Entela Cukani si pone l'obiettivo principale di delineare il rapporto tra condizionalità europea e giustizia illiberale *from outside to inside* all'Unione Europea, che da diversi anni mina le fondamenta del costituzionalismo liberaldemocratico. Tali dinamiche, definite anche «*democratic backsliding*» o «*democratic erosion*», destano a livello europeo molta preoccupazione, anche perché sono dotate di una virulenta forza espansiva che ha portato Paesi vicini a seguire le medesime tendenze involutive (vedi, ad esempio, il caso della Romania).

Il volume si compone di quattro capitoli, di cui l'ultimo è interamente dedicato alle considerazioni conclusive. I capitoli sono organizzati all'interno del saggio monografico nel seguente modo: il primo ruota interamente attorno alla dinamica della condizionalità economica europea, partendo dalle origini sino ad arrivare alla costituzionalizzazione della condizionalità in ambito interno all'Unione; il secondo capitolo, suddiviso in sezioni per ogni Paese, si concentra sull'analisi e sulla evoluzione dei sistemi di giustizia in Ungheria, Polonia e Turchia, con un efficace metodo storico-comparativo che permette all'Autrice di collocare l'analisi all'interno di un particolare contesto ideologico di riferimento; il terzo capitolo, strettamente connesso al precedente, analizza da vicino gli strumenti (politici e giuridici) di cui dispongono le istituzioni europee per contrastare le tendenze involutive illiberali degli ordinamenti oggetto di analisi, connotate da un poderoso controllo del potere politico su quello giudiziario. Il quarto e ultimo capitolo è invece dedicato alle riflessioni conclusive, in cui l'A. denuncia l'assenza di effettivi ed efficaci poteri federali che sono intimamente connessi, ad avviso dello scrivente, all'espansione del modello di "giustizia illiberale" *inside* all'Unione.

Di seguito si proverà a esaminare, in maniera quanto più esaustiva, i contenuti principali riscontrati nei singoli capitoli sopra brevemente esposti.

Nel merito, dunque, il primo capitolo, avente ad oggetto la ricostruzione in chiave diacronica del concetto e della portata della condizionalità europea, quale strumento di disseminazione dei valori europei di democrazia, permette al lettore anche meno esperto di ripercorrere le

principali tappe evolutive della condizionalità e di come essa sia divenuta, nel corso degli anni, sempre più imprescindibile nei rapporti tra istituzioni europee e Paesi membri.

Partendo dalle origini, in generale, della condizionalità quale strumento dal carattere squisitamente politico, «in base al quale si subordina la concessione di incentivi di natura economica, finanziaria e politica al soddisfacimento di determinati criteri da parte degli Stati riceventi» (p. 27), l'A. si sofferma sulla distinzione tra due tipi di condizionalità: la prima positiva, riconducibile al riconoscimento di una serie di benefici finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi condizionanti; una seconda negativa che prevede l'attivazione di clausole sanzionatorie, qualora lo Stato beneficiario venga meno agli accordi prestabiliti.

Dopo una breve, quanto esaustiva, ricostruzione del principio della condizionalità nell'ambito del Piano Marshall e della c.d. dottrina Truman, in cui gli aiuti finanziari erano strettamente connessi alla creazione di uno spazio di libertà, pace e sicurezza contrapposto ai paesi del blocco sovietico, Cukani si sofferma sulla ricostruzione del principio di condizionalità in ambito europeo.

L'analisi diacronica risulta di grande rilievo per comprendere i passi compiuti dall'Unione con riferimento alla condizionalità. L'A. ripercorre tutti gli strumenti convenzionali che dal 1975 (*Lomé I*) e, più nel dettaglio, a partire dagli anni '90, hanno subordinato la concessione di sussidi economici al rispetto dei diritti umani prima e dello Stato di diritto successivamente.

L'Autrice nel corso del primo capitolo riconosce, anche grazie al supporto di un notevole apparato bibliografico, l'importanza della condizionalità per gli interessi strategici ed economici dell'Unione, ricordando come proprio l'art. 3, co. 4 del TUE, incentiva e promuove la circolazione del modello liberaldemocratico. Orbene, dal principio di condizionalità deriverebbe la posizione dell'UE quale «attore globale» (p. 33) in grado di disseminare i valori europei servente al tempo stesso a garantire la stabilità interna europea.

Il principio di condizionalità, inoltre, non è adoperato *sic et simpliciter* in ogni forma di relazione esterna. A tal proposito, infatti, l'A. distingue due forme di condizionalità: la condizionalità definita della «futura adesione» e la condizionalità con i Paesi esterni regolata dall'art. 21 TUE (compresi i Paesi limitrofi).

Il primo tipo di condizionalità merita maggiore attenzione, se non altro, perché è quella che nel corso degli anni ha subito le più importanti evoluzioni. Per i Paesi «aspiranti membri», infatti, la condizionalità è stata sottoposta a una serie di rigidi criteri formali (definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993), tra cui il criterio politico, economico e dell'*acquis communautaire*, definito dall'A. come «l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria» (p. 37). Di grande pregio scientifico, assolutamente condivisibile, lo sguardo di insieme fornito da Entela Cukani dei complessivi rapporti (interni ed esterni) europei, i quali risultano intimamente connessi alla *governance* economica europea. Nello specifico, si ritiene che il processo di europeizzazione e di promozione dei valori europei, visto con la lente del funzionalismo e del neo-funzionalismo, innesca virtuosi processi di interdipendenza.

Rimandando alla monografia per i dovuti approfondimenti circa l'evoluzione della condizionalità europea in rapporto agli Stati terzi (quelli cioè non interessati a fare parte dell'UE), si ritiene necessario, in questa sede, dare conto della condizionalità europea di adesione a partire dai primi allargamenti. Questo ci consentirà di comprendere le attuali dinamiche di *democratic blaksliding*.

La prima stagione di adesione all'Unione europea, risalente agli anni '60 con l'ingresso del Regno Unito, si caratterizzava per una condizionalità che potremmo definire *ex post*. L'allora Comunità Europea prevedeva infatti, in questa prima fase embrionale di allargamento, che il Paese si adeguasse solo successivamente agli obblighi e ai diritti europei, concedendogli un adeguato spazio di tempo.

A partire dalla seconda metà degli anni '70, con l'ingresso dei Paesi fuoriusciti dai regimi autoritari (Grecia, Spagna e Portogallo), si ha un cambio di rotta; vengono definite, infatti, nuove clausole con cui si condiziona l'ingresso dei suddetti Paesi al rispetto dei diritti fondamentali. Tuttavia, tale condizionalità è esercitata dalle istituzioni europee solo attraverso un controllo esclusivamente formale, riconducibile all'approvazione di nuove Costituzioni rigide post-regime autoritario. Non abbiamo ancora, quindi, controlli certosini volti a verificare effettivamente che in quei Paesi vi fosse un reale e concreto rispetto dei diritti fondamentali. Lo stesso discorso vale per l'allargamento degli anni '90 (Austria, Svezia, Norvegia), in cui il controllo è incentrato su valutazioni che attengono prevalentemente la sfera economica (p. 54).

Un decisivo passo in avanti, come ampiamente documentato all'interno del saggio, si ha a partire dalla firma del Trattato di Maastricht nel 1992, che ha inaugurato l'inizio di un'Unione politica. Tale periodo coincide, come è noto, con la fuoriuscita dall'ex blocco comunista dei paesi dell'Est Europa e, quindi, con il c.d. "quinto allargamento" (p. 55). L'avvio dell'ingresso di questi Paesi è stato contraddistinto da una spinta in avanti della condizionalità europea. Le Conclusioni di Copenaghen del 1993, infatti, vanno nella direzione di un controllo più incisivo, già in fase di preadesione, delle Istituzioni europee verso i paesi candidati. Uno scrutinio che valuta se il Paese rispetti i tre criteri sopracitati, cioè quello economico, politico e dell'*acquis* comunitario in fase di preadesione, condizionando i sussidi economici e il relativo supporto tecnico al rispetto dei principi democratico-liberali.

L'Autrice, a questo punto dell'analisi, muovendo da una autorevole dottrina (come De Vergottini e Mezzetti) sulla nota distinzione tra transizioni «formali» e «sostanziali» (p. 59), conduce a una prima importante conclusione servente alla trattazione empirica dei successivi capitoli e quindi che si è trattato di transizioni che a partire dagli anni '90 hanno consacrato in Carte costituzionali principi e valori europei dal sapore complessivamente formali.

Il primo capitolo si chiude con un importante paragrafo interamente dedicato alla "costituzionalizzazione" della condizionalità economico-finanziaria a partire dalla crisi del 2008.

L'Autrice, tra i tanti spunti di riflessioni e in connessione con l'approvazione nel 2012 del Meccanismo europeo di stabilità, evidenzia come a partire da questo momento, la condizionalità economica sia divenuta un elemento strutturale della *governance* economica europea, che ha prodotto cessioni di notevoli quote di sovranità dei Paesi maggiormente colpiti

dalla crisi, introducendo, sostiene Cukani, «un rilevante fattore di simmetria in una costruzione che fino a quel momento si reggeva sulla eguale sovranità degli Stati membri» (p. 76). Tale dinamica ha prodotto, all'interno dei confini europei, una situazione di parallelismo tra Stati che maggiormente hanno retto l'urto della crisi (*winners*) e Stati in *bail out* (*losers*) che avendo chiesto assistenza finanziaria si sono trovati «costretti», sotto una severa sorveglianza, ad attuare misure di *austerity* con pesanti ricadute sull'effettiva garanzia dei diritti sociali.

Da questo punto di vista risulta -a nostro avviso- condivisibile l'idea secondo cui nella gestione della crisi del 2008 e del 2012 sia prevalsa, in seno all'Unione Europea, una logica volta a tutelare gli interessi finanziari a detrimento della *Eu rule of law*, della sovranità statale e dei diritti fondamentali.

Il secondo capitolo dell'opera, intitolato *Dall'Europeanization tramite la condizionalità dell'adesione alle c.d. "democrazie illiberali": i casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, in piena continuità e armonia con il primo capitolo, indaga l'involuzione "illiberale" dei sistemi di giustizia dei suddetti Paesi, evidenziando come lo studio di questi sistemi «funga da cartina di tornasole sia per l'intero processo di transizione costituzionale e democratica dei singoli ordinamenti, sia per testare successi e insuccessi della condizionalità europea di adesione» (p. 96).

Il metodo scientifico adoperato dall'A. nel presente capitolo è quello del *system approach* ripreso dal pensiero di Jaakko Husa. Lo studio, dunque, dei sistemi di giustizia negli ordinamenti in esame non trascura il contesto ideologico di riferimento, in quanto, sostiene ragionevolmente l'Autrice, separare l'analisi dal quadro ideologico di riferimento «renderebbe impossibile cogliere le sfumature del rapporto tra la sfera giuridica e quella politica» (p. 96).

Lo studio critico della torsione illiberale dei sistemi di giustizia dell'Ungheria e della Polonia, da un lato, e della Turchia dall'altro, evidenzia come a partire dal "quinto allargamento", l'Unione si sia adoperata per irrigidire e rendere più incisivi i parametri di valutazione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei sistemi di giustizia, ritenuti formante imprescindibile della forma di Stato liberaldemocratica.

All'interno del secondo capitolo, l'Autrice ripercorre in tre distinte sezioni le vicende che hanno condotto via via alla retrogressione costituzionale di Ungheria, Polonia e Turchia; tre ordinamenti che sebbene, come già accennato, si collocano in contesti storico-ideologici differenti, possono essere ascritti all'interno del modello di «democrazia illiberale».

La prima sezione è dedicata all'analisi dell'ordinamento magiaro. L'Autrice, dopo avere ripercorso minuziosamente tutte le più importanti tappe storico-costituzionali dell'evoluzione del potere giudiziario e della giustizia costituzionale, si concentra sulle dinamiche politiche che hanno provocato l'ascesa al potere di Viktor Orbán.

A partire dalla caduta del regime comunista, l'ordinamento ungherese ha seguito una transizione democratica senza l'adozione formale di una Costituzione nuova. Infatti, i maggiori partiti politici del Paese, riuniti attorno a diverse Tavole rotonde, hanno preferito mantenere la Carta fondamentale del 1949, dando però avvio a un processo di revisione che ha previsto la strada della democrazia. Le revisioni successive al 1989 hanno assicurato al Paese magiaro un

ordinamento basato su elezioni libere, sulla tutela dei diritti fondamentali e su un sistema di *check and balance* efficiente.

Nonostante l'encomiabile processo di transizione democratica post-comunista, a partire dal 2010 l'ordinamento magiaro si è gradualmente allontanato, come testimoniato da Entela Cukani, dagli standards previsti dal costituzionalismo e dall'*acquis* comunitario che lo avevano fatto diventare membro dell'Unione nel 2004. La vittoria elettorale della coalizione di destra, guidata dal leader Orbán, ha immediatamente dato seguito a una serie di riforme, culminate con l'adozione della nuova Legge Fondamentale nel 2011, tutte volte a dare forma concreta alla c.d. «democrazia illiberale», intesa come «la realizzazione di un sistema politico nel quale i valori conservatori della patria e dell'identità culturale hanno la precedenza sull'identità individuale» (p. 113).

Ne è conseguita una progressiva erosione dei principi fondanti lo Stato liberaldemocratico, che hanno indebolito il principio della separazione dei poteri, spostando l'ago della bilancia a favore dell'Esecutivo e ridotto al minimo il corretto funzionamento dei pesi e contrappesi istituzionali.

La consegna dei 2/3 dei seggi del Parlamento monocamerale al partito FIDESZ alle elezioni del 2010 ha inaugurato la stagione illiberale di Orbán, slegando di fatto l'ordinamento da ogni tipo di garanzia istituzionale nei confronti della maggioranza politica.

Prima l'approvazione delle leggi cardinali e, poi, l'approvazione nel 2012 della nuova "Legge fondamentale" hanno dirottato il Paese verso un nuovo scenario costituzionale, caratterizzato da una Corte costituzionale svilita *in toto* delle sue funzioni di garanzia e da una magistratura strettamente controllata dal potere politico.

La cattura politica della Corte costituzionale, nella forma di *court packing*, ha rappresentato uno dei primi passi compiuti dalla destra illiberale di FIDESZ all'indomani della vittoria del 2010. Importanti modifiche di ordine sistemico, tratteggiate dall'A. in un apposito paragrafo, hanno riguardato la composizione dell'organo (da 11 a 15 membri), le modalità di nomina dei suoi membri e le sue competenze. I giudici della Corte costituzionale vengono adesso nominati da una apposita Commissione non più formata da un membro per ogni forza politica presente in Parlamento, ma solo «dai deputati dei partiti rappresentati in Parlamento, proporzionalmente al loro peso in Parlamento» (p. 119). Un meccanismo quest'ultimo che ha permesso a FIDESZ, che detiene la maggioranza dei 2/3 in Parlamento, di avere il pieno controllo politico della Consulta e di ridimensionare fortemente il suo ruolo.

Si tratta, in definitiva, di un ordinamento in cui la maggioranza parlamentare è riuscita man mano a dominare l'edificio costituzionale e imporre l'indirizzo politico di maggioranza con paurose riforme costituzionali che, *de facto*, legittimano il potere politico di Orbán e rendono i diritti fondamentali indifendibili.

L'analisi dell'ordinamento polacco segue la stessa impostazione metodologica dell'ordinamento magiaro. L'Autrice, quindi, dopo avere ripercorso le radici storico-culturali del Paese e dopo essersi soffermata, nello specifico, al periodo della c.d. sovietizzazione delle istituzioni e del potere giudiziario che, in coerenza con il *soviet model*, dipendeva dall'autorità

politica e da questo era capillarmente controllato, analizza tutti i passaggi più importanti che hanno dirottato la Polonia verso il regime illiberale.

In Polonia, a differenza dell'Ungheria, nel 1997 venne approvata, dopo una lunga fase di gestazione e all'esito di un procedimento referendario, una nuova Costituzione democratica fondata sui principi dello Stato di diritto, della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura dal dominio politico. La Costituzione del 1997 consegnò al Paese un assetto democratico e di garanzia rilevanti; venne, infatti, rafforzato il ruolo del Tribunale costituzionale (istituito già nel 1982 con funzioni molto limitate) idoneo ad esercitare un controllo sia in via astratta che preventiva, senza la possibilità per il *Sejm* di esercitare il diritto di veto e venne sancita l'indipendenza dei Tribunali e dei giudici rispetto agli altri poteri dello Stato.

In segno di rottura con il passato, alla nuova Corte costituzionale si riservò un ruolo di garanzia mai riconosciuto fino ad allora. Sotto questo punto di vista, venne ampliata la gamma dei soggetti legittimati a ricorrervi, prevedendo l'accesso diretto dinanzi alla Corte da parte del Presidente della Repubblica e dell'opposizione parlamentare e la possibilità del ricorso individuale da parte dei cittadini.

Una apposita Legge venne approvata lo stesso giorno di entrata in vigore della Costituzione del 1997, volta a regolare composizione (15 membri) e durata del mandato (9 anni senza la possibilità di rielezione), sì da evitare che l'elezione dei giudici possa coincidere con quella dei membri del *Sejm*. Venne prevista, sempre in segno di rottura con il passato, una maggioranza assoluta e non più relativa da parte del *Sejm* per l'elezione dei giudici della Corte.

Dopo una breve parentesi che va dal 2005 al 2007, con l'ingresso in Parlamento, a partire dal 2015, del movimento di contestazione PiS, guidato dal leader carismatico Jaroslaw Kazynski, ha inizio quel processo che l'Autrice nel paragrafo 5 denomina di «trasfigurazione dell'indipendenza del potere giudiziario» (p. 140). Il movimento politico PiS, come autorevolmente sostenuto in dottrina, afferma il proprio dominio politico in polemica contro la transizione dal regime comunista al regime democratico e si pone l'obiettivo di instaurare una «quarta repubblica polacca» [il richiamo è al saggio di G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *dpce/online*, 4/2020].

Il 2015, come accennato, è l'anno di svolta per il PiS, che riesce a conquistare la maggioranza dei seggi in Parlamento. A differenza dell'Ungheria, però, il movimento politico PiS non ottiene il *quorum* dei 2/3 utile per modificare la Costituzione in senso illiberale. Tuttavia, l'analisi di Entela Cukani dimostra come con una serie di modifiche legislative, «pur rimanendo intatta la Costituzione, nell'ordinamento polacco si è interamente riformata l'amministrazione della giustizia, risultando il quadro finale molto distante dalle previsioni ancora in vigore della Carta fondamentale» (p. 143).

Da una parte si è provveduto a dominare l'organo di giustizia costituzionale attraverso leggi che hanno permesso di designare giudici favorevoli all'indirizzo politico del PiS e, dall'altra parte, sempre in coerenza con una logica di «giustizia illiberale», la Corte suprema e il Consiglio nazionale della Magistratura sono stati sottoposti al pieno dominio politico.

L'analisi critica condotta da Cukani evidenzia plasticamente come il dominio politico sugli organi di garanzia costituzionale non necessiti di modifiche costituzionali volte a legittimare la maggioranza. Bastano anche modifiche legislative a mutare il quadro costituzionale di un Paese, financo a mutarne la forma di Stato in senso illiberale.

L'ultima parte del capitolo tratteggia i caratteri dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale turco; ordinamento, quest'ultimo, caratterizzato da una "doppia anima" (p. 155) per il fatto di contenere al suo interno elementi della civiltà cristiana e della cultura musulmana.

L'Autrice, dopo una attenta ricostruzione storica del costituzionalismo turco del 1982, si sofferma sulle tendenze che, a partire dall'ascesa al potere del movimento di Erdogan nel 2002, hanno trasformato l'impianto costituzionale secondo il prototipo della democrazia illiberale. A tal proposito, l'Autrice ci tiene a ribadire che «nel caso della Turchia vi è una chiara etero e autoidentificazione della natura che tale ordinamento ha assunto negli ultimi anni all'interno della categoria delle c.d. "democrazie illiberali" (p. 161).

Più nel dettaglio, Entela Cukani sottolinea le tre principali riforme costituzionali avanzate dal capo carismatico del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (AKP), che hanno dato forma ad un assetto antidemocratico: la prima nel 2007, seguita dalla riforma del 2010 e, infine, quella del 2017.

Tali riforme hanno consegnato al Paese una forma di Stato "presidenziale" accompagnata dalla mancanza di adeguate garanzie costituzionali, che è finita «per privilegiare una spropositata concentrazione del potere nelle mani di un *leader* carismatico» (p. 165), sradicando quei valori del Kemalismo ampiamente riconosciuti nella Costituzione del 1982.

Solo formalmente l'indipendenza e l'inamovibilità dei giudici sono rimasti inalterati a seguito, soprattutto, di un preminente controllo politico sul Consiglio supremo dei giudici e dei pubblici ministeri, mentre il ruolo di garanzia della Corte costituzionale è stato in gran parte svilito rispetto all'assetto originario. Infatti, l'A. evidenzia come, da un lato, l'eliminazione delle corti militari poste a presidio dei valori del kemalismo e, dall'altro, il mutamento del procedimento di nomina dei giudici costituzionali (ora ad esclusivo appannaggio del Presidente della Repubblica e della sua maggioranza) abbiamo legato intimamente il potere politico alle garanzie costituzionali, dando pienamente forma e sostanza al modello illiberale.

*Giustizia illiberale e reazioni europee* è il titolo del III capitolo di cui si compone l'opera di Entela Cukani. L'obiettivo posto dall'Autrice, in questo capitolo, è quello di mettere in relazione gli strumenti giuridici e politici a disposizione delle istituzioni europee per reagire alle derive illiberali di Ungheria e Polonia e della Turchia.

Orbene, se è vero, come ampiamente dimostrato, che il rispetto dello Stato di diritto e, più nello specifico, della garanzia dell'indipendenza e della inamovibilità dei giudici rappresentano il formante del Costituzionalismo liberal-democratico, risulta di fondamentale importanza analizzare, nel concreto, la «cassetta degli attrezzi» adoperata dalle istituzioni europee per fronteggiare le torsioni illiberali.

Dall'analisi sino a qui proposta da Cukani emerge con evidenza come lo Stato di diritto e il rispetto di uno dei suoi principi cardine, l'indipendenza del potere giudiziario, rappresentino la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale contemporanea.

Questa consapevolezza conduce l'Autrice, nel corso del terzo capitolo, a riflettere sugli strumenti utili a porre un argine alle pericolose violazioni realizzate negli ultimi anni.

Un primo gruppo di strumenti può essere individuato in tutte quelle procedure di natura squisitamente politica tra gli organi di vertice UE – in particolare la Commissione europea – e i singoli Paesi. Tra questi rientra il *Quadro per rafforzare lo stato di diritto* adottato nel 2014, il quale si presenta come un valido (seppur debole) strumento di *pressing* politico-istituzionale volto a dissuadere, tramite Raccomandazioni, gli Stati membri dal perpetuare misure lesive della *Rule of Law*. Un secondo strumento, definito con la locuzione “*nuclear option*”, è quello definito dall'art. 7(1) del TUE. Ritenuto dall'Autrice come uno «strumento di natura eccezionale» (p. 180), esso consente alla Commissione di attivare un canale di mediazione e di confronto attivo allorché «uno Stato presenti un evidente rischio di violazione grave dei valori di all'art. 2 [TUE]» (cfr. art. 7 TUE). In tale circostanza, il Consiglio europeo è tenuto ad ascoltare le ragioni dello Stato interessato. Il 2° paragrafo dell'art. 7, invece, prescrive un meccanismo di tipo sanzionatorio, prevedendo la possibilità di sospendere a maggioranza qualificata i diritti nascenti dall'adesione, previo accertamento con voto unanime del Consiglio. Quest'ultimo strumento, come ampiamente tratteggiato nei paragrafi 3 e 4, è stato adoperato in sole due occasioni: nel 2017 da parte della Commissione nei confronti della Polonia (*com. Comm. Eur. COM (2017) 835 final*) e nel 2018 da parte del Parlamento contro l'Ungheria (*ris. Parlam. Eur. P8\_TA (2018)0340*).

Sebbene lo strumento sanzionatorio a norma del par. 2 e 3 dell'art. 7 TUE si sia rivelato più incisivo rispetto agli strumenti di *moral suasion*, dalla lettura del saggio di Entela Cukani è evidente che tale meccanismo abbia presentato notevoli difficoltà, in quanto la regola dell'unanimità favorisce vicendevolmente i due Paesi coinvolti nelle palesi violazioni dello Stato di diritto ponendo, di fatto, il Consiglio in una situazione di stallo.

Con riferimento agli strumenti giurisdizionali previsti per la difesa dello Stato di diritto, l'Autrice interpreta le vicende giurisprudenziali, citando autorevole dottrina, «come un nuovo momento costituzionale per lo stato di diritto europeo» (p. 199). Grazie agli artt. 258 e 259 TFUE, infatti, tanto i singoli Stati quanto la Commissione europea possono attivare in seno alla Corte di giustizia una procedura di infrazione contro qualsiasi Stato che abbia violato uno degli obblighi previsti dai Trattati.

Inoltre, il rinvio pregiudiziale ex art. 267 permette ai singoli Stati di adire la Corte di giustizia in via preventiva sull'interpretazione dei caratteri dello Stato di diritto. L'A. ricorda come questo strumento ha visto protagonista la Polonia nel celebre caso LM ampiamente trattato all'interno del paragrafo 3.1 del terzo capitolo. L'analisi del caso LM permette al lettore di riflettere sul ruolo dei giudici nazionali nella difesa dello Stato di diritto. A seguire, l'Autrice passa in rassegna in un apposito paragrafo (3.2.) tutti i deferimenti ex art. 258 TFUE della Polonia alla CGUE contro tutte quelle misure legislative che, in varia misura, minavano l'indipendenza della Corte suprema in palese violazione con l'art. 19 (1) TUE e l'art. 49 della Carta europea dei diritti fondamentali.

Le importanti pronunce di condanna della Polonia da parte della CGUE – a cui si rimanda al testo per i dovuti approfondimenti – conducono a due importanti conclusioni, che in questa

sede meritano di essere evidenziati: la prima che in seguito a una interpretazione estensiva dell'art. 19 TUE, si viene a concretizzare lo Stato di diritto affermato dall'art. 2 TUE, ben potendo giudici nazionali e Corte «garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri» ( Cfr. CGUE, sentenza Commissione/Polonia (C-619/18); la seconda che sebbene gli Stati siano legittimati a configurare come meglio credono l'intero apparato della giustizia, quest'ultimo non può porsi in violazione degli obblighi derivanti dal diritto europeo..

L'ultimo paragrafo del terzo capitolo è, infine, interamente dedicato alle reazioni delle istituzioni europee nei confronti della Turchia. L'Autrice, in particolare, si sofferma su tutti i Reports annuali stilati dalla Commissione che evidenziano come l'ordinamento turco abbia subito una forte involuzione illiberale (si pensi ai diritti fondamentali, all'indipendenza della magistratura e al funzionamento in generale del sistema sanitario).

La ricerca condotta dall'A. dimostra che il dialogo Turchia-Europa ha risentito molto delle aporie del “quinto allargamento” definito, a ragione, troppo frettoloso (p. 217), permettendo allo stesso tempo all'UE di rafforzare la condizionalità europea di adesione negativa, volta a garantire in maniera emblematica i valori sanciti dall'art. 2 TUE da quella che oggi sembra più che una democrazia illiberale una “democrazia avanzata” lontana anni luce dai valori e dagli ideali europei di democrazia pluralista.

Il quarto capitolo dell'opera è dedicato alle riflessioni conclusive tratte dall'Autrice a valle del percorso di ricerca.

L'A. ripercorre le principali coordinate della ricerca focalizzando l'attenzione al diverso ruolo che assume l'apparato giurisdizionale nelle democrazie illiberali. Nel ribadire le fondamenta dello Stato costituzionale, associa ad una visione schmittiana il ruolo della giustizia nelle democrazie illiberali in netta contrapposizione alla visione kelseniana.

Cukani chiude il volume con un importante paragrafo (*From outside to inside: la rule of law come formante della “seconda generazione” della condizionalità economica interna dell'Unione?*) in cui, sottolineando similitudini e differenze tra la condizionalità esterna e la condizionalità interna, emerge un netto cambio di paradigma a livello europeo nell'esercizio della condizionalità economica, soprattutto rispetto alla c.d. “prima stagione” riferita al periodo delle crisi economico-finanziarie del 2008 e del 2012.

L'A. mette in rilievo il fatto che mentre nell'operatività esterna delle condizionalità l'Unione ha espresso un'attenzione crescente verso la tutela formale e sostanziale dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, così non è stato in riferimento alla “prima stagione” della condizionalità *inside*. Questa prima fase, come è noto, si caratterizza per un'attenzione molto forte da parte delle istituzioni europee verso la stabilità finanziaria dell'Unione, che si è tradotta con l'imposizione di misure molto stringenti che hanno compromesso la tenuta dei diritti sociali (sono noti, a tal riguardo, i casi di Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo e Italia).

Tuttavia, Entela Cukani, richiamando i fatti di stringente attualità legati all'evoluzione della crisi pandemica in atto, riscontra verso la condizionalità *inside* un importante cambio di paradigma. A sostegno di tale tesi, l'A. porta come esempio le conclusioni della Risoluzione *sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze*, ove si legge

che “gli interessi finanziari dell’Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai Trattati dell’Unione, in particolare i valori di cui all’art. 2 TUE”.

Sebbene vi sia ragione di pensare che le due democrazie illiberali dell’Ungheria e della Polonia continuino il loro indirizzo antidemocratico, la speranza è quella di un più incisivo intervento del Consiglio, soprattutto nell’ambito del nuovo meccanismo europeo di condizionalità finanziaria approvato il 1° gennaio 2021, verso la sospensione dei fondi europei. Si auspica che questo strumento non si traduca in mero atto formale volto a consentire ai paesi di stampo illiberale di vincere la partita contro l’affermazione e la tutela dei valori europei di democrazia e pluralismo.

Giunti al termine sono doverose alcune considerazioni.

Lo studio monografico di Entela Cukani rappresenta, senza alcun dubbio, non solo una valida e attenta ricostruzione di principi chiave del costituzionalismo contemporaneo, ma anche uno strumento per riflettere e osservare con occhio critico le degenerazioni dei movimenti populistici che mal digeriscono il pluralismo, la difesa dei diritti fondamentali e il corretto funzionamento dei contropoteri di garanzia.

Il libro si offre come valido spunto per ragionare attorno a un dato di fatto largamente diffuso: la crisi della democrazia rappresentativa.

Come è noto, il dibattito attorno alla crisi della democrazia rappresentativa ruota attorno ai concetti di populismo e sovranismo. Entrambi si pongono in conflitto strutturale con le dinamiche e i valori propri del costituzionalismo, svilendone la portata storica e culturale.

Sembra oggi che il fenomeno delle democrazie illiberali svuoti la vera essenza dei valori per cui i nostri predecessori hanno lottato per affermare con forza quei principi che sono l’anima del nostro costituzionalismo.

Senza la pretesa di volere essere esaustivo mi permetto, a conclusione di queste brevi riflessioni, di avanzare alcune proposte che reputo imprescindibili per la difesa dei valori e dei principi della liberaldemocrazia.

In primo luogo, è quanto mai doveroso procedere a un rafforzamento delle istituzioni rappresentative tutte, a cominciare dal ruolo dei Parlamenti nazionali che, come noto, sono stati declassati a meri esecutori di scelte prese altrove e in modo frettoloso. L’inizio dell’emergenza pandemica e poi la sua continua evoluzione ha posto il ruolo dei Legislativi quasi in chiave accessoria, trascurando il fatto che sono loro che meglio possono esprimere le sollecitazioni provenienti dalla società civile e quindi garantire la tenuta dello Stato costituzionale. (Cfr. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo parlamentare*, Napoli, 2017; Id, *Parlamenti e Corti nella tutela e nella promozione dei diritti umani: l’esperienza inglese dello Human Rights Act 1998 e della Joint Committee on Human Rights*, in *dpceonline*, 4/2019).

Il cammino verso la difesa delle garanzie costituzionali deve tenere conto di un fatto nient’affatto scontato, cioè che la democrazia costituzionale, come prodotto della storia, necessita di essere costantemente alimentata attraverso un processo di valorizzazione delle formazioni sociali e di promozione degli enti posti a metà strada tra istituzioni e società civile. Non basta rafforzare il ruolo degli organi di contrappeso e di garanzia, è necessario ripartire

dal basso, dalla scuola, dalle università, da tutti quei luoghi in cui può nascere un pensiero critico, sì da avere una società attenta, consapevole e vigile dei rischi che si possono correre se una democrazia valoriale viene svuotata dei suoi principi fondamentali.

Rosario Strabone