



Il rispetto dei valori dell'Unione nello stato di emergenza all'attenzione delle istituzioni europee

Stefania Attolini

Dottoressa di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni, Università del Salento

La pandemia dovuta alla diffusione a livello globale del Coronavirus (SARS-CoV-2), ha portato gli Stati ad adottare, nel corso dell'ultimo anno, una serie di misure emergenziali che sono state immediatamente oggetto dell'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea, intente soprattutto a monitorarne l'impatto, a breve e a lungo termine, sui valori fondanti dell'Unione e, precisamente, sul mantenimento dell'ordine democratico, nonché sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Un interesse particolare su tali aspetti è stato dimostrato dal Parlamento europeo nella risoluzione del 13 novembre 2020 «sull'impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali», nella quale ha sottolineato, tra l'altro, l'importanza di limitare le ipotesi di legislazione di urgenza¹, nonché l'importanza di bilanciare l'esigenza di contrastare la diffusione del virus con quella di continuare a garantire alcuni diritti fondamentali che sono stati particolarmente limitati durante il periodo di emergenza: tra questi figurano il diritto alla vita privata e familiare², quello ad un accesso effettivo all'istruzione, quello all'informazione e alla libertà di espressione³, quello ad un accesso effettivo alla giustizia anche attraverso l'uso degli strumenti digitali⁴, nonché il diritto alla salute⁵.

Il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali costituisce il fondamento dell'Unione europea poiché essi, come è noto, rientrano tra i valori fondamentali della stessa in quanto comuni a tutti gli Stati membri. L'art. 2 TUE afferma, infatti, che «[l']Unione 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».

¹ Sul punto si è soffermata anche la Commissione europea nella relazione sullo Stato di diritto del 2020, COM(2020)580 del 30 settembre 2020, ove è stato evidenziato il rischio derivante soprattutto dall'adozione dei processi accelerati e d'urgenza in settori chiave che implicano riforme strutturali, come ad esempio quello del sistema giudiziario, facendo riferimento ai casi della Polonia e della Romania.

² Vale a dire l'esigenza di prevedere restrizioni e di impedire i ricongiungimenti solo se strettamente necessari e in misura proporzionata allo scopo.

³ Garantito questo, tra l'altro, dal principio fondamentale del pluralismo dei media e del controllo democratico che essi svolgono e che assume ancora più rilevanza nelle ipotesi in cui «i poteri di emergenza riducono i controlli istituzionali esercitati sui responsabili delle decisioni», che è a sua volta elemento essenziale dello Stato di diritto, così come anche precisato dalla Commissione europea nella relazione sullo Stato di diritto, citata. In particolare, la Commissione fonda la propria valutazione sulla situazione dello Stato di diritto all'interno dell'Unione su quattro pilastri, ritenuti «ambiti cruciali interdipendenti per la garanzia dello Stato di diritto, essi sono: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri».

⁴ Si pensi all'organizzazione di udienze *online*, «come soluzione e alternativa alle udienze in Tribunale», menzionato al punto 15 della risoluzione citata.

⁵ Si pensi ai servizi di assistenza sanitaria per le persone più vulnerabili o per le persone affette da malattie croniche, cui è stato in più occasioni limitato l'accesso a causa della situazione di emergenza e delle misure urgenti adottate per fare fronte alla diffusione del virus.

Tali valori preesistono all'Unione e si ritengono, pertanto, essere l'essenza stessa dell'Unione e dell'identità europea per come essa è stata proclamata nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973⁶. Quella dell'identità europea è una nozione che tiene conto della natura dinamica dell'integrazione europea e che non solo ha tratto ispirazione dalle diverse identità nazionali dei singoli Stati, ma può evolversi in funzione del grado di integrazione raggiunto tra gli Stati stessi. Si legge, infatti, al punto 1. della Dichiarazione citata che, gli Stati membri (nove all'epoca), «[s]haring as they do the same attitudes to life, based on a determination to build a society which measures up to the needs of the individual, they are determined to defend the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice – which is the ultimate goal of economic progress – and of respect for human rights. All of these are fundamental elements of the European Identity».

Come precisato dalla Corte di giustizia⁷, le «caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri» e «[u]na siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua».

Questa particolare relazione di fiducia tra Stati membri può essere ricondotta alla definizione di “*horizontal accountability*”⁸, che nel caso dell'Unione europea assume un significato particolare, ove «il rapporto di legittimazione e di accountability che lega governanti e governati si estende anche, orizzontalmente»⁹, ove cioè «i governi nazionali non sono più responsabili solo nei confronti dei loro popoli, ma anche nei confronti dei governi (e, indirettamente, dei popoli) degli altri Stati europei»¹⁰.

Il ruolo “costituente” dei valori enunciati all'art. 2 TUE¹¹, quale emerge anche dalla lettera dell'art. 49 TUE – secondo cui sono uno Stato che rispetti tali valori e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione –, ha reso tuttavia evidente la falla esistente nell'ordinamento UE, conosciuta come il c.d. “dilemma di Copenaghen”, in base al quale, nonostante l'Unione sia ancorata al rispetto

⁶ Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), consultabile al seguente link: ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=1KGyQ1tKtTpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMymvTrDq5s2rD3JYR9RfGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013.

⁷ Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, EU:C:2014:2454, punto 168; (GS), sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*.

⁸ Concetto inizialmente teorizzato da G. O'Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in *Journal of Democracy*, 1998, n. 3, p. 112 ss., con riferimento ai Paesi dell'America Latina.

⁹ Cfr. S. Casese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Per un approfondimento sulla natura giuridica dei valori enumerati all'art. 2 TUE e del ruolo che essi hanno nell'interpretazione del diritto dell'Unione da parte della Corte di giustizia, si rinvia, *ex multis*, a W. Schroeder, *The EU founding values: constitutional character and legal implications*, in *European studies*, 2016, p. 50; J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Parigi, 2018; F. Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Parigi, 2019; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020.

dei valori e delle norme comuni da parte degli Stati candidati, i Trattati non prevedano poi strumenti propriamente efficaci di controllo e sanzionatori nei confronti delle violazioni di tali valori commesse dagli stessi Stati una volta che essi divengano parte dell'UE.

Come è stato, infatti, sottolineato dal Parlamento europeo nella risoluzione dello scorso 7 ottobre, sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali¹² «l'Unione rimane strutturalmente impreparata a contrastare l'arretramento della democrazia, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto e le loro violazioni negli Stati membri».

Ed invero, oltre alla complessa procedura prevista all'art. 7 TUE che, come è noto, ha dimostrato per diverse ragioni di essere di difficile applicazione, l'Unione ha sviluppato altri strumenti, di natura non vincolante, tra i quali rilevano il rafforzamento del dialogo politico con lo Stato interessato in seno al Consiglio, il quadro di controllo per rafforzare lo Stato di diritto adottato nel 2014¹³, il coordinamento delle politiche in occasione del semestre europeo nonché il meccanismo di condizionalità per l'accesso da parte degli Stati ai fondi erogati dall'Unione.

Ad integrazione di tali strumenti, il Parlamento europeo, nella citata risoluzione del 13 novembre, ha nuovamente¹⁴ presentato la proposta per la conclusione di un accordo interistituzionale, con Commissione e Consiglio ai sensi dell'art. 295 TFUE¹⁵ (così rafforzando il coordinamento e l'azione delle istituzioni europee) per la creazione di un meccanismo dell'UE al fine di controllare e monitorare il rispetto da parte degli Stati membri dei principi democratici e dello Stato di diritto all'interno dell'Unione.

In un tale contesto giuridico e di interdipendenza tra gli Stati membri, alla luce dei cambiamenti repentini e degli interventi registrati a livello statale e dovuti alla rapida diffusione della Covid-19, è in aumento l'interesse a livello europeo e internazionale, nei confronti dell'impatto negativo e permanente che rischiano di avere le misure di emergenza sul mantenimento dello Stato di diritto e sul rispetto dei diritti

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INI)), punto 3.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un Nuovo Quadro Dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014)158, dell'11 marzo 2014.

¹⁴ Già nel 2016, il Parlamento europeo aveva adottato risoluzione del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254(INL)), nella quale invitava la Commissione, sulla base della bozza allegata allo stesso documento, a formulare una proposta per la conclusione di un Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali che servisse ad integrare gli strumenti già esistenti nei Trattati e fino alla revisione degli stessi. Il Parlamento ha ipotizzato, in quell'occasione, che in sede di revisione dei Trattati, l'art. 2 TUE divenisse una base giuridica, insieme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «per le misure legislative da adottare a norma della procedura legislativa ordinaria». Il Parlamento ha poi, ulteriormente, ribadito la necessità di creare un meccanismo coordinato di monitoraggio europeo della democrazia e dello Stato di diritto, nel 2018, nella risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (2018/2886(RSP)).

¹⁵ A norma dell'art. 295 TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante».

fondamentali¹⁶; tale interesse ha portato, poi, negli ultimi mesi, a un ampio dibattito in seno alle istituzioni e a un importante dialogo tra organizzazioni internazionali. Questo è il caso della relazione interlocutoria della Commissione di Venezia sull'impatto delle misure di emergenza sulle democrazie degli Stati membri dell'UE, elaborata dall'organo del Consiglio d'Europa su richiesta del Presidente del Parlamento europeo¹⁷ e che ha ispirato, a sua volta, il contenuto della risoluzione del Parlamento del 13 novembre scorso.

Gli elementi che maggiormente destano preoccupazione riguardano l'applicazione del *rule of law approach* secondo cui, come chiarito dalla Commissione di Venezia, lo stato di emergenza non può essere considerato come una situazione di assenza di regole, ovvero di assoluta non soggezione alla legge dell'esercizio del potere statale, ma al contrario, si tratta di «a legal institution subject to legal regulation, although the rules applicable to it might be different from those applicable in normal times», interpretazione che si basa sulla dicotomia normalità-eccezionalità¹⁸. Da una tale premessa la Commissione di Venezia fa discendere che le misure di emergenza, in quanto espressione di detta eccezionalità, sono giustificate nella misura in cui rispettano le condizioni di necessità, proporzionalità rispetto alla minaccia da contenere e temporaneità e, quindi, su di esse deve essere assicurato un controllo parlamentare e giudiziario, interno ed esterno¹⁹.

Allo stesso modo, occorre garantire, a monte, un controllo preventivo e continuato, della sussistenza dei presupposti e della legittimità della dichiarazione e del mantenimento dello stato di emergenza eventualmente dichiarato²⁰: un tale accertamento deve tenere conto dell'evoluzione della situazione emergenziale, così che anche la necessità e proporzionalità delle misure dovrà essere valutata alla stregua di tale evoluzione.

¹⁶ Cfr. *ex multis*, la risoluzione Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, n. 2338 del 13 ottobre 2020 sull'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani e sullo Stato di diritto.

¹⁷ A norma dell'art. 3, co. 2, dello Statuto della Commissione di Venezia, adottato dal Comitato dei ministri il 21 febbraio 2002 durante la 784^a riunione dei delegati dei ministri, «la Commissione può emettere dei pareri, nell'ambito del suo mandato, su richiesta del Comitato dei Ministri, dell'Assemblea Parlamentare, del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, del Segretario Generale, su richiesta di uno Stato, di un'organizzazione internazionale, o di un organismo internazionale che partecipa ai lavori della Commissione». La richiesta di parere avanzata dal Presidente del Parlamento europeo il 1° luglio 2020, nello specifico, riguardava l'analisi delle misure di emergenza adottate dagli Stati membri con riferimento al sistema di "*checks and balances*" dei poteri a livello nazionale, al controllo da parte dei parlamenti nazionali sulle misure stesse, alla temporaneità dell'emergenza e alla circostanza dell'opportunità o dei rischi derivanti all'indire elezioni durante una tale fase emergenziale, ovvero dal non permettere il loro svolgimento.

¹⁸ Commissione di Venezia, Interim report, cit., punto 18.

¹⁹ Commissione di Venezia, Interim report, cit., punto 21 ss.

²⁰ Alcuni Stati hanno dichiarato lo stato di emergenza sulla base della propria costituzione o sulla base di norme di legge ordinaria (c.d. stato di emergenza *de jure*), che è l'ipotesi che più garantisce il rispetto dello Stato di diritto, avendo la dichiarazione anche previsto poteri e competenze in capo agli organi dell'esecutivo nonché i limiti all'esercizio degli stessi, e a condizione che con essa sia stato previsto un termine di durata, oltre il quale la situazione debba essere eventualmente prorogata, ovvero, in ogni caso, riesaminata dagli organi a ciò preposti (preferibilmente i parlamenti nazionali). Altri Stati, invece, come riportato dalla Commissione di Venezia, hanno adottato misure di emergenza semplicemente modificando la legge ordinaria, ovvero attraverso raccomandazioni, come il caso della Svezia.

Infine, la soluzione offerta dalla Commissione di Venezia, poi accolta dal Parlamento europeo nella risoluzione di novembre, risiede nella corretta applicazione del principio di proporzionalità: l'esempio offerto riguarda le elezioni e i rischi collegati all'ipotesi di posticipare il loro svolgimento (automatica *prorogatio* degli organi in carica, così limitando il diritto ad avere elezioni periodiche), ovvero di permettere la loro organizzazione, pur non potendo garantire i diritti del cittadino, *in primis*, il diritto di voto, libero e segreto, né il regolare svolgimento dell'intero processo che precede la votazione, non potendo assicurare nello specifico, in virtù delle norme sull'isolamento e sul distanziamento sociale, la libertà di riunione ed associazione, ovvero la libertà di formarsi un'opinione.

Tuttavia, ancora una volta, l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha fatto emergere la possibilità che le difficoltà a livello sociale possano essere risolte, o per lo meno, limitate dall'uso favorevole della tecnologia: vi è, invero, la conferma di un'apertura del Parlamento europeo alla discussione di nuove modalità di esercizio del diritto di voto, ad esempio attraverso Internet, ovvero all'implementazione di nuove modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria, ad esempio online. Ad ogni modo, un uso più ampio della tecnologia quale strumento per l'esercizio dei diritti democratici e dei diritti fondamentali non può prescindere dalla predisposizione di talune garanzie per i cittadini, quali il diritto alla riservatezza dei dati o la unicità della propria identità online.

Gennaio 2021