

# Abstracts

Martin Sunnqvist, Xavier Groussot, Lotta Maunsbach, *Judges Assessing the Independence of Judges. Historical Foundations and Practical Procedures in Facing the Threats against the Rule of Law in Europe / Giudici che valutano l'indipendenza di altri giudici: radici storiche e prassi nell'affrontare le minacce allo stato di diritto di matrice comunitaria*

The existence of impartial and independent courts is a cornerstone of the success of the European project. The recent renaissance of "illiberal States" jeopardises the application of the rule of law and risks destroying the foundations of the EU legal order. In 2018, the Court of Justice of the European Union (CJEU) began developing two new lines of case-law. Firstly, the CJEU found itself to be competent to rule on matters regarding the independence of the judiciary, which used to be part of the purely internal competence of the Member States. Secondly, the CJEU empowered national courts to perform a "rule-of-law check" of courts in other Member States by assessing the independence and impartiality of judicial authorities having issued a European Arrest Warrant (EAW). This represents a new task for what are often courts of first instance.

The impartiality and independence of judges is a cornerstone of the rule of law and the "Rechtsstaat" and of the right to a fair trial according to Article 6 ECHR and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR). This article provides a theoretical basis for the understanding of the principles of the rule of law and the Rechtsstaat, in the form of Kaarlo Tuori's theory about the layers of the law. Further, it provides a summary of developments as regards the rule of law in Europe in recent years – especially as regards the two new lines of case-law of the CJEU – as well as summaries of the articles included in this issue of the «Journal of Constitutional History» that form part of the project «Judges Assessing the Independence of Judges. Historical Foundations and Practical Procedures in Facing the Threats against the Rule of Law in Europe».

La terzietà ed indipendenza delle corti rappresentano elementi essenziali per assicurare il buon esito del progetto comunitario. La recente riviviscenza degli "stati illiberali" mette a repentaglio lo stato di diritto a tal punto da rischiare l'erosione delle stesse fondamenta del sistema giuridico dell'Unione Europea. Nel 2018, la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha dato il via a due

distinte prospettive giurisprudenziali. La prima ha visto la Corte dichiararsi competente su questioni riguardanti l'indipendenza della magistratura, una competenza in precedenza riservata esclusivamente agli stati membri. La seconda ha visto la Corte riconoscere ai giudici nazionali una sorta di "potere di vigilanza" sullo stato di diritto con riguardo ai giudici di altri stati membri nel valutare l'indipendenza e terzietà delle autorità giudiziarie competenti a rilasciare mandati di arresto europei (MAE) – un'assoluta novità per i giudici di merito.

La terzietà ed indipendenza dei giudici sono alla base dello stato di diritto (o *Rechtsstaat*), nonché del diritto ad un equo processo ai sensi dell'articolo 6 CEDU e dell'articolo 47 CDFUE. Il presente contributo si propone di delineare una base teorica per interpretare i principi dello stato di diritto (o *Rechtsstaat*) secondo la teoria di Kaarlo Tuori sulla stratificazione giuridica. Inoltre, il presente contributo riassume brevemente i recenti sviluppi che hanno caratterizzato lo stato di diritto di matrice comunitaria – nello specifico i due nuovi orientamenti giurisprudenziali della CGUE – nonché gli articoli ricompresi nel presente numero del *Journal of Constitutional History* che fanno riferimento al progetto intitolato "Judges Assessing the Independence of Judges. Historical Foundations and Practical Procedures in Facing the Threats against the Rule of Law in Europe".

**Keywords / Parole chiave:** EU, Rule of law, *Rechtsstaat*, Illiberal states, Layers of the law / UE, stato di diritto, *Rechtsstaat*, stati illiberali, stratificazione giuridica.

Dorota Zabłudowska, *The Battle for Judicial Independence in Poland, 2017-2022 / Alla conquista dell'indipendenza dei giudici in Polonia: il periodo 2017-2022*

The beginning of the constitutional crisis in Poland can be traced to December 2015, when the lower chamber of the Parliament, the Sejm, elected three persons for judicial positions in the Constitutional Tribunal which were already occupied by judges who had been elected by the Sejm of the previous term. From that moment on, the Constitutional Tribunal began to legalise the unconstitutional actions of the legislature instead of controlling them. In July 2017, three bills were proposed to the Sejm: one on the ordinary courts, one on the National Council of the Judiciary and one on the Supreme Court, all aiming at subordinating the judiciary to the will of politicians. The Polish President vetoed two of them, but the one that remained was enough for the politicians to gradually take administrative power over judges in ordinary courts. In December 2017, two more significant legal acts were adopted by the Parliament, closing the cycle of changes that were to subordinate the judiciary to the political power. First, an extraordinary complaint was instituted, namely the ability to file a complaint against any final judicial decision. Such complaints were to be heard by a new chamber of the Supreme Court, the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs. Second, a new model for disciplinary proceedings against judges was instituted, under which a Disciplinary Chamber would be created to hear disciplinary cases against judges and other legal professionals. The existence and functioning of this chamber has later been questioned by the Court of Justice of the European Union, and it is one of the main issues in the dispute between the Polish government and the European Commission.

L'inizio della crisi costituzionale in Polonia risale al dicembre 2015, quando la camera bassa del parlamento polacco, il *Sejm*, nominò tre giudici per ricoprire cariche nella corte costituzionale di cui erano già stati investiti giudici nominati dalla precedente legislatura. Da allora, la corte costituzionale ha sostenuto le azioni incostituzionali del legislatore invece di porvi argine. Nel luglio 2017 sono stati presentati al *Sejm* tre disegni di legge: uno sui tribunali ordinari, uno sul consiglio na-

zionale della magistratura e uno sulla Corte suprema, tutti volti a subordinare la magistratura alle contingenze politiche. Il presidente polacco ha posto un veto su due di essi, ma il terzo è stato sufficiente per consentire alle forze politiche al governo di assumere progressivamente un potere di natura amministrativa sui giudici ordinari. Nel dicembre 2017, il parlamento ha adottato due altre misure significative, chiudendo il ciclo di riforme culminate nella subordinazione della magistratura al potere politico. In primo luogo, è stata istituita una forma di ricorso straordinario che prevede la possibilità di contestare una qualunque pronuncia passata in giudicato innanzi ad una nuova sezione della Corte suprema, la Camera di controllo straordinario e affari pubblici. In secondo luogo, è stato istituito un nuovo modo di procedere in via disciplinare contro i giudici, culminato nella creazione di una sezione disciplinare la cui competenza si estende anche ad altri professionisti in ambito legale. Le caratteristiche e il funzionamento della sezione disciplinare sono stati successivamente messi in discussione dalla CGUE, venendo a rappresentare la principale questione controversa tra il governo polacco e la Commissione.

**Keywords / Parole chiave:** Poland, rule of law, judicial independence, suspension, Court of Justice of the European Union / Polonia, stato di diritto, indipendenza della magistratura, sospensione, CGUE.

Marie-France Fortin, *Rule of Law, Parliamentary Sovereignty and Executive Accountability in English Legal Thinking: The Recent Revival of The King Can Do No Wrong / Stato di diritto, sovranità parlamentare e responsabilità dell'esecutivo nella dottrina anglosassone: la recente riscoperta della massima "the king can do no wrong" (rex non potest peccare)*

Accountability as an important dimension of the English historical constitution is captured by the many understandings of the expression *the king can do no wrong*. The perspective in this paper is a historical one which looks to the evolution of executive accountability, including the sovereign's lack thereof, in understanding the constitution. Since the constitutional arrangement of the 17<sup>th</sup> century, the English king's immunity from suit has often been associated with *the king can do no wrong*. If the sovereign is immune, her ministers and servants, however, are liable instead. Ministers' legal accountability before the courts and political accountability before Parliament ensure that the rule of law and Parliamentary sovereignty are maintained, and both the legal and political accountability of the king's ministers and servants are also conveyed by *the king can do no wrong*. The many understandings of *the king can do no wrong* in English legal thinking capture the constitutional triad formed by the sovereign's immunity, the correlative legal accountability of Crown servants and ministers before the courts, and ministers' political accountability before Parliament. That constitutional triad has recently been illustrated by two recent decisions of the United Kingdom Supreme Court, *Miller I* and *Miller II*, both rendered at a moment of great historical and constitutional magnitude in the wake of the Brexit referendum and the country's departure from the European Union.

La responsabilità dell'esecutivo intesa come il dover render conto del proprio operato ai consociati rappresenta un aspetto significativo della tradizione costituzionale inglese che si coglie ripercorrendo le svariate concezioni che ha assunto nel tempo la massima "the king can do no wrong" (*rex non potest peccare*). Il presente contributo si propone di ripercorrere le radici storiche e la successiva evoluzione della responsabilità dell'esecutivo, nonché dell'assenza di responsabilità in capo al sovrano, per cogliere i tratti essenziali del costituzionalismo inglese. Sin dall'assetto costituzionale del XVII secolo, il difetto di legittimazione processuale passiva del sovrano è stato frequentemente ri-

condotto alla massima “the king can do no wrong” e trova il suo contrappeso nella piena responsabilità giuridica dei suoi ministri e pubblici ufficiali. La legittimazione processuale passiva ministeriale e la responsabilità politica ministeriale in sede parlamentare erano atte a preservare lo stato di diritto e la sovranità parlamentare, sempre nel solco della massima sopracitata. Le diverse accezioni dottrinali della massima di cui trattasi in ambito anglosassone restituiscono una triade costituzionale, costituita dal difetto di legittimazione processuale passiva del sovrano, la correlativa legittimazione dei ministri, e la responsabilità politica dei ministri che dovevano rendere conto dell’operato della corona dinanzi al parlamento. La triade costituzionale di cui trattasi è stata oggetto di due recenti decisioni della Corte Suprema del Regno Unito, *Miller I* e *Miller II*, che si collocano entrambe in un momento storico molto significativo sul piano costituzionale, sulla scia del referendum relativo alla Brexit e la successiva dipartita del Regno Unito dall’Unione Europea.

**Keywords / Parole chiave:** The king can do no wrong, political and legal accountability, ministerial responsibility, rule of law, Parliamentary sovereignty / *the king can do no wrong*, responsabilità politica e legittimazione processuale passiva, responsabilità ministeriale, stato di diritto, sovranità parlamentare.

Raffaella Bianchi Riva, *The Legal Profession, Politics and Public Opinion: Some Reflections on the Independence of Lawyers and the Rule of Law in Modern Italy / Avvocatura, politica e opinione pubblica: riflessioni sull’indipendenza degli avvocati e sullo stato di diritto nella storia dell’Italia contemporanea*

The professional independence of lawyers is an essential prerequisite for the right to a fair trial and for the impartiality of judges – and therefore for the enforcement of the rule of law in free societies. This independence is the main guarantee for the effectiveness of the right to counsel. For lawyers to effectively perform their tasks, they must be independent – that is, free from pressure or influence. Political control over lawyers manifests itself both in the organisation of professional associations and in the work of individual professionals. At present, authoritarian governments in many countries are endangering the free exercise of the legal profession. Even in Europe, the backsliding of the rule of law in some EU Member States is undermining the independence of the legal profession.

A further issue of relevance to the relationship between the administration of justice and society is public opinion in a broad sense, which also affects the independence of lawyers. In fact, lawyers who take on the cases of defendants charged with heinous crimes are often publicly insulted or threatened, and this may compromise the right to counsel. Such reactions are a result of the confusion surrounding the relationship between a lawyer and his or her client, namely the widespread belief that the lawyer necessarily sympathises or agrees with his or her client’s behaviour.

The aim of this paper is to make a few remarks about the independence of lawyers, with a focus on the legal profession in Italy from unification in the second half of the 19<sup>th</sup> century onwards. This issue offers a particular vantage point from which to reflect on the dynamics underlying the relationship between the legal profession, politics and society as well as on the effects that lawyer independence exerts on the enforcement of the rule of law.

L’indipendenza degli avvocati è una condizione indispensabile per assicurare il giusto processo e l’indipendenza dei giudici e, conseguentemente, per garantire i principi dello stato di diritto. Essa

rappresenta la principale garanzia per l'effettività del diritto di difesa. Affinchè gli avvocati svolgano correttamente la loro funzione nel processo, essi devono essere indipendenti, ossia liberi da pressioni o condizionamenti.

Da un lato, l'indipendenza dell'avvocatura può essere messa a rischio dal potere politico, mediante controlli sia sugli ordini professionali sia sui singoli professionisti. Attualmente, il libero esercizio della professione forense è minacciato in molti paesi da governi autoritari e anche la violazione dei principi dello stato di diritto in alcuni Stati membri nell'Unione Europea contribuisce a minare l'indipendenza degli avvocati.

Dall'altro lato, anche l'opinione pubblica, nell'ambito del complesso rapporto tra giustizia e società, può minacciare l'indipendenza dell'avvocatura. Gli avvocati che difendono imputati di crimini gravi sono spesso pubblicamente insultati o addirittura minacciati, in base a una identificazione tra avvocato e cliente, con gravi ripercussioni sull'esercizio del diritto di difesa.

Il saggio intende svolgere qualche riflessione sull'indipendenza dell'avvocatura, con particolare riguardo alla professione forense in Italia dall'unificazione sino ai giorni nostri, al fine di evidenziare le dinamiche tra avvocatura, politica e società e gli effetti che esse esercitano sulla realizzazione dello stato di diritto.

**Keywords / Parole chiave:** Independence of lawyers, Italy, 19<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> centuries, rule of law / Indipendenza dell'avvocatura, Italia, XIX-XX secolo, stato di diritto.

Martin Sunnqvist, *The Rechtsstaat in a Substantive and a Formal Sense: Revisiting the Theory Development of the 1830s and 1840s / Profili sostanziali e formali del Rechtsstaat: uno sguardo critico sugli sviluppi dottrinali degli anni Trenta e Quaranta del XIX secolo*

The concept of "Rechtsstaat" developed in the 1830s and 1840s in the German constitutional discussion. Robert von Mohl developed the concept in a substantive sense and Friedrich Julius Stahl then developed it in a formal sense. In this article, the theories of the two scholars are first explained and analysed in the context of their understandings of the State and the law as well as the philosophical underpinnings of their constitutional theories. The Rechtsstaat in a substantive sense is closely related to a State where the law is pre-existing and individuals have formed the State through a social contract. The Rechtsstaat in a formal sense is closely related to a State which is defined by sovereignty and where the State and the law are indissociable.

Further on, the substantive and formal senses of the concept of Rechtsstaat are examined in the context of the discussion about how to define that concept and about whether "Rechtsstaat" and "rule of law" have the same meaning. This is a topic of current interest, given the recent common definition of those concepts at the EU level.

La nozione di *Rechtsstaat* trae le sue origini dal dibattito costituzionale svoltosi in Germania tra gli anni Trenta e Quaranta del XIX secolo. Robert von Mohl costruì la nozione in termini sostanziali e successivamente Friedrich Julius Stahl ne sviluppò i profili formali. Il presente contributo prende le mosse dalle prospettazioni dottrinali citate e procede ad analizzare le rispettive concezioni di stato e diritto, nonché l'atteggiamento filosofico alla base dei profili costituzionalistici coinvolti. Sul piano sostanziale, il *Rechtsstaat* può essere ricondotto ad una realtà in cui la legge è precedente allo stato, che è posto in essere dai consociati tramite un contratto sociale. L'accezione formale di *Rechtsstaat* è invece strettamente riconducibile ad uno stato fondato sulla sovranità, che determina una commistione tra stato e diritto.

L'analisi prosegue con i profili sostanziali e formali della nozione di *Rechtsstaat* al fine di definire i punti di contatto, ove rinvenibili, tra *Rechtsstaat* e nozioni paragonabili (stato di diritto, *rule of law*). Il tema è attuale, date le simili definizioni invalse a livello comunitario.

**Keywords / Parole chiave:** *Rechtsstat* in a substantive sense, *Rechtsstaat* in a formal sense, Rule of law, R. von Mohl, F.J. Stahl / *Rechtsstat* sostanziale, *Rechtsstaat* formale, stato di diritto, *rule of law*, R. von Mohl, F.J. Stahl.

Xavier Groussot, Anna Zemskova, *The Manifestations of the EU Rule of Law and its Contestability: Historical and Constitutional Foundations / Lo stato di diritto di matrice comunitaria: ricadute pratiche e profili critici alla luce delle radici storico-costituzionali*

Historically and constitutionally, the rule of law has always been a contested concept. But can we really posit that it is contested in the context of EU law? And if it is a contested concept there as well, then what is the exact nature of the contestation? The aim of this article is to answer these two questions. It will first look at the evolution of the concept of the rule of law in EU law from the early years of European integration to its most recent manifestations. To better understand its constitutional development, a comparison will be made between the doctrine of the rule of law and the doctrine of general principles. Secondly, we will analyse the nature of the present contestations, which take the form of the rule by law in "illiberal democracies" such as Hungary and Poland. This new narrative against the rule of law is in fact fuelled by two basic ingredients: populism and legalism. Notably, we argue that the rule by law imposed by these illiberal States on their citizens constitutes not only the main source of contestation of the doctrine of the rule of law in the EU but also the main source of the evolution of that doctrine. In other words, the application of the rule by law by illiberal States actually fosters the concretisation of the rule of law in the EU legal order.

Da un punto di vista storico-costituzionale, lo stato di diritto è sempre stato oggetto di critiche. Ma si può affermare lo stesso con riguardo al diritto dell'Unione? Se sì, che forma assume tale approccio critico? Il presente contributo mira a dare una risposta a tali quesiti. In prima battuta sarà analizzata la nozione di stato di diritto nell'alveo del diritto dell'Unione, a partire dagli albori dell'integrazione europea per giungere sino ai giorni nostri. Al fine di coglierne gli sviluppi sul piano costituzionale, saranno analizzate la teoria dello stato di diritto e quella dei principi generali, per poi proseguire con una disamina delle principali critiche che hanno ricevuto nella forma dello stato "a norma di legge" caratteristico delle democrazie "illiberali" quali l'Ungheria e la Polonia. L'approccio critico allo stato di diritto è composto da due elementi essenziali: il populismo e il dogmatismo giuridico. Lo stato di diritto come implementato dagli stati illiberali nei confronti dei propri cittadini non è solamente all'origine delle critiche mosse allo stato di diritto di matrice comunitaria ma rappresenta altresì la principale fonte dei successivi sviluppi di quest'ultimo. In altri termini, lo stato di diritto che trova applicazione negli stati illiberali ha avuto l'effetto di cementare lo stato di diritto nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione.

**Keywords / Parole chiave:** EU law, general principles, rule of law, rule by law, budget conditionality regulation / diritto UE, principi generali, stato di diritto, stato a norma di legge, regolamento sul regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Birgit Aasa, *Mutual Trust and Rule of Law in the EU – An Uneasy Relationship / Fiducia reciproca e stato di diritto nell'Unione Europea: un rapporto precario*

This paper discusses the precarious relationship between the principles of mutual trust and the rule of law in the EU. It illustrates a tense interaction between the two as, although the principle of mutual trust has become a tool to tackle rule-of-law failures in Member States, it long before that also created serious rule-of-law problems in the EU itself. However, it has not always possessed the effect and potential to enforce the rule of law and Article 2 TEU values in the Member States. The paper first shows the case-law developments necessary for the instrumentalisation of mutual trust for rule-of-law purposes. It then asks the question whether a lawfulness presumption is at all an adequate principle from a rule-of-law perspective, as such a presumption frustrates effective judicial controls claimed to be of the essence of the rule of law in the EU. As the case-law examples show, mutual-trust presumptions have already had severe rule-of-law ramifications in recent years by allowing, upholding and extra-territorialising alleged manifest errors and non-compliances in practice. Besides the more well-known sensitive areas of fundamental rights pertaining to asylum and criminal law, the paper showcases the more overlooked area of civil-justice case-law. The case-law analysed suggests that it is doubtful whether a lawfulness presumption is an adequate judicial principle from a rule-of-law standpoint – if compliance presumptions are not receptive to actual facts on the ground for overruling the presumption, they also bring about serious rule-of-law and legality issues. Thus, although it facilitates inter-State co-operation, the effectiveness of EU law and everyday judicial practice, the newly acquired instrumental usage of mutual trust as a vehicle for enforcing Article 2 TEU values and the rule of law in Member States might be questionable and susceptible to criticism.

Il presente contributo analizza il rapporto precario tra i principi di fiducia reciproca e stato di diritto nell'Unione Europea. Il quadro che ne emerge è di tensione, in quanto, sebbene il principio di fiducia reciproca si sia affermato come strumento per controbilanciare i coni d'ombra dello stato di diritto negli stati membri, già da tempo aveva rappresentato elemento di interferenza per lo stato di diritto di matrice comunitaria. Inoltre, non sempre ha avuto l'effetto, neanche in potenza, di far rispettare lo stato di diritto e i valori dell'articolo 2 TUE all'interno degli stati membri. Il contributo ripercorre gli sviluppi giurisprudenziali che hanno reso il principio di fiducia reciproca strumentale ai fini dello stato di diritto e si interroga circa l'adeguatezza della presunzione di legittimità nell'ottica dello stato di diritto. Tale presunzione, infatti, vanifica l'efficacia dello scrutinio giurisprudenziale, considerata l'essenza dello stato di diritto di matrice giurisprudenziale. Come dimostrato dalla giurisprudenza, le presunzioni di fiducia reciproca hanno già prodotto negli ultimi anni gravi ramificazioni relative allo stato di diritto per aver consentito, sostenuto ed extra-territorializzato presunti errori manifesti e non-conformità nella prassi. In aggiunta alle più note aree "sensibili" dei diritti fondamentali, relative al diritto d'asilo e alla materia penale, il contributo esamina la più trascurata materia civile e relativa giurisprudenza. La giurisprudenza analizzata sembra andare nel senso di dubitare dell'adeguatezza della presunzione di legittimità come principio dello stato di diritto: ove le presunzioni di conformità non siano rapportate alle circostanze di fatto che ne giustificerebbero il superamento, emergono seri dubbi circa il rispetto dello stato di diritto e del principio di legalità. Pertanto, sebbene il recente uso strumentale del principio di fiducia reciproca per garantire il rispetto dell'articolo 2 TUE e dello stato di diritto negli stati membri sia volto a facilitare la cooperazione tra gli stessi, nonché l'efficacia del diritto dell'Unione e della prassi giurisprudenziale, non va esente da critiche.

**Keywords / Parole chiave:** EU law, mutual trust, rule of law, trust, legality / diritto UE, principio di fiducia reciproca, stato di diritto, principio di fiducia, principio di legalità.

Lotta Maunsbach, *Procedural Aspects on Impartial and Independent Judging / Terzietà e indipendenza dello scrutinio giurisprudenziale: profili procedurali*

Poland and Polish courts have received much attention in recent years because of alleged problems in relation to the organisation of justice in Poland. It has been claimed that proposed new legislation in Poland and changes in the national system for appointing judges prevent Polish courts from adjudicating in a fair and independent manner in accordance with the principle of the rule of law. Indeed, the situation is so serious that both the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union have ruled that the new Polish legislation is contrary to the European Convention of Human Rights and European Union law, respectively.

The aim of this paper is to shed light on the current situation and specifically to explain and analyse the problems from a procedural-law perspective. In other words, it intends to answer the question of why the Polish court system is considered to violate the principle of the rule of law.

The paper begins with a review of the criteria that must be met for a decision-making body to qualify as a "tribunal" for the purposes of Article 6 § 1 of the European Convention on Human Rights and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This is followed by an analysis of the concept of "independent and impartial tribunal", with a certain focus on the situation in Poland. The paper ends with some concluding comments.

La Polonia e, nello specifico, le corti polacche hanno ricevuto molta attenzione negli ultimi anni, dovuta a presunte criticità nell'organizzazione della giustizia all'interno dello stato. Si è affermato in proposito che le recenti riforme legislative e modifiche al sistema nazionale di nomina dei giudici impedirebbero alle corti polacche di giudicare in modo equo e indipendente in ossequio al principio dello stato di diritto. La situazione attuale è talmente allarmante che sia la Corte europea dei diritti dell'uomo che la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno affermato che la nuova legislazione polacca è contraria sia alla Convenzione Europea dei Diritti Umani che al diritto dell'Unione Europea.

Il presente contributo si propone di far luce sulla situazione attuale e, in particolare, di analizzare gli elementi di criticità in ottica procedurale. In altri termini, verrà fatto un tentativo di rispondere alla domanda sul perché si ritenga che il sistema giudiziario polacco si ponga in violazione del principio dello stato di diritto.

A seguito di una rassegna dei criteri che debbono essere soddisfatti affinché un organo decisionale possa essere qualificato come "corte" ai sensi dell'articolo 6(1) CEDU e dell'articolo 47 CDFUE, l'attenzione è rivolta al concetto di "tribunale indipendente e terzo", in modo particolare alla questione polacca. Sono infine condotte alcune osservazioni conclusive.

**Keywords / Parole chiave:** EU law, procedural law, rule of law, independence, impartiality / diritto UE, diritto procedurale, stato di diritto, indipendenza, terzietà.

Ulrike Müßig, *Drafting Dignity / Progettare la dignità*

Italian Renaissance humanism released a European dynamic of dignity. Commonly, the history of human dignity is read in an ontological way, relying on an 'inherent' and 'inviolable' essence of human existence. This is due to legal prominence of the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the German Basic Law 1949, both eager to ban any inhumane atrocities and discrimination. Reading the Italian masterminds of the quattrocento, and esp. Pico della Mirandola's contemporar-

ies Ficino, Manetti, Salutati, and Valla, reveals an argumentative turn away from scholastic deductions of ontological essences from the metaphysical nature of man, and highlights the relatedness of the human 'drafting competence' of what he wants himself to be. The Delphic 'Know thyself' (*gnóthi seautón*) never referred to a solipsistic cognition of isolated individuals. Rather, it is only by the reciprocity of relations that man recognizes himself, 'shapes and formats' his personality, his language, his thinking, his actions, his environment, and thus, of course, his will. These terms of reciprocity lie at the heart of the following short contribution.

L'umanesimo rinascimentale italiano ha dato vita a una dinamica europea della dignità. Comunque, la storia della dignità umana viene letta in chiave ontologica, basandosi su un'essenza «intrinseca» e «inviolabile» dell'esistenza umana. Ciò è dovuto al rilievo giuridico della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e della Legge fondamentale tedesca del 1949, entrambe desiderose di vietare qualsiasi atrocità disumana e discriminatoria. La lettura dei maestri italiani del Quattrocento, e in particolare dei contemporanei di Pico della Mirandola, Ficino, Manetti, Salutati e Valla, rivela una svolta argomentativa che si allontana dalle deduzioni scolastiche di essenze ontologiche dalla natura metafisica dell'uomo, e mette in evidenza la relazione tra la «competenza redazionale» dell'uomo e ciò che egli vuole essere. Il delfico «Conosci te stesso» (*gnóthi seautón*) non si riferisce mai a una cognizione solipsistica di individui isolati. Piuttosto, è solo attraverso la reciprocità delle relazioni che l'uomo si riconosce, «forma e formatta» la sua personalità, il suo linguaggio, il suo pensiero, le sue azioni, il suo ambiente e quindi, naturalmente, la sua volontà. Questi termini di reciprocità sono al centro del breve contributo che segue.

**Keywords / Parole chiave:** Human Dignity, Human Freedom, Subjectivity, Relatedness, Renaissance's impact on Constitutional History / Dignità umana, libertà umana, soggettività, parentela, impatto del Rinascimento sulla storia costituzionale.

Andrea Pennini, *Tra Droit des Gens e Coutume. La memoria sui consoli delle nazioni di Carlo Ignazio Montagnini (1769) / Between Droit des Gens and Coutume. Carlo Ignazio Montagnini's memorandum on Consuls of Nations (1769)*

L'articolo focalizza l'attenzione sulla *Mémoire touchant les Consuls des Nations étrangères* composta nel 1769 da Carlo Ignazio Montagnini (giurista, diplomatico e burocrate sabauda), per dirimere una controversia sui diritti spettanti al console di Francia a Nizza. Nonostante la natura specifica del documento, l'autore imposta un discorso generale sulla natura dell'istituto consolare provando a offrire alla Segreteria degli affari esteri sabauda le basi per una sua regolamentazione. Lo sviluppo dei commerci che si verifica a partire dalla metà del Settecento costringe gli Stati a riconsiderare l'istituzione consolare, delineandone meglio i confini secondo i dettami dello *ius publicum*. Anche i re di Sardegna vengono investiti da questo rinnovato interesse e, costretti alla neutralità da una congiuntura diplomatica sfavorevole, provano lungo tutto la seconda metà del XVIII secolo a sviluppare i flussi commerciali in entrata e in uscita dai propri Stati. Questo produce un notevole aumento del numero dei consoli delle nazioni negli scali sabaudi (tanto a Nizza e Villafranca, quanto in Sardegna) e, di conseguenza, un aumento della conflittualità tra questi, le istituzioni sabaude e le municipalità.

In costante rapporto con i principali autori di diritto pubblico, il testo di Montagnini rappresenta (almeno in area sabauda) una delle più lucide analisi dell'istituto consolare in antico regime e si colloca all'interno di una intensa attività memorialistica interna alla burocrazia sabauda ancora in gran parte da studiare.

The essay focuses attention on the *Mémoire touchant les Consuls des Nations étrangères* composed in 1769 by Carlo Ignazio Montagnini (jurist, diplomat and Savoyard bureaucrat), to settle a dispute over the rights of the French consul in Nice. Despite of the specific nature of the document, the author sets up a general discourse on the nature of the consular institution trying to offer to the Savoy Foreign Affairs Secretariat the basis for its regulation. The development of trade that has taken place since the mid-eighteenth-century forces states to reconsider the consular institution, better delineating its boundaries according to the dictates of *ius publicum*. Even the kings of Sardinia are invested by this renewed interest and, forced to neutrality by an unfavourable diplomatic situation, try throughout the second half of the eighteenth century to develop trade flows into and out of their states. This produces a significant increase in the number of Consuls of nations in the Savoy ports (both in Nice and Villafranca, as well as in Sardinia) and, consequently, an increase in the conflict between these, the Savoy institutions and the municipalities.

Montagnini's text (at least in the Savoy area), in continuous relationship with the main authors of public law, represents one of the most lucid analyses of the consular institution in the Ancient Regime and is part of an intense memorial activity within the Savoy bureaucracy largely to be studied.

**Parole chiave / Keywords:** Consoli, Nizza, Montagnini, droit des gens, consuetudine / Consuls, Nice, Montagnini, droit des gens, custom.

Ronald Car, *Stato di diritto e ordine sociale: il costituzionalismo bifronte di Robert von Mohl / Rule of law and social order: Robert von Mohl's two-faced constitutionalism*

Ricostruendo il contesto in cui era stato ideato lo *Rechtsstaat*, dunque la Germania nella rivoluzione del 1848, si dimostrerà come per Robert von Mohl ed altri esponenti del liberalismo con ruoli di primo piano nelle Assemblee Costituenti di Francoforte e Berlino, l'ideale di autonomia privata del cittadino si riferiva solo ai membri della società borghese. L'affermazione dello *Rechtsstaat* come valore e regola base per la società di *Besitz und Bildung* non escludeva nei loro piani il mantenimento dello tradizionale *Polizeistaat* per le classi subalterne. Anzi, il volto nascosto dello stato di diritto era la giustizia preventiva priva di garanzie legali e orientata secondo pregiudizi razziali e di classe, con cui Mohl intendeva realizzare le precondizioni per il dominio sociale dello *Mittelstand*. Questa natura bifronte del programma costituzionale liberale costerà alle Assemblee Costituenti la perdita del sostegno popolare.

A reconstruction of the context in which the *Rechtsstaat* was conceived, namely Germany in the 1848 revolution, will show how for Robert von Mohl and the other exponents of liberalism with leading roles in the Constituent Assemblies of Frankfurt and Berlin, the ideal of citizen's autonomy referred only to the members of bourgeois society. The affirmation of the *Rechtsstaat* as a value and basic rule for the society of *Besitz und Bildung* did not exclude in their plans the maintenance of the traditional *Polizeistaat* for the lower classes. Indeed, the hidden face of the rule of law was the preventive justice devoid of legal guarantees and oriented according to racial and class prejudice, with which Mohl intended to create the preconditions for the social domination of the *Mittelstand*. The two-faced nature of the liberal constitutional programme will cost the Constituent Assemblies the loss of popular support.

**Parole chiave / Keywords:** *Rechtsstaat*, giustizia preventiva, Friedrich Harkort, Robert von Mohl, Stephan Born / *Rechtsstaat*, preventive justice, Friedrich Harkort, Robert von Mohl, Stephan Born.

Filippo Benedetti, Gian Marco Sperelli, *Le rivoluzioni costituzionali in Giappone, Russia, Persia e Impero ottomano tra XIX e XX secolo. Un percorso circa-europeo / The constitutional revolutions in Japan, Russia, Persia and Ottoman Empire between the 19<sup>th</sup> and the 20<sup>th</sup> centuries. An itinerary close to Europe*

Tra i cicli del costituzionalismo mondiale, meritano particolare attenzione le vicende costituenti di quei Paesi che, a cavallo dei secoli XIX e XX, non avevano ancora pienamente recepito o riconosciuto principi tipici della tradizione costituzionale, come la separazione dei poteri, l'uguaglianza legale, la tutela dei diritti, ecc. Il saggio ripercorre la storia politica e istituzionale di quattro rivoluzioni costituzionali – giapponese, russa, persiana e ottomana – intimamente legate ma affatto distinte nelle rispettive premesse e fenomenologie, facendo emergere la loro doppia dimensione: di imitazione, da un lato, delle forme politico-istituzionali dei regimi costituzionali euro-occidentali, e, dall'altro, di mantenimento delle strutture giuridiche e sociali preesistenti. L'intento è di offrire un'analisi sincronica che possa, al tempo stesso, rappresentare altresì uno spunto di riflessione diacronica per ciascuno degli spazi geo-istituzionali presi in considerazione.

Among the global constitutional cycles, a special attention has to be given to the Constitution-making processes of those countries that had not accepted or fully recognised principles common in Constitution-based regimes of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, such as separation of powers, legal equality or the safeguard of rights. This paper examines the political and institutional history of four major constitutional revolutions – namely, in Japan, the Russian Empire, Persia, and the Ottoman Empire. Though intimately linked, these revolutions were different in their premises and phenomenologies, and each had a double dimension. On the one hand, they tried to imitate the political institutions of Western and European constitutional regimes; on the other, they aimed at perpetuating pre-existing legal and social structures. The purpose here is hence to present a synchronic analysis in order to develop as well further diachronic research for each of the considered countries.

**Parole chiave / Keywords:** Giappone, Impero russo, Persia, Impero ottomano, Rivoluzioni costituzionali / Japan, Russian Empire, Persia, Ottoman Empire, Constitutional revolutions.

Giuseppe Mecca, *Camillo Montalcini e l'amministrazione della Camera dei deputati tra età giolittiana e fascismo. Note per una biografia / Camillo Montalcini and the Administration of the Chamber of Deputies between Giolitti's Age and Fascism. Notes for a biography*

Il saggio si propone di ri-leggere e approfondire la figura di Camillo Montalcini e il suo ruolo dentro l'amministrazione della Camera dei deputati, ripartendo dai documenti di archivio. Entrato per concorso come impiegato nel novembre 1885, risali tutti i vari gradi interni dell'amministrazione parlamentare. Fu il primo Segretario Generale, nomina avvenuta il 1° luglio 1907, ed ebbe il compito di regolare sotto un'unica spinta direttiva l'attività della burocrazia parlamentare trasformandone l'immagine in una più moderna. Fu indispensabile uomo chiave, influente interprete delle strategie presidenziali, risolutore di dubbi, interprete delle norme, suggeritore di delibere, conoscitore e conservatore della prassi parlamentare. Professò l'autonomia dell'amministrazione parlamentare e la separazione tra funzione tecnica e funzione politica dentro il Parlamento. Per questa ragione, probabilmente, non fu amato dal fascismo.

The essay aims to re-read and deepen the figure of Camillo Montalcini and his role within the administration of the Chamber of Deputies, starting from archive documents. He entered by competitive examination as a clerk in November 1885 and climbed through all the various internal grades of the parliamentary administration. He was the first Secretary-General, appointed on 1<sup>st</sup> July 1907, and had the task of regulating the activities of the parliamentary bureaucracy under a single direction, transforming its image into a more modern one. He was an indispensable key man, influential interpreter of presidential strategies, a resolver of doubts, an interpreter of norms, a prompter of resolutions, a connoisseur and preserver of parliamentary practice. He professed the autonomy of parliamentary administration and the separation of technical and political functions within Parliament. For this reason, he was probably disliked by fascism.

**Parole chiave/ keywords:** Camillo Montalcini, Camera dei deputati, amministrazione parlamentare, Segretariato Generale / Camillo Montalcini, Chamber of Deputies, Parliamentary Administration, General Secretariat.

Alessandro Agri, *La posizione giuridica internazionale di Fiume (1918-1924) / The international legal status of Fiume (1918-1924)*

All'indomani del primo conflitto mondiale, i delegati delle Potenze vincitrici ridisegnarono a Parigi gli equilibri geo-politici internazionali. La dissoluzione della multi-etnica Austria-Ungheria portò alla nascita di diversi Consigli nazionali, espressione delle varie componenti etniche dell'Impero e dei nuovi Stati sorti nel primo dopoguerra. Una delle vicende più intricate dal punto di vista del diritto internazionale fu la questione adriatica. Ad attirare l'attenzione dei giuristi italiani fu soprattutto lo status giuridico del territorio appartenente al *corpus separatum* di Fiume. Tra la fine della prima guerra mondiale e il Trattato di Roma (1924), la città di Fiume visse una situazione convulsa ed incerta sotto il profilo politico, giuridico, amministrativo ed economico. Nel 1918, al Consiglio Nazionale italiano si affiancò contemporaneamente un Consiglio croato, dipendente dal Consiglio Nazionale di Zagabria proclamato all'interno del nuovo Regno dei Serbi, Croati e Sloveni. Seguirono anni di tensioni politiche e istituzionali. Dapprima Fiume fu occupata dalle truppe interalleate, successivamente l'occupazione dannunziana si trasformò in Reggenza italiana del Carnaro (Stato non riconosciuto) e infine, in seguito al Trattato di Rapallo, nacque lo Stato libero di Fiume (1921). Quest'ultimo sorse nel segno dell'instabilità a causa delle violenze fasciste che portarono all'esilio del leader del Partito autonomo Riccardo Zanella. La coeva dottrina italiana ha elaborato diverse teorie sullo status giuridico internazionale di Fiume spesso fortemente condizionate dalle pressanti tensioni politiche e dalla retorica nazionalista ma talvolta spogliate di ogni idealità e pregiudizio.

In the wake of WW1, the delegates of the winning Powers redrew the international geopolitical balances in Paris. The dissolution of the multiethnic Austria-Hungary led to the birth of several National Councils, manifestation of the different ethnic components of the Empire and of the new States, established in the aftermath of the First World War. From an international legal perspective, one of the most intricate case was the adriatic question. The legal status concerning the territory of the *corpus separatum* of Fiume drew the attention of the Italian jurists. In between the end of WW1 and the Treaty of Rome (1924), Fiume was experiencing a chaotic and uncertain situation, from a political, legal, administrative and economic standpoint. In 1918, a Croatian National Council, subjected to the National Council of Zagreb proclaimed within the new Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, arose beside the Italian National Council of Fiume. These were years of political and

institutional tension. Formerly, Fiume was occupied by the Inter-Allied troops, thereafter d'Annunzio's occupation would have transformed into the Italian Regency of Carnaro (unrecognized State), and lastly the Treaty of Rapallo laid the foundations for the Free State of Fiume (1921). This latter appeared in a scenario of instability, on account of the fascist violence that forced Riccardo Zanella (the leader of the Autotomous Party) to the exile. As regards the international legal status of Fiume, the coeval Italian doctrine conceived several theories, mostly influenced by the compelling political tension and by the nationalist rhetoric, but in a few cases deprived of any ideality and prejudice.

**Parole chiave / Keywords:** Reggenza italiana del Carnaro, Stato libero di Fiume, Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, Diritto internazionale, Primo dopoguerra, Trattato di Rapallo / Italian Regency of Carnaro, Free State of Fiume, Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, International law, First Postwar period WW1, Treaty of Rapallo.

Cristina Bon, Ludovica Di Gregorio, *Il controverso rapporto fra Presidente e Presidenza: Ronald Reagan e la gestione delle politiche ambientali / The controversial relationship between President and Presidency: Ronald Reagan and the management of environmental policies*

La storia dell'amministrazione americana concerne, da un lato, le norme e le prassi istituzionali che riguardano direttamente il Presidente e il suo spazio di azione esecutivo e, dall'altro, gli sviluppi storico-istituzionali degli apparati amministrativi in cui si sostanzia la cosiddetta Presidenza. Il rapporto fra Presidente e Presidenza, nel mezzo del quale può intervenire anche l'azione dei rami legislativo e giudiziario, è dunque uno dei nodi cruciali nella comprensione della complessità del sistema costituzionale statunitense. Questo saggio si propone di esaminare il tema attraverso l'analisi della presidenza Reagan e delle riforme amministrative promosse nel corso del suo mandato, con particolare riguardo alla gestione delle politiche ambientali. Nel corso degli anni '80, sulla spinta della crisi energetica del decennio precedente, le problematiche relative all'inquinamento atmosferico e all'impatto delle emissioni di carbonio sulla salute dei cittadini entrarono infatti a pieno titolo nell'agenda politica degli stati occidentali, divenendo anche oggetto di specifici accordi internazionali. Anche un Presidente come Ronald Reagan, il cui progetto di rilancio dell'economia nazionale non contemplava alcun obiettivo di natura ecologica, dovette dunque confrontarsi da un lato con la crescente sensibilità internazionale sui temi e, dall'altro, con un già strutturato sistema di apparati amministrativi federali e di vincoli normativi nazionali che avrebbero potuto imbrigliare le proprie iniziative politiche. L'analisi dei rapporti fra Presidente e Presidenza nella gestione delle questioni ambientali, tuttora poco approfondita dalla letteratura, rientra dunque a pieno titolo negli ambiti di indagine utili a constatare l'effettivo spazio di azione discrezionale del Presidente americano alla fine del '900.

The History of US public administration can be analyzed from two parallel standpoints: on the one hand it is possible to observe the historical development of institutional practices and rules strictly related to the President and his range of executive action; on the other, it is possible to follow the process of administrative reforms that occurred to the apparatuses and bureaucracies belonging to the executive branch, often referred to as Presidency. The institutional relationship between the President and the Presidency is therefore one of the crucial points in understanding the complexity of the US constitutional system, since it may also include the intervention of the two other branches of government, legislative and judiciary. This essay aims at examining the topic of presidential re-

lations within the executive branch by taking into consideration the peculiar case of Ronald Reagan presidency and the administrative reforms carried out during his mandate, with specific regard to the management of environmental policies. During the 1980s, driven by the energy crisis of the previous decade, the problems relating to air pollution and the impact of carbon emissions on health of citizens entered fully into the political agenda of the Western states, becoming eventually the object of specific international agreements. Despite the total absence of environment topics in his reform agenda, mainly focused on the re-launch of the economy and industrial recovery, the conservative-republican President Ronald Reagan was inevitably forced to confront with the raising international awareness on the topic of environmental protection, whilst trying at the same time to resist the web of federal rules and apparatuses addressing the issue, which had the potential to jeopardize his economic plans. The analysis of the relationship between the President and the Presidency in the management of environmental issues, still not thoroughly examined in the literature, may shed light to new insights as to the effective space for discretionary action of the American President at the end of the 1900s.

**Parole chiave / Keywords:** Storia amministrazione, Stati Uniti, Presidenza, Politiche ambientali, Reagan anni '80 / Administrative history, United States, Presidency, Environmental policies, Reagan 1980s.