

***Un nuovo approccio alla rule of law: La Checklist della Commissione di Venezia\****

di **Francesca Mauri** – *Dottoranda di Ricerca in Public European and International Law nell'Università degli Studi di Milano – Bicocca*

**ABSTRACT:** The Rule of law principle represents one of the most important pillars of the Common European Heritage. This paper intends to study the contribution offered by the Venice Commission, the advisory constitutional body of the Council of Europe, to the protection and dissemination of the Rule of Law principle among its Member States. After outlining the identified benchmarks of the Rule of Law principle in Europe, the paper studies the Commission's practical approach towards its Member States. The rationale of the research is to demonstrate the ever-increasing relevance of the Venice Commission as a soft law body in the international scenario and its fundamental contribution to the identification and implementation of the Rule of Law in Europe.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: Un problema solamente definitorio?. – 2. Rafforzare la *rule of law*: Gli Standard comuni europei. – 3. Applicare la *rule of law*. – 4. Il parere della Commissione di Venezia sull'accorpamento della Procura al Ministero della Giustizia in Polonia. – 5. La riforma giudiziaria in Romania attraverso la lente della Commissione di Venezia. – 6. Un esempio virtuoso di (quasi) riuscito adeguamento ai valori della *rule of law*: Il caso della Macedonia del Nord. – 7. Conclusioni.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

## 1. Introduzione: un problema solamente definitorio?

La *rule of law*, intesa come quel sistema di regole e valori che disciplinano l'esercizio del potere pubblico<sup>1</sup>, rappresenta in Europa uno dei più importanti valori delle tradizioni costituzionali comuni<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il concetto di *rule of law*, con le sue principali componenti – il principio di legalità, la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, la separazione dei poteri, l'indipendenza dei giudici - *rappresenta* oggi un ideale che ha assunto un ruolo guida nelle trasformazioni costituzionali che hanno caratterizzato gli ultimi secoli di storia (G. Pitruzzella, "Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?", *op. cit.*). L'ampia varietà di interpretazioni e definizioni dello stesso sono testimoniate dall'amplissimo dibattito dottrinale sul tema, che in questa sede ci si può solamente limitare ad accennare.

Originariamente, il concetto di *rule of law* fu introdotto nel dibattito costituzionale inglese nella seconda metà del diciannovesimo secolo. Per la prima volta formulato da Hearn (W.E. Hearn, *The Government of England: its Structure and Development*, 1867), ha raggiunto la sua formulazione classica solamente nel 1885 nel testo *An introduction to the study of the Law of the Constitution* del professor A. V. Dicey. Nel definire il concetto di *rule of law*, Dicey identifica tre dimensioni: la supremazia assoluta della legge sul potere arbitrario; l'uguaglianza dinnanzi alla legge; il fatto che i principi di diritto sono il risultato dell'attività delle corti di *common law*.

Tale definizione, dal carattere preminentemente formale, ha gettato le basi per la successiva disputa dottrinale sul concetto di *rule of law*, sia dal punto di vista formale che da quello sostanziale. Nel dibattito anglosassone più recente, ha avuto particolare successo l'interpretazione di Lord Bingham il quale, oltre alla *legality* in senso stretto, all'uguaglianza dinnanzi alla legge e al *common law*, individua quali elemento fondanti della *rule of law* l'aderenza agli obblighi internazionali e la tutela dei diritti fondamentali, ampliando così notevolmente la nozione e introducendo elementi relativi alla connotazione democratica del sistema.

L'idea inglese di *rule of law* trova un corrispettivo "continentale" nei concetti di *Rechtsstaat*, *Etat de droit*, *Stato di Diritto*, *Estado de derecho* e così via. Pur rispondendo ad una matrice costituzionale di tipo liberale, appare evidente che tali formulazioni rechino in sé differenti orientamenti, in primo luogo per via del fatto che il concetto di Stato ne rappresenta il cuore. Pur emergendo da differenti tradizioni costituzionali, infatti, tutte le ideologie continentali (a differenza di quella anglosassone) contemplano l'esistenza di uno Stato, fonte della legge, competente a delineare le proprie attribuzioni ed esso stesso soggetto alla legge medesima.

Il *Rechtsstaat*, così come elaborato da Otto Mayer ("Deutsches Verwaltungsrecht", vol. I, Leipzig, Duncker & Humblot, 1895) rappresenta uno Stato liberale caratterizzato da: a) legge, in quanto atto deliberato da un parlamento rappresentativo che definisce la sfera di autonomia della società nei confronti dello Stato; b) supremazia della legge sull'amministrazione, cioè sul potere autoritativo dello Stato e, conseguentemente, la subordinazione dei diritti dei cittadini solamente alla legge e non ai poteri arbitrari del governo; c) esistenza di giudici indipendenti, competenti in via esclusiva ad applicare la legge non solamente alle controversie tra cittadini, ma anche tra cittadini e amministrazioni dello Stato.

La versione francese, l'*Etat de droit*, rappresenta una formula dell'assolutismo emergente dalla Rivoluzione francese, nel quale si è inteso sostituire il potere del re con quello dell'Assemblea elettiva, portandone a compimento il carattere assoluto. La legge, dunque, è qui da intendersi come espressione della volontà generale (Rousseau) e i diritti, proclamati nella *Déclaration* del 1789, come espressione della legge stessa.

Per una panoramica più approfondita sul principio della *rule of law* nelle sue varie declinazioni si veda: T. BINGHAM, "The rule of Law", London, 2010; M. STOLLEIS, *Rechtsstaat*, in A. ERLER ED E. KAUFMANN (a cura di), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, vol. IV, Berlin, E. Schmidt, 1990, pp. 367 ss.; G. ZAGREBELSKY, "La legge e la sua giustizia: Tre capitoli di giustizia costituzionale", Bologna, 2017, pp. 95-127; D. ZOLO, "Teoria e critica dello Stato di diritto", in P. COSTA E D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, pp. 21 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, pp. 20 ss; G. PALOMBELLA, "È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo", Bologna, 2012.

<sup>2</sup> Per una definizione si veda S. BARTOLE, "Standards of Europe's Constitutional Heritage", in *Giornale di Storia Costituzionale*, vol. 30, 2015 pp. 17-24. "The European constitutional heritage is made up not only by the European

Si tratta, infatti, di un principio posto a fondamento di due delle più importanti organizzazioni presenti nel continente: il Consiglio d'Europa<sup>3</sup> e l'Unione europea<sup>4</sup>.

La Commissione Europea, nella Comunicazione *New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*, l'ha definita come “*il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e delle organizzazioni internazionali per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri*”, riaffermando l'importanza di predisporre un nuovo quadro comune europeo volto a garantirne una tutela efficace e coerente in tutti gli Stati Membri, affrontando e risolvendo le situazioni di minaccia sistemica<sup>5</sup>.

Oggi, l'Europa è posta di fronte alla consapevolezza che le Costituzioni degli Stati europei, anche quelle più consolidate, non sono più così ben equipaggiate da permettere di affrontare i gravi problemi costituzionali che stanno emergendo; numerosi Stati, infatti, dimostrano una sempre crescente incapacità di far fronte alle diverse minacce che stanno progressivamente intaccando i valori fondanti dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, ovvero Democrazia, *Rule of Law* e Diritti umani<sup>6</sup>.

Ciò ha spinto, nel corso degli ultimi anni, sia il Consiglio d'Europa che l'Unione europea ad agire su molteplici fronti al fine di promuovere e rafforzare la *rule of law*, cercandone, dapprima, una definizione comune.

---

treaties and conventions in the field of the human rights and rule of law, but also by those principles which have been at the basis of the historical process of gradual growth of the legal orders of the European States. Therefore, the concept covers at the same time the legal provisions which have been in force in those legal orders and the scientific elaboration of them which has supported their implementation and their development. This definition implies that the terms of reference of the concept are, on one side, the normative experience of the European countries and, on the other side, the doctrines and the theories which have prepared and supported this experience.”

<sup>3</sup> Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa “*Reaffirming their devotion to the spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy*”. Art. 3 Statuto del Consiglio d'Europa “*Every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as specified in Chapter I*”.

<sup>4</sup> Art. 2 TEU “*The Union is founded on the values of respect of 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*”.

<sup>5</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “A new framework to strengthen the Rule of Law”*, Brussels, 11 March 2014.

<sup>6</sup> L. PECH AND K. SCHEPPELE, “*Illiberalism within: Rule of Law Backsliding in the EU*”, in *Cambridge Yearbook of European Studies*, 2017, Vol. 19, pp. 3-47; G. PALOMBELLA, “*Illiberal, Democratic and Non-Arbitrary? Epicentre and Circumstances of a Rule of Law Crisis*”, in *Hague Journal on Rule Law*, 2018, 10, pp. 5-19.

Pur essendo stato raggiunto un consenso circa il fatto che essa “*costituisce uno standard costituzionale comune per guidare e limitare l’esercizio del potere democratico*”<sup>7</sup>, è presto risultato chiaro il fatto che in molti Stati europei il suo rispetto rappresentasse un processo ben più impegnativo di quanto preventivato agli stadi iniziali della loro adesione all’UE e al Consiglio d’Europa. Fin da subito, infatti, anche fra gli stessi Stati membri, è emersa una notevole differenziazione nel contenuto e nella declinazione dei principi e degli elementi fondamentali che derivano dalla *rule of law*, con una conseguente difficoltà nella sua identificazione e successiva implementazione.

Data la genericità della sua definizione, tale principio richiede operatività e necessita di essere rielaborato in parametri più specifici prima di poter offrire una guida nella progettazione costituzionale o nella valutazione di conformità agli standard comuni europei in materia<sup>8</sup>. Uno dei seri ostacoli riscontrati nel rendere effettivamente operativa la nozione di *rule of law* era, infatti, proprio quello di trasformarla in un insieme di principi che fossero comprensibili e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri<sup>9</sup>.

In ambito europeo, la Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d’Europa in materia costituzionale, sin dalla sua creazione nel 1990, si è particolarmente distinta per l’assistenza prestata agli Stati nell’adeguamento dei loro ordinamenti nazionali al principio della *rule of law*.

Il presente contributo intende studiare l’apporto fornito dalla Commissione Venezia alla protezione e rafforzamento della *rule of law* in Europa, prestando particolare attenzione alla metodologia innovativa da essa elaborata.

Partendo, infatti, da una definizione in un certo senso “minimale” di *rule of law*, intesa, come di recente affermato da Giovanni Pitruzzella, quale “*l’idea dell’impersonalità dello Stato e della sottoposizione del potere, di qualsiasi potere anche quello politico, al diritto*”<sup>10</sup>, e, quindi, come insieme di principi che caratterizzano le democrazie occidentali cosiddette “mature”, la

---

<sup>7</sup> VENICE COMMISSION, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev, para. 69

<sup>8</sup> K. TUORI, *From Copenhagen to Venice*, in *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, edited by C. Closa and D. Kochenov, Cambridge, 2018, p. 243.

<sup>9</sup> PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Resolution 1594(2007) on “The principle of the rule of law”*.

<sup>10</sup> G. PITRUZZELLA, “Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?”, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), “Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability”, Milano, 2019, p. 2.

Commissione di Venezia cala tale nozione nella realtà fattuale, fornendo agli Stati strumenti direttamente applicabili nei propri ordinamenti.

Nel proseguo del presente lavoro si cercherà di delineare le peculiarità e gli aspetti innovativi che la Commissione di Venezia ha introdotto nel dibattito che, ormai da qualche anno, sta interessando diverse organizzazioni internazionali e i loro membri sul tema del rafforzamento del principio in questione in Europa<sup>11</sup>.

Successivamente, adottando un taglio di tipo casistico, verrà esaminata, nella sua applicazione pratica, suddetta metodologia, mediante l'analisi di una selezione di pareri della Commissione di Venezia aventi ad oggetto proprio l'applicazione di alcuni principi della *rule of law*.

## **2. Rafforzare la rule of law: Gli standard comuni europei**

Rimasto per anni la “Cenerentola” fra i tre principi cardine del Consiglio d'Europa<sup>12</sup>, la *rule of law* sta progressivamente acquisendo sempre maggior rilevanza in Europa.

Nello scenario europeo, dove i principi costituzionali che costituiscono la *rule of law*<sup>13</sup> sono sotto attacco<sup>14</sup> e diversi Stati stanno progressivamente “scivolando” verso un regime autoritario ed

---

<sup>11</sup> Per una panoramica sul tema si vedano, A. VON BOGDANDY, “Beyond the *Rechtsgemeinschaft*, with trust. Reframing the Concept of the European Rule of Law”, in MPIL Research Paper Series, no. 2018-02; A. VON BOGDANDY & M. IOANNIDIS, “Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done”, in CML Review, vol 51, 2014; C. CLOSA & D. KOCHENOV, “Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union”, *Cambridge University Press*, 2018.

<sup>12</sup> Il Principio della *rule of law* viene individuato, insieme alla Democrazia e ai Diritti Umani, come uno dei tre valori fondamentali del Consiglio d'Europa. Statuto del Consiglio d'Europa, Art. 3 “*Every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms[...]*”.

Nel suo *Report on the Rule of Law*, la Commissione di Venezia evidenzia come, a differenza degli altri due pilastri, la *rule of law* è stata negli anni affrontata solamente in maniera marginale e le previsioni legali ad essa riferite, sia nazionali che internazionali, sono di carattere generale (COMMISSIONE DI VENEZIA, Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011, par. 67).

<sup>13</sup> Per “principi costituzionali” s'intendono tutti quei principi alla base delle democrazie costituzionali di matrice liberale che costituiscono il concetto di stato di diritto. Si tratta, ad esempio, del principio di legalità, del principio di certezza della legge, del principio di separazione tra poteri, del principio di giusto processo, del principio di uguaglianza, dei principi *nullum crimen sine lege e nulla poena sine lege*, del principio della *Res Judicata*.

<sup>14</sup> M. CARTABIA, “The Rule of Law and the Role of Courts”, *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1 (2018), pp. 1-2.

illiberale<sup>15</sup>, il Consiglio d'Europa, così come altri attori internazionali quali l'Unione europea e le Nazioni Unite<sup>16</sup>, ormai da qualche anno, si stanno interrogando sul concetto stesso di *rule of law*, nell'intento di fornire un sostegno ai propri Stati membri e mantenere i loro ordinamenti in linea con gli standard costituzionali in materia.

Nell'ambito dell'azione condotta dal Consiglio d'Europa, il ruolo svolto dalla Commissione di Venezia nella creazione di una cornice comune europea sul concetto di *rule of law* appare particolarmente significativo per almeno due motivi.

In primo luogo, rappresenta un approccio metodologicamente nuovo alla *rule of law*, che da concetto dogmatico astratto diviene strumento pragmatico e direttamente operante negli ordinamenti degli Stati membri.

In secondo luogo, focalizzando maggiormente l'attenzione sui meccanismi interni al Consiglio d'Europa, rappresenta un nuovo approccio dell'Organizzazione nei confronti degli Stati membri, non più individualizzato, *case by case*, come si è sempre caratterizzato attraverso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>17</sup>, ma sistemico, ovvero relativo all'intero ordinamento dello Stato oggetto d'analisi.

La Commissione di Venezia, pur essendosi occupata di *rule of law* fin dalla sua creazione, ha affrontato per la prima volta in maniera sistematica la questione relativa alla sua definizione solamente nel 2011 quando, resasi conto della sempre crescente richiesta di assistenza da parte degli

---

<sup>15</sup> Ne sono un esempio le riforme illiberali e autoritarie avviate in Ungheria e Polonia a partire dal 2010 le quali, come vedremo, hanno condotto ad una situazione di sistematica e grave crisi della *rule of law*.

<sup>16</sup> Il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha affermato: “the rule of law is a concept at the heart of the Organization’s mission. It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards”, *Report of the Secretary General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, par. 5, U.N. Doc. A/2004/616.

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, *Case Baka v. Hungary*, Application no. 20261/2012, Judgement 23 June 2016, para. 116-119, nel quale la Corte, parlando dell'applicabilità dell'Art. 6 al caso di specie, pur facendo riferimento ai documenti della Commissione di Venezia in materia di *rule of law* e potere giudiziario, mantiene la discussione sul piano individuale del ricorrente, facendo riferimento solamente alle questioni relative al caso di specie, senza intervenire sul sistema nazionale. Pur ritenendo sussistente una violazione del principio di separazione tra poteri, infatti, la corte, invece di procedere ad uno scrutinio del sistema nazionale emergente dalle riforme antidemocratiche promosse dal Presidente ungherese Orban, mantiene l'analisi sul piano del ricorrente, limitandosi a valutare la compatibilità del caso di specie con gli articoli 6 e 10 della CEDU. Per un'analisi più approfondita del caso si veda D. KOSAR E K. ŠÍPULOVÁ, “The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law”, in *J Rule of Law*, 2 novembre 2017.

Stati membri su questo tema, ha elaborato ed adottato il *Report on the Rule of Law*<sup>18</sup>. L'intento, che emerge chiaramente fin dall'introduzione al documento, era quello di trovare una definizione consensuale di *rule of law*, che potesse aiutare sia le organizzazioni internazionali sia le corti domestiche e sovranazionali ad interpretare e dare applicazione a questo valore fondamentale<sup>19</sup>.

Partendo da tali premesse, l'approccio che la Commissione di Venezia ha inteso adottare per dare finalmente una veste concreta al principio di *rule of law* risulta chiaro: trovarne una declinazione comune, basata sugli standard costituzionali già individuati in materia, che fornisca agli Stati membri gli strumenti necessari a darne un'efficace applicazione pratica sia a livello legislativo che a livello giurisprudenziale.

In altre parole, l'obiettivo che la Commissione di Venezia si è posta è quello, certamente ambizioso, di creare uno strumento operativo da mettere a disposizione del legislatore e dei giudici, nazionali e sovranazionali, nonché della società civile, per adeguare gli ordinamenti degli Stati membri ai principi che compongono la *rule of law*.

Per quel che riguarda la definizione di *rule of law*, la Commissione di Venezia è giunta a concludere che, ai fini della propria attività di assistenza costituzionale agli Stati, si possa prescindere da un ragionamento di tipo teorico. Perciò, invece di soffermarsi sull'identificazione di una definizione comune<sup>20</sup>, ha concentrato i propri sforzi sull'individuazione di alcuni elementi fondamentali<sup>21</sup>, selezionando quelle caratteristiche comuni ai modelli teorici di *Rule of Law*, *Rechtsstaat* ed *Etat de droit*, declinabili in standard e principi, sulle quali esiste già un consenso fra gli Stati membri<sup>22</sup>.

Questo è stato solamente un primo passo verso l'implementazione di un approccio pratico. Al fine di facilitare una corretta e coerente applicazione della nozione di *rule of law* e,

---

<sup>18</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on the Rule of Law*, adopted by the Venice Commission in its 86th Plenary Session, Venice, 25-26 March, CDL-AD(2011)003rev.

<sup>19</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2011)003rev, par. 3.

<sup>20</sup> Pur ritenendo pressoché indefinibile il Principio di *rule of law*, nella Premessa alla *Rule of Law Checklist* la Commissione di Venezia, accoglie la definizione fornita da Tom Bingham come quella maggiormente adatta a coprire tutti gli aspetti fondamentali del Principio della *rule of law*. In particolare, nel suo testo *The Rule of Law*, Bingham afferma che "Tutte le persone e le autorità dello Stato, siano esse pubbliche o private, dovrebbero essere vincolate e autorizzate da leggi pubbliche, che abbiano effetto per il futuro e siano amministrate pubblicamente nei tribunali".

<sup>21</sup> In ciò si riconosce uno dei criteri guida dell'operato della Commissione di Venezia che, usando le parole di De Vissier "Instead of limiting itself to bland statements about the importance of respecting abstract constitutional principles, the Venice Commission is seeking to explicitly address how such principles should be implemented in order to ensure their practical realization.", in M. DE VISSIER, "A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform," *American Journal of Comparative Law* 63, no. 4, 2015, p. 999.

<sup>22</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2011)003rev, parr. 4-5.

conseguentemente, incoraggiarne una piena attuazione da parte di tutti gli Stati membri, la Commissione ha infatti deciso, in seguito, di redigere una *Checklist*<sup>23</sup>, composta da sei *benchmarks*, ovvero elementi cardine che, insieme, costituiscono, in maniera non esaustiva, il principio della *rule of law*. Essi sono: legalità<sup>24</sup>, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà, accesso alla giustizia dinanzi a Corti indipendenti e imparziali, rispetto dei diritti umani; non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge<sup>25</sup>.

La *Checklist* è stata concepita come uno strumento completo per valutare il grado di conformità al principio della *rule of law* nell'ordinamento di un determinato Stato membro. Uno dei principali aspetti innovativi di tale documento si evince, infatti, proprio dai suoi destinatari: essa è stata creata per essere utilizzata non solo dagli esperti membri della Commissione di Venezia, bensì da tutte le parti interessate, tra cui le autorità statali, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative, gli studiosi o, più in generale, i cittadini degli Stati membri.

Poiché la verifica della tenuta della *rule of law* negli ordinamenti nazionali è un procedimento particolarmente complesso, oltre agli stessi *stakeholders* è spesso necessario coinvolgere soggetti esperti. Per addivenire ad una valutazione complessiva, che tenga conto di tutti gli elementi rilevanti, occorre, infatti, da un lato, una profonda conoscenza dell'ordinamento nazionale, che può essere apportata solamente da personalità interne al sistema e, dall'altro, una visione globale ed imparziale della cornice costituzionale, una *expertise*, che può essere introdotta nel processo da soggetti esperti ed imparziali, provenienti dall'esterno e con una formazione tecnica specifica nei vari settori del diritto che di volta in volta devono essere trattati.

Ed è proprio qui che risiede la forza del metodo di lavoro della Commissione di Venezia, promosso e sviluppato sulla base, da un lato, della convinzione del valore assoluto delle Costituzioni e, dall'altro, sul rifiuto di imporre soluzioni esterne pronte per le autorità in cerca di

---

<sup>23</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, adopted by the Venice Commission in its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)007.

<sup>24</sup> la Legalità è stata espressamente riconosciuto come elemento della *rule of law* da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea; si veda sul punto ECJ, C-496/99, *Commission v. CAS Succhi di Frutta*, 24 April 2004, para. 63.

<sup>25</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, pp. 10-11. Per un'analisi approfondita dei principi che, secondo la Commissione di Venezia, compongono la *rule of law*, si veda: Q. QERIMI, "Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission's Rule of Law Checklist", in *Law and Development Review*, 2020, Vol. 13, Issue 1, pp. 59-94.

assistenza<sup>26</sup>. La sua capacità di intessere relazioni costruttive e produttive con i propri Stati membri, strutturate con metodo sartoriale, rappresenta una delle principali ragioni alla base del suo sempre crescente riconoscimento nello scenario internazionale<sup>27</sup>.

Ciò ci porta a parlare dell'altro elemento di rilievo individuato nell'attività della Commissione di Venezia, ovvero il fattore sistemico.

Prima che venisse concepita ed implementata la citata *Checklist*, l'approccio del Consiglio d'Europa alla promozione e al rafforzamento del modello della *rule of law* negli ordinamenti nazionali era solamente di tipo parziale, per lo più innescato dai ricorsi presentati dinnanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo da privati cittadini degli Stati membri. Tuttavia, un simile metodo appariva piuttosto limitante, soprattutto perché consentiva un'analisi unicamente rivolta agli elementi interni rilevanti nel caso di specie, senza aprire le porte ad una valutazione globale sul rispetto degli standard della *rule of law* negli ordinamenti interni dei singoli Stati.

È evidente, infatti, che una tutela dei principi della *rule of law* che si limiti al livello giudiziale mantiene un carattere frammentario che impedisce, come dimostrato dai recenti eventi in Ungheria, Romania e Polonia, un intervento generale ed efficace<sup>28</sup>.

La creazione di una *Checklist*, ed il conseguente lavoro applicativo condotto dalla Commissione di Venezia nella valutazione della conformità delle legislazioni nazionali agli elementi fondamentali individuati rappresenta, ancora una volta, un *modus operandi* completamente nuovo per il Consiglio d'Europa. Una prima novità risiede già nel fatto che, attraverso l'intervento della Commissione di Venezia, una simile valutazione oggi può essere condotta prima che insorga una situazione di potenziale sistematica violazione, sia su richiesta degli Stati membri sia da parte degli organi del

---

<sup>26</sup> S. GRANATA-MENGHINI & S. NINATTI "The evolving paradigm of human rights protection as interpreted and influenced by the Venice Commission", in L. VIOLINI AND A. BARAGGIA, *The fragmented landscape of fundamental rights protection in Europe. The role of judicial and non-judicial actors*, p. 219.

<sup>27</sup> M. CARTABIA, *The Last Dangerous Branch*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), "Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability", p. XII, Milano, 2019. "È a questa istituzione [Commissione di Venezia] che si debbono in particolare preziosi documenti e linee guida per la verifica della tenuta della *rule of law* negli ordinamenti ad essa affiliati che, con il consueto spirito cooperativo e con l'autorevolezza che le deriva dalle sue modalità di azione incentrate sull'*expertise* tecnica dei suoi componenti, sono offerti a sostegno dell'azione di tutte le istituzioni, nazionali ed europee, coinvolte."

<sup>28</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte di Giustizia del 25 luglio 2018 sul caso *Minister for Justice and Equality v. LM* Case C-216/18 nella quale, pur toccando l'argomento della riforma della giustizia in Polonia, ancora una volta, la Corte manca di affrontare il tema con un approccio sistemico limitandosi a giudicare il caso di specie. Per un'analisi più completa W. VAN BALLEGOOIJ "The CJEU in the Celmer case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law Within the EU", in *Verfassungsblog*.

Consiglio d'Europa<sup>29</sup>. Ancor più rilevante è poi il fatto che il lavoro della Commissione prende per la prima volta in considerazione l'intero contesto, evitando i rischi derivanti dalla superficialità di un'analisi solamente parziale.

Una simile analisi sistematica, che prenda in considerazione tutti gli elementi che lo costituiscono, acquisisce particolare valore in relazione al principio della *rule of law*. Esso, infatti, “*non rappresenta solamente il modo in cui la legge si conforma al cambiamento di potere, ma il modo in cui la legalità è organizzata consentendo anche un lato della legge positiva in grado di contrastare e resistere all'autonomia rispetto alle leggi emanate da coloro che sono al potere.*”<sup>30</sup> Ne emerge, dunque, che qualunque valutazione della conformità rivolta solamente ad alcuni determinati elementi rispetto ai valori contenuti nella *rule of law* risulterebbe parziale e impedirebbe una visione d'insieme sulla conformità al principio dell'intero ordinamento oggetto d'analisi.

Pur senza la pretesa di risultare esaustiva, come espressamente dichiarato nella sua introduzione, la *Checklist* si pone l'obiettivo di individuare gli elementi imprescindibili della *rule of law*, ovvero quei parametri che debbono necessariamente essere soddisfatti al fine di assicurare la conformità degli ordinamenti nazionali a tale modello organizzativo.

A tre anni dalla sua adozione, la *Checklist* è stata utilizzata nella valutazione degli ordinamenti di diversi Stati membri, divenendo uno strumento fondamentale nel processo di adeguamento delle legislazioni nazionali agli standard della *rule of law* in Europa. Per la prima volta, infatti, tale analisi non verte più solamente su specifiche e limitate questioni ma, più in generale, va a sondare fin dalle fondamenta le strutture costituzionali e normative degli Stati, occupandosi sia della legislazione vigente sia di quella in corso di approvazione.

Ciò, ad esempio, è risultato particolarmente evidente nel percorso che la Commissione di Venezia ha affrontato, su richiesta dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, in relazione alle leggi emergenziali introdotte in Turchia a seguito del fallito colpo di stato del 2016. Passando in rassegna, infatti, i vari pareri che la Commissione ha adottato sul tema<sup>31</sup>, si nota

---

<sup>29</sup> Secondo quanto previsto dallo Statuto della Commissione di Venezia, un parere può essere richiesto dagli Stati membri, rappresentati dai loro parlamenti, governi e capi di stato, dal Consiglio d'Europa, specificamente dal Segretario Generale, dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea Parlamentare e dal Congresso delle Autorità Locali e Regionali, e da altre Organizzazioni internazionali come l'Unione europea e l'OSCE.

<sup>30</sup> G. PALOMBELLA, “Illiberal, Democratic and Non-Arbitrary? Epicentre and Circumstances of a Rule of Law Crisis”, in *Hague Journal on Rule Law*, 2018, 10, p. 10.

<sup>31</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Turkey - Opinion on the Amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, adopted by the

un'analisi che, andando oltre il problema specifico e cogente, sottopone ad una dettagliata valutazione l'intera Costituzione, evidenziandone debolezze e contraddizioni in relazione ai principi di separazione dei poteri, indipendenza degli organi giudiziari e sistema di *checks and balances*, che sono proprio quei parametri che la Commissione di Venezia individua nella sua *Checklist* come elementi fondamentali della *rule of law*.

Ad oggi, alla luce dei casi in cui ha avuto applicazione, è possibile affermare che l'utilizzo della *Checklist* pone importanti basi per la conduzione di una valutazione esaustiva, oggettiva ed equa per tutti gli Stati membri, offrendo un'opportunità unica per ridare vita alle relazioni tra cittadini e Stati sotto l'egida di un grande interlocutore internazionale come il Consiglio d'Europa.

Al fine di poter comprendere al meglio i due aspetti innovativi dell'approccio della Commissione di Venezia alla *rule of law* che sin qui sono stati illustrati sarà interessante, nel proseguo, analizzare alcuni recenti casi di applicazione pratica degli standard della *rule of law* contenuti nella *Checklist* da parte della Commissione di Venezia.

### 3. Applicare la rule of law

Data l'ormai sempre più crescente importanza del tema, sin dalla sua creazione, nel 2016, la *Rule of Law Checklist* è stata utilizzata dalla Commissione di Venezia in numerosi pareri riguardanti problematiche legate all'applicazione dei principi che integrano la nozione di *rule of law*<sup>32</sup>.

Vista l'impossibilità, in questa sede, di condurre un'analisi esaustiva di tutti i pareri che fanno riferimento al principio in analisi così come declinato nella *Checklist*, il presente lavoro si

---

Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017) CDL-AD(2017)005; *Turkey - Opinion on the Provisions of the Emergency Decree-Law N° 674 of 1 September 2016 which concern the exercise of Local Democracy*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017) CDL-AD(2017)021; *Turkey - Opinion on the Measures provided in the recent Emergency Decree Laws with respect to Freedom of the Media*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017) CDL-AD(2017)007; *Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017) CDL-AD(2017)004; *Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session, (Venice, 9-10 December 2016), CDL-AD(2017)037; *Turkey - Opinion on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Constitution (parliamentary inviolability)*, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), CDL-AD(2016)027.

<sup>32</sup> A partire dal 2016 la Commissione di Venezia ha adottato numerosi pareri che rimandano alla *Rule of Law Checklist* in particolar modo riguardanti la Polonia, la Turchia, l'Armenia, la Repubblica di Moldavia, il Lussemburgo, l'Ungheria, la Romania, la Georgia, Malta, il Montenegro, l'Albania e la Nord Macedonia.

concentrerà su alcuni dei più recenti e significativi documenti adottati dalla Commissione di Venezia.

Effettuando un'analisi preliminare di tutti i pareri in cui la Commissione si è trovata a valutare la conformità delle legislazioni nazionali a tale principio è emerso che l'indipendenza del potere giudiziario, nelle sue varie declinazioni<sup>33</sup>, risulta essere l'elemento della *rule of law* più frequentemente sottoposto al parere della Commissione. Si tratta, inoltre, di un argomento che rappresenta oggi una delle aree più problematiche e controverse per una corretta e completa realizzazione del principio della *rule of law*.

Come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>34</sup>, nella sentenza *LM*<sup>35</sup> e, ancor più di recente, nel caso *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*<sup>36</sup> sussiste, infatti, un forte nesso tra il valore della *rule of law* e la garanzia di un controllo giurisdizionale effettivo all'interno dell'ordinamento nazionale.

---

<sup>33</sup> Il requisito dell'indipendenza dei giudici è stato definito dalla Corte di Giustizia, nella recente sentenza *LM*, come requisito attinente al contenuto del diritto fondamentale all'equo processo. La stessa Corte ha individuato due elementi caratterizzanti la nozione di indipendenza. Uno esterno, che “presuppone che l'organo interessato eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterne idonei a compromettere l'indipendenza del giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni” (para. 63); ed un secondo aspetto interno connesso alla nozione di imparzialità intesa come equidistanza tra le parti della controversia e dei loro interessi circa l'oggetto del contendere, traducibile in regole circa la composizione degli organi, la nomina e durata dei giudici, i meccanismi di ricasazione, astensione e revoca. Per un approfondimento sul tema si veda, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI, “Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability”, Milano, 2019, pp. XVI-XX.

<sup>34</sup> CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 27 febbraio 2019, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, par. 32. La sentenza fornisce un interessante spunto di riflessione circa la possibilità di introdurre un controllo giurisdizionale a livello comunitario del rispetto della *rule of law* da parte degli Stati membri. La Corte di Giustizia, in relazione al caso di specie, afferma che qualora un giudice nazionale ritenga che una misura nazionale risulti in contrasto con i principi della *rule of law*, così come previsto all'art. 19 TUE, potrà sollevare una questione pregiudiziale interpretativa. In tal modo, per la prima volta, la Corte di Giustizia arriva a coinvolgere direttamente i giudici nazionali nella protezione della *rule of law* come valore comune così come previsto dall'art. 2 TUE. Per un'analisi approfondita del caso si veda: M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 20 luglio 2018, L. PECH, S. PLATON, “Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case”, in *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, pp. 1827-1854.

<sup>35</sup> CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18, *Minister for Justice and Equality v. LM*, para. 48, “Il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto.”

<sup>36</sup> CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, in cui la Corte, decidendo il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione

Negli ultimi anni, numerosi Stati europei hanno dovuto affrontare diversi problemi correlati alla mancanza di indipendenza del potere giudiziario a seguito del diffondersi di magistrature corrotte e politicizzate. Invero, il tema delle garanzie a tutela dell'indipendenza del potere giudiziario richiede un'attenzione particolare in quanto indice delle sempre crescenti "torsioni democratiche"<sup>37</sup> che stanno caratterizzando lo scenario europeo al punto da richiedere, nei casi più gravi, l'intervento delle istituzioni dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

Alcuni di questi Stati come, ad esempio, Romania ed Ungheria, dopo che è stata rilevata la sussistenza di serie violazioni dei principi della *rule of law* nei loro ordinamenti, hanno avviato di recente riforme strutturali dei propri sistemi giudiziari, affidandosi all'esperienza della Commissione di Venezia al fine di ripristinare una cornice legislativa nazionale in linea con gli standard dalla stessa individuati per soddisfare il principio della *rule of law*<sup>38</sup>.

Di seguito, al fine di meglio comprendere l'approccio applicativo della Commissione, saranno analizzati il *Parere 892/2017 sulla Polonia*<sup>39</sup>, i *Pareri n. 924/2018*<sup>40</sup> e *950/2018*<sup>41</sup> *sulla Romania* e i *Pareri 944/2018*<sup>42</sup> e *947/2019*<sup>43</sup> *sulla Macedonia del Nord*.

---

contro la Polonia in relazione alle neo introdotte leggi sul prepensionamento dei giudici, ha ribadito che la garanzia dell'indipendenza degli organi giurisdizionali costituisce il contenuto di una specifica obbligazione degli Stati membri.

<sup>37</sup> Si veda G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), "Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability", p. XIX.

<sup>38</sup> La Commissione di Venezia è stata coinvolta in processi di adeguamento della regolamentazione del potere giudiziario agli standard della *rule of law* in diversi Stati tra i quali, ad esempio, troviamo l'Albania, la Bosnia Erzegovina, la Bulgaria, la Georgia, l'Ungheria, il Montenegro, la Macedonia, la Romania, la Serbia e l'Ucraina.

<sup>39</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion Poland on the Act on the Public Prosecutor's Office as Amended*, adopted by the Venice Commission at its 113<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice 8-9 December 2017), CDL-AD(2017)028.

<sup>40</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on Romania on the draft amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organisation, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy*, adopted by the Commission at its 116<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), CDL-AD(2018)017.

<sup>41</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on Romania on amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on Judicial Organization, and Law No. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy*, adopted by the Venice Commission at its 116<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice, 19-20 October 2018), CDL-AD(2018)017.

<sup>42</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on North Macedonia on the Draft Law Amending the Law on Courts*, adopted by the Venice Commission at its 117<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice 14-15 December 2018), CDL-AD(2018)033.

<sup>43</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on North Macedonia on the Draft Law on the Judicial Council*, adopted by the Venice Commission at its 118<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice, 15-16 March 2019), CDL-AD(2019)008.

#### **4. Il parere della Commissione di Venezia sull'accorpamento della Procura al Ministero della Giustizia in Polonia**

Il parere 892/2017<sup>44</sup>, adottato dalla Commissione di Venezia su richiesta dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, si inserisce nell'ambito della contestata riforma della giustizia portata avanti dalla Polonia tra il 2015 e il 2017<sup>45</sup>.

Tale riforma, condotta nell'esplicito intento di accentrare il potere giudiziario nelle mani del Governo - fenomeno, questo, già individuato rispetto al caso ungherese e definito da K. L. Scheppele, mutuando un termine di derivazione americana, *court packing*<sup>46</sup> - ha interessato diversi ambiti della magistratura. Oggetto dell'analisi della Commissione di Venezia è stata la riforma della Procura approvata dal Parlamento polacco nel febbraio del 2016.

Già da una prima lettura del parere oggetto di studio, è possibile individuare un duplice profilo di mancato adeguamento ai principi della *rule of law*, uno procedurale, rappresentato dallo strumento legale utilizzato per portare avanti la riforma, ovvero le iniziative parlamentari, che consentono di evitare le altrimenti necessarie audizioni e consultazioni con le categorie interessate dai provvedimenti, ed uno sostanziale, consistente nell'oggetto dell'analisi, ovvero la riforma del potere giudiziario.

Per quanto attiene la questione procedurale, l'utilizzo di uno strumento come quello delle iniziative parlamentari pone seri problemi in relazione alla *legality*<sup>47</sup> che, come sottolineato in

<sup>44</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2017)028.

<sup>45</sup> Per un'analisi più approfondita della situazione in Polonia si veda: W. SADURSKI, "Poland's Constitutional Breakdown", Oxford, 2019; R. GRZESZCZAK, S. TERRETT, "The EU's Role in Policing the Rule of Law: Reflections on Recent Polish Experience", in *Northern Ireland Legal Quarterly*, n. 69 Issue 3, 2018, pp. 347-366; L. BESSELINK, K. TUORI, G. HALMAI, C. PINELLI, "The Rule of Law Crisis in Europe", in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 1, 2019, pp. 267-287; A. BODNAR, "Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland", in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, a cura di S. BAER, O. LEPSIUS, C. SCÖBERGER, C. WALDHOFF, C. WALTER, Mohr Siebeck, 2018; R. PIOTROWSKI, "L'indipendenza della magistratura e la democrazia costituzionale. Rivisitazione dell'esperienza attuale della Polonia", in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), "Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability", Milano, 2019, pp. 95-122.

<sup>46</sup> K. L. SCHEPPELE, "Populist Constitutionalism?", in *European University Institute Blog*, 16 novembre 2017. Il termine court-packing trae la propria origine nella tradizione americana con riferimento al *Judicial Procedures Reform Bill* del 1937 proposto dal Presidente Roosevelt al fine di manipolare la composizione della Corte Suprema assicurandosene così il favore.

<sup>47</sup> La Commissione di Venezia, nella *Rule of Law Checklist*, individua la legalità come un elemento della *rule of law*, facendo espressamente riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea *Commissione v. CAS Succhi di Frutta*, 29 Aprile 2004, nella quale essa viene qualificato come elemento fondamentale il cui rispetto deve

precedenza, è proprio uno di quei principi cardine che la *Checklist* individua come componenti indispensabili del modello di *rule of law*<sup>48</sup>. Infatti, come evidenzia fin da subito la Commissione di Venezia, una riforma avente ad oggetto un tema particolarmente sensibile come quello dell'indipendenza del potere giudiziario, necessiterebbe un procedimento legislativo trasparente, responsabile, inclusivo e democratico<sup>49</sup>. Ne consegue, dunque, che la mancanza di pubbliche consultazioni e l'assenza di un qualsiasi coinvolgimento della società civile nel processo di riforma determini, nel ragionamento della Commissione, una valutazione di non conformità alla *legality* e, conseguentemente, al valore della *rule of law*.

Passando, invece, ad analizzare il contenuto della neo introdotta riforma della Procura, la Commissione di Venezia, nel parere oggetto di studio, ha evidenziato diverse criticità emergenti dalla novella legislativa volta all'accorpamento dell'Ufficio della Procura a quello del Ministero della Giustizia, con conseguente fusione della carica di Procuratore Generale a quella di Ministro della Giustizia.

Da una panoramica generale dei sistemi giudiziari degli Stati membri del Consiglio d'Europa, emerge che solamente pochi paesi hanno fatto ricorso ad un sistema di subordinazione dell'Ufficio del Pubblico ministero al potere esecutivo<sup>50</sup>. Infatti, pur non esistendo un modello ideale di regolamentazione del potere d'accusa, la tendenza generale degli Stati membri, tra i quali figurava anche la Polonia prima della riforma in analisi, è quella di mantenere separati i due poteri e garantire massima indipendenza alla Procura<sup>51</sup>.

La fusione degli uffici del Procuratore e del Ministero della Giustizia ha poi sollevato perplessità in relazione alla nomina e rimozione dall'incarico del Procuratore Generale. È, infatti, generalmente riconosciuto il principio secondo cui le modalità di nomina del Procuratore generale dovrebbero essere tali da garantirne l'imparzialità e assicurargli fiducia e rispetto da parte della società civile.

Pertanto, il fatto che la nomina e la revoca del Procuratore generale dipendano esclusivamente dal Parlamento, il quale detiene un potere sovrano nella nomina dei ministri del governo, pone seri problemi. Da un lato, infatti, la sua figura risulta inesorabilmente connessa alla maggioranza

---

sempre essere garantito all'interno di una comunità di diritto (§ 63). Da non confondersi con il principio di legalità all'italiana, si tratta di una legalità di tipo procedimentale.

<sup>48</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of law Checklist*, par. 49.

<sup>49</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2017)028, par. 24.

<sup>50</sup> In particolare, Austria, Danimarca, Germania e Paesi Bassi.

<sup>51</sup> Per una più accurata analisi dei sistemi di pubblica accusa nei Paesi del Consiglio d'Europa si veda: "*Challenges for judicial independence and impartiality in the Member States of the Council of Europe*" (SG/Inf(2016)3rev).

politica del momento, con una possibile conseguente influenza sulle sue decisioni; dall'altro, un'ipotetica instabilità politica potrebbe danneggiare la continuità e l'armonia delle operazioni delle procure ad esso gerarchicamente sottoposte.

L'esigenza, poi, di assoggettare il più possibile il Procuratore generale al potere politico, ha comportato un ulteriore abbassamento dei requisiti per la nomina, rendendo l'incarico in sostanza accessibile a qualunque soggetto laureato in legge. Ciò potrebbe addirittura portare al paradosso in cui il Procuratore generale abbia meno esperienza e competenza dei sostituti procuratori a lui gerarchicamente sottoposti.

Ad aggravare ulteriormente un quadro già critico, infine, si è aggiunta un'estensione dei poteri del Procuratore generale il quale, ai sensi della nuova normativa, acquisisce il potere d'intervenire nei casi individuali. Tale previsione, inserita nell'ambito di una manovra volta a ricondurre il sistema della pubblica accusa nelle mani dell'esecutivo, porta all'ovvia conseguenza che il Procuratore generale diviene a tutti gli effetti *longa manu* dell'esecutivo. Ciò, tuttavia, non avviene solamente nella gestione ed organizzazione del sistema d'accusa ma, ben più grave, nell'attività giudiziaria individuale, innescando così il rischio, e il dubbio, di una possibile manipolazione delle indagini da parte di un soggetto che, a tutti gli effetti, è anche un soggetto politico<sup>52</sup>.

Tutte queste criticità hanno portato la Commissione di Venezia ad esprimersi in maniera negativa sulla neo introdotta riforma della pubblica accusa. Usando le parole della *Rule of Law Checklist*, infatti, la Commissione ha affermato che in un sistema in cui la pubblica accusa è interconnessa con il potere esecutivo, sono necessarie tutta una serie di salvaguardie specifiche ed ulteriori, tali da garantirne l'autonomia e la trasparenza e proteggerla da influenze politiche<sup>53</sup>.

Per tali motivi, risultando assenti o inadeguate le suddette guarentigie, nelle sue conclusioni, la Commissione di Venezia raccomanda alla Polonia innanzitutto il ritorno alla vecchia regolamentazione, che prevedeva, appunto, la separazione tra ufficio del Procuratore generale e ufficio del Ministro della Giustizia. Se, invece, il sistema dovesse essere mantenuto così come previsto dalla nuova legge, allora la Commissione suggerisce, quantomeno, un intervento sulle funzioni del Procuratore Generale e Ministro della Giustizia, escludendo la possibilità che intervenga nei casi individuali e limitandone le competenze ad una gestione generale dell'ufficio.

---

<sup>52</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2017)028, par. 98.

<sup>53</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, parr. 91 ss.

Solamente così, infatti, potrà essere rispettato il principio di separazione tra poteri, uno dei valori cardine della *rule of law* in Europa.

Dal punto di vista metodologico, nel parere oggetto d'analisi è possibile identificare chiaramente entrambi i già citati aspetti innovativi dell'attività condotta dalla Commissione di Venezia. Da un lato, infatti, il principio di *rule of law* viene calato direttamente nel contesto specifico dello Stato e declinato in una serie di suggerimenti pratici di modifica della neo introdotta legislazione, al fine di renderla in linea con gli standard e i principi identificati nella *Checklist*. Dall'altro, con una particolare attenzione ai meccanismi politico istituzionali che caratterizzano lo Stato membro, la Commissione effettua una lettura globale della riforma della Procura, valutandola non solamente nella sua sostanza, ma anche in relazione all'intero ordinamento, riuscendo così ad individuarne criticità ed incongruenze rispetto alle altre componenti del sistema.

## **5. La riforma giudiziaria in Romania attraverso la lente della Commissione di Venezia**

I pareri 924/2018<sup>54</sup> e 950/2018<sup>55</sup>, adottati dalla Commissione di Venezia nei confronti della Romania, si collocano nell'ambito di una riforma strutturale del potere giudiziario intrapresa nel 2015 per varie ragioni politiche, tra le quali spicca la necessità di affrontare le preoccupazioni relative all'inefficienza e alla politicizzazione della magistratura, nonché l'esigenza di aumentarne la qualità, la trasparenza e la responsabilità<sup>56</sup>.

Gli interventi veri e propri, con qualche ritardo, hanno preso avvio nell'agosto del 2017 quando, con la presentazione di tre progetti di legge di emendamento<sup>57</sup> all'allora vigente legislazione in materia giudiziaria, il Ministro della giustizia illustrava al Parlamento le linee principali della riforma pianificata. Il Parlamento aveva scelto di adottare un procedimento legislativo abbreviato,

---

<sup>54</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017.

<sup>55</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2019)014.

<sup>56</sup> Per un approfondimento sulla situazione politico-istituzionale in Romania a seguito delle introdotte riforme del potere giudiziario si veda C. MANOLIU, "Short Considerations Regarding the Magistrate's Liability in the Context of the New Legal Provisions on the Reform in Justice", in *International Journal of Juridical Sciences*, no. 2, 2018, pp. 40-48.

<sup>57</sup> Draft Law amending Law no. 303/2004 on the status of judges and prosecutors, Draft Law amending Law. No. 304/2004 on Judicial Organization e Draft Law amending Law no. 317/2004 on the Superior Council of Magistracy.

una procedura utilizzabile solo in casi di emergenza<sup>58</sup>, affidando i lavori parlamentari ad una commissione nominata *ad hoc*.

La decisione di ricorrere ad un procedimento parlamentare abbreviato per una riforma strutturale di grande rilievo, soprattutto tenuto conto del clima politico ed istituzionale nel quale la stessa è stata condotta, ha sollevato diverse perplessità sia a livello nazionale<sup>59</sup> che internazionale<sup>60</sup>.

Ad aggravare un quadro già di per sé complesso si sono poi aggiunti gli esiti delle indagini compiute dalla Direzione nazionale anticorruzione, dalle quali è emerso che il procedimento legislativo ha avuto luogo in un clima di marcate tensioni politiche per un comprovato e massiccio ricorso alla corruzione, che ha portato alla condanna di numerosi membri del Governo e del Parlamento<sup>61</sup>. Tutto ciò veniva inasprito da un clima di generale diffidenza e sospetto nei confronti della magistratura, accusata di avere agito sotto pressioni e intimidazioni politiche e, pertanto, di avere volutamente sottovalutato il problema della corruzione.

Un simile contesto, chiaramente, rende qualsiasi iniziativa legislativa capace di interferire con il lavoro dei giudici e dei procuratori un'iniziativa particolarmente sensibile. Per questo motivo, in apertura del parere 924/2018<sup>62</sup>, la Commissione affronta ancora una volta una questione di tipo procedurale, ponendo l'attenzione sullo strumento legislativo attraverso il quale è stata condotta tale riforma.

Pur non disapprovando in assoluto l'uso delle procedure d'urgenza in casi straordinari di particolare necessità, la Commissione mostra marcate perplessità circa l'utilizzo delle stesse nell'ambito di una modifica strutturale alla regolamentazione del potere giudiziario<sup>63</sup>.

Come sottolineato già nel precedente paragrafo, infatti, uno dei principi in cui la Commissione declina il concetto di *rule of law* è proprio quello della *legality*, che richiede, quali elementi cardine,

---

<sup>58</sup> La Costituzione della Romania prevede la possibilità di adottare, su richiesta del governo, un procedimento legislativo d'emergenza (art. 76 co. 3) al fine di velocizzare i tempi parlamentari.

<sup>59</sup> A livello nazionale, diverse critiche sono sopraggiunte sia dal Consiglio superiore della Magistratura, che ha reso pubbliche due opinioni negative, e dalla Magistratura stessa, che ha pubblicato un memorandum sottoscritto da 4000 giudici e procuratori, sia dalla società civile, che ha manifestato pubblicamente e prodotto diversi report sul tema.

<sup>60</sup> Diversi sono stati anche gli interventi di critica nel panorama internazionale. Si evidenziano le ripetute raccomandazioni da parte dell'Organo anticorruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), che si è schierato apertamente contro la decisione del Governo e del Parlamento nel suo *Ad hoc Report on Romania* adottato nel Marzo del 2018, raccomandando l'avvio di un nuovo procedimento legislativo più trasparente ed inclusivo.

<sup>61</sup> Secondo le informazioni ufficiali, sono stati indagati più di 68 alti ufficiali, accusati di corruzione, di cui 27 tra ministri, deputati, senatori ed eurodeputati sono stati condannati.

<sup>62</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017.

<sup>63</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017, para. 32-34.

che il procedimento legislativo sia trasparente, affidabile e democratico<sup>64</sup>. In particolar modo, quando la legislazione verte su aspetti particolarmente importanti per la società, come appunto una riforma del potere giudiziario, il coinvolgimento di tutte le forze politiche in campo, nonché della società civile, costituiscono una precondizione necessaria per addivenire ad un risultato in linea con gli standard democratici individuati in materia<sup>65</sup>.

Ciò premesso, dal punto di vista sostanziale, la riforma ha interessato diversi aspetti fondamentali per l'indipendenza ed efficienza della magistratura, tra i quali spiccano, per importanza, le nuove procedure di nomina e destituzione dei Procuratori di alto grado.

Prima della suddetta riforma, il Procuratore generale e i vice-Procuratori venivano nominati dal Presidente della Romania su proposta del Ministro della Giustizia e con il consenso del Consiglio Superiore della Magistratura. Il Presidente, inoltre, deteneva il potere di revoca delle suddette nomine dietro proposta del Ministero della Giustizia<sup>66</sup>.

Gli emendamenti proposti nel nuovo progetto oggetto dello studio della Commissione modificano il sistema di nomina e revoca dei Procuratori di alto grado introducendo due importanti novità. In primo luogo, il Presidente potrà rifiutare la nomina solamente una volta; in secondo luogo, invece del parere del *plenum* del Consiglio Superiore della Magistratura, sarà richiesto solamente quello della neonata Sezione Procuratori.

Preliminarmente all'analisi del contenuto della legislazione sottoposta alla sua valutazione, la Commissione di Venezia ribadisce quanto già affermato nella *Rule of Law Checklist* per quel che riguarda il sistema delle Procure, ovvero che, pur non esistendo uno standard comune sull'organizzazione delle stesse, specialmente con riferimento alla nomina dei vertici, tuttavia è comunemente riconosciuta l'esigenza di assicurarne una certa autonomia per evitare indebite pressioni politiche<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, p. 17 ss.

<sup>65</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2011)001, *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary*, para. 16-19; e ancora, CDL-AD(2012)026, *Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government emergency ordinance on amendment to the Law n. 47/1992 regarding the organization and functioning of the Constitutional Court and the on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law. N. 3/2000 regarding the organization of a referendum in Romania*, par. 74.

<sup>66</sup> Art. 54 parr. 1, 3 e 4 della Costituzione della Romania.

<sup>67</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, par. 91.

Quanto alla prima novità prevista dall'emendamento in analisi, ovvero la limitazione della possibilità del Presidente di porre il veto sulla nomina dei Procuratori ad una sola volta, la Commissione di Venezia ha sollevato enormi perplessità. Tale previsione, infatti, aumenterebbe a dismisura il ruolo del Ministro della Giustizia, indebolendo oltremodo il sistema di pesi e contrappesi posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura<sup>68</sup>.

Calando, poi, tale riforma nel contesto rumeno, caratterizzato da particolari tensioni tra i procuratori ed alcuni partiti politici, ne emerge un quadro ancor più preoccupante in cui, se i vertici delle procure dipendono per le loro nomine e licenziamenti da un Ministro, ci sarebbe un rischio evidente che essi non combattano in maniera efficace la corruzione dilagante tra gli alleati politici di tale Ministro<sup>69</sup>.

L'unica soluzione per riportare la legislazione in linea con i parametri europei, a parere della Commissione, sarebbe da ravvisarsi in un rafforzamento del bilanciamento tra poteri, ovverosia nel conferimento, all'interno delle procedure di nomina, di pari poteri al Ministro della Giustizia, al Presidente e al Consiglio Superiore della Magistratura. Solamente così, infatti, sarebbe possibile ponderare l'influenza politica del Governo con quella di garanzia delle altre istituzioni, dando piena attuazione ad un altro principio cardine in cui si estrinseca il concetto di *rule of law*: quello di *checks and balances*<sup>70</sup>.

Ad aggravare ulteriormente una situazione già particolarmente complessa, tra settembre 2018 e marzo 2019 il Governo rumeno ha proseguito il processo di riforma del sistema giudiziario con l'adozione di cinque ordinanze d'urgenza<sup>71</sup>, una delle quali ha interessato proprio il sistema di nomina e licenziamento dei procuratori<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017, par. 52.

<sup>69</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017, par. 54.

<sup>70</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, par. 39.

<sup>71</sup> La Costituzione della Romania prevede, all'art. 115, una procedura d'adozione di ordinanze d'emergenza da parte del Governo. Tale strumento può essere utilizzato solamente in casi eccezionali, la cui regolamentazione non può essere posticipata. Le ordinanze d'emergenza sono soggette ad un'approvazione solamente *ex post* da parte del Parlamento, senza che la Costituzione preveda alcun limite temporale entro il quale l'ordinanza debba essere discussa né un termine di scadenza della stessa. Non possono mai essere adottate ordinanze d'urgenza aventi ad oggetto leggi costituzionali o lo status delle istituzioni fondamentali dello Stato, i diritti, le libertà e i doveri previsti dalla Costituzione e i diritti elettorali.

<sup>72</sup> Emergency Ordinances, GEO no. 7

Infatti, contrariamente a quanto auspicato dalla Commissione di Venezia, invece di recepire le osservazioni avanzate nel precedente parere<sup>73</sup>, il Governo ha proseguito nel processo di accentramento del potere di nomina dei procuratori, riducendo ulteriormente il coinvolgimento del Consiglio Superiore della Magistratura al rilascio di un semplice “parere”, per giunta non vincolante.

L’influenza del Ministro della Giustizia sulle nomine dei procuratori è stata poi ulteriormente rafforzata dalla limitazione del mandato dei vertici della procura a soli tre anni, eventualmente rinnovabili, sempre su indicazione dello stesso Ministro.

Sul caso è stata chiamata, ancora una volta, ad esprimersi la Commissione di Venezia, con il parere 950/2019<sup>74</sup>. Le perplessità, in quest’occasione, sono state sollevate dalla Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni da parte degli Stati membri (“Commissione di controllo del Consiglio d’Europa”), che ha richiesto il parere della Commissione di Venezia circa la compatibilità della suddetta ordinanza d’urgenza con gli standard costituzionali in materia.

Anche in questo caso, preliminarmente, la Commissione di Venezia ha dovuto esprimere una forte criticità verso l’uso della decretazione d’urgenza da parte del Governo per regolare una materia così sensibile come quella giudiziaria. In particolar modo, il ricorso ad un simile procedimento per emendare legislazioni che regolamentano l’ambito giudiziario solleva almeno tre questioni relative al rispetto dei principi della *rule of law*.

In primo luogo, infatti, l’adozione di atti normativi che disciplinano aspetti importanti dell’ordinamento attuata senza passare attraverso un iter legislativo che coinvolga il Parlamento pone seri dubbi circa la solidità degli aspetti sostanziali della riforma, nonché la qualità della stessa. Il rispetto della *legality*, che è parte integrante del concetto di *rule of law*, richiede, innanzitutto, come si è detto, che le riforme cosiddette “strutturali” coinvolgano la più ampia parte della società, passando attraverso il Parlamento, le opposizioni e la società civile. Il ricorso alla decretazione d’urgenza, in questo caso, affligge *in primis* la qualità della legislazione, che perde un controllo da parte del Parlamento, ma anche lo stesso sistema di *checks and balances* nella contrapposizione allo strapotere dell’esecutivo, già presente e ancor più accentuato dalla più recente rilettura.

---

<sup>73</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)017.

<sup>74</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2019)014.

In secondo luogo, il *modus operandi* del Governo ha effetti sul principio di certezza del diritto, in quanto un simile *patchwork* di emendamenti e revisioni rende effettivamente difficile individuare i margini di riferimento della disciplina. Come affermato dalla Commissione, infatti, chiarezza, prevedibilità, coerenza e stabilità della legislazione dovrebbero essere le principali caratteristiche di un ordinamento legale conforme ai principi della *rule of law*<sup>75</sup>.

In terzo luogo, l'eccessivo esercizio del potere legislativo da parte del Governo, pone seri problemi in relazione al principio della separazione dei poteri. L'abuso della decretazione d'urgenza, infatti, determina uno sconfinamento del potere esecutivo in quello legislativo che, soprattutto con riferimento a tematiche sensibili quale la regolamentazione del sistema giudiziario, si contrappone al carattere straordinario ed emergenziale di un simile intervento e porta ad uno svuotamento di potere dello stesso Parlamento.

Passando, poi, ad analizzare gli aspetti sostanziali della riforma, sempre con riferimento alle procedure di nomina e rimozione dei vertici delle procure, la Commissione deplora il mancato adeguamento delle normative alle raccomandazioni già espresse nel precedente parere del 2018. Torna, infatti, a ribadire la pericolosità della totale assenza di controllo sul potere di nomina esercitato dal Ministero della giustizia, in aperto contrasto con il principio di separazione tra poteri, il cui rispetto è fondamentale per una corretta conformazione ai valori della *rule of law*<sup>76</sup>.

Anche in questo caso, dal punto di vista metodologico, emerge con chiarezza la capacità della Commissione di trattare il tema dell'indipendenza della magistratura con riferimento alla coerenza dello stesso nei confronti della cornice costituzionale nella quale esso s'inserisce. Ne è una dimostrazione, in entrambi i pareri, l'attenzione rivolta alle procedure di adozione delle neo introdotte riforme nonché la loro valutazione con riferimento ai principi di legalità, certezza del diritto e separazione tra poteri, quali elementi fondamentali della *rule of law*.

---

<sup>75</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, par. 58-59.

<sup>76</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2019)014, par. 30.

## **6. Un esempio virtuoso di (quasi) riuscito adeguamento ai valori della rule of law: Il caso della Macedonia del Nord**

Tutto ciò premesso, quale seguito potrà avere il lavoro della Commissione di Venezia se i suoi pareri non hanno alcuna vincolatività nei confronti degli Stati membri?

Certamente è una domanda che, arrivati a questo punto dell'analisi del lavoro della Commissione, anche alla luce dei casi fin qui analizzati, pare doveroso porsi. Il presente contributo cercherà di darvi risposta, ricorrendo, ancora una volta, ad un approccio di tipo casistico.

Prenderemo ad esempio il caso della Macedonia del Nord la quale, sempre per quanto attiene la riforma del potere giudiziario, dopo essere stata oggetto di diversi pareri “negativi” da parte della Commissione di Venezia nel 2005<sup>77</sup>, 2014<sup>78</sup>, 2015<sup>79</sup> e 2017<sup>80</sup>, ha finalmente ricevuto un giudizio positivo di (quasi) adeguamento ai valori della *rule of law* in due recenti pareri adottati nel 2018<sup>81</sup> e nel 2019<sup>82</sup>.

La Macedonia del Nord, in qualità di stato emergente dall'ex blocco sovietico, è stata proprio uno di quei paesi nei confronti dei quali la Commissione di Venezia ha giocato fin da subito un ruolo chiave. L'assistenza costituzionale esercitata nei suoi confronti, infatti, è stata negli anni molto intensa ed ha portato ad ottimi risultati.

Per quanto attiene alla riforma del potere giudiziario, come si è detto, la Commissione si è espressa in ben sei occasioni, cercando ogni volta di affinare sempre più la legislazione nazionale nel tentativo di ricondurla entro le maglie degli standard comuni europei in materia di *rule of law*.

A partire dal 2005 si sono avvicendati numerosi tentativi di riforma del potere giudiziario che, ogni volta, sempre su richiesta del Ministro della Giustizia macedone, sono stati sottoposti ad un

---

<sup>77</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Draft Constitutional Amendments concerning the Reform of the Judicial System in the “Former Yugoslav Republic of Macedonia”*, CDL-AD(2005)038.

<sup>78</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of the “Former Yugoslav Republic of Macedonia” concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and Special Financial Zones*, CDL-AD(2014)026.

<sup>79</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of the “Former Yugoslav Republic of Macedonia”*, CDL-AD(2015)042.

<sup>80</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Draft Law on the Termination of the Validity of the Law on the Council for Establishment of Facts and Initiation of Proceedings for Determination of Accountability for Judges*, CDL-AD(2017)033.

<sup>81</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on North Macedonia on the Draft Law Amending the Law on Courts, adopted by the Venice Commission at its 117<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice 14-15 December 2018)*, CDL-AD(2018)033.

<sup>82</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on North Macedonia on the Draft Law on the Judicial Council, adopted by the Venice Commission at its 118<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice, 15-16 March 2019)*, CDL-AD(2019)008.

vaglio preventivo da parte della Commissione di Venezia. Ed è proprio questo uno dei punti chiave della buona riuscita del processo di riforma.

L'approccio che la Commissione adotta nei confronti degli Stati membri, da sempre di carattere non impositivo - anche considerando la natura non vincolante dei suoi pareri - è principalmente volto ad intessere un dialogo tra esperti internazionali ed autorità nazionali, al fine di ottenere il miglior risultato costituzionale possibile. L'esito positivo del processo di adeguamento, dunque, dipende in gran parte dalla volontà dello Stato di rimodellare la propria legislazione sulla base delle indicazioni e raccomandazioni che gli esperti della Commissione ritengono necessari nel caso concreto.

La Macedonia del Nord, negli ultimi due anni, grazie all'aiuto della Commissione di Venezia, ha dimostrato di essere un paese in grado di intervenire sul proprio ordinamento, orientandolo verso un completo soddisfacimento dei principi della *rule of law*.

Ne sono un esempio, nei pareri oggetto d'analisi, la revisione dei criteri di ammissibilità per l'accesso agli uffici giudiziari in funzione di una sempre maggiore indipendenza ed imparzialità del potere giudiziario<sup>83</sup>, la modifica delle norme in materia di licenziamento e trasferimento dei magistrati in favore di una maggiore stabilità dell'incarico<sup>84</sup> o, ancora, la modifica dei criteri di accesso alla carica di membro del Consiglio giudiziario<sup>85</sup>.

Il caso in esame, altresì, dimostra la complessità di un simile procedimento, che richiede tempi lunghi e numerosi sforzi da parte delle autorità nazionali, che devono intervenire, anche a più riprese, sulle normative interne al fine di renderle progressivamente conformi agli standard comuni. I pareri adottati nel 2018 e 2019, pur riportando ancora piccole raccomandazioni e proposte di modifica delle legislazioni in oggetto, evidenziano un generale riscontro positivo della Commissione nei confronti di un quadro in costante evoluzione<sup>86</sup>.

Un altro elemento di novità meritevole d'attenzione con riferimento ai due pareri in analisi riguarda proprio la provenienza degli stessi. In entrambi i casi, infatti, si tratta di documenti rientranti in un progetto di collaborazione tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea.

---

<sup>83</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)033, parr. 12 ss.

<sup>84</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2018)033, parr. 25 ss.

<sup>85</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2019)008, parr. 13 ss.

<sup>86</sup> COMMISSIONE DI VENEZIA, CDL-AD(2019)008, par. 63 "*The constant efforts of the authorities of North Macedonia to bring the rules governing the judicial system in line with the international standards and best practices are praiseworthy. Those efforts in the past two years went mostly in the right direction*".

A partire dal 2019 il Consiglio d'Europa, di concerto con l'Unione europea, ha avviato un progetto intitolato "*Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey*"<sup>87</sup> con la finalità di assistere gli Stati dei Balcani e la Turchia a conformare i propri ordinamenti ai parametri costituzionali del Consiglio d'Europa e all'*acquis* dell'Unione europea, nel quadro di un processo di allargamento. Tale cooperazione si basa sull'intervento di organismi di controllo del Consiglio d'Europa, tra i quali proprio la Commissione di Venezia, mediante lo strumento di raccomandazioni e pareri al fine di adeguare le legislazioni di questi stati agli standard comuni europei.

L'idea di una collaborazione tra le due principali organizzazioni internazionali del continente europeo in materia di Democrazia, Diritti Umani e *Rule of Law* appare interessante almeno per due aspetti.

Da un lato, infatti, ampliare il lavoro della Commissione di Venezia anche all'ambito d'azione dell'Unione europea costituisce indubbiamente un allargamento del bacino di riferimento per l'identificazione e selezione delle già citate tradizioni costituzionali comuni, che si pongono alla base dell'attività della Commissione.

Dall'altro lato, il fatto che l'Unione europea si serva dell'esperienza della Commissione di Venezia per assistere quegli Stati che hanno intrapreso l'iter di adesione e saranno suoi possibili futuri Stati membri lascia intravedere una possibile via di contatto tra le due Organizzazioni e, a maggior ragione, la sempre più plausibile creazione di un bagaglio di valori condivisi e direttamente applicabili negli ordinamenti dei loro membri<sup>88</sup>.

Ciò, inoltre, in risposta al quesito iniziale, conferma il sempre crescente riconoscimento, da parte della comunità internazionale, del lavoro della Commissione di Venezia che, pur non avendo efficacia vincolante, diviene snodo fondamentale per l'identificazione degli standard costituzionali comuni europei e, conseguentemente, per l'adeguamento degli ordinamenti nazionali agli stessi<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Per un approfondimento sul tema si veda [www.coe.int/en/web/tirana/horizontal-facility-for-western-balkans-and-turkey](http://www.coe.int/en/web/tirana/horizontal-facility-for-western-balkans-and-turkey).

<sup>88</sup> K. TUORI, "From Copenhagen to Venice", in *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, edited by C. CLOSA and D. KOCHENOV, Cambridge, 2018, pp. 243 ss.

<sup>89</sup> Per un'analisi delle ragioni che hanno portato all'affermazione della Commissione di Venezia quale "Expert Consultative Body on Constitutional Matters" dentro e fuori i confini dell'Europa si veda M. DE VISSIER, "A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform," *American Journal of Comparative Law* 63, no. 4, 2015, p.965 ss.

## 7. Conclusioni

Come si è detto, la *Rule of Law Checklist*, oltre ad essere un importante strumento nelle mani della Commissione di Venezia, riveste anche un ruolo fondamentale per i suoi Stati membri. Nella concezione dell'organo consultivo del Consiglio d'Europa, infatti, il documento è rivolto ad una varietà di attori, tra i quali certamente i Parlamenti e altre autorità statali, la società civile, le organizzazioni non governative e varie organizzazioni internazionali, tra cui spiccano il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

L'originalità della concezione della stessa *Checklist* e, ancor di più, la novità nel *modus operandi* della Commissione di Venezia in relazione alla *rule of law* e alla sua applicazione sono unici nel panorama del diritto costituzionale europeo, per almeno due ragioni.

Da un lato, c'è un approccio pratico e sistemico al principio della *rule of law* che, pur senza addentrarsi in ragionamenti definitivi, offre un punto di vista innovativo per trattare le problematiche ad esso attinenti nonché un prezioso strumento per la sua diretta implementazione da parte di tutti gli Stati membri.

Dall'altro lato, grazie soprattutto alla sempre maggiore importanza che la Commissione di Venezia sta acquisendo nello scenario europeo<sup>90</sup>, e non solo, emerge un costante aumento nell'utilizzo della *Rule of Law Checklist*, il cui valore è oggi ampiamente riconosciuto dagli Stati membri e da altre organizzazioni internazionali quali, ad esempio, l'Unione europea<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Solamente nel 2018, la Commissione ha adottato 33 pareri relativi a riforme costituzionali e leggi sulla base di richieste provenienti dai Rappresentanti degli Stati membri, dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e da altre Organizzazioni internazionali. Nel corso dei suoi trent'anni di attività, la Commissione di Venezia ha svolto un ruolo cruciale nella promozione di un'armonizzazione costituzionale nel continente europeo. A partire dalla fase di transizione costituzionale nell'Europa dell'Est, la sua principale funzione è stata quella di identificare e selezionare i suddetti standard, che costituiscono il cosiddetto *European Constitutional Heritage*, al fine di "fornire agli Stati membri una valutazione professionale e oggettiva delle questioni sottoposte e proporre una soluzione praticabile per risolverle".

<sup>91</sup> La Commissione UE, sin dalla prima comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, faceva riferimento all'*expertise* della Commissione di Venezia in materia di *rule of law*: "documents drawn up by the Council of Europe, building notably on the expertise of the Venice Commission, provide a non-exhaustive list of these principles and hence define the core meaning of the rule of law as a common value of the EU in accordance with Article 2 TEU.", in Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A New EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels 11.03.2014, p 9. Anche nella più recente Comunicazione la Commissione fa esplicitamente riferimento al ruolo cruciale giocato dalla Commissione di Venezia, con la sua *Rule of Law Checklist*, nello sviluppare definizioni e standard sul Principio della *rule of law*, in *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, "Further strengthening the Rule of Law within the Union. State of Play and possible next steps"*, Brussels 3.04.2019, p. 7.

Tutto quanto sin qui affermato, inoltre, dimostra la sempre crescente rilevanza della Commissione di Venezia come *soft law body* a livello internazionale nel suo lavoro di identificazione e applicazione degli standard comuni europei<sup>92</sup>.

Come emerge, infatti, dalla sempre più vasta adesione<sup>93</sup>, così come da numerosi pareri adottati negli ultimi anni<sup>94</sup>, essa non opera più solamente nel continente europeo ma, esportando le tradizioni comuni europee in Africa<sup>95</sup>, Asia<sup>96</sup> e perfino oltreoceano<sup>97</sup>, porta assistenza a tutti quegli Stati che stanno cercando di creare o ricreare ordinamenti democratici sulla scorta dei modelli costituzionali europei.

Ed è proprio questo suo riconoscimento internazionale quale organo consultivo in materia costituzionale a spingere, sempre più di frequente, gli Stati a richiederne essi stessi l'assistenza nell'adeguamento dei propri ordinamenti a quei principi dell'*European Constitutional Heritage* che essa stessa contribuisce ad identificare e diffondere dentro e fuori il continente europeo<sup>98</sup>.

Nel corso degli ultimi anni, si è evidenziata un'ulteriore tendenza meritevole d'attenzione, che parrebbe in parte restituire vigore al mandato originale della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, ovvero sostenere, a seguito del crollo del muro di Berlino, la

<sup>92</sup> M. CARTABIA, *The Last Dangerous Branch*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), "Corti europee e democrazia. Rule of Law, indipendenza e accountability", p. XII, Milano, 2019.

<sup>93</sup> Con la recente adesione del Canada, approvata nel corso dell'ultima Sessione Plenaria di giugno, la Commissione di Venezia conta oggi 62 Stati membri, costituiti dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa più 15 altri Stati provenienti da Africa, Asia e Nord e Sud America.

<sup>94</sup> Si veda, ad esempio, *Tunisia - Opinion on the Draft Organic Law on the Authority for Sustainable Development and the Rights of Future Generations*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019).

<sup>95</sup> L'intervento della Commissione di Venezia è stato determinante in diversi Stati del continente africano tra i quali spicca certamente la Tunisia. Divenuta membro nel 2010, la Tunisia ha richiesto l'intervento della Commissione per dare vita alla nuova Costituzione approvata in via definitiva nel gennaio 2014, dopo due anni di stretta collaborazione tra gli esperti della Commissione e l'Assemblea costituente tunisina. Si veda, ad esempio, *Opinion on the final draft Constitution of Tunisia* (CDL-AD (2013) 032).

<sup>96</sup> Altrettanto produttive si sono dimostrate le relazioni della Commissione di Venezia con alcuni paesi dell'ex blocco sovietico come Azerbaijan e Kazakistan, che hanno richiesto assistenza in occasione di ampie. Riforme costituzionali avvenute tra il 2015 e il 2018. Si vedano, a tal proposito, *Azerbaijan - Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016, endorsed by the Venice Commission at its 108th Plenary Session* (Venice, 14-15 October 2016) e *Kazakhstan - Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session* (Venice, 10-11 March 2017).

<sup>97</sup> Tra gli altri, è stato inserito nell'agenda della prossima Sessione Plenaria di ottobre un parere, dietro richiesta del Perù, su una recente proposta di riforma costituzionale riguardante le elezioni anticipate. Risale, invece, all'ultima Sessione Plenaria di giugno la discussione circa l'adesione del Canada quale membro effettivo della Commissione di Venezia.

<sup>98</sup> D. KOCHENOV, "The *Aquis* and its Principles. The Enforcement of the "Law" versus the Enforcement of "Values" in the EU", in A. JAKAB and D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, pp. 25 ss.

formazione di nuove democrazie costituzionali emergenti in Est Europa. Ad oggi, essa ha infatti instaurato una fertile cooperazione con l'Unione europea<sup>99</sup>, fornendo assistenza costituzionale a tutti quegli Stati dell'Europa orientale che, affrontata una prima "ondata costituzionale" negli anni Novanta, oggi aspirano a divenire Stati membri dell'Unione europea e necessitano, pertanto, di adeguarsi agli standard richiesti dai Trattati<sup>100</sup>.

Una collaborazione, questa, certamente da tenere monitorata e che, auspicabilmente, potrà portare in futuro a risultati molto interessanti nel panorama costituzionale europeo per lo sviluppo di meccanismi di cooperazione tra Unione europea e Consiglio d'Europa, anche in vista della risoluzione della problematica comune emersa negli ultimi anni che è stata definita dalla dottrina come *rule of law Backsliding*<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Si veda, ad esempio, il già citato progetto "Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey".

<sup>100</sup> Sono un esempio di questa tendenza, tra gli altri, i citati pareri riguardanti la Macedonia del Nord rientranti proprio nell'ambito del progetto "Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey". È importante ricordare, poi, che nel 2011 la Commissione di Venezia ha ricevuto, direttamente dalla Commissione UE, una richiesta di parere sull'indipendenza dei giudici in Bosnia Erzegovina nell'ambito del più ampio negoziato per l'adesione di quest'ultima all'Unione europea. Si veda CDL-AD(2012)014-e, *Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session* (Venice, 15-16 June 2012).

<sup>101</sup> Recentemente, K. L. Scheppele e L. Pech hanno provato a definire il fenomeno come "the process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party", in "What is Rule of Law Backsliding?", *Verfassungsblog*, 2018.

Per una panoramica sulla questione si vedano, tra gli altri, N. BERMEO, "On Democratic Backsliding", in *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Vol. 27, no. 1, 2016; D. KOCHENOV, "EU Law without the Rule of Law", *Yearbook of European Law*, Vol. 34, 2015, p. 74 ss.; D. KOCHENOV & M. VAN WOLFEREN "The Dialogical Rule of Law and the Breakdown of Dialogue in the EU", *EUI Working Paper Law*, January 2018; A. MAGEN, "Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU", *Journal of Common Market Studies*, 2016, Vol. 54, N. 5, pp. 1050-1061; D. KOCHENOV, A. MAGEN & L. PECH, "Introduction: The Great Rule of Law Debate in the European Union", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, N. 5, 2016, p. 1045-1049; A. VON BOGDANDY & P. SONNEVEND, "Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania", Oxford, 2014; A. VON BOGDANDY, et al., "A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines", *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018; A. DI GREGORIO, "Lo stato di salute della *rule of law* in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?", in *DPCE Online*, vol. 4, 2016, pp. 175-195; A. PECH, L., & K. SCHEPPELE, "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, Vol.19, pp. 3-47; L. BESSELINK, K. TUORI, G. HALMAI, C. PINELLI, "The Rule of Law Crisis in Europe", in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 1, 2019, pp. 267-287; R. GRZESZCZAK, & I.P. KAROLEWSKI, "The Rule of Law Crisis in Poland: A New Chapter", *Verfassungsblog*, 8 August 2018, R. UITZ, "The Perils of Defending the Rule of Law through Dialogue", in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 1 ss.