



Bruxelles, 3.4.2019  
COM(2019) 163 final

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

**Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione**  
*Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*

## I. INTRODUZIONE

Lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione europea<sup>1</sup> e rispecchia la nostra identità comune e le nostre comuni tradizioni istituzionali. Tale principio, indispensabile per garantire la tutela dei diritti fondamentali, è alla base del sistema democratico di tutti gli Stati membri. È inoltre fondamentale per far funzionare bene l'Unione europea, in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia e mercato interno in cui le leggi si applicano in modo efficace e uniforme e in cui le dotazioni di bilancio sono spese conformemente alle norme applicabili. Lo Stato di diritto garantisce che gli Stati membri e i loro cittadini possano cooperare in uno spirito di fiducia reciproca; la fiducia nelle istituzioni pubbliche, compreso il sistema giudiziario, è fondamentale per il buon funzionamento delle società democratiche. Lo Stato di diritto è anche uno dei principi che guidano l'azione esterna dell'UE<sup>2</sup>. Nel complesso, si tratta di un principio ben consolidato, il cui significato essenziale è ben definito, e che può essere valutato in maniera oggettiva, in modo da poter individuare eventuali carenze su una base solida e stabile.

### *Che cos'è lo Stato di diritto?*

Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori fondanti dell'Unione. Esso 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 un giudice indipendente e imparziale. Nel concetto di Stato di diritto rientrano tra l'altro principi come la legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e un controllo giurisdizionale effettivo<sup>3</sup> anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; la separazione dei poteri; e l'uguaglianza davanti alla legge<sup>4</sup>. Tali principi sono stati riconosciuti dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>5</sup>.

La stessa Unione europea si basa sullo Stato di diritto e tutte le azioni dell'UE si fondano su trattati che sono stati approvati su base volontaria e democratica da tutti gli Stati membri. Data la sua importanza per la fiducia dei cittadini nell'Unione e per l'efficace attuazione delle sue politiche, lo Stato di diritto è di fondamentale rilevanza per il futuro dell'Europa. Il ruolo centrale dello Stato di diritto per il funzionamento dell'UE è sempre più riconosciuto e si è creato un consenso quanto alla necessità di migliorare il modo in cui viene garantito il rispetto dello Stato di diritto nell'Unione europea<sup>6</sup>. Inoltre, la recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha apportato un contributo indispensabile al

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

<sup>2</sup> Articolo 21 del trattato sull'Unione europea.

<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 un controllo giurisdizionale effettivo "è intrinseca ad uno Stato di diritto": v. causa C-72/15 *Rosneft*.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto* dell'11.3. 2014, COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> Allegato della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto* dell'11.3.2014, COM (2014) 158 final, e recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea: causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*; causa C-216/18 PPU, *LM*, causa C-619/18, *Commissione/Polonia* (ordinanza del 17 dicembre 2018).

<sup>6</sup> Il tema dello Stato di diritto è stato inserito nell'attuale dibattito sul futuro dell'Europa con importanti interventi di diversi gruppi politici europei e di Stati membri.

rafforzamento dello Stato di diritto ribadendo che l'Unione è una comunità di valori<sup>7</sup>. La presente comunicazione intende arricchire il dibattito sull'ulteriore rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione e invitare tutte le parti interessate a riflettere su questo tema e a formulare osservazioni, sulla cui base la Commissione trarrà in giugno le proprie conclusioni.

L'integrazione europea ha dato, a sua volta, un contributo significativo e duraturo a un ordine basato sulle norme in Europa. L'Unione ha gradualmente costruito uno spazio di libertà, cooperazione e stabilità in cui gli Stati membri, i cittadini e le imprese possono contare su un quadro di regole prevedibili ed eque e su un sistema di ricorsi giurisdizionali efficaci. In tale spazio è garantita la pace, può prosperare la democrazia e possono crescere le imprese. Negli ultimi anni, tuttavia, si riscontra sempre di più che i valori e i principi fondamentali dell'Unione, tra cui lo Stato di diritto, devono far fronte a crescenti difficoltà e richiedono un'attenzione particolare. È pertanto evidente che occorre fare di più per garantire che lo Stato di diritto sia rafforzato e mantenuto in tutta l'Unione.

Se lo Stato di diritto non viene adeguatamente tutelato in tutti gli Stati membri, ad incrinarsi è il fondamento stesso dell'Unione, di cui la solidarietà, la coesione e la fiducia necessaria per il riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali e il funzionamento del mercato interno nel suo complesso sono parte integrante. Le carenze dello Stato di diritto possono anche avere un impatto sull'economia, così come i sistemi giudiziari efficaci e i solidi quadri anticorruzione sono fondamentali per il buon funzionamento del contesto imprenditoriale e di finanze pubbliche solide<sup>8</sup>.

Un problema inerente allo Stato di diritto in uno Stato membro ha un impatto sull'Unione nel suo complesso e pertanto, anche se il bilanciamento dei poteri a livello nazionale dovrebbe sempre rappresentare il primo sistema a cui ricorrere, l'Unione partecipa anch'essa alla soluzione dei problemi inerenti allo Stato di diritto ovunque essi si presentino. Le recenti difficoltà in relazione allo Stato di diritto in alcuni Stati membri hanno suscitato preoccupazione quanto alla capacità dell'Unione di far fronte a tali situazioni. Una maggiore fiducia nel fatto che tali lacune possano essere colmate contribuirebbe a rafforzare la fiducia sia tra gli Stati membri che tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE.

Per questo motivo l'UE ha sviluppato una serie di strumenti per aiutare a far rispettare lo Stato di diritto che non si limitano a quanto previsto dall'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, che è il meccanismo più incisivo per proteggere tutti i valori comuni anche se ad esso si ricorre soltanto in via eccezionale. Un quadro preventivo è in vigore dal 2014<sup>9</sup>. Sono attualmente in discussione altre idee, tra cui la proposta della Commissione di contribuire a tutelare gli interessi finanziari dell'UE in caso di carenze generalizzate legate allo Stato di diritto<sup>10</sup>, e l'istituzione di una Procura europea dovrebbe anch'essa aiutare a promuovere una

---

<sup>7</sup> Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*; causa C-284/16, *Achmea*; causa C-216/18 PPU, *LM*; causa C- 621/18, *Wightman*; causa C-619/18, *Commissione/Polonia* (ordinanza del 17 dicembre 2018).

<sup>8</sup> Le istituzioni pubbliche efficienti contribuiscono a un livello più elevato di crescita e costituiscono un prerequisito per il buon esito di altre riforme. Analisi empiriche dimostrano che a una migliore qualità delle istituzioni si associa generalmente una maggiore produttività: si veda l'*Analisi annuale della crescita 2019*, COM (2018) 770 final.

<sup>9</sup> Si veda la nota 4.

<sup>10</sup> Proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri - COM(2018) 324.

risposta giudiziaria coordinata a tali rischi in tutti gli Stati membri<sup>11</sup>. Tutti questi strumenti si basano su un'interpretazione comune di ciò che si intende per Stato di diritto, delle sue caratteristiche principali e delle eventuali carenze che possono manifestarsi sotto quest'aspetto.

In sintesi, lo Stato di diritto è un pilastro centrale della nostra visione del futuro dell'Europa. Nel quadro delle riflessioni collegate al Consiglio europeo informale di Sibiu del 9 maggio 2019 e alla prossima agenda strategica del Consiglio europeo, la presente comunicazione fa il punto sull'esperienza degli ultimi anni e delinea alcuni possibili spunti di riflessione sulle azioni future. Si basa sul dibattito pubblico in corso sullo Stato di diritto nell'Unione europea e invita le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, nonché le altre parti interessate, a contribuire con idee su come sviluppare in futuro gli strumenti relativi allo Stato di diritto<sup>12</sup>.

## II. GLI ATTUALI STRUMENTI PER LO STATO DI DIRITTO

### 1. L'articolo 7 del TUE e il quadro per lo Stato di diritto

L'articolo 7 del TUE resta uno strumento eccezionale, ma anche il più emblematico, che consente all'UE di agire in caso di gravi carenze in materia di Stato di diritto in uno Stato membro<sup>13</sup>. Finora la procedura per invocare un evidente rischio di violazione grave a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE è stata avviata in due casi: nel dicembre 2017, dalla Commissione nei confronti della Polonia<sup>14</sup>, e nel settembre 2018, dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria<sup>15</sup>. Considerando che l'applicazione completa della procedura ai sensi dell'articolo 7 del TUE ha conseguenze molto consistenti e che il dialogo con lo Stato membro interessato nell'ambito del quadro previsto dall'articolo 7 del TUE ha un suo valore intrinseco, i progressi compiuti dal Consiglio in questi due casi avrebbero potuto essere più significativi. Per l'applicazione pratica dell'articolo il Consiglio ha dovuto stabilire nuove procedure, che devono ancora dimostrare di essere pienamente efficaci.

Il **quadro per lo Stato di diritto** è stato definito dalla Commissione nel 2014<sup>16</sup> e il suo ruolo è stato riconosciuto dalla Corte<sup>17</sup>. Esso prevede un processo di dialogo in più fasi con uno Stato membro, strutturato con pareri e raccomandazioni della Commissione. L'obiettivo è prevenire l'emergere di una minaccia sistemica allo Stato di diritto, che richiederebbe una procedura a norma dell'articolo 7 del TUE. La prima, e finora l'unica, volta in cui è stato utilizzato il quadro per lo Stato di diritto è con l'avvio di un dialogo con la Polonia nel

---

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en).

<sup>12</sup> L'iniziativa si concentra sul rafforzamento dello Stato di diritto, ma non comprende i settori più ampi della democrazia o dei diritti fondamentali. Tuttavia, lo Stato di diritto è intrinsecamente legato ai diritti fondamentali e alla democrazia: sebbene incentrato sulla limitazione e sul riesame indipendente dell'esercizio dei poteri pubblici, lo Stato di diritto promuove anche la democrazia stabilendo il principio di responsabilità di coloro che esercitano il potere pubblico ed è indispensabile per tutelare i diritti fondamentali.

<sup>13</sup> Si veda anche la comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003 *Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*, COM (2003) 606 final.

<sup>14</sup> Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia (COM (2017) 835 final del 20.12.2017).

<sup>15</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 che invita il Consiglio a stabilire, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131 (INL)).

<sup>16</sup> Si veda la nota 4.

<sup>17</sup> Si veda la causa C-619/18, *Commissione/Polonia*, ordinanza del 17 dicembre 2018.

gennaio 2016<sup>18</sup>. Sebbene il dialogo abbia aiutato a individuare i problemi e a inquadrare la discussione, non ha risolto le carenze individuate in materia di Stato di diritto e, nel dicembre 2017, la Commissione ha avviato la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

## 2. Procedure di infrazione e pronunce pregiudiziali

La Commissione ha avviato diverse **procedure di infrazione** in risposta a gravi problemi in materia di Stato di diritto connessi a una violazione del diritto dell'Unione, uno strumento di azione dell'UE che ha acquistato un'importanza sempre maggiore grazie alle recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte").

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" della magistratura è un concetto autonomo del diritto dell'UE e che ciò implica che i giudici debbano essere protetti da qualsiasi intervento esterno che potrebbe compromettere la loro indipendenza di giudizio<sup>19</sup>. A ciò ha fatto seguito, nel 2018, una serie di importanti sentenze. In primo luogo, la Corte ha stabilito che gli Stati membri sono tenuti, in virtù del diritto dell'Unione, a garantire che i loro tribunali rispondano alle esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva e siano un'espressione concreta dello Stato di diritto, e che l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale per garantire tale tutela giurisdizionale<sup>20</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 per il corretto funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria sancito dal meccanismo pregiudiziale di cui all'articolo 267 del TFUE e per gli strumenti di diritto derivato basati sul principio della fiducia reciproca<sup>21</sup>. La Corte ha inoltre adottato misure provvisorie per sospendere riforme nazionali che inciderebbero sull'indipendenza della magistratura<sup>22</sup>. Altri ricorsi presentati dai giudici nazionali e dalla Commissione sono pendenti dinanzi alla Corte.

I nuovi sviluppi 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>23</sup>.

## 3. Altri meccanismi e quadri

Esiste una serie di altri meccanismi e quadri per aiutare ad affrontare i problemi connessi allo Stato di diritto negli Stati membri, sia in modo complessivo attraverso appositi strumenti che mediante altre misure in materia di sorveglianza delle politiche nazionali o di

---

<sup>18</sup> Il dialogo si è svolto dal gennaio 2016 al dicembre 2017. La Commissione ha adottato un parere e quattro raccomandazioni.

<sup>19</sup> Causa C-506/04, *Wilson*.

<sup>20</sup> Causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; causa C-49/18, *Escribano Vindel*.

<sup>21</sup> Per quanto riguarda la composizione e la nomina di un organo giurisdizionale, la durata del servizio e i motivi per l'astensione, ricasazione e revoca dei suoi membri, nonché il regime disciplinare applicabile ai giudici, si vedano la causa C-216/18 PPU *Irlanda/LM* e la causa C-8/19 PPU, *RH*.

<sup>22</sup> Causa C-619/18, *Commissione/Polonia*, ordinanza del 17 dicembre 2018.

<sup>23</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, la causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.* e C-612/15 *Kolev*).

applicazione del diritto dell'UE. Questi strumenti hanno un importante ruolo di allerta precoce e di prevenzione in quanto possono affrontare i problemi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri prima che diventi necessario ricorrere all'articolo 7.

- Il ciclo del **semestre europeo** di coordinamento delle politiche economiche, fiscali e sociali fornisce un'analisi specifica per paese e formula raccomandazioni relative a riforme strutturali che incoraggino la crescita. L'analisi condotta nell'ambito di questo strumento riguarda la lotta contro la corruzione, sistemi giudiziari efficaci e la riforma della pubblica amministrazione. Quando nelle relazioni su singoli paesi vengono individuati problemi gravi, il Consiglio formula raccomandazioni specifiche per paese.
- Il **quadro di valutazione UE della giustizia** esamina annualmente una serie di indicatori per valutare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Questo strumento comparativo è integrato dalle valutazioni specifiche per paese, presentate nelle relazioni per paese, che consentono di effettuare un'analisi più approfondita sulla base dei contesti giuridici e istituzionali nazionali.
- Il **meccanismo di cooperazione e verifica** è stato istituito come meccanismo specifico per la Bulgaria e la Romania al momento della loro adesione all'Unione nel 2007, per aiutare tali due Stati membri ad affrontare le restanti carenze nei settori della riforma giudiziaria, della lotta alla corruzione e, per la Bulgaria, della criminalità organizzata<sup>24</sup>. Tale meccanismo è una misura transitoria destinata ad essere soppressa una volta che siano stati rispettati in modo soddisfacente i parametri definiti. L'esperienza acquisita è utile per affrontare i problemi inerenti allo Stato di diritto in tutti gli Stati membri.
- Il **servizio di assistenza per le riforme strutturali** della Commissione fornisce sostegno tecnico per le riforme strutturali negli Stati membri, anche nei settori pertinenti al rafforzamento del rispetto dello Stato di diritto, come la pubblica amministrazione, il sistema giudiziario e la lotta alla corruzione. Il sostegno viene fornito su richiesta degli Stati membri ed è concepito su misura per rispondere a esigenze che rispecchiano le priorità definite in materia di riforme<sup>25</sup>.
- I **fondi strutturali e di investimento europei** e i fondi che sostengono le **politiche in materia di giustizia e sicurezza** aiutano inoltre gli Stati membri a rafforzare la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario nonché a rafforzare la propria capacità di combattere la corruzione<sup>26</sup>. I fondi hanno inoltre contribuito a migliorare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e l'efficienza della pubblica amministrazione mediante l'applicazione di condizionalità *ex ante* (nel periodo di finanziamento 2014-

---

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

<sup>25</sup> Il regolamento (UE) 2017/825, del 17 maggio 2017, ha istituito il Programma di sostegno alle riforme strutturali, con un bilancio di 142,8 milioni di EUR per il periodo 2017-2020. Il regolamento (UE) 2018/1671, del 23 ottobre 2018, ha modificato il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale, portando la dotazione finanziaria a 222,8 milioni di EUR. Nel contesto delle proposte sul QFP per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto di stanziare 840 milioni di EUR per il sostegno tecnico e di includere lo strumento di assistenza tecnica nella proposta di un programma di sostegno alle riforme, che comprende anche uno "strumento per la realizzazione delle riforme" e uno "strumento di convergenza".

<sup>26</sup> Il riesame della strategia antifrode della Commissione mira a rafforzare la capacità analitica della Commissione di valutare la capacità degli Stati membri di combattere le frodi e l'efficacia e l'efficienza dell'assistenza fornita agli Stati membri. Inoltre, per potenziare la protezione degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione fornisce agli Stati membri orientamenti ai fini della concezione di strategie di lotta contro le frodi, volti a individuare e colmare le lacune esistenti nei sistemi nazionali e a rafforzare il coordinamento tra i sistemi nazionali e a livello dell'UE, e quindi anche con l'OLAF.

2020, al fine di ottenere "condizioni favorevoli" nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027)<sup>27</sup>. Ciò rafforza il quadro per l'applicazione dello Stato di diritto.

- Nell'ambito delle proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha proposto **un nuovo meccanismo per tutelare il bilancio dell'Unione quando gravi carenze riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri incidono o rischiano di incidere su di esso**.<sup>28</sup> Il rispetto dello Stato di diritto è un prerequisito essenziale per rispettare i principi di una sana gestione finanziaria e per tutelare il bilancio dell'Unione. Il regolamento proposto consentirebbe all'Unione di adottare misure adeguate e proporzionate per affrontare tali questioni.
- L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** individua e indaga su frodi, corruzione e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e formula raccomandazioni che consentono alle autorità nazionali di avviare procedimenti amministrativi o giudiziari. L'istituzione della **Procura europea (EPPO)** segnerà uno sviluppo fondamentale nel quadro istituzionale a livello dell'UE e nella lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. La Procura europea diverrà operativa alla fine del 2020, avrà il potere di condurre indagini penali e perseguire reati che incidono sul bilancio dell'Unione e collaborerà strettamente con l'OLAF.
- In quanto componente centrale della politica esterna dell'UE, lo Stato di diritto è diventato sempre più importante nel **processo di adesione all'UE** e nella **politica di vicinato**. Il rafforzamento di istituzioni fondamentali come la magistratura e l'intensificazione della lotta contro la corruzione sono diventati temi di importanza sempre più cruciale nell'ambito delle iniziative dell'UE per promuovere le riforme per il rispetto dei criteri di adesione di Copenaghen<sup>29</sup>. Lo Stato di diritto è inoltre saldamente ancorato ai negoziati di adesione, in cui la velocità globale dei negoziati dipende dai progressi compiuti in questo settore<sup>30</sup>. La strategia per i Balcani occidentali del febbraio 2018<sup>31</sup> pone un accento ancora più forte sulla riforma dello Stato di diritto e sottolinea il rispetto dello Stato di diritto quale condizione essenziale per l'adesione all'UE.

### III. IL DIBATTITO SULLO STATO DI DIRITTO SU PIÙ AMPIA SCALA

L'importanza crescente dello Stato di diritto in quanto questione di interesse comune ha trovato riscontro in dibattiti più ampi in seno alle istituzioni e agli organi dell'Unione<sup>32</sup>, nonché in altre sedi<sup>33</sup>.

Nell'ottobre 2016 il **Parlamento europeo** ha adottato una risoluzione su un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali<sup>34</sup>. La risoluzione invitava la Commissione a mettere in atto un monitoraggio complessivo di tutti gli Stati

---

<sup>27</sup> Proposta di regolamento recante disposizioni comuni (COM/2018/375), articolo 11.

<sup>28</sup> Si veda la nota 10.

<sup>29</sup> Si veda: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).

<sup>30</sup> e, specificamente, il capitolo 23: Sistema giudiziario e diritti fondamentali e il capitolo 24: Giustizia, libertà e sicurezza.

<sup>31</sup> COM(2018) 65 final.

<sup>32</sup> Come il Comitato delle regioni.

<sup>33</sup> Quali l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo.

<sup>34</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254 (INL)).

membri e di tutte le istituzioni dell'UE e un ciclo annuale di relazioni e raccomandazioni. Tale invito è stato ripetuto nel 2018<sup>35</sup>. Inoltre, il Parlamento europeo ha adottato risoluzioni relative allo Stato di diritto in diversi Stati membri.

Oltre a svolgere un chiaro ruolo istituzionale come previsto dall'articolo 7 del TUE, il **Consiglio** ha promosso ogni anno un "dialogo" sullo Stato di diritto nel Consiglio "Affari generali", concentrandosi ogni anno su un tema specifico. Un riesame di questo processo è previsto nel corso della presidenza finlandese del Consiglio nell'autunno 2019.

Anche diversi **parlamenti nazionali** hanno contribuito alla riflessione sullo Stato di diritto adottando risoluzioni e organizzando dibattiti su questo tema<sup>36</sup>.

Oltre a quanto realizzato nel contesto dell'UE, il **Consiglio d'Europa** ha svolto un ruolo cruciale nello sviluppo di definizioni e norme rilevanti per lo Stato di diritto. Lo Stato di diritto è menzionato come un elemento del patrimonio comune nel preambolo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno contribuito in modo significativo alla definizione, alla promozione e al rafforzamento dello Stato di diritto, sottolineando lo stretto rapporto tra lo Stato di diritto e la società democratica. Nel 2016 la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha pubblicato un elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto<sup>37</sup>. Il Consiglio d'Europa ha applicato tale approccio anche in casi specifici riguardanti gli Stati membri, avvalendosi delle competenze della Commissione di Venezia e del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), nonché mediante un monitoraggio specifico.

**Le reti giudiziarie europee, i gruppi di esperti e le associazioni degli avvocati, come pure le organizzazioni della società civile**, hanno contribuito anch'essi all'evoluzione di una consapevolezza comune a livello europeo e nazionale e svolgono un ruolo chiave nella promozione di norme comuni e migliori pratiche.

#### **IV. VALUTAZIONE DELL'ESPERIENZA ACQUISITA FINO A OGGI**

L'esperienza finora acquisita ha evidenziato alcune caratteristiche comuni che potrebbero orientare le riflessioni future sulla base di una serie di principi fondamentali. In primo luogo, l'UE e gli altri Stati membri hanno un interesse legittimo a che lo Stato di diritto funzioni correttamente in tutti gli Stati membri. 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 quanto non solo gli ordinamenti giuridici dell'UE, ma anche quelli nazionali devono essere rispettati. In terzo luogo, l'UE deve svolgere un ruolo obiettivo a questo riguardo e trattare allo stesso modo tutti gli Stati membri, e le sue iniziative devono basarsi sul contributo di tutte le istituzioni

---

<sup>35</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (2018/2886 (RSP)).

<sup>36</sup> Ad esempio, la "Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne" del Parlamento francese, la discussione del 14 febbraio 2019 in seno alla commissione per gli affari europei del Parlamento olandese, oppure il dibattito svoltosi il 12 marzo 2019 alla Camera dei rappresentanti belga, commissione per gli affari esteri. L'interesse dei parlamenti nazionali ha trovato riscontro anche nella Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea.

<sup>37</sup> Elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), CDL-AD (2016) 007.

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.

### *Necessità di promuovere norme in materia di Stato di diritto*

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo stabilisce i requisiti e le norme fondamentali dell'UE a cui quest'ultima e gli Stati membri si devono conformare per salvaguardare lo Stato di diritto. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha elaborato norme e formula pareri e raccomandazioni che forniscono orientamenti consolidati per promuovere e sostenere lo Stato di diritto<sup>38</sup>. Tali requisiti e norme costituiscono il fondamento del rispetto dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle loro strutture costituzionali.

Principi fondamentali come l'indipendenza della magistratura e la separazione dei poteri dovrebbero essere integrati nella cultura politica degli Stati membri. Le norme generali europee possono essere utilizzate sia come parametro di riferimento per valutare eventuali carenze, sia come orientamenti per trovare soluzioni.

Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che la giurisprudenza, i principi e le norme in questa materia non sono sempre sufficientemente conosciuti a livello nazionale. Quando non sono sufficientemente note, le norme non possono svolgere un ruolo importante nell'informare le politiche nazionali, non possono alimentare il dibattito sulle riforme nazionali, né possono essere messe in discussione nel dialogo con le istituzioni dell'UE.

### *Riconoscere i segnali di allarme*

Un'identificazione precoce dei segnali di allarme per quanto riguarda lo Stato di diritto può essere molto utile. Quando è possibile individuare precocemente uno sviluppo che potrebbe destare preoccupazioni nell'UE e se tale circostanza viene riconosciuta dallo Stato membro interessato, se ne può discutere in maniera più produttiva a livello dell'UE e ciò può essere sufficiente per pervenire a un bilanciamento dei poteri a livello nazionale senza bisogno di misure più formali a livello dell'UE. Il sistema di allerta precoce può funzionare in modi diversi.

I problemi ricorrenti sono più facili da individuare rapidamente. Per lo Stato di diritto è fondamentale il principio secondo cui è necessario che tutti i pubblici poteri siano sempre subordinati a valori, norme e procedure stabiliti. Quando i pubblici poteri e le maggioranze elette in uno Stato membro non tengono conto della legge o delle procedure applicabili, si tratta di un chiarissimo segnale di allarme. Per esempio, molti casi recenti che hanno avuto risonanza all'interno dell'UE riguardavano l'indipendenza dei procedimenti giudiziari. La magistratura è di importanza fondamentale per lo Stato di diritto e i tentativi da parte dei politici di minarne l'indipendenza e di non rispettare la forza vincolante delle sue decisioni - esercitando pressioni politiche o di altro tipo su singoli giudici, mediante interferenze in casi specifici, il mancato rispetto delle decisioni giudiziarie o la riapertura di decisioni giudiziarie definitive - sono questioni note. Altri esempi recenti riguardano l'indebolimento delle corti costituzionali o di altri sistemi di controllo su leggi adottate dal Parlamento e su azioni del

---

<sup>38</sup> Ad esempio, la raccomandazione CM/Rec (2010) 12 su "Giudici: Indipendenza, efficienza e responsabilità"; l'elenco dei criteri per la valutazione dello Stato di diritto della Commissione di Venezia, CDL-AD (2016) 007; il piano d'azione del Consiglio d'Europa "Rafforzare l'Imparzialità e l'indipendenza giudiziaria"; nonché i pareri della Commissione di Venezia e le valutazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

governo, oppure il crescente ricorso a ordinanze esecutive. Un processo legislativo poco chiaro può rendere più facile per le maggioranze politiche indebolire o aggirare il bilanciamento dei poteri. I ripetuti attacchi pubblici di un organo dello Stato nei confronti di un altro erodono il principio fondamentale della separazione dei poteri. Pertanto, i problemi in tali settori fungono da segnale di allarme, in quanto indicano che sta emergendo un potenziale problema per quanto riguarda lo Stato di diritto: in tal caso si può aprire un'opportunità di dialogo e di potenziale rimedio in una fase precoce.

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. Anche le debolezze strutturali possono creare un contesto in cui aumenta il rischio di problemi legati allo Stato di diritto. Le debolezze strutturali dei sistemi giudiziari, come le insufficienti garanzie di indipendenza della magistratura, danno luogo a un maggiore rischio di pressione sulla magistratura. Analogamente, le carenze generali nella pubblica amministrazione possono favorire decisioni arbitrarie e creare opportunità di corruzione, nonché circostanze in cui i funzionari possono incontrare maggiori difficoltà a resistere alle pressioni. Problemi di questo tipo fungono da indicatori di possibili problemi relativi allo Stato di diritto.

I primi segnali preoccupanti riguardo alle carenze dello Stato di diritto tendono a provenire da attori all'interno degli Stati membri. La libertà di espressione e informazione e la libertà e il pluralismo dei media sono anch'essi valori fondanti dell'Unione europea. Nelle democrazie in buona salute la società civile e i media indipendenti svolgono una funzione fondamentale di controllo e hanno il ruolo di richiamare le autorità pubbliche alle loro responsabilità promuovendo il dibattito pubblico e contestando decisioni pubbliche. I tentativi di indebolirli o di esercitare pressione su di essi costituiscono pertanto un altro segnale di allarme.

#### *Approfondire la conoscenza dei singoli Stati membri*

Il livello di consapevolezza riguardo a tali segnali e, di conseguenza, la capacità dell'Unione di affrontare i problemi che essi rivelano in tempo utile, dipendono dallo stato delle conoscenze della Commissione, delle altre istituzioni e degli altri Stati membri. È possibile individuare alcuni segnali di allarme solo se, tramite il dialogo con le autorità e le parti interessate, si è acquisita una profonda conoscenza delle pratiche degli Stati membri. La conoscenza specifica di ciascun paese è essenziale per contribuire a prevenire eventuali minacce per lo Stato di diritto e per predisporre una reazione efficace, ove necessario. È altresì importante garantire che le riforme intraprese dagli Stati membri rispettino pienamente i requisiti giuridici dell'UE e le norme europee in materia di Stato di diritto. Infine, è necessario approfondire la conoscenza dei singoli paesi per capire in che modo i fondi e l'assistenza tecnica dell'UE possono sostenere al meglio lo Stato di diritto negli Stati membri. L'equità, l'obiettività e la parità di trattamento devono far parte di qualsiasi sistema inteso a difendere lo Stato di diritto nell'Unione. La competenza tecnica e la capacità di analisi a livello dell'Unione sono essenziali per garantire che le valutazioni tengano pienamente conto delle tradizioni nazionali, ma al contempo riescano a individuare chiaramente dove sussistono problemi.

Il semestre europeo, integrato dal quadro di valutazione UE della giustizia, si è dimostrato un valido quadro per sviluppare le conoscenze nazionali in materia di Stato di diritto e si potrebbe riflettere per capire se il loro potenziale possa essere ulteriormente sfruttato.

### *Migliorare la capacità dell'UE di affrontare i problemi in materia di Stato di diritto*

L'esperienza degli ultimi anni e il dialogo generale sulla questione hanno chiaramente dimostrato la necessità di migliorare la capacità di risposta dell'UE in caso di gravi problemi dello Stato di diritto. Per esempio, l'esperienza acquisita per quanto riguarda le procedure previste dall'articolo 7 del TUE ha messo in luce la necessità di un'ulteriore riflessione sulle modalità più efficaci per eseguirle. Inoltre, la diversità dei problemi riguardanti lo Stato di diritto richiede una diversità di risposte a livello dell'UE.

L'intervento dell'UE dovrebbe pertanto assumere diverse forme. Anche una segnalazione informale di potenziali difficoltà in una fase precoce può consentire alle autorità nazionali di riesaminare una questione o attivare meccanismi di bilanciamento dei poteri a livello nazionale.

Il dialogo, oltre al fatto di essere essenziale, se collocato all'interno di un processo strutturato, aumenta la probabilità che gli interventi che ne derivano abbiano l'impostazione e l'indirizzo necessari. Molti problemi riguardanti lo Stato di diritto sono sensibili al fattore tempo e maggiore è il tempo che richiede la loro soluzione, maggiore è il rischio del loro radicamento e di ripercussioni per l'UE, nonché per lo Stato membro interessato. Anche le fasi intermedie possono essere utili, proporzionalmente alla gravità del problema e in misura minore rispetto alle iniziative intraprese nel quadro dell'articolo 7 del TUE. Quando tali fasi sono state attuate, anche i riesami o il post-monitoraggio possono essere utili: l'esperienza suggerisce che l'applicazione di condizionalità ex ante ai fondi dell'UE ha rappresentato un importante incentivo, ma, una volta dato il singolo "via libera", vi è il rischio di un passo indietro per quanto riguarda la politica o le strutture.

L'azione dell'UE è inoltre più autorevole se tutte le istituzioni si assumono una responsabilità nel processo, conformemente ai loro diversi ruoli. L'intervento dell'UE in una crisi è politicamente sensibile e sarà sempre più forte se sostenuto da un approccio comune. Il sostegno all'azione della Commissione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e il rafforzamento delle procedure interne delle istituzioni per affrontare i problemi dello Stato di diritto negli Stati membri possono essere un modo efficace per sottolineare la necessità che uno Stato membro reagisca e per aumentare gli incentivi per la ricerca di soluzioni.

### *Affrontare le carenze a lungo termine attraverso riforme strutturali*

L'UE ha inoltre svolto un ruolo sempre più importante nel rafforzamento della capacità e del funzionamento delle autorità e delle istituzioni degli Stati membri che svolgono un ruolo nel bilanciamento dei poteri a livello nazionale.

I fondi dell'UE hanno apportato un importante contributo al rafforzamento delle capacità delle istituzioni pubbliche a sostegno dello Stato di diritto. Nel periodo di programmazione 2014-2020, quasi la metà degli Stati membri ha utilizzato i fondi strutturali per sostenere riforme volte a rafforzare la magistratura e la pubblica amministrazione o a contribuire alla lotta contro la corruzione. Ciò dimostra che l'UE non si limita a manifestare preoccupazione, ma apporta anche soluzioni pratiche. Per esempio, il servizio di assistenza per le riforme strutturali, nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali, può collaborare con le istituzioni nazionali favorendo le riforme in materia di Stato di diritto.

Anche l'uso di fondi e programmi dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto sarà più efficace se sarà sostenuto anche dalle raccomandazioni per le riforme strutturali nell'ambito del semestre europeo.

Più in generale, la politica dell'Unione in settori quali gli appalti pubblici, il legiferare meglio e la cooperazione in materia di giustizia civile e penale può contribuire a garantire un'applicazione coerente delle norme europee in materia di Stato di diritto.

## V. POSSIBILI LINEE D'AZIONE PER IL FUTURO

L'attuazione efficace dello Stato di diritto nell'Unione si può considerare basata su tre pilastri: in primo luogo, la **promozione** dello Stato di diritto, che richiede un approfondimento del comune lavoro di diffusione della comprensione dello Stato di diritto in Europa; in secondo luogo, la **prevenzione** dei problemi attinenti allo Stato di diritto, per poter intervenire precocemente e impedire che la situazione si aggravi; infine, la capacità di **reagire** in modo efficace quando si individua un problema sufficientemente grave.

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

La migliore garanzia dello Stato di diritto è una solida cultura politica e giuridica a suo sostegno in ogni Stato membro. Se da un lato l'Unione rispetta le strutture politiche e costituzionali degli Stati membri, dall'altro gli obblighi imposti dall'appartenenza all'Unione e al patrimonio democratico dell'Europa implicano che le norme e le strutture nazionali debbano rispecchiare gli standard e le norme dell'UE sullo Stato di diritto come valore comune dell'Unione e rispettare le garanzie dello Stato di diritto contenute nel diritto primario e derivato dell'Unione.

Considerata l'utilità che può avere la sensibilizzazione del grande pubblico all'importanza dello Stato di diritto, si potrebbero finanziare attività per favorire il coinvolgimento dei cittadini.

Affinché tale cultura politica e giuridica sia approfondita e sostenuta in tutti gli Stati membri, è importante promuovere la conoscenza della giurisprudenza e delle norme in materia di Stato di diritto in modo che, ad esempio, le valutazioni e i pareri espressi da organi come la Commissione di Venezia e il gruppo GRECO siano discussi a livello nazionale. Ciò aiuterà le parti a sapere cosa ci si aspetta da loro e in che modo le istituzioni e le leggi debbano riflettere i principi di base. Elaborare metodi comuni in questi settori può contribuire a promuovere una solida cultura dello Stato di diritto in tutte le istituzioni e professioni cruciali.

L'esistenza di metodi, standard e norme comuni non implica che siano attuati in maniera identica, ma disporre di un chiaro approccio comune rende più semplice valutare gli specifici sistemi nazionali e confidare nella loro idoneità.

Ciò assume un'importanza particolare dal momento che il rispetto dello Stato di diritto dipende non solo dall'esistenza di leggi e strutture istituzionali, ma anche dalla prassi istituzionale. Ad esempio, la Commissione di Venezia ha attirato l'attenzione sull'importanza, come fondamento dello Stato di diritto, di una cooperazione leale tra le istituzioni, ossia del fatto che una parte dello Stato riconosca che altre parti hanno funzioni legittime che vanno rispettate. Questa cooperazione leale può trovarsi sotto pressione anche quando è sancita da leggi o costituzioni. Gli scambi di esperienze tra operatori di diversi Stati membri - quali giudici, procuratori ed esperti di lotta alla corruzione - possono contribuire a tradurre nella pratica tale principio. Tra gli altri elementi pratici cruciali dello Stato di diritto e di una governance rispettosa va annoverata la trasparenza nell'elaborazione delle politiche e nel processo legislativo. Tale trasparenza presuppone fundamentalmente

che in una società democratica i poteri statali debbano rendere conto ai cittadini e rispettare alcuni limiti.

L'UE offre una piattaforma unica per sviluppare e promuovere la consapevolezza dei problemi inerenti allo Stato di diritto. Come ha suggerito il Parlamento europeo, questo processo potrebbe andare al di là delle istituzioni dell'UE e coinvolgere i parlamenti nazionali e altri partecipanti di rilievo a livello nazionale. La società civile è di particolare importanza, anche a livello regionale e locale. La Commissione ha già proposto di incrementare i finanziamenti e il sostegno a favore di una solida società civile, promuovere il pluralismo dei media e le reti tra portatori di interessi, nonché sostenere organizzazioni, organismi ed entità a livello di Unione che perseguano un obiettivo di interesse europeo generale nel settore della giustizia e dello Stato di diritto<sup>39</sup>.

La relazione dell'UE con il Consiglio d'Europa è particolarmente importante per la promozione dello Stato di diritto. Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri potrebbero svilupparla ulteriormente, al fine di promuovere una cultura comune dello Stato di diritto all'interno dell'UE.

L'UE potrebbe inoltre cercare il miglior modo di promuovere l'operato del Consiglio d'Europa sulle norme comuni relative allo Stato di diritto. La promozione delle norme sullo Stato di diritto potrebbe anche svilupparsi in direzione della valutazione *inter pares*, come è stato esplicitamente proposto da alcuni Stati membri.

#### ***Possibili questioni da approfondire***

- In che modo l'UE può promuovere meglio gli obblighi giuridici vigenti nell'Unione e le norme europee in materia di Stato di diritto, specialmente a livello nazionale?
- Qual è il miglior modo in cui l'UE può incoraggiare le principali reti, la società civile e il settore privato a dare impulso a un dibattito a livello dei cittadini su questioni attinenti allo Stato di diritto, anche nella sua dimensione economica, e promuovere le norme su cui si basa lo Stato di diritto?

<sup>39</sup> Proposta di regolamento che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013 (COM(2018) 366 final del 30.5.2018); proposta di regolamento che istituisce il programma Diritti e valori (COM(2018) 383 final del 30.5.2018); proposta di regolamento che istituisce il programma Giustizia (COM(2018) 384 final del 30.5.2018). Il nuovo programma Europa creativa sosterrà anche azioni volte a rafforzare il settore dei mezzi di informazione europea, la libertà dei giornalisti, la diversità e il pluralismo dei contenuti giornalistici e favorirà un approccio critico al contenuto dei media grazie all'alfabetizzazione mediatica.

- Gli Stati membri possono fare di più per promuovere le discussioni sullo Stato di diritto a livello nazionale, ad esempio informando il pubblico, organizzando dibattiti nei parlamenti nazionali e in consessi professionali e pubblici?
- In che modo l'UE e gli Stati membri dovrebbero intensificare la cooperazione con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali che garantiscono il rispetto dello Stato di diritto, anche mediante il sostegno alle attività del Consiglio d'Europa e per quanto riguarda le valutazioni e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa?
- In che modo l'UE può proseguire l'operato del Consiglio d'Europa e promuovere approcci comuni a livello dell'UE? L'esame inter pares fra gli Stati membri può contribuire a questo scopo?
- Come migliorare e sviluppare le iniziative attualmente prese dal Parlamento europeo e dal Consiglio? È possibile coinvolgere maggiormente i gruppi politici e i parlamenti nazionali?

*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. Tuttavia l'Unione può offrire agli Stati membri un importante sostegno affinché elaborino una strategia a lungo termine per garantire che il sistema nazionale di bilanciamento dei poteri sia in grado di far fronte ai problemi, e che in definitiva l'UE non debba trovarsi ad affrontare una crisi dello Stato di diritto in uno Stato membro. Per questo è necessario aiutare a rafforzare la resilienza nei sistemi e nelle istituzioni principali, affinché siano preparati a reagire a momenti di tensione politica.

Una migliore comprensione degli sviluppi negli Stati membri in materia di Stato di diritto aiuterebbe a mirare il sostegno e a individuare i rischi in questo ambito. Tra i settori rilevanti potrebbero figurare i sistemi nazionali di bilanciamento dei poteri, l'indipendenza della magistratura, la qualità della pubblica amministrazione, le politiche anticorruzione, la trasparenza del processo legislativo e il miglioramento dell'attività legislativa. Tale raccolta di informazioni potrebbe fornire un quadro generale per intrecciare una cooperazione e un dialogo regolari con gli Stati membri e per aggiornare il Parlamento europeo e il Consiglio. Pur riguardando necessariamente tutti gli Stati membri, potrebbe essere più intensa in quelli in cui sono stati individuati punti deboli o rischi specifici. Richiederebbe infine un equilibrio tra l'esigenza di ottenere una comprensione sufficiente delle specificità nazionali e quella di tener conto dei limiti delle risorse finanziarie e umane disponibili. Obiettivo di tale esercizio sarebbe ottenere un fondamento più solido per un dialogo precoce su iniziative politiche che hanno conseguenze per lo Stato di diritto. La riflessione dovrebbe riguardare l'opportunità di sviluppare ulteriormente l'uso degli strumenti esistenti, tra cui il semestre europeo e il quadro di valutazione UE della giustizia, per affrontare meglio i problemi relativi allo Stato di diritto.

Un altro percorso complementare sarebbe il rafforzamento della cooperazione e del sostegno pratico, per aumentare il contributo costruttivo dell'Unione a una soluzione precoce dei problemi e introdurre soluzioni sostenibili nei processi di riforma in corso. Tale rafforzamento potrebbe aver luogo su richiesta degli Stati membri ed essere corredato da adeguati piani d'azione. Il Parlamento europeo e il Consiglio potrebbero partecipare alla definizione e alla promozione di tali iniziative. Un'attenzione specifica potrebbe essere dedicata all'attuazione della legislazione dell'UE che comprende una dimensione attinente

allo Stato di diritto. Gli Stati membri potrebbero ricevere anche un sostegno tecnico nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali.

***Possibili questioni da approfondire***

- In che modo l'UE può rafforzare la sua capacità di costruire una base di conoscenza approfondita e comparativa sulla situazione relativa allo Stato di diritto negli Stati membri, rendere il dialogo più produttivo e fare in modo da riconoscere potenziali problemi in una fase precoce? In che modo possono essere sviluppati ulteriormente gli strumenti esistenti, al fine di valutare la situazione dello Stato di diritto?
- Qual è la maniera più produttiva di organizzare gli scambi tra la Commissione e gli Stati membri su questioni attinenti allo Stato di diritto?
- Come trasmettere nel modo più efficace l'esperienza e il sostegno dell'UE agli Stati membri?
- È possibile dare maggior valore alle iniziative preventive tramite un approccio più interistituzionale?

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

La Corte di giustizia dell'Unione europea esamina sempre più spesso questioni attinenti allo Stato di diritto che implicano un'applicazione del diritto dell'Unione, tramite procedure di infrazione e sentenze pregiudiziali. La Commissione intende basarsi ulteriormente sulla recente giurisprudenza della Corte, ad esempio per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici nazionali e l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Più in generale, l'attuazione efficace del diritto dell'Unione da parte di autorità e tribunali nazionali indipendenti contribuisce anch'essa a rafforzare lo Stato di diritto negli Stati membri. Di conseguenza, ove necessario, la Commissione continuerà a garantire che il diritto dell'Unione sia applicato e attuato correttamente tramite procedure di infrazione in materia di Stato di diritto.

Laddove 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 la situazione. Oltre all'obbligo comune di difendere i valori dell'UE, esiste un interesse comune ad affrontare questioni come le minacce all'indipendenza delle Corti costituzionali o della magistratura, prima che possano compromettere l'attuazione del diritto, delle politiche o dei finanziamenti dell'UE. Gli interventi possono variare in base alle circostanze, ad esempio l'esistenza di un'infrazione, o per assicurare la proporzionalità. Possono risultare adeguati anche approcci diversi in settori specifici come la proposta della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE dal rischio di carenze riguardanti lo Stato di diritto.

Il quadro per lo Stato di diritto è stato istituito dalla Commissione nel 2014 per reagire in caso di evidenti indicazioni di un rischio sistemico per lo Stato di diritto in uno Stato membro, che può comportare un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto tale da indurre ad attivare l'articolo 7 del TUE. Finora il quadro è stato applicato in un solo caso e ha assolto la sua funzione di tappa intermedia. Ha aiutato a stabilire un dialogo, la raccolta di informazioni dettagliate, analisi e raccomandazioni, una base di conoscenze che si è rivelata utile per il successivo intervento dell'Unione. Si potrebbero tuttavia esplorare alcune possibilità di perfezionamento. Ad esempio, si potrebbe intensificare l'informazione

precoce del Consiglio e del Parlamento europeo e il sostegno da parte di questi ultimi. Un'altra opzione potrebbe essere quella di sostenere il dialogo e le raccomandazioni con specifici piani d'azione e sostegno tecnico per rimediare la situazione entro un termine preciso, o fissare un limite più chiaro alla durata della fase di dialogo.

Tali cambiamenti dovrebbero contribuire all'obiettivo di trovare soluzioni a situazioni di crisi e individuare rimedi adeguati. Per questo sono necessari un dialogo e canali di comunicazione efficaci. Si potrebbe però esaminare anche l'opportunità di prevedere conseguenze più gravi per uno Stato membro che rifiuti di porre rimedio alla situazione. Tale opportunità potrebbe derivare anche da una maggiore importanza attribuita alle ripercussioni concrete dovute a persistenti carenze dello Stato di diritto negli Stati membri sul funzionamento dell'Unione, aspetto che è già stato riconosciuto nella proposta relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto.

#### ***Possibili questioni da approfondire***

- In che modo diffondere efficacemente la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia e sfruttarne pienamente il potenziale?
- In che modo la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio possono coordinarsi più efficacemente e rispondere tempestivamente e adeguatamente a una crisi dello Stato di diritto in uno Stato membro?
- Come rafforzare il quadro per lo Stato di diritto? È opportuno che esso preveda una maggiore interazione con altre istituzioni e partner internazionali (ad esempio Consiglio d'Europa/Commissione Venezia, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa/Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo)?
- Esistono altri settori, oltre agli interessi finanziari dell'UE, in cui l'Unione dovrebbe elaborare meccanismi specifici (tra cui condizionalità connesse allo Stato di diritto) per evitare o rimediare rischi specifici per l'attuazione della legislazione o delle politiche dell'UE?

## **VI. CONCLUSIONE**

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e gli Stati membri, nonché i portatori di interessi, tra cui le reti giudiziarie e la società civile, e il grande pubblico, a riflettere sulle questioni illustrate nella presente comunicazione e sugli interrogativi ad esse correlati. I problemi sollevati indicano che in una serie di settori si potrebbero introdurre miglioramenti.

Tale riflessione contribuirebbe di per sé all'attuazione dello Stato di diritto alimentando il dibattito e mantenendo accesa l'attenzione su questo tema. La Commissione è convinta che il rafforzamento e l'attuazione dello Stato di diritto possano offrire un contributo fondamentale al futuro dell'Unione. Aumenterebbero la chiarezza e la coerenza, contribuirebbero a garantire la parità di trattamento di tutti gli Stati membri e proteggerebbero gli interessi comuni di tutti tramite un'applicazione efficace del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri.

La Commissione ritornerà su questo tema nel giugno 2019, formulando da parte sua conclusioni e proposte sulla base del dibattito in corso tra le istituzioni e nella società in generale e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, allo scopo di stabilire un approccio per il rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione, nel quadro dei trattati vigenti.