

Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione Europea

di Massimo Cavino

Con la risoluzione del 15 settembre 2022 il Parlamento Europeo si è pronunciato sull'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, ribadendo le preoccupazioni – che già erano state alla base della risoluzione del 12 settembre 2018 (2017/2131 (INL)) e avevano condotto verso l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 7 del Tratto UE – intorno alle questioni relative a:

- il funzionamento dell'ordinamento costituzionale e del sistema elettorale,
- l'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e i diritti dei giudici,
- la corruzione e i conflitti d'interesse,
- la privacy e la protezione dei dati,
- la libertà di espressione, compreso il pluralismo dei media,
- la libertà accademica,
- la libertà di religione,
- la libertà di associazione,
- il diritto alla parità di trattamento, compresi i diritti delle persone LGBTIQ,
- i diritti delle persone appartenenti a minoranze, tra cui i rom e gli ebrei, e la tutela dall'incitamento all'odio nei loro confronti,
- i diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei profughi,
- i diritti economici e sociali;

Rispetto ad esse il Parlamento, da un lato, sottolinea il progressivo aggravamento della posizione ungherese, che configura un autentico “smantellamento sistematico dello Stato di diritto”; dall'altro deplora l'inerzia del Consiglio e della Commissione che, dal 2018 a oggi, non hanno dedicato la necessaria attenzione e non hanno utilizzato tutti gli strumenti a loro disposizione per indurre il governo ungherese a rimediare. E sulla base di questo duplice ordine di considerazioni invita il Consiglio a rendere più efficace e trasparente l'azione condotta nell'ambito del procedimento avviato ex articolo 7, par. 1, TUE; esorta la Commissione ad utilizzare lo strumento offerto dal regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto (Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento

europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione) che permette di subordinare e modulare il trasferimento di risorse agli Stati membri proprio in funzione del rispetto dei principi dello Stato di diritto; ribadisce l'invito alla Commissione e al Consiglio ad avviare negoziati con il Parlamento su un meccanismo dell'UE per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali sotto forma di accordo interistituzionale, compreso un ciclo politico permanente tra le istituzioni dell'UE.

La risoluzione sviluppa così i due temi distinti relativi al contenuto dei concetti di democrazia e di Stato di diritto e al ruolo degli organi di governo dell'Unione nella vigilanza sul rispetto di tale contenuto.

In relazione al primo merita attenzione la lettura del *considerando Y* col quale si sottolinea che in base agli indici più comunemente utilizzati (V-Dem dell'Università di Göteborg, Freedom House "Nations in Transit", Economist Intelligence Unit) l'Ungheria non può più essere considerata come una democrazia ma piuttosto come uno stato autocratico (incidentalmente viene accomunata nel giudizio anche la Polonia): in estrema sintesi l'Ungheria non è una democrazia perché non rispetta la democrazia. Affinché questa affermazione non si risolva in una tautologia occorre soffermarsi sulla polisemia del termine democrazia. Esso può essere utilizzato per classificare il regime politico di uno Stato sulla base di criteri e modelli predefiniti; così, declinandolo al plurale, si possono operare diverse distinzioni considerando modelli costruiti su premesse differenti (democrazie liberali vs democrazie socialiste), oppure, nell'ambito del modello liberale, per valutare il diverso grado di adesione alle premesse definitorie (democrazie incerte, democrazie imperfette, democrazie in transito etc.). Ma la parola democrazia può essere utilizzata nel senso diverso, e se vogliamo più "stretto", di metodo di organizzazione della decisione volto all'integrazione della volontà popolare nell'apparato dello Stato per mezzo di sistemi elettorali che consentono la selezione della classe dirigente politica. E in questa seconda accezione essa ricorre nel testo del Trattato UE: nel preambolo, ove viene genericamente richiamata; all'articolo 10, che riconosce nella democrazia rappresentativa il principio generale di funzionamento dell'Unione; all'articolo 21 che nella promozione della democrazia individua uno dei suoi obiettivi internazionali; e soprattutto all'articolo 2, ove il rispetto della democrazia è riconosciuto tra i valori fondamentali dell'Unione insieme al rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

In forza dell'articolo 2 del Trattato UE il metodo democratico è dunque solo uno dei valori fondanti dell'Unione (quel che ridimensiona l'argomento, emerso nel dibattito politico, della legittimazione elettorale del governo ungherese), che deve essere considerato alla luce della sua integrazione con gli altri, e in particolare con il rispetto dello Stato di diritto. In tale prospettiva merita particolare attenzione la lettura del regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto ove si afferma (considerando n.3) che "Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i

principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarità del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati"; e si sottolinea che (considerando n.6) "Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa".

Alla luce di questa lettura della disciplina di cui all'articolo 2 (integrata da quella di cui agli articoli 7 e 49) del Trattato UE, può trovare spazio, tra le varie classificazioni con cui si distinguono *le democrazie*, il modello di *democrazia europea*. Ed è alla stregua di quel modello che Ungheria (e Polonia) sono definite come Stati autocratici dal Parlamento europeo. Parlamento che con la risoluzione del 15 settembre scorso rivendica la sua centralità nel procedimento di cui all'articolo 7 del Trattato UE: nella conclusione n.3 si esorta il Consiglio a procedere ad audizioni, almeno una volta per Presidenza, a pubblicare i verbali delle audizioni e a rivolgere al governo ungherese raccomandazioni concrete; e si insiste "sul fatto che in tutti i procedimenti relativi all'articolo 7 TUE, il Parlamento dovrebbe essere in grado di presentare la sua proposta motivata al Consiglio, di partecipare alle audizioni di cui all'articolo 7 TUE e di essere prontamente e pienamente informato in ogni fase della procedura". La risoluzione sottolinea come il perdurare dell'inerzia da parte del Consiglio equivarrebbe "a una violazione del principio dello Stato di diritto da parte dello stesso Consiglio". Per il vero questa interpretazione pare enfatizzare il ruolo del Parlamento più di quanto faccia il testo dell'articolo 7 del Trattato UE che attribuisce un peso rilevante, secondo la logica del regime di governo dell'Unione, a Consiglio e Commissione. Ciò non di meno la stessa rivendicazione finisce per assumere un significato di sistema se consideriamo che il contesto di riferimento dell'articolo 2 del Trattato UE è quello di una "una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". E il Parlamento europeo, quale sede di rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione, è sicuramente l'organo istituzionale di governo più titolato a vegliare sulla tenuta della società europea.