



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 17 luglio 2019**  
**(OR. en)**

**11217/19**

**JAI 804**  
**FREMP 96**  
**POLGEN 140**  
**AG 31**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	17 luglio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 343 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione Programma d'azione

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 343 final.

All.: COM(2019) 343 final



Bruxelles, 17.7.2019  
COM(2019) 343 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione  
Programma d'azione**

## I. INTRODUZIONE

L'Unione europea è basata su una serie di valori condivisi, tra cui i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto<sup>1</sup>: sono il fondamento delle nostre società e dell'identità comune. Nessuna democrazia può prosperare senza organi giurisdizionali indipendenti che garantiscano la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà civili, né senza una società civile attiva e mezzi di comunicazione liberi che garantiscano il pluralismo. Lo Stato di diritto è un principio consolidato, ben definito nel suo significato essenziale. Questo significato essenziale, nonostante le diverse identità nazionali e i diversi ordinamenti e tradizioni giuridiche che l'Unione è tenuta a rispettare, è lo stesso in tutti gli Stati membri<sup>2</sup>.

Lo Stato di diritto garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Lo Stato di diritto ha un impatto diretto sulla vita di tutti i cittadini: è la condizione essenziale per garantire la parità di trattamento di fronte alla legge e la difesa dei diritti individuali, per prevenire gli abusi di potere da parte delle autorità pubbliche e per assicurare che chi partecipa al processo decisionale risponda del proprio operato. Il rispetto per lo Stato di diritto è anche fondamentale ai fini della fiducia dei cittadini verso le pubbliche istituzioni. Senza tale fiducia, le società democratiche non possono funzionare. Il concetto di Stato di diritto riguarda il grado di responsabilità con cui sono elaborate le leggi, l'equità della loro applicazione e la loro efficacia. Come riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, esso riguarda anche questioni istituzionali quali l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali<sup>3</sup> e la separazione dei poteri<sup>4</sup>. Recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno continuato a sottolineare che lo Stato di diritto è fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'UE<sup>5</sup>.

Il progetto europeo si basa sul costante rispetto dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri. Si tratta di un presupposto essenziale per un'applicazione efficace del diritto dell'UE e per la fiducia reciproca tra gli Stati membri. È inoltre fondamentale affinché l'Unione europea funzioni bene come spazio di libertà, sicurezza e giustizia e come mercato interno, in cui le leggi vengono applicate efficacemente e uniformemente e in cui le dotazioni di bilancio sono spese conformemente alle norme applicabili. Le minacce allo Stato di diritto rappresentano pertanto una sfida alla base giuridica, politica ed economica del funzionamento dell'UE, ed è per questo motivo che la promozione e il sostegno dello Stato di diritto sono imperativi centrali per il lavoro della Commissione europea in quanto custode dei trattati. Il mancato rispetto dello Stato di diritto in uno Stato membro ha ripercussioni sugli altri Stati membri e sull'UE nel suo complesso: l'Unione partecipa quindi anch'essa alla soluzione dei problemi inerenti allo Stato di diritto ovunque si presentino.

---

<sup>1</sup> Articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

<sup>2</sup> Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori fondanti dell'Unione, comune agli Stati membri.

<sup>3</sup> L'articolo 19 del trattato sull'Unione europea sancisce l'obbligo per gli Stati membri di garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Come ha stabilito la Corte di giustizia, l'esistenza stessa di una tutela giurisdizionale effettiva "è intrinseca all'esistenza di uno Stato di diritto" (causa C-72/15 *Rosneft*).

<sup>4</sup> Allegato della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'11.3.2014 dal titolo "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", e recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea: causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*; causa C-216/18 PPU, *LM*, causa C-619/18, *Commissione/Polonia* (ordinanza del 17 dicembre 2018).

<sup>5</sup> Sentenza del 24 giugno 2019 nella causa C-619/18 *Commissione/Polonia*.

Sebbene, in linea di principio, si ritenga che tutti gli Stati membri rispettino in ogni momento lo Stato di diritto, i recenti problemi sorti in questo campo in alcuni di essi hanno dimostrato che ciò non può essere dato per scontato. Questi problemi hanno suscitato preoccupazione quanto alla capacità dell'Unione di far fronte a tali situazioni. Molti casi recenti che hanno avuto risonanza a livello dell'UE riguardano l'indipendenza dei procedimenti giudiziari. Altri esempi hanno riguardato l'indebolimento delle corti costituzionali, il crescente ricorso a ordinanze esecutive o i ripetuti attacchi di un organo dello Stato nei confronti di un altro. Più in generale, la corruzione ad alto livello e l'abuso d'ufficio sono legati a situazioni in cui il potere politico cerca di prevalere sullo Stato di diritto, mentre i tentativi di ridurre il pluralismo e di indebolire funzioni di controllo fondamentali come la società civile e i media indipendenti sono segnali di allarme delle minacce allo Stato di diritto<sup>6</sup>.

Nella comunicazione del 3 aprile 2019<sup>7</sup>, la Commissione europea ha presentato una panoramica degli attuali strumenti per affrontare le sfide in materia di Stato di diritto all'interno dell'Unione ed ha aperto un dibattito su come rafforzarlo. Le istituzioni e gli organi dell'UE, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali, le reti giudiziarie, la società civile e il mondo accademico hanno partecipato a questo dibattito e hanno fornito preziosi contributi. Dalla discussione sono emerse chiaramente l'importanza dello Stato di diritto e la necessità, nell'UE, di strumenti più forti relativi a questo aspetto, cosa che riflette una crescente preoccupazione per le questioni relative allo Stato di diritto nelle istituzioni dell'UE.

A Sibiu, nel maggio 2019, i leader europei si sono impegnati unanimemente a continuare a "proteggere il nostro stile di vita, la democrazia e lo Stato di diritto"<sup>8</sup>. Il Consiglio europeo ha confermato l'impegno assunto a Sibiu nella sua agenda strategica adottata il 21 giugno 2019<sup>9</sup>: ciò implica che le questioni relative allo Stato di diritto abbiano una maggiore priorità in sede di Consiglio europeo e di Consiglio. Il rispetto dello Stato di diritto ha occupato un posto di rilievo nei dibattiti svoltisi durante il mandato 2014-2019 del Parlamento europeo<sup>10</sup>, così come nei programmi delle presidenze del Consiglio<sup>11</sup>. È stato anche un tema importante della campagna per le elezioni europee del 2019, e i partiti politici dell'UE hanno iniziato a valutare l'opportunità di escludere i partiti che mettono in discussione lo Stato di diritto e i valori comuni dell'UE.

Mentre tale dibattito dovrà proseguire<sup>12</sup>, la presente comunicazione definisce azioni concrete a breve e medio termine. Alcune azioni possono essere avviate immediatamente. Altre dovranno essere ulteriormente sviluppate come filone di lavoro fondamentale per la

---

<sup>6</sup> Più in generale, oltre agli sviluppi politici, anche gli sviluppi tecnologici o sociali possono creare nuove sfide per lo Stato di diritto negli anni a venire, ad esempio in relazione all'intelligenza artificiale e al suo uso in settori sensibili, quali i sistemi giudiziari.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio dal titolo: Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Il contesto attuale e possibili nuove iniziative (COM (2019) 163 final).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

<sup>10</sup> Nell'ottobre 2016 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione a favore di un meccanismo di monitoraggio a livello dell'Unione in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

<sup>11</sup> Si veda ad esempio il programma per il trio di presidenza del Consiglio per il periodo 1° gennaio 2019 - 30 giugno 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/it/pdf>

<sup>12</sup> Il Consiglio ha ad esempio previsto un riesame del proprio dialogo sullo Stato di diritto durante la presidenza finlandese nell'autunno 2019.

Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio prossimi. Il rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione è, e deve rimanere, un obiettivo fondamentale per tutti.

## II. LO STATO DI DIRITTO: UN VALORE COMUNE DEGLI EUROPEI

Dopo la comunicazione di aprile, il dibattito sullo Stato di diritto si è intensificato. La Commissione ha beneficiato di un'ampia gamma di contributi e riflessioni, ricevendo 60 contributi scritti<sup>13</sup> da interlocutori istituzionali nazionali, dell'UE e internazionali, così come dalla società civile e dal mondo accademico. La Commissione ha inoltre partecipato a conferenze e dibattiti a livello europeo e nelle capitali. I contributi hanno sottolineato l'importanza dello Stato di diritto e la tassativa necessità del suo rispetto in tutta l'UE. Hanno inoltre confermato la pertinenza e la complementarità dei tre pilastri della promozione, della prevenzione e della risposta definiti nella comunicazione di aprile. Alcuni considerano lo sviluppo del pacchetto di strumenti una priorità, mentre altri ritengono che una migliore applicazione degli strumenti esistenti farebbe già una differenza. Un piccolo numero di contributi ha messo in discussione la dimensione europea della questione. Ciò riflette il fatto che il significato dello Stato di diritto nel funzionamento dell'UE, per i suoi cittadini e per le imprese, non può essere dato per scontato e dovrebbe essere ulteriormente promosso e spiegato. Sottolinea inoltre l'importanza di dimostrare che l'azione dell'UE è obiettiva, proporzionata e non discriminatoria e che una risposta formale dell'UE dovrebbe entrare in gioco solo quando il bilanciamento dei poteri a livello nazionale non funziona.

Nell'aprile 2019 la Commissione ha inoltre condotto un'indagine Eurobarometro in tutti gli Stati membri. I risultati mostrano un sostegno schiacciante per lo Stato di diritto, con differenze limitate tra gli Stati membri<sup>14</sup>. L'importanza dei principi fondamentali dello Stato di diritto è stata riconosciuta da oltre l'80% dei cittadini in tutti gli Stati membri<sup>15</sup>. Fra le altre conclusioni fondamentali vi è il forte riconoscimento dell'importanza dei mezzi d'informazione e della società civile nell'assunzione di responsabilità da parte dei dirigenti politici: oltre l'85% degli europei ritiene importante che i media, i giornalisti e la società civile possano operare liberamente e muovere critiche senza rischi di intimidazione.

Dall'Eurobarometro è inoltre emerso che per gli Europei è importante che lo Stato di diritto si applichi in tutta l'UE: l'89% degli intervistati ritiene necessario che lo Stato di diritto sia rispettato in tutti gli altri Stati membri dell'Unione.

Gli Europei chiedono inoltre un maggiore rispetto dello Stato di diritto. Anche in questo caso un'elevata percentuale di partecipanti all'indagine (più dell'80%) si è dimostrata a favore di alcuni miglioramenti nei principi fondamentali dello Stato di diritto: tale necessità di miglioramenti è emersa in modo particolarmente accentuato per quanto riguarda la tutela giurisdizionale effettiva, la legalità e gli strumenti per evitare decisioni arbitrarie, così come per quanto attiene alla libertà dei media e alla società civile.

---

<sup>13</sup> Una sintesi dei contributi è disponibile al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu\\_en#stakeholder-contributions](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions)

<sup>14</sup> Speciale Eurobarometro 489 - Stato di diritto: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

<sup>15</sup> Legalità, certezza del diritto, uguaglianza davanti alla legge, separazione dei poteri, divieto di arbitrarietà, sanzioni per i casi di corruzione e tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti.

L'importanza dello Stato di diritto per i cittadini è stata evidenziata anche dalla consultazione che ha seguito la comunicazione di aprile, e si rispecchia nella disponibilità di molte organizzazioni della società civile e del mondo accademico a impegnarsi maggiormente nella sua promozione e nella prevenzione dei problemi e a segnalare l'insorgere di eventuali difficoltà. Alcuni esempi di azioni che sembrano particolarmente interessanti sono l'organizzazione di dialoghi con i cittadini a livello dell'UE, lo sviluppo di un'"alfabetizzazione" sullo Stato di diritto, con fonti accessibili e di facile consultazione, e piattaforme aperte per condividere informazioni e segnali d'allarme.

### **III. UNA RESPONSABILITÀ CONDIVISA PER TUTTI GLI STATI MEMBRI E LE ISTITUZIONI DELL'UE**

Garantire il rispetto dello Stato di diritto come valore comune spetta in primo luogo a ciascuno Stato membro. Assicurare il corretto funzionamento del proprio Stato è una responsabilità costituzionale interna, ma anche una responsabilità nei confronti dell'Unione e degli altri Stati membri. Il principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, del TUE) sottolinea il dovere degli Stati membri di facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e di astenersi da misure che rischiano di metterne in pericolo gli obiettivi. Sottolinea inoltre il dovere dell'Unione e degli Stati membri di aiutarsi reciprocamente, il che significa che a tutte le istituzioni dell'UE spetta prestare assistenza proporzionata agli Stati membri nel garantire il rispetto dello Stato di diritto.

La comunicazione di aprile ha rilevato che lo Stato di diritto è anche uno dei principi che guidano l'azione esterna dell'UE, e che è diventato sempre più importante nel processo di adesione all'UE e nella politica di vicinato. L'agenda strategica del Consiglio europeo conferma che il sostegno dei valori dell'UE dovrebbe essere al centro delle relazioni esterne dell'Unione. La Commissione sta già sostenendo attivamente riforme relative allo Stato di diritto in paesi terzi.

Un altro obbligo fondamentale degli Stati membri è garantire ai cittadini l'esercizio dei propri diritti, in particolare attraverso l'accesso alla giustizia e un processo equo. L'articolo 19 del TUE affida ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto. Il ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione del diritto dell'Unione è fondamentale: essi sono difatti responsabili di tale applicazione e dell'avvio dei procedimenti pregiudiziali di cui all'articolo 267 del TFUE, per garantire la coerenza e l'uniformità dell'interpretazione del diritto dell'UE. A tale riguardo, e come confermato dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la garanzia dell'indipendenza dei giudici costituisce un obbligo giuridico al centro dello Stato di diritto.

L'articolo 19, paragrafo 1, del TUE impone una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti come espressione concreta del valore dello Stato di diritto. Su tale disposizione si basa una serie di rinvii pregiudiziali presentati dai giudici nazionali e di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione dinanzi alla Corte. Già nel 2006 la Corte aveva stabilito che il concetto di "indipendenza" dei giudici è un concetto autonomo del diritto dell'UE e che ciò implica che i giudici debbano essere tutelati da qualsiasi intervento dall'esterno che potrebbe mettere a repentaglio la loro indipendenza di giudizio<sup>16</sup>. A ciò ha fatto seguito, nel 2018 e nel 2019, una serie di importanti sentenze. La

---

<sup>16</sup> Causa C-506/04, *Wilson*.

Corte ha stabilito che gli Stati membri sono tenuti, in virtù del diritto dell'Unione, a garantire che i loro organi giurisdizionali soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, espressione concreta dello Stato di diritto, e che l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale per garantire tale tutela giurisdizionale<sup>17</sup>.

In altre sentenze, la Corte ha definito in modo più dettagliato i requisiti delle garanzie di indipendenza e imparzialità, sottolineando la loro importanza fondamentale sia per il corretto funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria sancito dal meccanismo pregiudiziale di cui all'articolo 267 del TFUE, sia per gli strumenti di diritto derivato basati sul principio della fiducia reciproca<sup>18</sup>. La Corte ha inoltre adottato misure provvisorie per sospendere riforme nazionali che inciderebbero sull'indipendenza dei giudici<sup>19</sup>. Più recentemente, la Corte ha stabilito che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri sia di competenza nazionale, gli Stati membri devono rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione nell'esercizio di tale competenza, e ciò può essere quindi soggetto al controllo della Corte di giustizia<sup>20</sup>. Altre cause promosse dai giudici nazionali e dalla Commissione sono pendenti dinanzi alla Corte e potrebbero portare a ulteriori importanti sviluppi della giurisprudenza.

I nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte evidenziano inoltre come i problemi sistematici legati allo Stato di diritto possano avere un impatto specifico nel settore delle finanze dell'Unione<sup>21</sup>.

#### **IV. AZIONI VOLTE A RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO**

La comunicazione di aprile illustra gli strumenti esistenti per promuovere e attuare lo Stato di diritto nell'UE. Valutando l'esperienza finora acquisita, la Commissione ha individuato le linee d'azione per rafforzare questi strumenti in base a tre pilastri: promozione di una cultura dello Stato di diritto, prevenzione dell'emergere o dell'accentuarsi di problemi relativi allo Stato di diritto, individuazione del modo migliore per reagire collettivamente in modo efficace quando si rileva un problema significativo.

È importante ricordare qui i principi fondamentali alla base dell'azione dell'UE in materia di Stato di diritto. In primo luogo, l'UE e gli altri Stati membri hanno un interesse legittimo a che lo Stato di diritto funzioni correttamente a livello nazionale. In secondo luogo, la responsabilità principale di garantire lo Stato di diritto ricade su ciascuno Stato membro, e in prima istanza bisognerebbe sempre avvalersi dei meccanismi di ricorso nazionali. In terzo luogo, l'UE deve svolgere un ruolo obiettivo a questo riguardo e trattare allo stesso modo tutti gli Stati membri, e tutte le sue istituzioni devono contribuire conformemente al loro ruolo istituzionale. Infine, l'obiettivo non deve essere quello di imporre sanzioni, ma di trovare una soluzione che salvaguardi lo Stato di diritto, incentrata sulla cooperazione e sul sostegno reciproco, senza escludere una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva come ultima risorsa.

---

<sup>17</sup> Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; causa C-49/18, *Escribano Vindel*.

<sup>18</sup> Relativamente alla composizione di un organo giurisdizionale, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, così come al regime disciplinare applicabile ai giudici, causa C-216/18 PPU *LM* e causa C-8/19 PPU, *RH*.

<sup>19</sup> Causa C-619/18, *Commissione/Polonia*, ordinanza del 17 dicembre 2018.

<sup>20</sup> Causa C-619/18, *Commissione/Polonia*.

<sup>21</sup> Rientrano in tale ambito le pronunce pregiudiziali sulla necessità di un'indagine efficace sulle frodi fiscali o sulle frodi per quanto riguarda i finanziamenti dell'Unione (si vedano, ad esempio, le cause C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17, *M.A.S.*, e C-612/15, *Kolev*).

### ***Promozione: costruire una conoscenza e una cultura comune dello Stato di diritto***

La migliore garanzia per il rispetto dei nostri valori comuni è l'esistenza di una solida cultura politica e giuridica che sostenga lo Stato di diritto in ogni Stato membro. Non si può tuttavia dare per scontato che ciò si verifichi sempre. Gli sviluppi politici in diversi Stati membri hanno portato a situazioni in cui principi quali la separazione dei poteri, la cooperazione leale tra le istituzioni e il rispetto per l'opposizione o l'indipendenza dei giudici sembrano essere stati minati - a volte per effetto di scelte politiche deliberate. Una mancanza di informazioni e la limitata conoscenza generale, da parte dei cittadini, delle sfide allo Stato di diritto costituiscono un terreno fertile per tali sviluppi. L'indagine Eurobarometro ha rivelato che oltre la metà degli Europei non si sente sufficientemente informata sui valori fondamentali dell'UE.

Queste lacune devono essere colmate con azioni proattive per promuovere lo Stato di diritto nell'UE, sia a livello professionale che presso i cittadini in generale. Tali azioni dovrebbero mirare a integrare lo Stato di diritto nel discorso politico nazionale ed europeo, diffondendo conoscenze sulle prescrizioni e sulle norme del diritto dell'UE e sull'importanza dello Stato di diritto per i cittadini e le imprese, e facendo in modo che le parti interessate abbiano un vantaggio nel promuovere i temi dello Stato di diritto. Affinché i cittadini e le imprese riconoscano il ruolo e l'importanza dei sistemi giudiziari, questi devono essere moderni e accessibili. Di fondamentale importanza è anche la fiducia nei reciproci ordinamenti giudiziari, presupposto essenziale per un mercato unico realmente funzionante.

L'intenzione del Consiglio di discutere il proprio approccio in materia di Stato di diritto durante la presidenza finlandese nell'autunno 2019 potrebbe apportare utili miglioramenti alla promozione dello Stato di diritto tra gli Stati membri<sup>22</sup>.

**La società civile, i mezzi di comunicazione, il mondo accademico e i sistemi d'istruzione degli Stati membri** possono tutti fare la propria parte, dedicando spazio alla tematica dello Stato di diritto nei dibattiti pubblici e nei programmi di studio. Una delle principali sfide al riguardo è promuovere una cultura dello Stato di diritto fra i cittadini, come riconosciuto nella raccomandazione del Consiglio sulla promozione di valori comuni<sup>23</sup>. La Commissione ha ricevuto contributi dalle organizzazioni della società civile, che dimostrano la volontà di approfondire tali lavori<sup>24</sup>, e darà seguito all'idea di una manifestazione annuale sullo Stato di diritto per il dialogo con, e tra, le organizzazioni della società civile e i responsabili politici a livello dell'UE. Continuerà inoltre a prestare particolare attenzione ai tentativi di esercitare pressioni sulla società civile e i media indipendenti e non smetterà di sostenerne il lavoro. Nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale la Commissione ha proposto infine un quadro di finanziamento più forte e più coerente per tali attività nell'ambito del futuro programma "Diritti e valori"<sup>25</sup> e del programma "Europa creativa"<sup>26</sup>, anche se questi

---

<sup>22</sup> Si vedano l'introduzione e la prossima sezione sulla prevenzione.

<sup>23</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 22 maggio 2018, sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento, GU C 195 del 7.6.2018, pag. 1.

<sup>24</sup> Si veda sopra — sezione II.

<sup>25</sup> La Commissione ha proposto un importo di 641 milioni di EUR per l'attuazione del programma "Diritti e valori" per il periodo 2021-2027.

<sup>26</sup> La Commissione ha proposto un importo di 1,85 miliardi di EUR per l'attuazione del programma "Europa creativa" per il periodo 2021-2027, che prevede fino a 160 milioni di EUR per gli elementi intersettoriali. Fra le sue quattro priorità figurano attività che comportano "la promozione di un ambiente mediatico libero, diversificato e pluralistico, del giornalismo di qualità e dell'alfabetizzazione mediatica". Uno degli obiettivi è quello di fornire un finanziamento stabile ai progetti relativi alla libertà e al pluralismo dei media.



programmi non riguardano specificamente lo Stato di diritto. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente tali programmi affinché possano iniziare tempestivamente. Occorre inoltre continuare a incoraggiare la ricerca sullo Stato di diritto finanziata dall'UE, e i risultati dei progetti in corso dovrebbero essere debitamente diffusi.

**La trasparenza e l'accesso alle informazioni** sono strumenti determinanti per la società civile e i media nei sistemi di bilanciamento dei poteri a livello nazionale. Le normative sulla trasparenza e sull'accesso alle informazioni devono essere applicate in modo efficace in tutti gli Stati membri e a livello dell'UE<sup>27</sup>. Al fine di dare maggiore visibilità alla nozione dello Stato di diritto, la Commissione intende sviluppare un'apposita strategia di comunicazione in materia, anche per rendere accessibili le relative informazioni in tutte le lingue ufficiali e per spiegare chiaramente l'importanza di questo concetto per l'Unione nel suo insieme e per i singoli cittadini e le imprese.

**Le reti europee** svolgono già un ruolo importante nella promozione e nello scambio di idee e di buone prassi<sup>28</sup>: nell'ambito del sistema giudiziario, la Rete europea dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, l'Associazione dei Consigli di Stato e dei supremi organi giurisdizionali amministrativi dell'UE, la Rete europea dei Consigli di giustizia e la Rete europea di formazione dei giudici dovrebbero essere sostenute per promuovere ulteriormente lo Stato di diritto. Il supporto della Commissione a tutte queste reti dovrebbe dare la priorità ai progetti che promuovono lo Stato di diritto, con una particolare attenzione verso gli Stati membri che si trovano ad affrontare delle sfide in questo ambito<sup>29</sup>. Dovrebbe essere incoraggiata e sostenuta anche un'ulteriore cooperazione tra le istituzioni responsabili del controllo costituzionale, anche per quanto riguarda le attività della Conferenza delle Corti costituzionali europee. La Rete europea dei difensori civici potrebbe inoltre approfondire lo scambio di esperienze e migliori prassi per la promozione di una buona amministrazione e contribuire alla raccolta e alla diffusione dei dati pertinenti.

Più in generale, un ruolo importante nella promozione delle norme in materia di Stato di diritto è svolto anche dalle magistrature nazionali. La partecipazione dei consigli giudiziari nazionali, dei giudici e dei procuratori ai dibattiti nazionali sulle riforme giudiziarie costituisce di per sé una parte importante dei sistemi di bilanciamento dei poteri.

Un ruolo importante nel garantire lo Stato di diritto negli Stati membri è svolto anche dai **parlamenti nazionali**, sia nella loro funzione legislativa che in quella di controllo dell'esecutivo. Il Parlamento europeo, la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti nazionali dell'Unione europea e la Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE potrebbero rendere prioritario il dialogo interparlamentare sulle questioni relative allo Stato di diritto, ad esempio attraverso una manifestazione annuale, e ciò potrebbe anche diventare una tematica dei dibattiti parlamentari nazionali sulle questioni relative all'UE. La Commissione è pronta a contribuire a stimolare tale dialogo. Sarebbero inoltre utili sostegno e scambi parlamentari bilaterali, ad esempio sulle migliori prassi per legiferare meglio (come l'attività legislativa basata su dati concreti o la

---

<sup>27</sup> Tali normative includono il regolamento (CE) n. 1049/2001 e l'accesso settoriale alle informazioni ai sensi del diritto dell'UE. Gli obblighi nazionali generali derivano anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

<sup>28</sup> Fra queste figurano anche gli organi consultivi delle reti giudiziarie del Consiglio d'Europa, quali il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE).

<sup>29</sup> Nell'ambito del programma "Giustizia", la Commissione concede sovvenzioni di funzionamento a talune reti europee nel settore della giustizia che hanno concluso accordi quadro di partenariato con la Commissione. Altre reti ricevono finanziamenti da vari programmi e progetti dell'UE.

trasparenza delle procedure), oppure i lavori di gruppi parlamentari interpartitici sullo Stato di diritto.

La comunicazione di aprile ha evidenziato il contributo che potrebbe derivare dall'intensificazione della cooperazione con il **Consiglio d'Europa**. Il memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea del 2007 conferisce al Consiglio d'Europa un ruolo specifico di "riferimento in materia di diritti dell'uomo, Stato di diritto e democrazia in Europa", e l'UE si è impegnata a tenere conto del suo lavoro. Nel pieno rispetto delle responsabilità istituzionali e politiche di entrambi, la Commissione intende basarsi su questa cooperazione e aumentare la partecipazione dell'UE negli organi del Consiglio d'Europa, rendendo la cooperazione a livello di servizi più forte e sistematica. L'UE partecipa già attivamente a molti livelli ai lavori del Consiglio d'Europa: la Commissione ha ad esempio un ruolo di osservatore nella Commissione di Venezia<sup>30</sup>. Un altro passo importante per l'UE è l'acquisizione dello status di osservatore nel Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO). D'intesa con il Consiglio, la Commissione ha adottato le misure necessarie per richiedere tale status<sup>31</sup>, che è stato concesso nel luglio 2019<sup>32</sup>. L'UE fornisce finanziamenti significativi alle attività del Consiglio d'Europa<sup>33</sup>.

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>34</sup> rappresenterà un forte segnale politico dell'impegno dell'Unione a favore dello Stato di diritto e del suo sostegno alla Convenzione e al suo sistema, segnatamente giudiziario, di applicazione delle norme. La Commissione ha intensificato i lavori per la ripresa dei negoziati di adesione<sup>35</sup>.

La Commissione intensificherà inoltre la cooperazione con **altre istituzioni internazionali** che si occupano di questioni riguardanti lo Stato di diritto, con una collaborazione più forte e più sistematica a livello di servizi. Fra tali istituzioni vi sono l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che si occupa dello Stato di diritto nell'ambito dei suoi lavori in materia di democratizzazione, e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con cui la cooperazione potrebbe esaminare i vantaggi socioeconomici dello Stato di diritto.

Al dibattito a livello di comunità internazionale sullo Stato di diritto e sulle sue implicazioni hanno contribuito anche i lavori del relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati e dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, che funge da segretariato della Convenzione contro la corruzione, così come la Banca mondiale.

---

<sup>30</sup> La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, o Commissione di Venezia, è un organo consultivo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, composto di esperti indipendenti in materia di diritto costituzionale.

<sup>31</sup> Decisione (UE) 2019/1086 del Consiglio del 18 giugno 2019, GU L 171 del 26.6.2019, pag. 115.

<sup>32</sup> <https://www.coe.int/it/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

<sup>33</sup> Nel 2018 i finanziamenti provenienti da vari programmi dell'UE sono ammontati a 27,5 milioni di EUR in impegni.

<sup>34</sup> Prevista all'articolo 6, paragrafo 2, del TUE.

<sup>35</sup> Nel parere A-2/13 del 18 dicembre 2014 la Corte di giustizia ha ritenuto un primo progetto di accordo non compatibile con i trattati su certi punti, alcuni dei quali giuridicamente e politicamente complessi. A seguito di tali obiezioni l'Unione dovrà negoziare delle modifiche al progetto di accordo di adesione al fine di consentire la conclusione dell'accordo e l'adesione alla Convenzione. Dopo un periodo di riflessione, la Commissione ha consultato il Gruppo di lavoro del Consiglio sulle possibili soluzioni per le questioni sollevate nel parere della Corte. Le consultazioni hanno registrato buoni progressi e la Commissione auspica che le condizioni per la ripresa dei negoziati siano soddisfatte a breve.

Organizzazioni internazionali come l'OCSE stanno lavorando alla questione sotto il profilo dello sviluppo economico e dell'importanza dello Stato di diritto per il clima generale delle imprese e degli investimenti. Analogamente, il Comitato economico e sociale europeo ha sottolineato la necessità di prendere maggiormente in considerazione gli aspetti economici dello Stato di diritto. Il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche ha tenuto conto della rilevanza dello Stato di diritto nel contesto imprenditoriale nei suoi lavori per promuovere riforme strutturali favorevoli alla crescita in settori quali l'efficacia dei sistemi giudiziari e la lotta alla corruzione - un collegamento riconosciuto anche dalla Banca centrale europea e dalle parti sociali europee, che sottolinea l'importanza dello Stato di diritto come garanzia per i cittadini, i datori di lavoro e i lavoratori europei.

La Commissione intende basarsi sulla volontà di tutti questi interlocutori di impegnarsi nella promozione dello Stato di diritto<sup>36</sup>.

La Commissione intende:

- sfruttare appieno le possibilità di finanziamento per la società civile e il mondo accademico a sostegno del rafforzamento di una cultura dello Stato di diritto, in particolare tra i cittadini, e dare un seguito all'idea di una manifestazione annuale sullo Stato di diritto aperta alle parti interessate nazionali e alle organizzazioni della società civile.
- Rafforzare la cooperazione con il Consiglio d'Europa, compresi la Commissione di Venezia e il GRECO, ed esaminare la possibilità di sostenerla maggiormente in relazione alle priorità dell'UE in materia di Stato di diritto.
- Rafforzare la cooperazione con altre organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.
- Basarsi sulla cooperazione con le reti giudiziarie e altre reti europee per promuovere norme relative allo Stato di diritto, compreso qualsiasi sostegno che possa essere richiesto in relazione alla cooperazione tra corti costituzionali.
- Elaborare una specifica strategia di comunicazione pubblica sullo Stato di diritto, anche potenziando l'apposito sito web affinché diventi un punto di riferimento per tutte le informazioni pertinenti.

La Commissione invita:

- il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali a sviluppare una specifica cooperazione interparlamentare sulle questioni relative allo Stato di diritto, cui la Commissione potrebbe contribuire.
- Il Consiglio e gli Stati membri a esaminare come promuovere le norme relative allo Stato di diritto, anche nel contesto delle discussioni in corso o future in materia.
- Gli Stati membri a rafforzare la promozione dello Stato di diritto a livello nazionale, regionale e locale, anche attraverso l'istruzione e la società civile.
- Le organizzazioni della società civile e le parti sociali a proseguire il loro monitoraggio, e a continuare ad apportare il loro contributo alle discussioni sull'impatto e sulle conseguenze concrete delle carenze in materia di Stato di diritto nei rispettivi settori di competenza.

---

<sup>36</sup> Si veda ad esempio la dichiarazione delle parti sociali europee sullo Stato di diritto dell'8 maggio 2019.

### ***Prevenzione: cooperazione e sostegno per rafforzare lo Stato di diritto a livello nazionale***

La responsabilità di far rispettare lo Stato di diritto a livello nazionale spetta in primo luogo agli Stati membri. La magistratura nazionale, insieme ad altri organi di bilanciamento dei poteri quali le corti costituzionali e i difensori civici, costituisce la principale linea di difesa contro gli attacchi allo Stato di diritto da parte di un organo dello Stato. Tuttavia, l'UE ha legittimamente un ruolo da svolgere nel sostenere le autorità nazionali e nel garantire che gli sviluppi negativi siano affrontati in una fase precoce. Il ruolo delle istituzioni dell'UE dovrebbe essere quello di facilitare la cooperazione e il dialogo al fine di evitare che i problemi possano raggiungere un punto in cui è richiesta una risposta formale nell'ambito del quadro sullo Stato di diritto, tramite procedure di infrazione o azioni ai sensi dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea.

Affinché l'Unione europea possa svolgere pienamente il suo ruolo a tale riguardo, le sue istituzioni devono sviluppare, attraverso un apposito monitoraggio, una maggiore consapevolezza e comprensione degli sviluppi nei singoli Stati membri, per essere in grado di individuare i rischi per lo Stato di diritto, elaborare possibili soluzioni e fornire tempestivamente un supporto mirato. Tale monitoraggio dovrebbe riguardare gli sviluppi e le riforme relativi allo Stato di diritto negli Stati membri e contribuire a controllare la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme adottate a seguito dell'intervento dell'UE, come la procedura di infrazione o il meccanismo di cooperazione e verifica.

Per rafforzare la capacità dell'UE, **la Commissione intende pertanto procedere a un monitoraggio più approfondito degli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri.** In cooperazione con gli Stati membri e le altre istituzioni dell'UE, se necessario, tale monitoraggio assumerà la forma di un ***ciclo di esame dello Stato di diritto***, che presenterà le seguenti caratteristiche:

(i) *Ambito di applicazione*

Il ciclo di esame riguarderebbe tutti i vari aspetti dello Stato di diritto, inclusi, ad esempio, i problemi sistemici inerenti al processo legislativo, la mancanza di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, o il mancato rispetto della separazione dei poteri<sup>37</sup>. Verrebbe inoltre analizzata la capacità degli Stati membri di combattere la corruzione e, in caso di collegamenti con l'applicazione del diritto dell'UE, verrebbero esaminati i problemi riguardanti il pluralismo dei media e le elezioni. Vi è inoltre un collegamento con il monitoraggio dell'effettiva attuazione del diritto dell'UE, in particolare con la capacità di svolgimento delle proprie funzioni da parte di tutti i soggetti implicati in tale attuazione: giudici, procure, autorità di contrasto, autorità indipendenti, amministrazioni pubbliche con un ruolo di vigilanza, difensori civici e istituzioni e difensori dei diritti dell'uomo<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Rientrerebbero in questa categoria, ad esempio, le azioni e le dichiarazioni pubbliche che attaccano singoli giudici o la magistratura nel suo complesso.

<sup>38</sup> La capacità di attuazione effettiva delle norme da parte delle amministrazioni e delle autorità degli Stati membri dipende da alcuni elementi fondamentali, in particolare: i) poteri di attuazione e di ricorso, ii) capacità/fabbisogni, iii) requisiti di indipendenza, ove necessario, iv) procedure di esecuzione e v) cooperazione tra le autorità dei diversi Stati membri.

Il monitoraggio riguarderebbe tutti gli Stati membri, ma dovrebbe essere più intenso negli Stati membri in cui sono stati individuati rischi di regressione o particolari debolezze<sup>39</sup>.

*(ii) Fonti di informazione*

Il ciclo di esame si baserebbe su un uso coerente delle fonti di informazione esistenti, con un'attenzione particolare per una serie di settori rilevanti per lo Stato di diritto. È necessario che tutti gli interlocutori — istituzionali e della società civile — condividano informazioni e siano ascoltati. Esistono molte fonti di informazione, tra cui gli organi del Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, nonché organismi dell'UE quali l'Agenzia per i diritti fondamentali<sup>40</sup>. Tale Agenzia, fra le cui competenze rientrano i diritti rilevanti ai fini dello Stato di diritto, come il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, ha sviluppato il sistema di informazione europeo sui diritti fondamentali dell'UE (EFRIS) per facilitare l'accesso alle pertinenti informazioni e relazioni esistenti riguardanti la situazione negli Stati membri. Questa varietà di fonti di informazione potrebbe essere utilizzata meglio, raggruppata e completata in modo più efficace di quanto avvenga oggi. Le specifiche forme di un tale monitoraggio rafforzato dovranno essere sviluppate, anche in cooperazione con le autorità nazionali e le altre istituzioni dell'UE, e dovrebbero comportare un processo di raccolta continua di informazioni e di dialogo con le autorità nazionali e le parti interessate.

*(iii) Coinvolgimento degli Stati membri e delle parti interessate*

Oltre a basarsi sulle fonti pertinenti, la Commissione **inviterà tutti gli Stati membri a impegnarsi maggiormente in uno scambio reciproco di informazioni e in un dialogo sulle tematiche inerenti allo Stato di diritto**, come la riforma giudiziaria, la lotta alla corruzione e il processo legislativo, o sulle misure a sostegno della società civile e dei media indipendenti quali attori dello Stato di diritto. Alcune di queste tematiche, qualora collegate a fattori chiave per la crescita, sono già discusse nell'ambito del semestre europeo, ma tale dialogo sarà integrato da un approccio più mirato in materia di Stato di diritto, che includa ulteriori aspetti inerenti alla questione. La regolarità e l'intensità della cooperazione dovrebbero essere rafforzate negli Stati membri in cui le sfide relative allo Stato di diritto sono più evidenti, sempre con l'obiettivo di trovare soluzioni collaborative ai problemi prima che si aggravino.

Su queste basi, dovrebbe essere istituita una **rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri** per il dialogo sulle questioni relative allo Stato di diritto. Tale rete si baserebbe su, e potrebbe integrare, i contatti già esistenti in settori rilevanti ai fini dello Stato di diritto, come le reti di punti di contatto nazionali nel settore della giustizia e della lotta alla corruzione<sup>41</sup>. Essa fungerebbe da forum di discussione sulle questioni orizzontali, tra cui, se del caso, l'eventuale sviluppo degli strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto, e per la condivisione di informazioni e migliori prassi. I referenti saranno il fulcro del dialogo

---

<sup>39</sup> Ai fini dell'individuazione di specifici rischi e debolezze è particolarmente rilevante l'elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto della Commissione di Venezia.

<sup>40</sup> A tale riguardo, la piena legittimità e pertinenza dei dati forniti dalle organizzazioni internazionali di diritto pubblico, quali il Consiglio d'Europa e i suoi organi, sono state riconosciute tra l'altro dalla Corte di giustizia.

<sup>41</sup> Spetterebbe agli Stati membri designare i punti di contatto, che potrebbero ad esempio essere ubicati presso la pubblica amministrazione o il settore giudiziario. Esistono già strutture analoghe per sostenere la raccolta di informazioni da parte della Commissione per il quadro di valutazione UE della giustizia e per il dialogo con gli Stati membri sulle politiche anticorruzione.

bilaterale con ciascuno Stato membro, e potrebbero contribuire alla preparazione e alla raccolta delle informazioni pertinenti ai fini della relazione sullo Stato di diritto (vedi sotto). La rete dei punti di contatto nazionali potrebbe costituire un forum di allerta precoce sulle riforme relative allo Stato di diritto e di discussione tra gli Stati membri.

Potrebbero essere invitati a condividere le loro competenze e a presentare le loro opinioni anche gli organi competenti del Consiglio d'Europa, così come l'OSCE e l'OCSE, e le reti giudiziarie, incluse le Reti europee dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, l'Associazione dei Consigli di Stato e dei supremi organi giurisdizionali amministrativi dell'UE e la Rete europea dei Consigli di giustizia.

Questo processo di dialogo è particolarmente importante per individuare tempestivamente potenziali problemi legati allo Stato di diritto: un assetto consolidato e regolare contribuisce difatti a migliorare la comprensione e a ridurre al minimo il rischio di scontro. Il dialogo può anche offrire agli Stati membri l'opportunità di discutere, in fase di preparazione, delle riforme sensibili quanto allo Stato di diritto, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Le norme elaborate dalla Corte possono servire come indicatore per segnalare i settori in cui le riforme dovrebbero essere affrontate con cautela (ad esempio le riforme che possono avere un effetto negativo — e forse non intenzionale — sull'indipendenza dei magistrati o delle autorità di regolamentazione). Il dialogo contribuirà a individuare l'eventuale necessità di richiedere un sostegno o una competenza esterna riguardo a specifici sviluppi nazionali.

*(iv) Relazione annuale sullo Stato di diritto*

Per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE, la Commissione intende pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto che sintetizzi la situazione degli Stati membri. Sulla base delle varie fonti sopra descritte, tale relazione fornirebbe una **sintesi degli sviluppi significativi** negli Stati membri e a livello dell'UE, includendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e altre informazioni rilevanti, come parti pertinenti del quadro di valutazione UE della giustizia e delle relazioni per paese del semestre europeo. Sarebbe l'occasione per riferire sullo stato di avanzamento dei processi formali volti a garantire lo Stato di diritto, nonché sul lavoro delle istituzioni dell'UE nella promozione delle norme relative allo Stato di diritto e nello sviluppo di una cultura dello Stato di diritto, e permetterebbe inoltre di evidenziare le migliori pratiche e individuare i problemi ricorrenti. Tale esame sarebbe circoscritto a questioni di rilevanza diretta per lo Stato di diritto nell'UE.

Il **quadro di valutazione UE della giustizia**, che fornisce dati comparativi sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, potrebbe essere a sua volta ulteriormente sviluppato e migliorato in modo da interessare maggiormente i settori connessi allo Stato di diritto, come la giustizia penale e amministrativa.

La relazione sullo Stato di diritto potrebbe inoltre servire ad alimentare il dialogo con il Parlamento europeo e il Consiglio - come così come i loro dibattiti interni.

*(v) Dialoghi interistituzionali sullo Stato di diritto*

Il ciclo di esame potrebbe contribuire a mantenere un dibattito dinamico e al continuo miglioramento degli strumenti per rafforzare lo Stato di diritto. Potrebbe costituire un

importante contributo ai lavori del **Parlamento europeo** e del **Consiglio**, idealmente nel contesto di un calendario regolare e coerente di cooperazione interistituzionale.

Il Parlamento europeo e il Consiglio potrebbero attingere alla relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto nelle loro discussioni e nei loro dibattiti. Il Consiglio potrebbe ad esempio dare seguito a tale esame nelle sue conclusioni, o potrebbe avvalersene per alimentare le sue discussioni dedicate allo Stato di diritto. In tale contesto, la Commissione accoglie con favore le discussioni a venire sull'approccio del Consiglio allo Stato di diritto, previste durante la Presidenza finlandese nel secondo semestre del 2019, e che, insieme alle discussioni in corso su un meccanismo di esame inter pares, potrebbero analizzare le sinergie pertinenti. La relazione annuale sullo Stato di diritto potrebbe inoltre servire come base per i dibattiti in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. Si tratterà di un lavoro più efficace se inserito in un processo congiunto a cui potrebbero dare seguito, in vari modi, le diverse istituzioni, e potrebbero contribuirvi anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni.

La Commissione è interessata ad approfondire i lavori con il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri nei prossimi mesi, e non esclude nessuna delle possibilità previste dai trattati per accrescere la conoscenza reciproca dei sistemi nazionali. Tuttavia, in quanto custode dei trattati, la Commissione deve anche mantenere la propria autonomia in termini sia di contenuto che di tempistica delle proprie valutazioni. Un'idea ricorrente nata nel quadro del dibattito sullo Stato di diritto riguarda la creazione di un gruppo di esperti indipendenti al di fuori della Commissione o delle istituzioni dell'UE che fornisca valutazioni specialistiche e obiettive sulle sfide inerenti allo Stato di diritto, mentre altre proposte riguardano la creazione di un'apposita nuova agenzia. Tali approcci sollevano tuttavia una serie di problemi in termini di legittimità, equilibrio dei contributi e responsabilità rispetto ai risultati. La Commissione si avvale già di tutte le fonti legittime di conoscenze e di informazione e procede - e continuerà a farlo - a controlli incrociati tra di esse. Le competenze esterne non possono tuttavia sostituirsi a una valutazione effettuata dalla Commissione stessa, in particolare quando le sue conclusioni potrebbero servire da base per atti che hanno conseguenze giuridiche e finanziarie e che potrebbero essere impugnati dinanzi alla Corte di giustizia. Inoltre, né il Parlamento europeo né il Consiglio possono delegare il loro potere decisionale ad organi esterni. L'autorità e le responsabilità delle istituzioni, quali definite nell'equilibrio istituzionale stabilito dai trattati, devono essere mantenute.

Infine, la Commissione invita i **partiti politici europei** a garantire che i loro membri nazionali prendano debitamente in considerazione il rispetto dello Stato di diritto e continuino a mettere l'accento su tale concetto nei loro programmi paneuropei. Il regolamento n. 1141/2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee<sup>42</sup> prevede che questi rispettino, in particolare nel loro programma e nelle loro attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati all'articolo 2 del TUE<sup>43</sup>. Qualora la Commissione abbia motivo di dubitare del rispetto di questi valori, potrebbe chiedere all'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee

---

<sup>42</sup> Regolamento 2019/493 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2019, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 per quanto riguarda la procedura di verifica relativa alle violazioni delle norme in materia di protezione dei dati personali nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo.

<sup>43</sup> Articolo 3, lettera c), che stabilisce le condizioni di registrazione dei partiti politici.

di verificare il rispetto delle condizioni stabilite nel regolamento<sup>44</sup>: nel caso in cui l'Autorità ritenga che vi sia stata una violazione manifesta e grave di tali condizioni potrebbe decidere di revocare la registrazione di un partito politico o di una fondazione politica.

La Commissione intende:

- istituire un ciclo di esame dello Stato di diritto per monitorare la situazione a tale riguardo negli Stati membri. A sostegno di tale processo, la Commissione preparerà una relazione annuale sullo Stato di diritto, svilupperà ulteriormente il quadro di valutazione UE della giustizia e rafforzerà il dialogo con le altre istituzioni dell'UE, gli Stati membri e le parti interessate.
- Istituire un dialogo specifico con tutti gli Stati membri sui temi pertinenti per lo Stato di diritto, anche attraverso una rete di referenti.

La Commissione invita:

- gli Stati membri a designare i loro punti di contatto nazionali per il dialogo e lo scambio di informazioni sulle questioni relative allo Stato di diritto.
- Il Parlamento europeo e il Consiglio ad organizzare un apposito follow-up della relazione annuale sullo Stato di diritto e a collaborare su un approccio integrato per riunire in modo coerente il lavoro delle istituzioni sull'individuazione precoce e la soluzione dei problemi in materia di Stato di diritto.
- I partiti politici europei a garantire che i loro membri nazionali rispettino effettivamente lo Stato di diritto.

### ***Risposta: applicazione a livello di Unione quando falliscono i meccanismi nazionali***

Lo sviluppo dell'approccio di promozione e prevenzione dovrebbe rendere l'UE molto più solida e contribuire a proteggerla in futuro da sfide gravi e persistenti per lo Stato di diritto. L'obiettivo è ridurre in modo significativo la necessità di una risposta a livello dell'UE. Tuttavia, quando le garanzie nazionali dello Stato di diritto non sembrano in grado di far fronte alle minacce arrecate allo Stato di diritto in uno Stato membro, è responsabilità comune delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri intervenire per rimediare alla situazione. Questo principio è stato confermato dalla Corte di giustizia europea.

In sentenze recenti nell'ambito di procedure di infrazione e pronunce pregiudiziali, la **Corte di giustizia** ha ulteriormente chiarito gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione in materia di Stato di diritto e, in particolare, l'indipendenza dei giudici<sup>45</sup>. La Corte ha ribadito l'importanza dell'indipendenza del potere giudiziario e del rispetto dello Stato di diritto per l'efficace funzionamento dell'UE: ha disposto la sospensione delle leggi nazionali che, secondo la valutazione della Commissione, compromettono l'indipendenza della magistratura e ha stabilito che l'organizzazione della giustizia da parte degli Stati membri è soggetta al rispetto degli obblighi previsti dal diritto dell'UE. Tali decisioni hanno aggiunto una dimensione importante ai processi in corso a livello dell'UE per preservare lo Stato di diritto, e svolgono un ruolo importante nella soluzione di tali questioni. I nuovi sviluppi

<sup>44</sup> Si veda l'articolo 10, paragrafo 3, che stabilisce il meccanismo di verifica dell'osservanza delle condizioni e dei requisiti per la registrazione.

<sup>45</sup> Si veda sopra, sezione III. Va osservato che, nelle conclusioni presentate nella causa C-619/18 *Commissione/Polonia*, l'avvocato generale ha affermato che un procedimento giudiziario può svolgersi parallelamente a una procedura nell'ambito del quadro per lo Stato di diritto del 2014 o ai sensi dell'articolo 7 del TUE anche se affronta le stesse questioni.



della giurisprudenza della Corte evidenziano come i problemi sistematici legati allo Stato di diritto possano avere un impatto specifico nel settore delle finanze dell'Unione<sup>46</sup>.

La Commissione si baserà in futuro su questa giurisprudenza: essa è determinata a sottoporre alla Corte di giustizia i problemi attinenti allo Stato di diritto che incidono sull'applicazione del diritto dell'UE quando tali problemi non possono essere risolti mediante il bilanciamento dei poteri a livello nazionale. Basandosi sul suo approccio corrente di attuazione<sup>47</sup> e sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione perseguirà un approccio strategico per le procedure d'infrazione riguardanti lo Stato di diritto, esigendo ove necessario un procedimento accelerato e l'applicazione di misure provvisorie. La Commissione promuoverà inoltre attivamente le norme sviluppate nella giurisprudenza della Corte di giustizia, anche mediante la compilazione delle pertinenti conclusioni della Corte.

Come evidenziato nella comunicazione di aprile e nei contributi che sono seguiti, il tempo è di fondamentale importanza quando si tratta di affrontare una crisi potenziale dello Stato di diritto. Molte sfide riguardanti lo Stato di diritto sono sensibili a questo fattore: maggiore è il tempo che richiede la loro soluzione, maggiore è il rischio del loro radicamento e maggiore è la difficoltà sia per lo Stato membro che per l'UE di invertirne l'impatto negativo. È quindi importante che le istituzioni dell'UE intervengano rapidamente e abbiano un approccio più coerente e concertato e che, in particolare, i processi formali del quadro sullo Stato di diritto<sup>48</sup> e dell'articolo 7 del TUE prevedano procedure e tempistiche più chiare.

Per quanto riguarda **l'articolo 7 del TUE**, le istituzioni dovrebbero collaborare per intensificare la natura collettiva del processo decisionale. La Commissione accoglie favorevolmente l'intenzione del Consiglio di concordare nuove procedure riguardo alle audizioni nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 7. Si tratta di un passo importante verso l'introduzione di procedimenti più efficaci. Sarebbe particolarmente utile per il Consiglio chiedersi se le discussioni in sede di Consiglio "Affari generali" possano essere migliorate preparandole a livello tecnico in un gruppo di lavoro del Consiglio. Ciò potrebbe anche contribuire a migliorare il processo decisionale in termini di tappe istituzionali, con chiare norme procedurali. Al fine di garantire l'equilibrio istituzionale, il Parlamento europeo dovrebbe avere la possibilità di presentare le proprie argomentazioni nelle procedure da esso avviate. Si potrebbe poi prendere in considerazione la partecipazione esterna ad hoc di organismi del Consiglio d'Europa o di altri esperti esterni.

La Commissione rifletterà inoltre su come coinvolgere ulteriormente altre istituzioni in una fase precoce dell'iter relativo al **quadro sullo Stato di diritto del 2014**, rispettando al tempo stesso la necessità di un dialogo riservato con lo Stato membro interessato all'inizio della procedura<sup>49</sup>. L'obiettivo principale dovrebbe essere sempre quello di trovare soluzioni il prima possibile. Tuttavia, se ciò non riesce, garantire che il Parlamento europeo e il

---

<sup>46</sup> Rientrano in tale ambito le pronunce pregiudiziali, anche riguardanti l'articolo 325 del TFUE, sulla necessità di un'indagine efficace sulle frodi fiscali o sulle frodi per quanto riguarda i finanziamenti dell'Unione (si vedano, ad esempio, le cause C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17, *M.A.S.*, e C-612/15, *Kolev*).

<sup>47</sup> In linea con l'approccio più strategico all'attuazione nelle azioni di esecuzione della Commissione di cui alla comunicazione della Commissione del 2016 dal titolo "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10.

<sup>48</sup> Strumento recentemente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia come parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE, con effetti giuridici (ordinanza della Corte del 17 dicembre 2018 nella causa C-619/18 R).

<sup>49</sup> Le prime fasi del dialogo previsto dal quadro sullo Stato di diritto non sono pubbliche.

Consiglio siano pienamente aggiornati e possano esprimere pareri informati prima che si giunga a uno stadio critico può contribuire a far raggiungere un accordo. Una tale impostazione sarà coerente con un approccio più collettivo allo Stato di diritto tra le istituzioni.

Una questione fondamentale è la valutazione continua e obiettiva della situazione sulla base di solide conoscenze e informazioni pertinenti. Il processo deve continuare ad essere fondato su norme relative allo Stato di diritto pubbliche e riconosciute. La valutazione e il dialogo dovrebbero basarsi su tutte le fonti disponibili di **competenze pertinenti**, con il mantenimento dell'autonomia e dell'indipendenza di valutazione della Commissione in linea con il suo ruolo di custode dei trattati<sup>50</sup>. Uno Stato membro che si trovi ad affrontare una procedura relativa allo Stato di diritto può fare appello alle competenze degli organi del Consiglio d'Europa o di altri organi indipendenti, non solo come mezzo per risolvere la questione, ma anche per dimostrare la buona fede e facilitare un dialogo costruttivo<sup>51</sup>. Il parere di organi di questo tipo può anche essere richiesto in assenza di parametri chiaramente definiti su una specifica questione.

Un aspetto centrale, per un efficace approccio dell'UE in materia di Stato di diritto e in uno spirito di leale cooperazione, è garantire **un rapido allentamento delle tensioni o una prospettiva di uscita dal processo formale relativo allo Stato di diritto** non appena lo Stato membro interessato abbia adottato le misure necessarie per ripristinare il rispetto dello Stato di diritto. L'UE e gli altri Stati membri devono avere sufficienti rassicurazioni sul fatto che lo Stato di diritto sia stato ristabilito in modo sostenibile. A tal fine, l'annuncio dell'intenzione di chiudere una procedura potrebbe essere collegato con il supporto della Commissione allo Stato membro interessato per garantire che gli impegni siano effettivamente attuati e mantenuti, anche attraverso uno specifico monitoraggio di follow-up. Lo stesso monitoraggio potrebbe essere posto in atto anche dopo la conclusione di specifici processi quali il meccanismo di cooperazione e verifica<sup>52</sup>.

Oltre alle procedure formali relative allo Stato di diritto, potrebbe anche essere necessario intervenire in settori specifici di attività dell'UE potenzialmente interessati da problemi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri. Recenti sentenze della Corte di giustizia hanno ad esempio evidenziato l'impatto delle carenze generalizzate riguardanti l'indipendenza dei giudici sulla fiducia reciproca su cui si basano gli strumenti nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia<sup>53</sup>.

Questo approccio volto a proteggere il funzionamento dell'UE è anche la base del regolamento proposto dalla Commissione nel 2018 per garantire la tutela del bilancio dell'UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri<sup>54</sup>. Un tale approccio potrebbe essere necessario nelle politiche dell'UE diverse dalla protezione

---

<sup>50</sup> In particolare, gli organi del Consiglio d'Europa formulano una serie di valutazioni tecniche basate sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sulle norme da essa elaborate. Tuttavia, non vi sono limitazioni per quanto riguarda gli esperti a cui la Commissione può rivolgersi per attingere informazioni utili alla sua valutazione.

<sup>51</sup> Si potrebbe riflettere più approfonditamente anche sull'opportunità o meno che la Commissione inviti direttamente il Consiglio d'Europa e i suoi organi a valutare specifiche questioni degli Stati membri.

<sup>52</sup> Il meccanismo di cooperazione e verifica è stato istituito come misura transitoria per il monitoraggio della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione in Bulgaria e Romania al momento della loro adesione all'Unione nel 2007. Al termine dell'applicazione di tale meccanismo speciale il monitoraggio dovrebbe proseguire nell'ambito di strumenti orizzontali.

<sup>53</sup> Causa C-216/18 PPU LM.

<sup>54</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri - COM(2018) 324 final.

dei suoi interessi finanziari al fine di evitare o porre rimedio a rischi specifici per l'attuazione del diritto o delle politiche dell'UE. La Commissione esaminerà la necessità di ulteriori misure per affrontare l'eventuale impatto di problemi persistenti per lo Stato di diritto su altre politiche dell'UE.

La tutela degli interessi finanziari dell'UE potrebbe già beneficiare di miglioramenti operativi. Sulla base delle azioni previste nella sua nuova strategia antifrode (CAFS)<sup>55</sup>, la Commissione valuterà le possibilità di creare una funzione di analisi dei dati che riunisca informazioni provenienti da fonti diverse riguardanti i sistemi in vigore negli Stati membri per la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Questo sistema potrebbe consentire di individuare i problemi nella gestione dei rischi connessi agli interessi finanziari dell'UE; potrebbe inoltre essere eventualmente utilizzato per lanciare segnali d'allarme non appena si manifestino tipologie problematiche, come un follow-up lento e limitato alle relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e, in futuro, nella cooperazione con la Procura europea (EPPO), o in caso di strutture di controllo insufficienti a livello nazionale. L'idea sarebbe quella di intervenire in una fase molto precoce e di stabilire se il problema sia limitato o rispecchi una tipologia. Tale sistema potrebbe supportare il meccanismo di cui alla proposta della Commissione riguardante le carenze generali del sistema dello Stato di diritto o altre procedure connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

La Commissione intende:

- esercitare appieno i suoi poteri di custode dei trattati per garantire il rispetto delle prescrizioni del diritto dell'UE in materia di Stato di diritto.
- Perseguire un approccio strategico nelle procedure di infrazione, sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e promuovere le norme sviluppate in tale giurisprudenza, anche mediante la compilazione delle pertinenti conclusioni della Corte.
- Valutare come coinvolgere più regolarmente altre istituzioni dell'UE nell'attuazione del quadro sullo Stato di diritto del 2014.
- Sostenere gli Stati membri nell'allentamento delle tensioni o nella prospettiva di uscita dal processo formale relativo allo Stato di diritto, anche con un monitoraggio di follow-up.
- Esaminare entro la fine del 2020 se l'impatto di problemi persistenti relativi allo Stato di diritto sull'attuazione delle politiche dell'UE richieda nuovi meccanismi oltre alla proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione.
- Esaminare la possibilità, nell'ambito della strategia antifrode della Commissione, di creare una funzione di analisi dei dati per contribuire a individuare i problemi nella gestione dei rischi connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Sarà inoltre vagliata la possibilità di lanciare segnali d'allarme, ove necessario, non appena si manifestino tipologie problematiche.

La Commissione invita:

- il Parlamento europeo e il Consiglio a riflettere sul potenziamento di un approccio collettivo tra le istituzioni in merito alle procedure di cui all'articolo 7 del TUE.
- Il Consiglio a portare avanti la sua apprezzata intenzione di dotare il procedimento di

---

<sup>55</sup> COM(2019) 196 final.

cui all'articolo 7 di norme procedurali più chiare e più stabili.

- Il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente il regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri.

## **V. CONCLUSIONI E SVILUPPI FUTURI**

La difesa dello Stato di diritto è una responsabilità condivisa di tutte le istituzioni dell'UE e di tutti gli Stati membri. Tutte le parti devono assumersi tale responsabilità e fare la loro parte. Oltre alle azioni da intraprendere nel quadro della presente comunicazione, la Commissione si è impegnata a portare avanti il dibattito e ad adottare se necessario ulteriori misure nell'ambito della sua sfera di competenza. L'obiettivo comune deve essere quello di sviluppare un approccio strategico coordinato e coerente per l'Unione che coinvolga tutti i soggetti interessati. Tra gli elementi chiave di un tale approccio strategico figurano la promozione di una cultura dello Stato di diritto condivisa in tutta l'UE, una capacità effettiva di affrontare i problemi in una fase precoce attraverso misure preventive e un impegno per un'azione congiunta efficace, ove necessario per arginare i problemi quando le misure di prevenzione sono insufficienti.

La presente comunicazione definisce una serie di impegni e percorsi di riflessione come parte del programma d'azione proposto dalla Commissione. Nei prossimi mesi sarà necessario proseguire la cooperazione con le altre istituzioni dell'UE, gli Stati membri e le parti interessate. Dal dibattito è emersa un'ampia gamma di idee positive che meritano un'ulteriore valutazione e che si rispecchieranno in misure concrete in futuro, oltre a quelle riprese nella presente comunicazione. La Commissione invita tutte le parti interessate a partecipare a tale dibattito e attende con interesse il dialogo con il Parlamento neoeletto e con il Consiglio su un approccio coordinato.

Continuerà nel frattempo a svolgere pienamente il suo ruolo di custode dei trattati, adottando misure adeguate e proporzionate per sostenere il diritto dell'UE, e investirà nel rafforzamento della capacità dell'Unione a tale riguardo. Il risultato dovrebbe essere quello di rafforzare lo Stato di diritto nell'UE e di rispecchiarne pienamente l'importanza cruciale per tutti i cittadini dell'UE e per l'Unione nel suo complesso.