

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione UE « Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione » Programma d'azione. COM (2019)343 final (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i>)	10
--	----

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 6 novembre 2019. — Presidenza del presidente della I Commissione Giuseppe BRESCIA.

La seduta comincia alle 14.15.

Comunicazione della Commissione UE « Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione » Programma d'azione. COM (2019)343 final.

(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto,

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che nella seduta odierna le Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia avviano l'esame, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, della Comunicazione della Commissione UE « Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione » Programma d'azione (COM(2019)343 final).

Ricorda che, ai sensi del citato articolo 127, le Commissioni potranno esprimere il proprio avviso in merito in un documento finale.

Da quindi la parola ai relatori, Berti per la I Commissione e Bordo per la II Commissione, per l'illustrazione della Comunicazione.

Francesco BERTI (M5S), *relatore per la I Commissione*, fa presente che l'esame della Comunicazione costituisce un'importante ulteriore occasione per discutere su un tema, quello della salvaguardia del principio dello Stato di diritto (precondizione essenziale per la tutela dei diritti fondamentali e dell'applicazione efficace del diritto dell'UE nel suo complesso), su cui le Commissioni I e II si sono già esercitate più volte e che ha acquisito un ruolo centrale nel dibattito pubblico europeo, anche a seguito di alcune situazioni critiche verificatesi in taluni Stati membri.

Preliminarmente, merita sottolineare che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia costituisce l'area in cui la normativa europea ha forse registrato negli ultimi anni più significativi progressi sia per l'allargamento dell'ambito oggettivo dell'intervento normativo, sia per la profondità della disciplina posta in essere che riguarda ormai numerosi profili (dai diritti di cittadinanza alla tutela della *privacy* e alle misure per salvaguardare la libertà di pensiero, di stampa e l'autonomia degli organi giurisdizionali).

Come ribadisce la Comunicazione nelle prime note introduttive, lo Stato di diritto non è semplicemente uno dei più importanti valori condivisi e fondanti l'Unione europea; è prima ancora uno dei pilastri su cui poggiano le nostre società e l'identità comune europea. Pur non trovandosi una definizione codificata valida per tutti gli ordinamenti nazionali, in sostanza, si tratta del principio che garantisce che i pubblici poteri, tutti, agiscano nei limiti stabiliti dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Nello sviluppo giurisprudenziale delle principali Corti nazionali e internazionali, la tenuta del principio è strettamente condizionata dalla rigida osservanza di alcuni parametri, primo tra tutti la separazione dei poteri. La difesa dagli abusi delle autorità pubbliche necessita anche del libero controllo delle attività di queste ultime da parte della società civile e di un sistema indipendente dell'informazione.

In passato, da più parti si sono messi in evidenza i profili di contraddittorietà del comportamento dell'Unione europea che, per un verso, non manca di denunciare e sanzionare le violazioni dello Stato di diritto nei Paesi terzi con i quali intrattiene rapporti politici e commerciali e, per altro verso, dimostrava di non disporre di procedure e strumenti adeguati a garantire l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali e delle regole dello Stato di diritto al suo interno.

Tale contraddizione risulta particolarmente vistosa con riferimento alle procedure e ai criteri adottati per l'ammissione di uno Stato candidato all'Unione europea: in sostanza, se nella valutazione della candidatura si effettua una ricognizione molto accurata del rispetto dello Stato di diritto, lo stesso scrupolo non era adottato nel caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali da parte di uno Stato membro.

Tale criticità non può dirsi interamente superata, nonostante, con le recenti iniziative, rispettivamente della Commissione europea e del Parlamento europeo, volte a sottoporre la Polonia e l'Ungheria al mec-

canismo sanzionatorio (*ex* articolo 7 del Trattato sull'Unione europea), l'Unione europea abbia sostanzialmente dimostrato di voler uscire per la prima volta dallo stato di inerzia che l'aveva in precedenza contraddistinta, in un settore che il diritto primario dell'UE le assegna quale competenza di primissimo rilievo.

Si tratta certamente di un passo in avanti dal punto di vista della volontà politica dell'UE di contrastare con maggiore intensità i comportamenti degli Stati membri non conformi alle regole dello Stato di diritto, cui si è aggiunta in particolare l'iniziativa della Commissione europea, che ha attivato anche il tradizionale strumento della procedura di infrazione, incluso il coinvolgimento efficace della Corte di giustizia dell'UE. Resta da valutare se i due ordini di iniziative saranno in grado di tradursi in strumenti efficaci di deterrenza o addirittura in meccanismi effettivamente sanzionatori nei confronti di tali Stati membri; finora, da più parti si è registrato un certo scetticismo dovuto alle caratteristiche del meccanismo *ex* articolo 7 del Trattato sull'UE, caratterizzato dalla necessità per il suo funzionamento di maggioranze molto difficili da raggiungere in seno al Consiglio: si è trattato sinora di uno strumento farraginoso e, da un punto di vista squisitamente politico, di difficile attivazione.

La Comunicazione in esame rappresenta il tentativo della Commissione europea di riassumere il dibattito che in questi ultimi anni si è sviluppato per individuare le innovazioni da apportare al regime positivo, oppure le strade da percorrere a quadro vigente, per assicurare un più puntuale ed efficace monitoraggio dello Stato di attuazione dell'ordinamento europeo in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali, nonché per individuare le soluzioni più opportune sul versante della prevenzione e della risposta a eventuali violazioni.

Promozione di una cultura dello Stato di diritto, prevenzione e risposta alle minacce e violazioni, sono i tre ambiti cui la Commissione riconduce una serie di azioni a breve e medio termine che coinvolgono

anzitutto le Istituzioni europee, ma prevedono, come in un gioco di cerchi concentrici, anche il coinvolgimento responsabile degli ordinamenti nazionali nel loro complesso (Governi, Parlamenti e ordini giurisdizionali degli Stati membri), nonché del mondo accademico, degli operatori del diritto, del settore dei media, e della società civile.

In tale contesto approfondisce i profili della Comunicazione che con maggiore intensità possono riguardare le competenze della I Commissione, aspetti che possono definirsi di carattere propriamente istituzionale.

Per riguarda l'obiettivo della diffusione di una cultura comune del principio citato, la Commissione europea intende, tra l'altro:

sfruttare a pieno le possibilità di finanziamento di programmi volti alla diffusione della cultura dello Stato di diritto, con iniziative anche immediatamente indirizzate ai cittadini e alle organizzazioni della società civile, tra le quali una specifica strategia di comunicazione pubblica tramite sito *web*;

rafforzare la cooperazione con le Istituzioni internazionali maggiormente coinvolte in tale settore, in particolare il Consiglio d'Europa, la cui Commissione di Venezia ha come competenza naturale quella di verificare il rispetto dei diritti fondamentali, molti dei quali rappresentano la cartina di tornasole del rispetto dello Stato di diritto.

In tale ambito, a livello istituzionale, secondo la Commissione, è altresì necessario sviluppare una specifica cooperazione interparlamentare sulle questioni dello Stato di diritto, che potrebbero assumere rilievo prioritario in sedi già consolidate come la Conferenza dei presidenti dell'UE o la Conferenza degli organi parlamentari nazionali specializzati negli affari dell'UE (la COSAC).

Oltre all'invito alle Istituzioni legislative europee e nazionali a individuare le modalità per esaminare e promuovere norme in materia di Stato di diritto, vale altresì la pena soffermarsi sul richiamo della Com-

missione al rilancio del procedimento, da qualche anno sospeso, di adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU); processo che il Consiglio dell'UE dello scorso 7-8 ottobre ha deciso di riavviare dopo che la Corte di giustizia dell'UE aveva espresso significative obiezioni sulla prima bozza di negoziato, rivendicando il mancato rispetto delle caratteristiche proprie dell'UE, nonché paventando addirittura la possibilità che tale adesione potesse rappresentare un indietro degli standard europei in materia di diritti fondamentali rispetto a quelli che predisposti nella sfera della Convenzione.

L'elemento chiave dell'iniziativa della Commissione europea, riguarda il settore della prevenzione. In sintesi, si insiste sulla necessità di disporre di strumenti efficaci di monitoraggio, attraverso i quali le Istituzioni europee e nazionali sono messe in condizione di avere maggiore consapevolezza e comprensione degli sviluppi negli Stati membri in materia di Stato di diritto, oltretutto dell'insorgere nei singoli Paesi di rischi e minacce per la tenuta del principio (per esempio lo sviluppo di politiche, normative, prassi del tutto incompatibili) in modo da poter tempestivamente intervenire per reintegrarne il pieno rispetto.

Tale monitoraggio avverrebbe mediante l'istituzione di un ciclo di esame dello Stato di diritto, il cui potere propulsore sarebbe rappresentato da una relazione annuale della Commissione europea volta a sintetizzare la situazione degli Stati membri. Tale relazione, la quale fornirebbe gli sviluppi significativi negli Stati membri e permetterebbe sia di evidenziare le migliori pratiche, sia di individuare i problemi più ricorrenti, rappresenterebbe il momento di avvio di una discussione generale tale da coinvolgere sia il dibattito in sede di Parlamento europeo (da concludere eventualmente con l'approvazione di atti di indirizzo) sia il Consiglio dell'UE, che potrebbe dare seguito alla relazione con l'adozione di conclusioni, superando l'attuale prassi delle riunioni tematiche del Consiglio affari generali, che si sono rivelate sostanzialmente inerti rispetto alle

gravi questioni poste dalla Commissione europea in materia di Stato di diritto.

La Commissione europea rivendica un ruolo centrale in tale azione di monitoraggio, escludendo che nel procedimento possano giocare un ruolo sostitutivo organismi esterni di esperti o agenzie indipendenti istituite *ad hoc*, considerando che tale approccio solleverebbe una serie di problemi in termini di legittimità, equilibrio dei contributi, e responsabilità rispetto ai risultati.

Da ultimo, in tale ambito la Commissione europea invita i partiti politici europei a garantire che i loro membri nazionali prendano debitamente in considerazione il rispetto dello Stato di diritto e continuino a mettere l'accento su tale concetto nei loro programmi paneuropei. Al riguardo occorre ricordare che il regolamento n. 1141/2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, già prevede che questi rispettino, in particolare nel loro programma e nelle loro attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (che include tra l'altro lo Stato di diritto).

Nella prospettiva di una valorizzazione di tale strumento del diritto derivato dell'UE, la Commissione, ove dubitasse del rispetto di questi valori, potrebbe chiedere all'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee di verificare il rispetto delle condizioni stabilite nel regolamento; nel caso in cui l'Autorità ritenesse che vi fosse stata una violazione manifesta e grave di tali condizioni potrebbe decidere di revocare la registrazione di un partito politico o di una fondazione politica.

Per quanto riguarda, infine, le azioni nell'ambito della risposta alle violazioni dello Stato di diritto, ove i meccanismi nazionali non siano in grado di intervenire efficacemente, si sofferma sui profili relativi a un miglior funzionamento del meccanismo previsto dal citato articolo 7 del Trattato sull'Unione europea.

In particolare, la Comunicazione prefigura una maggiore collaborazione delle

Istituzioni, per intensificare la natura collettiva del processo decisionale. Inoltre, per rendere il processo più efficace, la Commissione, da un lato, accoglie favorevolmente l'intenzione del Consiglio di concordare nuove procedure riguardo le audizioni degli Stati membri sottoposti al giudizio per violazione dello Stato di diritto, dall'altro, suggerisce la possibilità di migliorare le discussioni in sede di Consiglio attraverso una preparazione a livello tecnico da parte di un gruppo di lavoro in seno a tale Istituzione. Infine, per garantire l'equilibrio istituzionale, il Parlamento europeo dovrebbe avere la possibilità di presentare proprie argomentazioni (in sede di discussione presso il Consiglio) nelle procedure da esso avviate (come ad esempio nel caso della procedura attualmente a carico dell'Ungheria). Da ultimo, la Comunicazione prende in considerazione la partecipazione esterna *ad hoc* al procedimento *ex* articolo 7 di organismi del Consiglio d'Europa, o di altri esperti.

La Comunicazione non approfondisce invece uno dei temi maggiormente discussi relativamente al meccanismo *ex* articolo 7, rappresentato dalle maggioranze richieste in sede sia di Consiglio dell'UE, sia di Consiglio europeo, per pervenire alla constatazione di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dello Stato di diritto e ancora di più in caso di accertamento di violazione grave e persistente.

Resta altresì sullo sfondo del dibattito anche la questione relativa alle sanzioni che possono essere decise dal Consiglio (possibilità di sospendere alcuni diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, ivi compresi i diritti di voto in seno al Consiglio). Non è in particolare affrontato, secondo un approccio concreto per cui, allo stato, si ritengono difficilmente praticabili riforme *de iure condendo* dei Trattati, la questione dell'eccessiva severità delle sanzioni *ex* articolo 7, che in definitiva è una delle ragioni che hanno spesso sconsigliato a livello politico l'attivazione del meccanismo.

Infine, la Commissione europea ritiene che nella fase di reazione a violazioni del

principio dello Stato di diritto, debba essere in ogni caso garantito un rapido allentamento delle tensioni o una prospettiva di uscita dal processo formale relativo allo Stato di diritto, non appena lo Stato membro interessato abbia adottato le misure necessarie per ripristinare il rispetto di tal principio.

Da ultimo, vale la pena segnalare l'importanza che la Commissione europea attribuisce al Regolamento proposto nel 2018 (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee) volto a garantire la tutela del bilancio dell'UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, la cui misura principale è rappresentata dall'introduzione di 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 le suddette, che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione europea invita Parlamento e Consiglio ad adottare rapidamente tale strumento del diritto derivato, nonostante quest'ultima istituzione legislativa, nella valutazione tecnica del proprio ufficio giuridico, abbia sollevato delle perplessità in merito, tra l'altro, con riferimento alla base giuridica e alla possibile sovrapposizione con il meccanismo *ex* articolo 7.

Si tratta peraltro di un tema, quest'ultimo, meritevole di un attento approfondimento, considerato che anche da parte italiana sono state espresse perplessità sulla proposta di regolamento con particolare riferimento alla sua compatibilità con il Trattato, alla proporzionalità dello strumento sanzionatorio e in definitiva all'efficacia del nuovo meccanismo rispetto all'obiettivo della tenuta dello Stato di diritto. È stato in particolare evidenziato il rischio che nell'applicazione del nuovo strumento 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.

In conclusione, l'esame della Commissione costituisce un'utile occasione per fare il punto su una serie di questioni che investono profili di primaria importanza per lo stesso assetto costitutivo delle democrazie europee e per le loro prospettive future, anche alla luce dei fenomeni nuovi che si presentano, a partire dall'influenza crescente delle reti e dei *social media* sull'opinione pubblica e il condizionamento esercitato sulle Istituzioni democratiche.

Per questo motivo, il contributo che la Camera dei deputati potrà fornire in esito all'esame del documento sia alle Istituzioni europee sia, soprattutto, ai fini della definizione della posizione che il Governo italiano dovrà assumere in ambito europeo su tali materie può risultare di evidente importanza, in considerazione dei risvolti che la materia presenta non soltanto sul piano degli sviluppi della disciplina europea ma anche con riferimento ai profili nazionali.

Michele BORDO (PD), *relatore per la II Commissione*, rileva come la Comunicazione di cui oggi le Commissioni avviano l'esame, recante una serie di iniziative della Commissione europea per rafforzare il rispetto dello Stato di diritto negli Stati membri, concerne una serie di temi che sono di strettissimo interesse per la Commissione Giustizia. Uno dei principali parametri da rispettare perché sia garantita la tenuta dello Stato di diritto, è la predisposizione di un sistema di tutela giurisdizionale effettiva ed efficace. Si tratta di un principio cardine di tutti i sistemi costituzionali democratici, ribadito nello stesso Trattato sull'Unione europea, e inserito tra i diritti fondamentali sanciti nella Carta europea, la quale, in seguito del Trattato di Lisbona, ha assunto rango di diritto primario dell'UE. La Corte di giustizia dell'UE ha avuto modo di sviluppare in più occasioni il principio: l'effettività della tutela giurisdizionale presuppone in primo luogo

la separazione dei poteri e l'indipendenza dei giudici, i quali devono essere tutelati da qualsiasi intervento all'esterno che ne condizioni l'attività.

In particolare, fa presente che con una serie di sentenze la Corte ha precisato i requisiti delle garanzie di indipendenza e imparzialità dei giudici, facendo riferimento alla composizione degli organi giurisdizionali, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, ricusazione e revoca dei suoi membri, così come al regime disciplinare applicabile ai giudici. Non deve pertanto destare sorpresa il fatto che la prima esperienza di avvio della procedura citata *ex* articolo 7 del TUE per violazione del principio dello Stato di diritto da parte della Commissione europea abbia riguardato proprio una serie di riforme legislative adottate dalla Polonia nel settore giudiziario, in quanto ritenute dalla Commissione in grado di intaccare l'indipendenza dei giudici. Inoltre, la maggior parte delle stesse leggi adottate in Polonia (sul sistema pensionistico dei giudici ordinari e costituzionali, e sul regime disciplinare della magistratura) contestate nell'ambito di quel meccanismo sono finite sotto osservazione tramite lo strumento tradizionale delle procedure di infrazione; in alcuni casi è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di giustizia dell'UE, che ha accertato l'inadempimento di tale Stato membro del diritto dell'UE in materia di giustizia, compresa la violazione del principio dello Stato di diritto.

Rammenta che tale impostazione, per la quale deve valorizzarsi soprattutto il profilo giurisdizionale del problema, anche mediante l'intervento dell'organo di giustizia europeo, è alla base di molte delle misure a breve e medio termine contenute nella Comunicazione in esame. In particolare, la Commissione intende realizzare un ambiente europeo in grado di prevenire il verificarsi delle minacce allo Stato di diritto, di individuarne tempestivamente le potenziali criticità nei confronti della tenuta del principio, e di consentire una risposta rapida ed efficace.

Tra le misure necessarie per la realizzazione di tale ambiente, la Commissione

europea si propone di tessere una vera e propria rete, cui dovranno partecipare, tra l'altro, le Corti nazionali di tutti i livelli, anche costituzionali. Viene infatti prefigurata, nel contesto delle misure per promuovere una cultura dello Stato di diritto, una rete di sensibilizzazione che funzionerebbe anche come sistema di allerta precoce in grado di rilevare immediatamente rischi per lo Stato di diritto, specie sotto forma di minaccia alla separazione dei poteri e all'integrità dell'autonomia del sistema giudiziario.

A tal proposito, segnala che la Commissione europea sottolinea l'importante ruolo già svolto dai sistemi giurisdizionali, per quanto concerne la promozione e lo scambio di idee e buone prassi, da parte della Rete europea dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, dell'Associazione dei Consigli di Stato e dei supremi organi giurisdizionali amministrativi dell'UE, della Rete europea dei Consigli di giustizia e della Rete europea di formazione dei giudici; secondo la Comunicazione occorre quindi rafforzare il sostegno (anzitutto da parte della Commissione stessa) a tali reti in modo da metterle in condizione di dare priorità ai progetti che promuovono lo Stato di diritto, con una particolare attenzione verso gli Stati membri in situazione di criticità.

Così, secondo la Commissione europea, dovrebbe essere altresì incoraggiata e sostenuta la cooperazione tra le istituzioni responsabili del controllo costituzionale, anche per quanto riguarda le attività della Conferenza delle Corti costituzionali europee, nonché la Rete europea dei difensori che, tra l'altro, potrebbe contribuire alla raccolta e alla diffusione dei dati pertinenti in materia di rispetto dello stato di diritto. Infine, la Commissione europea attribuisce un ruolo importante nella promozione delle norme in materia di Stato di diritto alle magistrature nazionali, in particolare con riguardo alla partecipazione dei consigli giudiziari nazionali, dei giudici e dei procuratori ai dibattiti nazionali sulle riforme giudiziarie, che di per sé costituisce una parte importante dei sistemi di bilanciamento dei poteri.

Osserva che il ruolo della magistratura, nella prospettiva della Commissione europea, è altresì valorizzato con riferimento al pilastro di intervento relativo alla prevenzione, o per meglio dire il sistema di monitoraggio, descritto nella precedente relazione, basato sul citato ciclo annuale di esame degli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri.

In particolare, per consentire un più intenso scambio di informazioni con gli Stati membri, occorrerà istituire una rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri per il dialogo sulle questioni relative allo Stato di diritto, la quale potrebbe basarsi e integrare i contatti già esistenti in settori, come le reti nel settore della giustizia e della lotta alla corruzione. In altre parole, i punti di contatto, specie se individuati in appartenenti al potere giudiziario, rappresenterebbero un forum di allerta precoce sulle riforme relative allo Stato di diritto in grado di individuare tempestivamente i potenziali problemi, a migliorarne la comprensione e a ridurre al minimo le conseguenze.

Nella prospettiva della Commissione, rileva come si intenda quindi valorizzare il ruolo dei giudici nazionali, i quali, se adeguatamente garantiti sotto il profilo dell'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.

In tale contesto viene ribadita l'importanza di uno strumento fondamentale come il Quadro di valutazione UE della giustizia (cosiddetto *scoreboard* giustizia), pubblicato annualmente dalla Commissione europea a partire dal 2013, con l'obiettivo di fornire dati comparativi sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali degli stati membri.

Lo *scoreboard* non rappresenta soltanto uno strumento per la ricognizione, anche attraverso un'analisi comparata, della validità dei sistemi giurisdizionali secondo i parametri citati. Esso ha rapidamente acquisito rilievo anche ai fini delle ulteriori iniziative adottate dalla Commissione europea con particolare riguardo alle sollecitazioni indirizzate ad alcuni Stati membri affinché adottino specifici correttivi ai rispettivi sistemi di giustizia attraverso le cosiddette raccomandazioni Paese nell'ambito del semestre europeo di *governance* economica.

A questo proposito, ricorda che i dati riportati nello *scoreboard* relativamente all'Italia continuano a evidenziare diversi significativi elementi di preoccupazione.

Il nostro Paese continua a occupare le ultime posizioni a livello europeo per riguarda la durata eccessiva dei processi e si colloca abbastanza in basso nella classifica per quanto concerne la percezione dell'indipendenza della magistratura. Tra le altre criticità, lo *scoreboard* continua inoltre a mettere in evidenza lo squilibrio che il sistema italiano presenta e che presumibilmente concorre a determinare una crescita del contenzioso e allo stesso tempo degli arretrati consistente nel numero particolarmente elevato di avvocati in Italia, specie in relazione a quello dei giudici.

La Commissione europea ritiene di dover rafforzare il ruolo dello *scoreboard* nell'ambito degli strumenti di prevenzione: tale strumento – che oggi si focalizza soprattutto sui procedimenti giurisdizionali in materie di diritto civile, commerciale e amministrativo – potrebbe essere ulteriormente sviluppato e migliorato in modo da interessare maggiormente i settori connessi allo Stato di diritto, come la giustizia penale e amministrativa.

Evidenzia che di particolare interesse per la Commissione Giustizia è la parte relativa alla risposta dell'UE alle violazioni dello Stato di diritto, ogniqualvolta meccanismi nazionali di reazione non siano in grado di reintegrare il rispetto del principio.

La Commissione europea intende valorizzare i meccanismi vigenti, in particolare, all'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.

Tale scelta prospetta un 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 si sono rivelate sostanzialmente improduttive di risultati concreti, soprattutto se si pensa agli episodi richiamati relativamente ad alcuni Stati membri ritenuti in grado di violare detto principio.

In tale contesto, nella Comunicazione sono richiamate recenti sentenze nell'ambito di procedure di infrazione e pronunce pregiudiziali, con le quali la Corte di giustizia dell'UE ha ulteriormente chiarito gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione in materia di Stato di diritto e, in particolare, di indipendenza dei giudici. In uno dei giudizi citati nei confronti della Polonia la Corte ha disposto la sospensione delle leggi nazionali che, già secondo la valutazione della Commissione, erano in grado di compromettere l'indipendenza della magistratura, stabilendo altresì che l'organizzazione della giustizia da parte degli Stati membri è soggetta al rispetto degli obblighi previsti dal diritto dell'UE.

Secondo la Commissione europea tali decisioni hanno aggiunto una dimensione importante ai processi in corso a livello dell'UE per preservare lo Stato di diritto, e svolgono un ruolo decisivo nella soluzione di tali questioni; inoltre, 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. Infine, recenti sentenze della Corte di giustizia hanno evidenziato l'impatto delle carenze generalizzate riguar-

danti l'indipendenza dei giudici sulla fiducia reciproca su cui si basano gli strumenti nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia.

La Commissione intende basarsi in futuro su questa giurisprudenza, essendo determinata a sottoporre alla Corte di giustizia i problemi attinenti allo Stato di diritto che incidono sull'applicazione del diritto dell'UE quando tali problemi non possono essere risolti mediante il bilanciamento dei poteri a livello nazionale.

È inoltre intenzione della Commissione europea perseguire un approccio strategico per le procedure d'infrazione riguardanti lo Stato di diritto, esigendo ove necessario un procedimento accelerato e l'applicazione di misure provvisorie: si tratta sostanzialmente di generalizzare un metodo che è stato peraltro già impiegato di recente nel corso della procedura di infrazione nei confronti della Polonia avente ad oggetto la normativa recante il nuovo regime disciplinare dei magistrati. Da ultimo, la Commissione intende promuovere attivamente le norme sviluppate nella giurisprudenza della Corte di giustizia, anche mediante la compilazione delle pertinenti conclusioni della Corte.

In conclusione, fa presente che stante la oggettiva importanza della materia trattata che tocca diversi aspetti di carattere normativo e anche aspetti strutturali dell'ordinamento nazionale e che prospetta evoluzioni anche in ambito della prassi di talune regole in ambito europeo, appare indispensabile, anche per i profili che investono più direttamente le competenze della Commissione Giustizia, proseguire l'iter di esame del documento in stretto raccordo con il Governo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.25.