



## Rafforzare lo Stato di diritto - Programma di azione - COM(2019) 343

Dossier n° 25 -  
28 ottobre 2019

<i>Tipo e numero atto</i>	<i>Comunicazione COM(2019)343</i>
<i>Data di adozione</i>	<i>17 luglio 2019</i>
<i>Base giuridica</i>	<i>Articoli 2 e 7 del Trattato sull'Unione europea</i>
<i>Settori di intervento</i>	<i>Stato di diritto – Accesso e indipendenza della giustizia – Accesso all'informazione dell'UE – Trasparenza amministrativa</i>
<i>Assegnazione</i>	<i>19 luglio 2019 Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia)</i>
<i>Segnalazione da parte del Governo</i>	<i>Si</i>

### Finalità/Motivazione

#### Premessa

Negli ultimi anni si è sviluppato a livello europeo un approfondito dibattito sull'esigenza di rafforzare i presidi in materia di rispetto del principio dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, nel quale le principali Istituzioni dell'UE sono intervenute avanzando, separatamente, una serie di proposte tuttora in fase di elaborazione e sviluppo. In particolare, la discussione si è focalizzata sulla scarsa efficacia, in termini di effettività, degli strumenti previsti dal diritto dell'UE per la prevenzione e la risposta alle minacce o alle violazioni al citato principio. La critica più diffusa all'attuale assetto concerne quello che è ritenuto una sorta di doppio standard per cui l'Unione europea sarebbe maggiormente propensa a diffondere e promuovere lo Stato di diritto (e i diritti fondamentali) al di fuori di essa piuttosto che ad assicurare al suo interno il rispetto dei medesimi da parte degli Stati membri. Al riguardo, si ricorda che lo Stato di diritto (insieme alla democrazia, i diritti umani e i diritti delle minoranze) è il parametro politico che figura tra i cosiddetti criteri di Copenhagen, requisiti indispensabili per avviare il processo di adesione all'UE da parte di uno Stato non membro. Inoltre, il Consiglio considera il rispetto dei diritti umani e la democrazia come elemento fondamentale di tutte le relazioni dell'UE con i paesi terzi e le istituzioni internazionali. A tal proposito, si ricordano: le attività del Consiglio in sede ONU; il piano d'azione sui diritti umani e la democrazia - al di fuori dell'Unione europea - 2015-2019, che costituisce il riferimento orientativo per i lavori dell'UE in questo settore; la relazione annuale su democrazia e diritti umani nel mondo, recante i risultati ottenuti dall'UE nella promozione di tali principi attraverso la sua azione esterna.

Con la comunicazione in esame ([COM\(2019\)343](#)), la Commissione europea presenta un insieme di proposte che si basano sostanzialmente sulla promozione di un ambiente europeo in

*grado di prevenire il verificarsi di tali minacce, di individuarne rapidamente i potenziali critici nei confronti della tenuta del principio, e di consentire una risposta rapida ed efficace.*

*La Commissione europea rivendica la sua funzione di custode dei Trattati e nello specifico di promotrice dei valori che fondano l'UE, ponendo al centro della sua iniziativa un'azione di monitoraggio, di cui è peraltro già titolare, che intende rafforzare e strutturare mediante un nuovo processo annuale in cui sarebbero coinvolte Istituzioni sia europee sia nazionali. La Commissione europea rivestirebbe il ruolo propulsore di un lavoro di continua verifica del rispetto da parte di tutti i soggetti in campo (in particolare i Governi nazionali) del principio citato. L'obiettivo indicato nella comunicazione della promozione e di una diffusa attenzione ai problemi in materia di Stato di diritto è, tra l'altro, ricercato attraverso la costruzione di una rete che includa operatori del diritto, in primo luogo le Corti nazionali a tutti i livelli, mondo accademico e società civile; nel disegno della Commissione tali soggetti, una volta adeguatamente sensibilizzati alle questioni relative allo Stato di diritto, sarebbero posti nella condizione di concorrere alla realizzazione di un ambiente comune più solido, pronto a reagire efficacemente all'insorgere di criticità negli Stati membri.*

*Nell'ambito degli strumenti di risposta, la Commissione europea mira altresì alla valorizzazione dei meccanismi vigenti, in particolare, l'impiego strategico delle procedure di infrazione e il maggiore coinvolgimento dell'azione della Corte di giustizia dell'UE, volti a rendere più efficace la reazione a livello europeo laddove i rimedi nazionali non siano in grado di contrastare le violazioni verificatesi negli Stati membri.*

*Nella prospettiva della Commissione viene valorizzato il ruolo dei giudici nazionali, i quali, se adeguatamente protetti in termini di indipendenza dagli altri poteri, possono efficacemente rappresentare il primo livello di monitoraggio della tenuta dei valori citati, funzione essenziale per un eventuale successivo coinvolgimento della Corte di giustizia dell'UE (tramite il rinvio a tale organismo giurisdizionale delle cosiddette questioni pregiudiziali di interpretazione del diritto dell'UE) laddove si siano verificate violazioni dello Stato di diritto che si traducano anche in pregiudizio per l'attuazione dell'ordinamento europeo.*

*Tale scelta prospetta un parziale cambio di passo a fronte delle iniziative precedenti presentate a turno dalla stessa Commissione e dalle altre Istituzioni legislative europee, alcune delle quali hanno suscitato reciproche perplessità circa la loro compatibilità con il diritto primario dell'UE; altre, in particolare l'avvio dei dialoghi sullo Stato di diritto in sede di Consiglio (vedi infra) si sono rivelate sostanzialmente improduttive di risultati concreti, in particolare a fronte di episodi in alcuni Stati membri ritenuti in grado di violare detto principio.*

## **Il principio dello Stato di diritto e il sistema dei diritti fondamentali**

All'interno dell'UE, la tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto è garantita dal complesso di **principi e norme costituzionali degli Stati membri**, dalla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** (e dalle pronunce **della Corte EDU**), dai **Trattati istitutivi dell'UE**, dalla **Carta europea dei diritti fondamentali**, e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

Lo Stato di diritto, **modello organizzativo** predominante del diritto costituzionale moderno per **disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri** e patrimonio comune a tutti gli Stati membri UE, è il principio per il quale tutti i pubblici poteri devono agire entro i **limiti fissati dalla legge**, rispettando i valori della **democrazia** e dei **diritti fondamentali**, e sotto il controllo di un **giudice indipendente e imparziale**.

In particolare, l'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea include tale principio tra i **valori fondanti l'UE** insieme a: il **rispetto della dignità umana**, la **libertà**, la **democrazia**, l'**uguaglianza**, il rispetto dei **diritti umani**, compresi i diritti delle persone appartenenti a **minoranze**.

Secondo la medesima disposizione questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal **pluralismo**, dalla **non discriminazione**, dalla **tolleranza**, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

La Corte di giustizia dell'UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno consolidato il concetto, in

particolare, individuando quali componenti essenziali del principio i profili relativi all'**indipendenza** e all'**imparzialità** degli organi giurisdizionali e alla separazione dei poteri. Secondo la Corte di giustizia dell'UE, l'esistenza di una tutela giurisdizionale effettiva (la cui garanzia da parte degli Stati membri costituisce un obbligo sancito dall'articolo 19 del Trattato sull'Unione europea) è **intrinseca** all'**esistenza di uno Stato di diritto** (*Causa C-72/15*).

Il rispetto del principio presuppone altresì il **pluralismo** e le funzioni di **controllo** normalmente esercitati da una **società civile attiva** e dai **media indipendenti**.

La tenuta dello Stato di diritto è inoltre considerata preconditione essenziale per il funzionamento dell'ordinamento europeo nel suo complesso, tra l'altro, con riferimento a:

- l'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti dalla **Carta europea dei diritti fondamentali**;
- l'attuazione dello **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE**;
- il funzionamento del **mercato interno**;
- l'impiego delle **dotazioni di bilancio UE** in conformità delle corrispondenti **norme** di utilizzo.

I diritti fondamentali sono **standard minimi** di trattamento che garantiscono il rispetto per la **dignità** di ciascuna persona. Costituiscono in linea di massima l'ossatura principale delle tradizioni costituzionali dei singoli Stati membri; in sostanza, essi sono altresì contenuti nella **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è **giuridicamente vincolante** (al pari dei Trattati) per le **istituzioni dell'UE** e per tutti **gli Stati membri** dell'UE laddove **attuino la legislazione dell'UE**. La Carta si compone di un preambolo introduttivo e di 54 articoli, suddivisi in sette capi: **dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia**, disposizioni generali.

Il sistema dei diritti fondamentali si completa con le disposizioni contenute nella **Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**, firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, che impegna gli Stati aderenti a rispettare, nei confronti dei soggetti che ricadono nella loro giurisdizione, i diritti in essa enunciati, e a consentire (ove tali diritti siano violati) di adire la Corte all'uopo istituita.

Si ricorda inoltre che il Trattato sull'Unione europea prevede l'**adesione** dell'**UE** alla **Convenzione**, precisando che tale processo non modifica le competenze dell'Unione definite dai Trattati. Tale processo, iniziato nel 2010, non si è ancora concluso: dopo una fase di **stallo** a seguito delle perplessità suscitate dal **parere negativo** della Corte di giustizia sulla **bozza di accordo** tra Unione europea e Consiglio d'Europa, il **Consiglio giustizia e affari interni del 7-8 ottobre 2019** ha ribadito l'impegno dell'UE ad aderire alla CEDU nonché concordato **direttive di negoziato supplementari** per consentire alla Commissione di riprendere le trattative con il Consiglio d'Europa nel prossimo futuro.

*In estrema sintesi (e considerato che sono tuttora allo studio le possibili conseguenze e criticità insite in tale processo), l'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:*

- **un controllo giurisdizionale aggiuntivo** nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. *L'adesione dovrebbe attribuire alla Corte europea dei **diritti dell'uomo** (Corte di Strasburgo) il potere di sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, **gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia**;*
- *l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un nuovo mezzo di ricorso: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di **violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione**, a condizione però che siano già esaurite tutte le vie di ricorso interne.*

Con il citato parere negativo del 18 dicembre 2014 sulla bozza di accordo citata la Corte ha sottolineato in particolare, l'impossibilità di considerare l'Unione come uno Stato, e la necessità che l'adesione tenga in considerazione le caratteristiche particolari della costruzione europea. La Corte rileva, tra l'altro, il fatto che l'adesione alla CEDU assoggetterebbe l'Unione e le sue istituzioni a meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo («Corte EDU»); tale assoggettamento non consentirebbe alla Corte di giustizia dell'UE di esercitare il proprio ruolo di interprete del diritto dell'UE in una serie di ambiti. Ulteriori rilievi della Corte riguardano l'assenza nel progetto di accordo di disposizioni intesa ad assicurare il coordinamento tra Carta europea dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### **Il dibattito sull'efficacia degli attuali strumenti di tutela**

Il Trattato sull'Unione europea predispone, all'articolo 7, uno strumento *ad hoc* volto a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei valori fondanti dell'UE, tra quali il principio dello **Stato di diritto** e i **diritti fondamentali**; lo strumento si traduce in linea di massima nella possibilità di attivare due **meccanismi**, uno per le **misure preventive**, in caso di chiaro **rischio** di violazione

di tali valori UE, e uno per le sanzioni, se la **violazione** si considera avvenuta.

In particolare, su **proposta** motivata di un **terzo** degli **Stati membri**, del **Parlamento europeo** o della **Commissione europea**, il Consiglio (dei Ministri dell'UE), deliberando la maggioranza dei **quattro quinti** dei suoi membri **previa approvazione** del **Parlamento europeo**, può constatare che esiste un **evidente rischio** di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 da parte di uno Stato membro. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli **raccomandazioni**, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi (articolo 7, paragrafo 1).

Il **Consiglio europeo**, deliberando all'**unanimità** su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa **approvazione** del **Parlamento europeo**, può **constatare** l'esistenza di una **violazione grave e persistente** da parte di uno Stato membro dei citati valori, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni (articolo 7, paragrafo 2).

Qualora sia stata **effettuata la constatazione** da parte del **Consiglio europeo** di cui al paragrafo 2, il **Consiglio**, deliberando a **maggioranza qualificata**, può decidere di **sospendere** alcuni dei **diritti** derivanti allo **Stato membro** in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i **diritti di voto** del rappresentante del Governo di tale Stato membro **in seno al Consiglio**. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai Trattati (articolo 7, paragrafo 3).

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di **modificare** o **revocare** le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai **cambiamenti** nella situazione che ha portato alla loro imposizione (articolo 7, paragrafo 4).

*Le prime esperienze relative all'avvio di tale procedura riguardano i casi relativi alla Polonia e all'Ungheria, i cui procedimenti sono stati rispettivamente instaurati dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo (vedi infra).*

Il secondo principale strumento di reazione dell'Unione europea al mancato rispetto da parte di uno Stato membro del principio del Stato di diritto e dei diritti fondamentali è rappresentato dalla **procedura di infrazione** promossa dalla Commissione europea per violazione del diritto dell'UE.

L'UE si è infine dotata di ulteriori strumenti di monitoraggio dell'osservanza dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Vengono in considerazione:

- la relazione periodica della Commissione annuale sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali;
- le attività di monitoraggio e studio dell'**Agenzia europea per i diritti fondamentali**;
- il Quadro UE di valutazione della giustizia (*EU Justice scoreboard*) che consiste in un **esame comparativo** dei **sistemi giudiziari nazionali** secondo parametri di **qualità, indipendenza ed efficienza**;

*L'ultimo scoreboard della Commissione europea, pubblicato nell'aprile del 2019, mette ancor più l'accento sull'indipendenza della magistratura quale elemento chiave per sostenere lo Stato di diritto negli Stati membri. Dal Quadro di valutazione emerge che l'Italia continua a occupare le ultime posizioni a livello europeo per riguarda la durata eccessiva dei processi; lo scoreboard continua a mettere in evidenza il numero particolarmente elevato di avvocati in Italia, specie in relazione a quello dei giudici; secondo il Quadro di valutazione l'Italia non gode di una buona posizione anche con riferimento alla percezione dell'indipendenza della magistratura.*

- le pertinenti valutazioni, soprattutto in materia di giurisdizione effettiva contenute nelle relazioni per paese nell'ambito del Semestre europeo (normalmente basate sui risultati dello scoreboard).

*Dubbi e critiche hanno investito lo **strumento ex articolo 7**, incentrati sia sulla **complessità** della procedura, sia sulla difficoltà di conseguire, in seno al Consiglio dei Ministri UE e al Consiglio europeo, le **maggioranze** richieste per l'adozione delle **sanzioni**, sia infine della portata (ritenuta **eccessiva**) delle **misure sanzionatorie applicabili**. Per quanto riguarda i rilievi sull'efficacia delle procedure di infrazione in tale settore, va considerato che tale strumento è attivabile in linea di massima solo con riferimento all'attuazione della legislazione europea nella fattispecie specifica.*

A tal proposito, negli ultimi anni si sono registrate una serie di proposte (autonomamente) presentate dalle

Istituzioni legislative europee, per potenziare il monitoraggio dello Stato di diritto e la reazione a eventuali violazioni del principio:

- la proposta della Commissione europea del marzo 2014 relativa al "**Nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto**" per i casi in cui uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni in grado di compromettere sistematicamente l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto. In sostanza, è una procedura di **dialogo politico** tra la Commissione europea e le autorità governative dello Stato membro ritenuto responsabile, attivata per la prima volta nei 2017 nei confronti della Polonia; in tale contesto La Commissione europea può indirizzare allo Stato membro interessato una serie di **raccomandazioni** volte al ripristino del rispetto dello Stato di diritto, e – ove le sue richieste siano disattese - può decidere di avviare lo strumento ex articolo 7 TUE;
- i **Dialoghi sullo stato di diritto**, concretamente una serie di **riunioni del Consiglio dell'UE Affari generali** nelle quali sono stati approfonditi aspetti generali della materia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, senza effettivamente entrare nel merito delle violazioni di tali valori UE da parte di specifici Stati membri;  
*In tale contesto, nel novembre 2016, un numero significativo di Stati membri, tra i quali anche l'Italia, hanno proposto il rafforzamento di tali dialoghi, mediante la trasformazione dell'attuale discussione in sede di Consiglio Affari generali in un esercizio periodico di **valutazione inter pares tra Stati membri secondo l'approccio peer review** (impiegato soprattutto nel mondo della ricerca scientifica).*
- la proposta, contenuta nella [risoluzione](#) dell'ottobre 2016, del Parlamento europeo su un **Patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali**, volta a definire le modalità di **cooperazione** delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE; il Parlamento europeo prefigura un **ciclo annuale** sulla salute della democrazia, dello Stato di diritto e sui diritti fondamentali nell'UE, che prevede la **collaborazione** tra Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione europea, con il coinvolgimento degli stessi **Parlamenti nazionali**.  
*Il Parlamento europeo ha sollecitato la presentazione di una proposta formale per l'avvio del ciclo in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali da ultimo, con la [risoluzione](#) del 14 novembre 2018.*

### *I procedimenti a carico di Polonia e Ungheria*

#### Polonia

Una serie di eventi in Polonia hanno indotto la Commissione europea ad avviare, nel gennaio 2016, un dialogo con il Governo polacco - ai sensi del Nuovo quadro sullo Stato di diritto - volto ad acquisire informazioni, inizialmente, con particolare riferimento alla situazione relativa al **Tribunale costituzionale** e alle modifiche della legge sulle emittenti del **servizio pubblico**. La Commissione europea ha successivamente focalizzato l'attenzione su una serie di riforme avviate dalla Polonia ritenute suscettibili di compromettere in modo strutturale l'**indipendenza del sistema giudiziario** in Polonia. In assenza di progressi nell'ambito del dialogo citato, nel dicembre 2017, la Commissione europea ha trasmesso al Consiglio dell'UE la proposta (ex articolo 7, paragrafo 1) motivata di avviare nei confronti della Polonia la procedura volta a constatare l'esistenza di un **evidente rischio di violazione grave** dello Stato di diritto da parte di tale Stato membro. Secondo la Commissione europea le modifiche legislative presentano la caratteristica comune di permettere sistematicamente al potere esecutivo o a quello legislativo di esercitare una considerevole ingerenza nella composizione, nei poteri, nell'amministrazione e nel funzionamento di tali autorità e organi.

Il Consiglio dell'UE (affari generali) ha avviato il procedimento mediante lo svolgimento di audizioni dello Stato interessato.

Accanto alla procedura citata, la Commissione europea ha altresì avviato una serie di **procedure di infrazione** che riguardano riforme del settore della **giustizia** (anche costituzionale) considerate incompatibili con il diritto dell'UE (tra l'altro con riferimento al principio di indipendenza della magistratura e che hanno per oggetto, rispettivamente: la disciplina pensionistica dei magistrati appartenenti ai tribunali ordinari, il regime in materia di pensionamento dei giudici della Corte suprema, nonché il regime disciplinare per i giudici polacchi. Nel solco di una delle procedure suddette, la corte di giustizia dell'UE ha emesso la

sentenza definitiva il 24 giugno 2019, con la quale ha dichiarato che l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici della Corte suprema è in contrasto con il diritto dell'UE e viola il principio di inamovibilità dei giudici e di conseguenza quello dell'indipendenza della magistratura.

## Ungheria

Il 12 settembre 2018, l'**Assemblea plenaria** del Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** con la quale si **invita il Consiglio dell'UE** a stabilire se esista un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori di cui all'articolo 2 del TUE e a rivolgere all'Ungheria raccomandazioni adeguate al riguardo. I rilievi del Parlamento europeo riguardano: il funzionamento del **sistema costituzionale** e del **sistema elettorale**; l'**indipendenza della magistratura** e di altre Istituzioni e i diritti dei giudici; la **corruzione** e i conflitti di interesse; la tutela della **vita privata** e la **protezione dei dati**; la libertà di **espressione**; la libertà **accademica**; la libertà di **religione**; libertà di **associazione**; diritto **alla parità di trattamento**; diritti delle persone appartenenti a **minoranze**, compresi i Rom e gli ebrei, e la protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali **minoranze**; diritti **fondamentali** dei **migranti**, dei richiedenti **asilo** e dei rifugiati; diritti economici e sociali.

La procedura ex articolo 7 TUE presso il Consiglio (affari generali) è tuttora in corso.

Si segnala, inoltre, che a carico dell'Ungheria sono in corso una serie procedure di contenzioso aventi a oggetto, rispettivamente, la **violazione** di diversi **diritti fondamentali** contenuti nella citata **Carta europea**. La Commissione europea, dopo aver avviato le relative procedure di infrazione, ha depositato una serie di ricorsi presso la Corte di giustizia per l'accertamento dell'inadempimento dell'Ungheria con riferimento a:

- la legge CCIV del 2011 sull'**istruzione terziaria nazionale** che limiterebbe in modo sproporzionato le università dell'Unione e di Paesi terzi, violando in tal modo i diritti fondamentali alla **libertà accademica**, all'**istruzione** e alla **libertà d'impresa** stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali;
- la legge LXXVI del 2017, sulla **trasparenza delle organizzazioni** che ricevono **sostegno economico** dall'estero che violerebbe le disposizioni contenute nella Carta relativamente ai diritti alla **libertà di associazione**, alla **protezione della vita privata e dei dati personali**;
- la legge VI del 2018, che, oltre a **qualificare** come **reato** le attività di **sostegno alle domande di asilo e di soggiorno**, limiterebbe ulteriormente il diritto di chiedere protezione internazionale violando la Carta con riferimento all'articolo 18 relativo al **diritto all'asilo**. L'Ungheria è stata altresì convenuta dalla Commissione europea presso la corte per violazione della decisione del consiglio relativa agli obblighi di **ricollocazione** dei richiedenti asilo.

Si ricorda, infine, che è tuttora pendente una procedura di infrazione avviata nel maggio 2016, con la quale la Commissione europea ha contestato alle autorità ungheresi normativa e pratiche amministrative che provocherebbero un notevole grado di **segregazione dell'istruzione** nelle scuole **ordinarie** e ostacolerebbero l'**inclusione sociale rispetto ai minori di etnia Rom**, in violazione della direttiva 2000/43/CE sulla **parità di trattamento** fra le persone indipendentemente dalla **razza** e dall'**origine etnica**.

## **Le ultime iniziative a livello UE: la comunicazione Rafforzare lo Stato di diritto (contesto attuale e possibili nuove iniziative) e il programma della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE**

Nell'**aprile del 2019**, la Commissione europea ha riaperto la discussione pubblicando la Comunicazione Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Il contesto attuale e possibili nuove iniziative (**COM(2019)163**), con la quale ha delineato i seguenti **tre pilastri** sui quali costruire un **sistema di prevenzione e risposta** alle minacce al citato principio:

- **migliore promozione** delle norme e della giurisprudenza in materia di Stato di diritto a livello nazionale;
- **prevenzione precoce** tramite cooperazione dialogo regolari tra UE e Stati membri, per una migliore comprensione dello stato di salute del principio a livello nazionale;
- **risposta su misura**, anche attraverso il miglioramento dell'attuale quadro sullo Stato di diritto. In tale contesto si registra la proposta, nell'ambito del QFP 2021-2027 (tuttora **all'esame** delle Istituzioni legislative europee) recante **nuovo meccanismo** volto a proteggere il **bilancio** dell'UE dai rischi finanziari connessi a carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto negli Stati membri.

Si tratta della proposta di regolamento [COM\(2018\)0324](#)), che potrebbe introdurre un regime di sanzioni (tra l'altro, la **sospensione dei pagamenti** e degli impegni a valere sul bilancio UE, la **riduzione dei finanziamenti** nell'ambito degli accordi esistenti, e il **divieto di concludere nuovi impegni**) nei confronti degli Stati membri, ove siano riscontrate **carenze generalizzate** del principio dello **Stato di diritto**, che incidano o rischino di incidere sul principio di **sana gestione finanziaria** o sulla **protezione degli interessi** finanziari dell'Unione.

*Sulla proposta, già oggetto di rilievi critici da parte del Servizio giuridico del Consiglio dell'UE (con riguardo alla proporzionalità delle sanzioni contemplate dal nuovo regime, nonché alla possibile sovrapposizione con il citato meccanismo ex articolo 7 TUE), il **Governo italiano** ha più volte espresso **valutazioni negative** con particolare riferimento all'appropriatezza della relativa base giuridica (articolo 322 TFUE), all'**inefficacia** rispetto allo scopo di tutelare lo Stato di diritto, all'eccessiva **ampiezza e genericità** delle **sanzioni** previste, e più in generale alla **non conformità all'interesse nazionale**. Inoltre, il Governo italiano ha, altresì, sottolineato il rischio che possano essere presi in considerazione **fattori che non segnalano scostamenti importanti** dal principio dello Stato di diritto, ma **inefficienze di ordine amministrativo-gestionale**, rispetto alle quali la sanzione del congelamento dei finanziamenti europei potrebbe risultare **sproporzionata**.*

Tra i successivi interventi a livello UE, deve ricordarsi il Programma della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE (in corso) che prevede, nel settore, il rilancio del **dialogo sullo Stato di diritto** all'interno del Consiglio, valorizzando l'aspetto del **meccanismo di peer review** sul rispetto di tale principio, La Presidenza ha inteso inoltre rafforzare l'impegno per i negoziati volti a subordinare la ricezione dei fondi dell'UE al rispetto del medesimo principio, sottolineando che l'obiettivo è istituire un meccanismo ben equilibrato ed efficace che **colleghi i finanziamenti dell'UE al rispetto dello Stato di diritto**.

Contemporaneamente alla pubblicazione della comunicazione in esame, nel discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019 la Presidente eletta della Commissione europea, Ursula von der Leyen, sottolineando la necessità di proteggere lo **stile di vita europeo** e di difendere i **valori comuni dell'UE**, è intervenuta sul rischio che le minacce allo Stato di diritto possano mettere a **repentaglio il fondamento giuridico, politico ed economico** dell'UE. La Presidente ha sostanzialmente anticipato i contenuti della comunicazione in esame, proponendo un **sistema di monitoraggio** basato sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. In particolare, la Presidente ha illustrato gli elementi chiave di un **nuovo meccanismo** di portata generale per la protezione del citato principio: **relazioni annuali** da parte della Commissione; **dialogo** con autorità nazionali; coinvolgimento delle altre Istituzioni UE (in particolare il Parlamento e la Corte di giustizia); applicazione più rigorosa delle regole sulla base della **giurisprudenza** di quest'ultima in materia di impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulle discipline giuridiche settoriali dell'UE. La Presidente ha concluso tale **sezione** del suo intervento sostenendo la proposta di rendere lo Stato di diritto una **parte integrante** del prossimo **quadro finanziario pluriennale**.

Da ultimo, il 7 ottobre 2019, il Consiglio dell'UE ha adottato [conclusioni](#) sulla Carta dei diritti fondamentali 10 anni dopo: quadro della situazione e lavori futuri, recante una serie di indicazioni per riaffermare i valori fondanti dell'UE, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

## **I contenuti della Comunicazione: Rafforzare lo stato di diritto - programma di azione**

### **Lo Stato di diritto come valore comune e responsabilità condivisa**

La **comunicazione** in esame approfondisce lo schema articolato nei tre pilastri indicati nel precedente documento programmatico. La Commissione europea richiama, anzitutto, le disposizioni di diritto primario dell'UE che inquadrano l'obbligo di rispettare lo Stato di diritto

come **responsabilità condivisa** tra **gli Stati membri** e le Istituzioni dell'UE.

Vengono in considerazione:

- il principio di **leale collaborazione** (ex articolo 4, paragrafo 3 del TUE) che si traduce nel dovere degli Stati membri di **facilitare** all'Unione l'**adempimento dei suoi compiti** e di astenersi da misure che rischiano di mettere in pericolo gli obiettivi, e nell'impegno dell'UE a prestare **assistenza proporzionata** agli Stati membri nel garantire il rispetto dello Stato di diritto;
- l'obbligo degli Stati membri a garantire ai cittadini l'**esercizio dei propri diritti**, attraverso l'accesso alla giustizia e a un processo equo, e, in particolare, il richiamato articolo 19 TUE che affida ai **giudici nazionali** e alla **Corte di giustizia** dell'UE il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'UE;
- la responsabilità degli Stati membri del corretto funzionamento del sistema di **cooperazione giudiziaria** sancito dal **meccanismo pregiudiziale** ex articolo 267, volto a consentire una **interpretazione uniforme** del diritto dell'UE, in particolare tramite i rinvii da parte delle corti nazionali alla Corte di giustizia dell'UE.

In particolare, la Commissione europea sottolinea l'importanza dell'obbligo degli Stati membri (ex articolo 19 TUE) di garantire l'**accesso a una giurisdizione effettiva** nei settori disciplinati dal diritto dell'UE, che presuppone necessariamente l'**indipendenza** dei giudici, quale espressione concreta dello Stato di diritto.

### **Principi generali**

Secondo la Commissione europea, alla base dell'azione a livello UE in materia di Stato di diritto vi sono i seguenti **principi generali**:

- l'**UE** e gli **Stati membri** hanno un **interesse** legittimo al corretto funzionamento a livello nazionale dello Stato di diritto;
- la **responsabilità principale** di garantire lo Stato di diritto ricade su ciascuno **Stato membro**, per garantire il principio bisognerebbe avvalersi in prima istanza dei **meccanismi di ricorso nazionali**;
- l'UE deve svolgere un **ruolo obiettivo** a questo riguardo, e **trattare allo stesso modo tutti gli Stati membri**; tutte le sue istituzioni devono contribuire conformemente al loro ruolo;
- 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**.

Di seguito l'analisi delle azioni proposte dalla Commissione, articolate nei pilastri citati.

### **Promozione: costruire una coscienza e una cultura comune allo Stato di diritto**

In sostanza, occorre intervenire per risolvere i problemi della **mancanza di informazioni** e della **limitata conoscenza generale** da parte dei cittadini riguardo ai rischi che corrono i tipici parametri dello Stato di diritto: tra gli altri, la separazione dei poteri, la leale cooperazione tra Istituzioni; l'indipendenza dei giudici.

In tale contesto la Commissione intende, tra l'altro:

- sfruttare 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 organismi internazionali** come il **Consiglio d'Europa**, 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** (sostenendo in particolare la cooperazione tra **Corti costituzionali**) e sulle altre reti europee, per promuovere norme relative allo Stato di diritto;
- elaborare una **strategia di comunicazione** pubblica sullo Stato di diritto, anche potenziando l'apposito **sito web**.

La Commissione europea invita inoltre, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali a

sviluppare una specifica **cooperazione interparlamentare** (in particolare, in sedi tradizionali come la Conferenza delle Commissioni dei Parlamenti dell'UE competenti per gli affari europei e la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE) sulle questioni relative allo Stato di diritto, cui la Commissione stessa potrebbe contribuire.

*L'intervento dell'UE in tale ambito, in sostanza, mira a creare una rete di soggetti (che coinvolge Istituzioni a vari livelli, mondo accademico e società civile) cui la Commissione europea vorrebbe fornire gli strumenti adeguati per valutare l'incidenza di atti e comportamenti delle autorità nazionali sulla tenuta dello Stato di diritto. In tale contesto, particolare rilievo può assumere la funzione delle reti giudiziarie, atteso che il ruolo della magistratura nella individuazione delle criticità (soprattutto in materia di separazione dei poteri e di indipendenza dell'ordine giurisdizionale) può rivelarsi determinante per un intervento tempestivo ed efficace. Inoltre, tale funzione, nell'ottica della Commissione europea, può rivelarsi particolarmente significativa nel contesto dei rinvii pregiudiziali da parte dei tribunali nazionali alla Corte di giustizia dell'UE laddove la minaccia allo Stato di diritto pregiudichi anche l'applicazione del diritto settoriale dell'UE e in definitiva, la compromissione degli obiettivi delle politiche dell'UE.*

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

La misura chiave di questo pilastro è rappresentata dal rafforzamento del **monitoraggio** a livello UE, in primo luogo da parte della Commissione europea sugli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri.

A tal fine la Commissione europea propone, tra l'altro, di istituire un **ciclo di esame** dello Stato di diritto negli Stati membri, che coprirebbe tutti i profili applicativi del principio (problemi sistematici inerenti al **processo legislativo**, carenze relative alla **tutela giurisdizionale effettiva**, mancato rispetto della separazione dei poteri, problemi riguardanti il **pluralismo** dei media e le **elezioni**, effettiva attuazione del diritto dell'UE).

Sulla base di **fonti di informazioni esistenti** (**Consiglio d'Europa**, **l'OSCE** e **l'OCSE**, **l'Agenzia europea per i diritti fondamentali**), nonché sul **dialogo** e la **condivisione di informazioni** con gli **Stati membri** interessati, la Commissione europea dovrebbe preparare una **relazione annuale sullo Stato di diritto**. Nella relazione confluirebbero, tra l'altro, la sintesi degli **sviluppi** del principio nei singoli Stati, la **giurisprudenza** rilevante della Corte di giustizia, i risultati del citato **Scoreboard** sulla giustizia, e gli aspetti pertinenti allo Stato di diritto contenuti nelle **relazioni per Paese** nell'ambito del Semestre europeo.

La relazione annuale costituisce la base per la discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo nonché oggetto di **dialogo interistituzionale**, cui potrebbero offrire un contributo anche altri organismi europei come il **Comitato economico e sociale** e il **Comitato delle regioni**. In particolare, la Commissione ipotizza che la relazione possa essere **oggetto** sia di **conclusioni** del Consiglio sia di dibattiti presso il Parlamento europeo.

La Commissione europea **esclude** la creazione di un gruppo di **esperti esterni** al di fuori delle Istituzioni (o ancora di un'apposita nuova agenzia) con funzioni valutative della situazione dello Stato di diritto, perché tale approccio solleverebbe questioni di **legittimità**, **equilibrio** e **responsabilità** rispetto al risultato dell'esame.

Per organizzare il ciclo di esame dello Stato di diritto descritto, la Commissione europea 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 citata relazione annuale e a collaborare su un approccio integrato delle Istituzioni circa l'individuazione precoce e la soluzione dei problemi in materia di Stato di diritto.

La sezione relativa alla prevenzione si chiude con l'invito rivolto dalla Commissione europea ai **partiti politici europei** a garantire che i loro **membri nazionali** rispettino effettivamente il **principio** dello Stato di diritto. La Commissione europea sottolinea a tal proposito il ruolo della **Autorità** per tali partiti e fondazioni (Authority for European Political Parties and European Political Foundations - APPF), la quale oltre a verificare il rispetto dei vincoli previsti dal citato regolamento, potrebbe **revocare la registrazione** di tali soggetti ove si verifici una **violazione grave e manifesta**.

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

Le iniziative circa la **reazione** a livello di Unione europea in caso di minacce allo Stato di diritto si fondano sulla centralità della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE che definisce gli **obblighi** derivanti dal diritto dell'UE in materia di Stato di diritto e in particolare di **indipendenza di giudici**.

Basandosi su tale giurisprudenza, la Commissione prefigura un **maggiore coinvolgimento** della Corte di giustizia circa i problemi attinenti allo Stato di diritto che incidono sull'applicazione del diritto dell'UE (qualora non siano stati risolti a livello nazionale); in sede di ricorso giurisdizionale presso tale Corte, ove necessario, la Commissione europea intende chiedere l'impiego del **procedimento accelerato** e l'**applicazione di misure provvisorie** (per un esempio concreto, *vedi infra* il caso relativo alla Polonia). La comunicazione prevede che la Commissione europea promuova la giurisprudenza della Corte citata anche mediante la **compilazione** delle sue conclusioni, e che persegua un **approccio strategico nelle procedure di infrazione**, sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza stessa.

Nella comunicazione, sono altresì indicate una serie di proposte volte a migliorare l'applicazione della procedura ex articolo 7 TUE.

Si tratta in particolare di:

- dotare il meccanismo di **norme procedurali** più **chiare** e più **stabili**;
- rafforzare la **collaborazione** tra Istituzioni UE coinvolte nel procedimento per intensificare la **natura collettiva** del processo decisionale;
- migliorare la **preparazione** delle sedute del Consiglio affari generali (ritenuta la sede naturale per lo svolgimento del procedimento) tramite la previsione del lavoro propedeutico da parte di un **gruppo di lavoro specializzato**;
- consentire al **Parlamento europeo** di presentare le proprie **argomentazioni** nelle procedure da esso avviate;
- considerare la possibilità della **partecipazione esterna ad hoc** di organismi nell'ambito del **Consiglio d'Europa** o di altri esperti.

Infine, la Commissione europea ritiene centrale sostenere gli Stati membri nell'**allentamento delle tensioni** o nella **prospettiva di uscita** dal processo formale relativo allo Stato di diritto, anche con uno specifico monitoraggio di **follow-up**.

La sezione si chiude con una serie di proposte concernenti il possibile intervento in **settori specifici** di attività dell'UE, potenzialmente interessati da problemi relativi allo Stato di diritto. A tal proposito è richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE che mette in evidenza come le carenze generalizzate in materia di indipendenza dei giudici, abbiano, tra l'altro, l'effetto di **pregiudicare la fiducia reciproca** su cui si basano gli strumenti UE nel settore della **libertà**, della **sicurezza**, e della **giustizia**. Appartiene a tale contesto, tra l'altro, l'invito a Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente il regolamento citato sulla **tutela del bilancio** dell'Unione in caso di **carenze generalizzate** riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, e il proposito della Commissione di verificare entro il 2020 se l'impatto di problemi persistenti dello Stato di diritto sull'**attuazione delle politiche dell'UE** richiedano **nuovi meccanismi analoghi** a tale proposta.