



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 marzo 2014  
(OR. en)**

**7632/14**

**JAI 159  
POLGEN 37  
FREMP 43**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	11 marzo 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 158 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 158 final.

---

All.: COM(2014) 158 final



Strasburgo, 11.3.2014  
COM(2014) 158 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto**

# INDICE

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto

1.	Introduzione .....	3
2.	Perché lo Stato di diritto ha importanza fondamentale per l'UE.....	4
3.	Perché un nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto .....	5
4.	Modalità operative del nuovo quadro UE sullo Stato di diritto .....	7
4.1.	Campo di applicazione del nuovo quadro UE.....	7
4.2.	Iter in tre fasi .....	8
5.	Conclusioni .....	10

## 1. INTRODUZIONE

Lo Stato di diritto è la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna. È uno dei principi fondanti che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni di tutti gli Stati membri dell'UE e, in quanto tale, è uno dei valori principali su cui si fonda l'Unione, come richiamato dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea ("TUE") nonché dal preambolo dello stesso trattato e da quello della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"). Anche per questo motivo, l'articolo 49 del TUE subordina l'adesione all'UE al rispetto dello Stato di diritto. Inoltre, lo Stato di diritto (preminenza del diritto) costituisce, accanto alla democrazia e ai diritti dell'uomo, uno dei tre pilastri del Consiglio d'Europa, sancito nel preambolo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("CEDU")<sup>1</sup>.

La fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE e i rispettivi sistemi giuridici è il fondamento dell'Unione e in questo ambito riveste un ruolo essenziale il modo in cui lo Stato di diritto è attuato a livello nazionale. La fiducia di tutti i cittadini dell'Unione e delle autorità nazionali nel funzionamento dello Stato di diritto è particolarmente cruciale per l'ulteriore sviluppo dell'UE come "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne"<sup>2</sup>. Questa fiducia verrà costruita e confermata soltanto se lo Stato di diritto verrà rispettato in tutti gli Stati membri.

In linea di massima, i diversi ordinamenti costituzionali e giudiziari degli Stati membri dell'UE sono adeguatamente strutturati e attrezzati per proteggere i cittadini da qualsiasi minaccia allo Stato di diritto. Tuttavia, avvenimenti recenti in alcuni Stati membri dimostrano che lo scarso rispetto dello Stato di diritto e, di conseguenza, dei valori fondamentali che questo si prefigge di tutelare, può diventare causa di grave preoccupazione. In tali occasioni l'opinione pubblica ha sollecitato esplicitamente l'UE, e in particolare la Commissione, a prendere iniziative, che hanno portato a risultati concreti. Ma la Commissione e l'UE si sono viste costrette a escogitare soluzioni ad hoc, poiché gli attuali meccanismi e procedure dell'UE non sono sempre idonei ad assicurare una risposta efficace e tempestiva alle minacce allo Stato di diritto.

La Commissione è custode dei trattati e ha la responsabilità di garantire il rispetto dei valori su cui si fonda l'UE e di tutelare l'interesse generale dell'Unione; deve quindi svolgere un ruolo attivo in questo ambito<sup>3</sup>. Nel suo discorso annuale sullo stato dell'Unione pronunciato al Parlamento europeo nel settembre 2012 il presidente Barroso aveva dichiarato: "Abbiamo bisogno di sviluppare meglio i nostri strumenti, superando la dicotomia tra il "potere leggero" della persuasione politica e l'"opzione nucleare" dell'articolo 7 del trattato" sull'Unione europea. Nel discorso dell'anno seguente dichiarava: "L'esperienza insegna quanto sia importante che la Commissione agisca in veste di arbitro indipendente e obiettivo. Per far

---

<sup>1</sup> Cfr. il preambolo della CEDU e l'articolo 3 dello statuto del Consiglio d'Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/001.htm>).

<sup>2</sup> Cfr. l'articolo 3, paragrafo 2, del TUE e l'articolo 67 del TFUE.

<sup>3</sup> Cfr. il discorso di Viviane Reding, vicepresidente e commissaria UE per la Giustizia, "The EU and the Rule of Law – What next?" ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)).

tesoro di questa esperienza dovremmo dotarci di un quadro più generale [...]. La Commissione presenterà una comunicazione in tal senso. Penso che sia un dibattito fondamentale per definire la nostra idea di Europa"<sup>4</sup>.

Nel giugno 2013 il Consiglio Giustizia e affari interni, sottolineando che "il rispetto dello stato di diritto è un presupposto per la protezione dei diritti fondamentali", ha invitato la Commissione "a proseguire, in conformità con i trattati, il dibattito sull'eventuale necessità e sulla forma di un metodo sistematico e basato sulla collaborazione per affrontare la questione". Nell'aprile 2013 il Consiglio Affari generali ha svolto un dibattito generale sulla problematica<sup>5</sup>.

Nel luglio 2013 il Parlamento europeo ha chiesto che "gli Stati membri siano regolarmente valutati in merito al mantenimento della conformità ai valori fondamentali dell'Unione e ai requisiti della democrazia e dello Stato di diritto"<sup>6</sup>.

La presente comunicazione risponde a queste richieste. Fondandosi sull'esperienza della Commissione, sul dibattito interistituzionale e su ampie consultazioni<sup>7</sup>, la comunicazione definisce un nuovo quadro volto a garantire una tutela efficace e coerente dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, affrontando e risolvendo le situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto<sup>8</sup>.

Tale quadro si propone di contrastare le minacce future allo Stato di diritto negli Stati membri prima che si verifichino le condizioni per attivare i meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE. Si prefigge quindi di colmare un vuoto: non si pone in alternativa ai meccanismi dell'articolo 7 del TUE, bensì li precede e integra. Inoltre, non pregiudica il potere della Commissione di affrontare situazioni specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione mediante la procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE").

---

<sup>4</sup> Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_it.htm) e [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_it.htm).

<sup>5</sup> Nel marzo 2013 i ministri degli Affari esteri di Danimarca, Finlandia, Germania e Paesi Bassi hanno chiesto maggiori meccanismi di tutela europei per garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione negli Stati membri. Sul dibattito in sede di Consiglio Affari generali, cfr. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf). Sulle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni, cfr. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf).

<sup>6</sup> Cfr. le risoluzioni del PE contenenti raccomandazioni alle istituzioni dell'UE su come rafforzare la tutela dell'articolo 2 del TUE (relazione Rui Tavares del 2013, relazioni Louis Michel e Kinga Gőncz del 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/libe/reports.html>).

<sup>7</sup> Alle *Assises de la Justice*, conferenza ad alto livello sul futuro della giustizia nell'UE che si è svolta nel novembre 2013 e alla quale hanno partecipato oltre 600 portatori di interessi e parti interessate, una sessione è stata dedicata specificamente al tema "Verso un nuovo meccanismo per lo Stato di diritto". Un invito a presentare contributi, organizzato prima e dopo la conferenza, ha suscitato numerosi apporti scritti (cfr. [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm)).

<sup>8</sup> Come evidenziato dal Presidente Barroso nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2013, dovrebbe trattarsi di un quadro "che, informato al principio dell'uguaglianza fra gli Stati membri, intervenga solo quando sussiste un serio rischio sistemico per lo Stato di diritto, in funzione di parametri predefiniti" (cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_it.htm)).

In una prospettiva europea più ampia, il presente quadro è volto a contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Consiglio d'Europa, anche sulla scorta dell'esperienza della commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (commissione di Venezia)<sup>9</sup>.

## 2. PERCHÉ LO STATO DI DIRITTO HA IMPORTANZA FONDAMENTALE PER L'UE

Il principio dello Stato di diritto è diventato progressivamente il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e delle organizzazioni internazionali (compresi ONU e Consiglio d'Europa) per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, rispettando i valori della democrazia e i diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale.

Il contenuto preciso dei principi e delle norme che scaturiscono dallo Stato di diritto può variare a livello nazionale in funzione dell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro, ma dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia") e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dai documenti elaborati dal Consiglio d'Europa, in particolare sulla scorta dell'esperienza della commissione di Venezia, si può comunque desumere un elenco non esaustivo di tali principi e quindi definire il nucleo sostanziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE ai sensi dell'articolo 2 del TUE.

Si tratta dei principi di **legalità** (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); **certezza del diritto**; **divieto di arbitrarietà del potere esecutivo**; **indipendenza e imparzialità del giudice**; **controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali**; **uguaglianza davanti alla legge**<sup>10</sup>.

La Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno entrambe confermato che tali principi non sono meri requisiti procedurali formali, bensì il mezzo per garantire il rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo. Pertanto, lo Stato di diritto è un principio costituzionale con componenti sia formali sia sostanziali<sup>11</sup>.

Questo significa che il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali: non può esistere democrazia e rispetto dei diritti fondamentali senza rispetto dello Stato di diritto, e viceversa. I diritti fondamentali sono

<sup>9</sup> La commissione di Venezia, ufficialmente denominata commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali (cfr. [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)).

<sup>10</sup> Per una panoramica della pertinente giurisprudenza in materia di Stato di diritto e principi conseguenti, cfr. allegato I.

<sup>11</sup> La Corte di giustizia non fa riferimento allo Stato di diritto in quanto mero requisito formale e procedurale, bensì ne evidenzia il valore sostanziale specificando che "Unione di diritto" implica che le istituzioni UE sono soggette al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti non solo rispetto al trattato ma anche rispetto "ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali" (cfr. ex pluribus, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Raccolta 2002, pag. I-06677, punti 38 e 39; cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, Raccolta 2008, pag. I-06351, punto 316). Lo ha confermato anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale conferisce natura sostanziale allo Stato di diritto stabilendo che si tratta di un concetto intrinseco a tutti gli articoli della CEDU (cfr. causa Stafford/United Kingdom, 28 maggio 2001, punto 63). È doveroso evidenziare che nella versione francese la Corte non utilizza soltanto l'espressione "pre-eminence du droit" ma anche "Etat de droit".

effettivi solo se sono azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale. La democrazia è tutelata se la funzione fondamentale della magistratura, comprese le corti costituzionali, può garantire la libertà di espressione e di associazione e il rispetto delle norme che disciplinano il processo politico ed elettorale.

All'interno dell'UE lo Stato di diritto ha particolare rilevanza. Non soltanto il suo rispetto è condizione sine qua non per la tutela di tutti i valori fondamentali enunciati all'articolo 2 del TUE, ma esso costituisce anche il presupposto per la difesa di tutti i diritti e gli obblighi che derivano dai trattati e dal diritto internazionale. La fiducia di tutti i cittadini dell'Unione e delle autorità nazionali nei sistemi giuridici di tutti gli altri Stati membri è essenziale affinché l'UE nel suo insieme funzioni come "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne". Oggi, una sentenza in materia civile o commerciale di un organo giurisdizionale nazionale dev'essere automaticamente riconosciuta ed eseguita negli altri Stati membri, così come un mandato d'arresto europeo emesso in uno Stato membro nei confronti di un presunto criminale deve essere eseguito in quanto tale negli altri Stati membri<sup>12</sup>. Sono questi chiari esempi del motivo per cui è necessario che tutti gli Stati membri si sentano chiamati in causa se in uno di essi non viene pienamente rispettato lo Stato di diritto. Per questo motivo l'UE ha forte interesse a salvaguardare e rafforzare lo Stato di diritto al suo interno.

### 3. PERCHÉ UN NUOVO QUADRO UE PER RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO

Quando i meccanismi istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto cessano di funzionare in modo efficace, si delinea una minaccia sistemica allo Stato di diritto e, di conseguenza, al funzionamento dell'UE come spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. In tali situazioni è necessario che l'UE intervenga per tutelare lo Stato di diritto in quanto valore comune dell'Unione.

L'esperienza dimostra però che non in tutte le circostanze si riesce a fronteggiare efficacemente una minaccia sistemica allo Stato di diritto negli Stati membri con gli strumenti attualmente vigenti a livello dell'Unione.

I provvedimenti della Commissione propedeutici all'avvio della **procedura di infrazione**, fondata sull'**articolo 258 del TFUE**, hanno dimostrato di essere uno strumento importante per affrontare taluni aspetti problematici inerenti allo Stato di diritto<sup>13</sup>. Ma la Commissione può avviare la procedura di infrazione soltanto se le problematiche in questione costituiscono allo stesso tempo una violazione di una specifica disposizione del diritto dell'Unione<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. causa C-168/13, Jeremy F/Premier Ministre, non ancora pubblicata, punti 35 e 36.

<sup>13</sup> Cfr. ad esempio la causa C-286/12, Commissione/Ungheria, non ancora pubblicata (parità di trattamento riguardo all'obbligo di cessazione dell'attività professionale di giudici e pubblici ministeri), la causa C-518/07 Commissione/Germania, Raccolta 2010, pag. I-01885 e la causa C-614/10, Commissione/Austria, non ancora pubblicata (indipendenza delle autorità di protezione dei dati).

<sup>14</sup> L'azione della Commissione volta a garantire il rispetto della Carta illustra efficacemente questo limite giuridico che scaturisce dal trattato stesso. Come dichiarato nella comunicazione "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" del 19 ottobre 2010 (COM(2010) 573 final), la Commissione intende utilizzare tutti i mezzi di cui dispone per garantire il rispetto della Carta da parte degli Stati membri. Ciò vale in particolare per il suo articolo 47, ai sensi del quale ogni persona i cui diritti garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente. Tuttavia, la Commissione può intervenire nei confronti degli Stati membri "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", come stabilisce

Esistono situazioni preoccupanti che si collocano al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Unione e che quindi non possono essere considerate violazione degli obblighi ai sensi dei trattati, ma che comunque rappresentano una minaccia sistemica allo Stato di diritto. In tali situazioni possono essere applicabili i **meccanismi preventivi e sanzionatori dell'articolo 7 del TUE**. La Commissione è uno degli attori cui il trattato conferisce il potere di presentare una proposta motivata per attivare tali meccanismi. L'articolo 7 del TUE si prefigge di garantire che tutti gli Stati membri rispettino i valori comuni dell'UE, ivi compreso lo Stato di diritto. Il campo di applicazione del summenzionato articolo non è limitato ai settori disciplinati dal diritto dell'Unione, bensì dà all'UE il potere di intervenire per tutelare lo Stato di diritto anche nei settori concernenti l'azione autonoma degli Stati membri. Come spiegato dalla Commissione nella sua comunicazione sull'articolo 7 del TUE, questo si giustifica col fatto che "[q]ualora in uno Stato membro le violazioni dei valori fondamentali raggiungano infatti la gravità di cui all'articolo 7 TUE, rischiano di pregiudicare gli stessi fondamenti dell'Unione e della fiducia tra i suoi Stati membri, a prescindere dal settore nel quale le violazioni intervengono"<sup>15</sup>.

Tuttavia, il meccanismo preventivo ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE può essere attivato solo in caso di "evidente rischio di violazione grave" e quello sanzionatorio ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo solo in caso di "violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro" dei valori sanciti dall'articolo 2 del TUE. Le soglie di attivazione di entrambi i meccanismi dell'articolo 7 del TUE sono molto alte e li caratterizzano come meccanismi di ultima istanza.

Eventi recenti in alcuni Stati membri hanno dimostrato che non sempre si tratta di meccanismi idonei per reagire prontamente a minacce allo Stato di diritto che si verificano in uno Stato membro.

Esistono quindi situazioni in cui le minacce riguardanti lo Stato di diritto non possono essere fronteggiate efficacemente con gli strumenti vigenti<sup>16</sup>. Emerge l'esigenza di un **nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto** in quanto valore comune essenziale dell'Unione che si aggiunga alla procedura di infrazione e ai meccanismi dell'articolo 7 del TUE. Tale quadro, complementare rispetto all'insieme dei meccanismi già vigenti a livello di Consiglio d'Europa per tutelare lo Stato di diritto<sup>17</sup>, rispecchia il duplice obiettivo dell'UE di tutelare i suoi valori fondanti e potenziare la fiducia reciproca e l'integrazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.

---

esplicitamente l'articolo 51 della Carta. Cfr. ad esempio la causa C-87/12, *Kreshnik Ymeraga e al./Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, non ancora pubblicata, la causa C-370/12, *Thomas Pringle/Gouvernement of Ireland, Ireland, The Attorney General*, non ancora pubblicata, e la causa C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*, non ancora pubblicata.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003: Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione, COM(2003) 606 def.

<sup>16</sup> In alcuni casi, le carenze sistemiche inerenti allo Stato di diritto possono essere affrontate tramite i meccanismi di cooperazione e verifica (MCV) fondati sugli atti di adesione della Romania e della Bulgaria. Tuttavia, tali meccanismi, che trovano il loro fondamento direttamente nel diritto primario dell'UE, riguardano situazioni pre-adesione e quindi transitorie. Di conseguenza, non si prestano per affrontare minacce allo Stato di diritto che si verificano in *qualsivoglia* Stato membro.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'articolo 8 dello statuto del Consiglio d'Europa, ogni membro del Consiglio d'Europa che contravvenga ai principi della preminenza del diritto e dei diritti dell'uomo può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e persino espulso dal Consiglio d'Europa. Come i meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE, neanche questo meccanismo è mai stato attivato.



Con l'istituzione di un nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto la Commissione vuole fare chiarezza e rendere più prevedibili le azioni che potrà essere chiamata ad avviare in futuro, garantendo allo stesso tempo la parità di trattamento fra tutti gli Stati membri. Sulla base della presente comunicazione, la Commissione è pronta a proseguire la discussione di questi temi con gli Stati membri, il Consiglio e il Parlamento europeo.

#### 4. MODALITÀ OPERATIVE DEL NUOVO QUADRO UE SULLO STATO DI DIRITTO

Il quadro ha lo scopo di consentire alla Commissione di trovare una soluzione con lo Stato membro in questione affinché non vi si verifichi una minaccia sistemica allo Stato di diritto che possa trasformarsi in "evidente rischio di violazione grave" ai sensi dell'articolo 7 del TUE che renda necessaria l'attuazione dei meccanismi previsti dallo stesso articolo.

Per garantire l'uguaglianza tra gli Stati membri il quadro si applicherà con modalità identiche in tutti gli Stati membri e si avvarrà degli stessi criteri di riferimento per decidere se si tratta di una minaccia sistemica allo Stato di diritto.

##### 4.1. Campo di applicazione del nuovo quadro UE

Il quadro verrà attivato nelle situazioni in cui le autorità di uno Stato membro adottano misure o tollerano situazioni che probabilmente comprometteranno sistematicamente l'integrità, la stabilità o il corretto funzionamento delle istituzioni e dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto.

Il nuovo quadro UE sullo Stato di diritto non è concepito per essere attivato in casi individuali di violazione dei diritti fondamentali o errori giudiziari. Questi casi, infatti, possono e devono essere trattati dagli ordinamenti giudiziari nazionali, e nell'ambito dei meccanismi di controllo istituiti ai sensi della CEDU, cui aderiscono tutti gli Stati membri dell'UE.

L'obiettivo principale del quadro è far fronte alle **minacce allo Stato di diritto** (come definito al punto 2) aventi **carattere sistemico**<sup>18</sup>. Devono cioè essere minacciati l'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale – ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale. Il quadro verrà attivato allorché risulta che i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce.

Il quadro previsto non impedisce alla Commissione di esercitare i poteri conferitile dall'articolo 258 del TFUE nelle situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto

---

<sup>18</sup> Riguardo al concetto di "carenze sistemiche" in relazione al rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito di misure rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, cfr. ad esempio le cause riunite C-411/10 e 493/10, N.S., non ancora pubblicate, punti 94 e 106, e la causa C-4/11, Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid, non ancora pubblicata, punto 36. Riguardo al concetto di "sistemico" o "strutturale" nel contesto della CEDU, cfr. inoltre il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'individuazione di problemi sistemici sottostanti, conformemente alla risoluzione Res(2004)3 del comitato dei ministri, del 12 maggio 2004, sulle sentenze che rivelano un problema strutturale sottostante (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

dell'Unione, né impedisce l'attivazione diretta dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE qualora l'improvviso peggioramento della situazione in uno Stato membro imponga una reazione più forte da parte dell'UE<sup>19</sup>.

#### 4.2. Iter in tre fasi

Se sussistono chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro, la Commissione avvierà contatti strutturati con lo Stato membro in questione. La procedura si basa sui seguenti principi:

- ricerca di una soluzione tramite il **dialogo** con lo Stato membro in questione;
- garanzia di una **valutazione obiettiva approfondita** della situazione;
- rispetto del principio della **parità di trattamento** degli Stati membri;
- indicazione di **rapide azioni concrete** che possono essere adottate per fronteggiare la minaccia sistemica ed evitare il ricorso ai meccanismi dell'articolo 7 del TUE.

In linea di principio, la procedura si articola in tre fasi: valutazione della Commissione, raccomandazione della Commissione e follow-up della raccomandazione.

##### *Valutazione della Commissione*

La Commissione raccoglie ed esamina tutte le informazioni pertinenti e valuta se vi sono chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto secondo i criteri sopradescritti. La valutazione può fondarsi sulle indicazioni provenienti dalle fonti disponibili e da enti riconosciuti, segnatamente gli organi del Consiglio d'Europa e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>20</sup>.

Se, in esito a questa valutazione preliminare, la Commissione conclude che si configura effettivamente una situazione di minaccia sistemica allo Stato di diritto, dà avvio al dialogo con lo Stato membro in questione trasmettendogli un "parere sullo Stato di diritto", in cui motiva le sue preoccupazioni e dà allo Stato membro la possibilità di rispondere ai rilievi formulati. Tale parere potrebbe scaturire da uno scambio di corrispondenza e riunioni con le autorità competenti ed essere seguito, se del caso, da ulteriori contatti.

La Commissione si attende che, ottemperando all'**obbligo di leale cooperazione** di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, lo Stato membro in questione collabori durante tutta la procedura e si astenga dall'adottare misure irreversibili inerenti alle questioni su cui la Commissione ha espresso preoccupazioni prima che quest'ultima abbia concluso la sua valutazione. Se lo Stato membro non coopera, o addirittura intralcia l'iter procedurale, se ne terrà conto in sede di valutazione della gravità della minaccia.

---

<sup>19</sup> Cfr. inoltre la comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003 (nota a piè di pagina 15).

<sup>20</sup> Cfr. in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (GU L 53 del 22.2.2007, pag. 1).

In questa fase della procedura, la Commissione darà notizia pubblica dell'avvio della valutazione e dell'invio del parere, ma di norma manterrà la riservatezza sul contenuto dei contatti con lo Stato membro in questione, al fine di agevolare una soluzione rapida.

#### *Raccomandazione della Commissione*

Nella seconda fase, a meno che la questione non sia già stata risolta in modo soddisfacente, la Commissione rivolgerà allo Stato membro interessato una "raccomandazione sullo Stato di diritto" qualora stabilisca che esistono prove oggettive di una minaccia sistemica e che le autorità nazionali in questione non stanno prendendo i provvedimenti idonei a porvi rimedio.

Nella raccomandazione la Commissione indicherà chiaramente i motivi della sua preoccupazione e inviterà lo Stato membro interessato a risolvere entro un determinato termine i problemi individuati e a comunicarle i provvedimenti adottati a tal fine. Se del caso, la raccomandazione potrà contenere indicazioni specifiche su come risolvere la situazione e eventuali misure opportune.

La valutazione e le conclusioni della Commissione si fonderanno sui risultati del dialogo con lo Stato membro in questione nonché su ogni altro eventuale elemento di prova, sul quale lo Stato membro dovrà ugualmente potersi previamente esprimere.

La Commissione darà notizia pubblica dell'invio della raccomandazione e del suo contenuto essenziale.

#### *Follow-up della raccomandazione della Commissione*

Nella terza fase la Commissione controllerà il seguito che lo Stato membro in questione ha dato alla raccomandazione che gli è stata rivolta. Questa attività di controllo può fondarsi su ulteriori contatti con lo Stato membro interessato e potrà ad esempio mirare ad accertare se proseguono determinate prassi problematiche o come lo Stato membro attua gli impegni che nel frattempo ha preso per risolvere la situazione.

Se lo Stato membro in questione non dà un seguito soddisfacente alla raccomandazione entro il termine fissato, la Commissione valuterà se attivare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE<sup>21</sup>.

#### *Rapporti interistituzionali*

Il Parlamento europeo e il Consiglio verranno informati regolarmente ed esaurientemente sui progressi compiuti in ognuna delle fasi.

#### *Ricorso alle competenze di terzi*

Al fine di acquisire conoscenze specialistiche su aspetti particolari inerenti allo Stato di diritto negli Stati membri, la Commissione può, soprattutto nella fase di valutazione, chiedere una consulenza esterna, per esempio all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. inoltre la comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003 (nota a piè di pagina 15).

<sup>22</sup> L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali può fornire consulenza nell'ambito dei suoi compiti, definiti dal regolamento (CE) n. 168/2007 (cfr. nota a piè di pagina 20).

Tali esperti esterni potrebbero in particolare contribuire a svolgere un'analisi comparata delle norme e prassi vigenti negli altri Stati membri, al fine di garantire parità di trattamento fra tutti gli Stati membri sulla base di un'interpretazione univoca della nozione di Stato di diritto all'interno dell'UE.

Secondo la situazione, la Commissione può decidere di chiedere consulenza e assistenza ai membri delle reti giudiziarie dell'UE, quali la rete dei presidenti delle corti supreme dell'Unione europea<sup>23</sup>, l'associazione dei Consigli di Stato e dei supremi organi giurisdizionali amministrativi dell'Unione europea<sup>24</sup>, i Consigli di giustizia<sup>25</sup>. Insieme a tali reti la Commissione studierà come queste potranno, se del caso, prestare tempestiva assistenza e se a tal fine siano necessari accordi particolari.

Di norma, nei casi opportuni la Commissione chiederà la consulenza del Consiglio d'Europa e/o della sua commissione di Venezia, con i quali coordinerà l'analisi ogniqualvolta la questione è sottoposta anche al loro esame.

## 5. CONCLUSIONI

La presente comunicazione illustra un nuovo quadro dell'UE sullo Stato di diritto che rappresenta il contributo della Commissione al rafforzamento della capacità dell'UE di garantire una tutela efficace e uniforme dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri. In questo modo risponde alle richieste del Parlamento europeo e del Consiglio. Pur non escludendo future evoluzioni dei trattati in questo settore – che dovranno essere discusse all'interno di una più ampia riflessione sul futuro dell'Europa –, tale quadro si fonda sulle competenze conferite alla Commissione dai trattati vigenti. Oltre all'iniziativa della Commissione, per rafforzare la determinazione dell'UE a difendere lo Stato di diritto è essenziale il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio.

---

<sup>23</sup> Rete dei presidenti delle corti supreme dell'Unione europea (cfr. <http://www.networkpresidents.eu/>).

<sup>24</sup> Associazione dei Consigli di Stato e dei supremi organi giurisdizionali amministrativi dell'Unione europea (cfr. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

<sup>25</sup> Rete europea dei Consigli di giustizia (cfr. <http://www.encj.eu>).