

## UNIONE EUROPEA: I PILASTRI DELLO STATO DI DIRITTO

di **Alberto Perduca\***

su [La Rocca della Cittadella - n.3 del 1 febbraio 2021](#)

Alcune recenti iniziative che le Istituzioni dell'Unione europea hanno intrapreso in tema di diritti e diritto meritano di essere seguite con attenzione. Ciò vale per l'adozione, il 7 dicembre 2020, della Decisione 2020/1999 e del Regolamento 2020/1998 con cui i 27 Stati diventano una sorta di terra ostile per i responsabili ed i sospetti di gravi abusi dei diritti umani. Vi sono ricompresi il genocidio, i crimini contro l'umanità, la tortura, la schiavitù, le esecuzioni extragiudiziali, la sparizione forzata di persone ed anche – se diffusi, sistematici o pregiudizievoli per gli obiettivi di politica estera- anche la tratta di esseri umani, le violenze sessuale e di genere, le violazioni in tema di libertà di riunione, associazione, opinione e religione.

Questa moderna forma di proscrizione si fonda su tre misure: il divieto di ingresso e soggiorno nell'Unione europea, il congelamento dei beni ed il rifiuto di qualsiasi altra risorsa economica. Il dispositivo esige che chi debba subire queste sanzioni venga dapprima inserito nella black list compilata dal Consiglio su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri o degli Stati membri. Naturalmente le tre misure non sostituiscono la repressione penale dei crimini umanitari, cui continuano essere tenute le giurisdizioni nazionali ed internazionali. Ciò nondimeno, se applicate con rigore e tempestività, esse dovrebbero concorrere ad esercitare la deterrenza alzando i costi per coloro che intendono compiere violazioni ed abusi umanitari.

Tuttavia la minaccia ai diritti non incombe soltanto dal confine esterno dell'Unione europea. Pur su scala di certo meno grave, la loro mancanza od insufficienza di tutela interpella le Istituzioni europee e gli Stati membri anche all'interno delle comuni frontiere. Secondo l'art.2 del Trattato, l'Unione europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Il principio riflette i progressi raggiunti e nel contempo preme per nuovi traguardi ma il percorso per raggiungerli non è facile né lineare tanto più a fronte del contenuto multiforme della

nozione di stato di diritto. La formula, non priva di margini fluidi, rinvia ad un nucleo forte che comprende la separazione dei poteri, la loro subordinazione alla legge, il loro controllo – al pari della tutela dei diritti- affidato ad organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, il metodo democratico, la libertà ed il pluralismo dei media, l'uguaglianza davanti alla legge. Su questo terreno, accidentato ed esposto alle resistenze sovraniste, il 30 settembre 2020 la Commissione europea è intervenuta pubblicando la corposa ricerca condensata nella Relazione sulla situazione dello stato di diritto nell'Unione europea (COM 2020 580 def). Si legge nell'introduzione che nell'Ue lo stato di diritto gode di standard assai elevati, tanto più se comparati a quelli degli altri continenti. Tuttavia tra i 27 Stati la sua salute non è uniforme e va migliorata, anche perché grava sempre il rischio di regredire come avvertono gli accadimenti in alcuni Stati dell'Europa centrale ed orientale attratti dal modello di cd. democrazia autoritaria.

Con il documento – la cui prima parte generale è seguita da un capitolo per ciascun Paese - la Commissione europea si propone l'ambizioso progetto di promuovere, insieme alle altre Istituzioni europee, il rafforzamento dello stato di diritto nell'Unione incoraggiando gli Stati membri alle riforme necessarie. L'obiettivo è politico ma lo strumento utilizzato – e cioè la ricognizione della situazione in ognuno degli Stati membri – è saldamente ancorato alla raccolta ed analisi di dati tecnici.

Frutto di un intenso dialogo con autorità nazionali, società civile, Istituzioni europee ed organismi internazionali, la ricerca si concentra su quattro ambiti – pilastri, secondo l'ormai consolidato lessico comunitario – considerati prioritari per saggiare la solidità dello stato di diritto: il sistema giudiziario, il dispositivo anticorruzione, il pluralismo dei media e il bilanciamento dei poteri. Condotta e conclusa in tempo di Covid-19, la ricerca offre il valore aggiunto di osservare la tenuta europea dello stato di diritto anche in condizioni di emergenza quando pressoché inevitabili sono le misure eccezionali. Sul punto la valutazione è che Parlamenti nazionali, Corti costituzionali e Corti supreme abbiano assolto alla loro funzione di controllo delle misure antipandemia. Più in generale, il giudizio della Relazione sullo stato di diritto nell'Unione merita di essere positivo anche perché incoraggiato da non poche evoluzioni in corso. Così, a proposito del primo pilastro, e cioè del sistema giudiziario, più Paesi (Malta, Cechia, Cipro, Lettonia, Irlanda, Lussemburgo, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia, Germania, Austria) vedono rafforzarsi l'indipendenza della magistratura con l'istituzione ed il potenziamento degli organi di autogoverno, l'incremento

delle garanzie in tema di nomina, promozione e disciplina dei magistrati, la riduzione d'influenza del potere esecutivo sugli uffici di Procura. Inquietanti segnali provengono invece da altri Stati (Bulgaria, Polonia, Ungheria, Romania, Croazia) in ragione della forte esposizione al condizionamento delle autorità governative di pubblici ministeri ed anche di giudici. Quanto al dispositivo anticorruzione, la sua incisività dipende non poco dall'imparzialità e dall'efficienza del sistema giudiziario.

Ma ciò non sembra scontato se si considera che in più di un Paese (Bulgaria, Croazia, Slovacchia, Cechia, Ungheria, Malta) le azioni penali manifestano limiti evidenti soprattutto nei casi di corruzione ad alto livello. Peraltro, il contrasto non può limitarsi alla repressione ma va combinato con la prevenzione alimentata da procedure di controllo, direttive etiche, obblighi di trasparenza patrimoniale, regole su incompatibilità e conflitti di interesse, norme sulle attività di lobbying, limiti alle cd. porte girevoli tra impieghi pubblici ed incarichi privati. Su questo piano vanno apprezzate le strategie globali già adottate (Francia, Bulgaria, Croazia, Cechia, Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Romania, Slovacchia) ovvero in corso di elaborazione (Irlanda, Portogallo, Finlandia, Svezia). Per i media, ciascun Paese dell'Unione dispone di normative a tutela della libertà e del pluralismo. Senonchè il grado di indipendenza, competenza od efficienza delle autorità di regolamentazione desta ancora perplessità in alcuni Stati (Bulgaria, Cechia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Polonia Romania, Slovenia, Ungheria).

Quanto alla trasparenza della proprietà, ben garantita in alcuni Paesi, non lo è in altri (Bulgaria, Cechia, Cipro). Analogamente, per la pubblicità statale sono ancora molti gli Stati privi di legislazione a presidio della distribuzione equa e trasparente di questo importante sostegno per i media. Inquietanti sono poi gli episodi di omicidi, aggressioni, minacce, campagne diffamatorie e azioni legali strumentali che gli operatori dell'informazione hanno subito (Bulgaria, Croazia, Slovenia, Spagna, Ungheria). Conforta però registrare che alcuni Paesi (Belgio, Italia, Paesi Bassi, Svezia) abbiano apprestato contromisure di sostegno e protezione.

Sul bilanciamento dei poteri, vero e proprio fulcro vitale dello stato di diritto, si apprende dalla Relazione che il dibattito di sensibilizzazione è diffuso sul piano sia istituzionale che della società civile (Cechia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi) mentre avanzano le riforme per incrementare l'inclusività nella formazione delle leggi (Cipro, Cechia, Estonia,

Francia, Grecia) e migliorarne il controllo di costituzionalità (Cipro,Lituania,Lussemburgo, Slovacchia).

Nondimeno, allarma il ricorso a procedure legislative accelerate ovvero emergenziali da parte del potere esecutivo, tanto più allarmante se praticato per le riforme che impattano sui diritti fondamentali e sulle garanzie del sistema giudiziario (Polonia, Romania). Considerata giustamente importante è la vigilanza che spetta alle istituzioni nazionali per i diritti umani – tra cui il difensore civico – già esistenti od in fase di istituzione (Cechia, Italia,Malta). Quanto all'azione delle organizzazioni della società civile a difesa dello stato di diritto, se gran parte dei 27 riserva loro un ambiente già favorevole o prossimo ad esserlo (Croazia,Slovenia), per contro si registrano talora limitazioni all'accesso ai finanziamenti esteri ed anche campagne ostili (Bulgaria, Ungheria, Polonia).

Come si vede, la Relazione restituisce una realtà continentale dello stato di diritto assai complessa e variegata, con molte zone di luce e non poche di ombra ma comunque in movimento. È una realtà solida – e di riferimento per il resto del mondo – ma che ha bisogno di continua manutenzione e migliorie per renderla resiliente all'insidia delle perenni crisi economiche, sociali, geo-politiche, culturali – ed ora anche sanitarie. Vi è insomma più di una ragione affinché il cantiere europeo aperto dalle Istituzioni dell'Unione prosegua senza incertezze con l'apporto di Stati e società civili nazionali e nell'interlocuzione con le grandi organizzazioni internazionali.

\*Alberto Perduca

Magistrato, Procuratore Capo del Tribunale di Asti.

A lungo in forza all'Olaf, l'agenzia antifrode con sede a Bruxelles. Dal 2008 al 2013 a capo di «Eulex», la missione Ue chiamata a gettare le fondamenta amministrative e giudiziarie del nuovo Stato kosovaro.