



---

# Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato

---

Unione europea

---



STUDIO

---



EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Unità Biblioteca di diritto comparato

PE 745.685– Luglio 2023

IT



# LO STATO DI DIRITTO, una prospettiva di diritto comparato

## Unione europea

STUDIO

Luglio 2023

### **Sintesi**

Questo studio fa parte di un progetto più ampio, il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, lo Stato di diritto in diversi Stati ed organizzazioni internazionali.

Il presente studio è dedicato allo Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Lo studio analizzerà i presupposti che hanno portato a prevedere nel trattato istitutivo il riferimento allo Stato di diritto come valore fondamentale dell'Unione europea e come tale principio, enunciato anche in disposizioni di diritto derivato, sia stato poi interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Verranno in particolare illustrati i meccanismi preventivi per assicurare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri nonché la procedura prevista in caso di violazione grave del principio dello Stato di diritto.

Da ultimo verrà messa in luce la portata semantica non univoca di tale nozione, evidenziandone le prospettive di sviluppo legate ad una sua interpretazione evolutiva.

In conclusione, verranno individuate le sfide che il rispetto del principio dello Stato di diritto pone all'Unione europea e agli Stati membri nel processo di integrazione europea.

## **AUTORE**

Questo studio è stato scritto dal **Prof. Dr. Vincenzo SALVATORE**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi dell'Insubria, Varese (Italia), su richiesta della Unità "Biblioteca di diritto comparato", Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS), Segretariato generale del Parlamento europeo.

## **EDITORE**

Prof. Dr. Ignacio DÍEZ PARRA, Capo dell'Unità "Biblioteca di diritto comparato".

Per contattare la Unità, si prega di scrivere a: [EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu](mailto:EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu)

## **VERSIONI LINGUISTICHE**

Originale: IT

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2023\)745685](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)745685)

## **LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ**

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Le opinioni espresse nel presente documento sono esclusivamente riconducibili alla responsabilità dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Sono autorizzate la riproduzione e la traduzione per finalità non commerciali, a condizione che venga citata la fonte, che venga preventivamente acquisito il consenso dell'editore ed inviata una copia della pubblicazione all'indirizzo elettronico sopra indicato.

Manoscritto completato nel mese di luglio 2023

Bruxelles © Unione europea, 2023

Autore delle immagini: © natatravel / Adobe Stock.

PE 745.685

Impreso	ISBN: 978-92-848-0923-3	DOI:10.2861/064757	QA-03-23-168-IT-C
PDF	ISBN: 978-92-848-0920-2	DOI:10.2861/258446	QA-03-23-168-IT-N

## Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni utilizzate</b> .....	<b>VII</b>
<b>Sommario</b> .....	<b>IX</b>
<b>I. Breve evoluzione storica del riconoscimento dello Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea</b> .....	<b>1</b>
I.1. La sua apparizione nei trattati .....	3
I.2. Fattori che hanno contribuito, in seguito, all'evoluzione del concetto.....	5
I.2.1. La comunicazione della Commissione del 2014 .....	5
I.2.2. Le comunicazioni della Commissione del 2019.....	6
I.2.3. Quale base giuridica? Il regolamento sulla condizionalità (rinvio) .....	7
I.2.4. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto.....	8
I.2.5. Le prime tre relazioni annuali sullo Stato di diritto .....	9
I.2.6. Le iniziative assunte dalle istituzioni europee a seguito della presentazione delle prime tre relazioni annuali sullo Stato di diritto .....	11
I.2.7. La relazione annuale sullo Stato di diritto 2023.....	13
<b>II. Disposizioni contenute nei trattati e nelle fonti di diritto derivato</b> .....	<b>14</b>
II.1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea .....	14
II.2. Disposizioni contenute nei trattati .....	15
II.2.1. Gli articoli 2, 19, 21 e 49 TUE .....	15
II.2.2. La procedura prevista dall'art. 7 TUE in caso di violazione grave del principio dello Stato di diritto .....	16
II.3. Disposizioni nel diritto derivato.....	21
II.3.1. Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità .....	21
II.3.2. La decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022 .....	26
<b>III. La giurisprudenza più pertinente in materia</b> .....	<b>29</b>
III.1. Effettività della tutela giurisdizionale .....	30
III.1.1. La sentenza del 23 aprile 1986, <i>Les Verts</i> , causa 294/83.....	31
III.1.2. La sentenza del 5 ottobre 2015, <i>Schrems</i> , causa C-362/14 .....	32
III.2. Indipendenza del potere giurisdizionale.....	33
III.2.1. La sentenza del 27 febbraio 2018, <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i> , C-64/16.....	34
III.2.2. La sentenza del 25 luglio 2018, <i>Minister for Justice and Equality c. LM</i> , C-216/18 PPU.....	35
III.2.3. La sentenza del 20 aprile 2021, <i>Repubblika</i> , C-896/19.....	37
III.2.4. La sentenza del 18 maggio 2021, <i>Asociația «Forumul Judecătorilor din România»</i> , C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19.....	39
III.2.5. La sentenza del 15 luglio 2021, <i>Commissione c. Polonia</i> , C-791/19.....	40
III.2.6. La sentenza del 29 marzo 2022, <i>Getin Noble Bank</i> , C-132/20.....	42
III.2.7. La sentenza dell'11 maggio 2023, <i>Inspekția Judiciară</i> , C-817/21 .....	43
III.3. Legittimità del regime di condizionalità.....	44
III.3.1. La sentenza del 16 febbraio 2022, <i>Ungheria c. Parlamento e Consiglio</i> , C-156/21 .....	44
III.3.2. La sentenza del 16 febbraio 2022, <i>Polonia c. Parlamento e Consiglio</i> , C-157/21 .....	48
III.4. Violazione dello Stato di diritto: la sentenza del 5 giugno 2023, <i>Commissione c. Polonia</i> , C-204/21 .....	50

<b>IV. Lo “Stato di diritto” e le sue sfide</b> .....	<b>55</b>
IV.1. Lo “Stato di diritto”: un concetto non univoco?.....	55
IV.1.1. La tradizione dottrinale nell'origine della nozione nell'ordinamento dell'Unione europea .....	57
IV.1.2. Stato di diritto e diritto naturale.....	60
IV.1.3. Gli aggettivi dello Stato di diritto.....	61
IV.1.3.1 Sociale .....	61
IV.1.3.2 Democratico .....	61
IV.1.3.3 Repubblicano .....	62
IV.1.3.4 Costituzionale.....	62
IV.1.3.5 Altri aggettivi .....	62
IV.2. Contenuto: elementi già acquisiti .....	62
IV.2.1. Principio di legalità.....	63
IV.2.2. Principio della certezza del diritto .....	63
IV.2.3. Principio della tutela giurisdizionale effettiva.....	64
IV.2.4. Principio della separazione dei poteri.....	64
IV.2.5. Principio della gerarchia delle norme .....	64
IV.2.6. Diritti fondamentali.....	65
IV.2.6.1 Uguaglianza e non discriminazione.....	65
IV.2.6.2 Libertà di espressione e di informazione.....	68
IV.2.7. Altri principi .....	69
IV.2.7.1 Principio della pubblicità del diritto.....	69
IV.2.7.2 Principio della non retroattività delle leggi .....	69
IV.3. Contenuto: elementi che potrebbero essere inclusi in futuro.....	69
IV.3.1. Nuovi diritti fondamentali? .....	70
IV.3.2. Altri .....	70
IV.4. Meccanismi per la protezione dello Stato di diritto.....	70
IV.4.1. Controllo di legittimità delle norme .....	70
IV.4.1.1 Il ricorso in annullamento .....	71
IV.4.1.2 Il ricorso in carenza .....	72
IV.4.1.3 L'articolo 269 TFUE .....	72
IV.4.1.4 La questione pregiudiziale sulla validità dei atti .....	72
IV.4.2. Conflitti tra le istituzioni dell'Unione europea o tra Stati membri .....	73
IV.4.2.1 Conflitti tra istituzioni .....	73
IV.4.2.2 Conflitti tra Stati membri.....	73
IV.4.3. Ricorso per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e altri ricorsi a disposizione dei singoli individui.....	75
IV.4.4. Indipendenza degli organi di controllo .....	75
IV.4.4.1 Organi giurisdizionali.....	75
IV.4.4.2 Pubblico ministero .....	76
IV.4.4.3 Corte dei conti.....	76
IV.5. Considerazioni dell'autore dello studio .....	77
IV.6. Sfide per lo Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea .....	78
<b>V. Conclusioni</b> .....	<b>80</b>
<b>Elenco degli atti giuridici e degli altri atti citati</b> .....	<b>82</b>
<b>Elenco delle sentenze citate</b> .....	<b>84</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>86</b>
<b>Elenco dei siti web consultati</b> .....	<b>91</b>
<b>Elenco di pubblicazioni della Biblioteca di diritto comparato</b> .....	<b>93</b>

## Indice dei riquadri

<b>RIQUADRO 1</b> .....	<b>1</b>
Trattato istitutivo della Comunità economica europea - Articoli 164 e 173 .....	1
<b>RIQUADRO 2</b> .....	<b>1</b>
Trattato di Maastricht - Articoli 130 U e J.1 .....	1
<b>RIQUADRO 3</b> .....	<b>3</b>
Trattato di Amsterdam – Articolo 1 .....	3
<b>RIQUADRO 4</b> .....	<b>4</b>
Trattato di Nizza – Articolo 1 .....	4
<b>RIQUADRO 5</b> .....	<b>14</b>
Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Preambolo e articoli 47 e 52 .....	14
<b>RIQUADRO 6</b> .....	<b>15</b>
Trattato sull’Unione europea, articoli 2, 19, 21 e 49 .....	15
<b>RIQUADRO 7</b> .....	<b>17</b>
Trattato sull’Unione europea – Articolo 7 .....	17
<b>RIQUADRO 8</b> .....	<b>18</b>
Trattato sul funzionamento dell’Unione europea – Articoli 269 e 354 .....	18
<b>RIQUADRO 9</b> .....	<b>23</b>
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerando 3, 6, 7, 11-12 14-16 e artt. 2-4 e 6 .....	23
<b>RIQUADRO 10</b> .....	<b>28</b>
Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022 .....	28
<b>RIQUADRO 11</b> .....	<b>31</b>
Sentenza del 23 aprile 1986, Parti écologiste “Les Verts”, causa 294/83 .....	31
<b>RIQUADRO 12</b> .....	<b>33</b>
Sentenza del 5 ottobre 2015, <i>Schrems</i> , causa C-362/14 .....	33
<b>RIQUADRO 13</b> .....	<b>34</b>
Sentenza del 27 febbraio 2018, <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i> , C-64/16 .....	34
<b>RIQUADRO 14</b> .....	<b>36</b>
Sentenza della Corte del 25 luglio 2018, <i>Minister for Justice and Equality</i> , C 216/18 PPU .....	36
<b>RIQUADRO 15</b> .....	<b>38</b>
Sentenza del 20 aprile 2021, <i>Repubblika</i> , causa C-896/19 .....	38
<b>RIQUADRO 16</b> .....	<b>40</b>
Sentenza del 18 maggio 2021, <i>Asociația «Forumul Judecătorilor din România»</i> , C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19 .....	40
<b>RIQUADRO 17</b> .....	<b>41</b>
Sentenza del 15 luglio 2021, <i>Commissione c. Polonia</i> , C-791/19 .....	41
<b>RIQUADRO 18</b> .....	<b>43</b>
Sentenza del 29 marzo 2022, <i>Getin Noble Bank</i> , C-132/20 .....	43
<b>RIQUADRO 19</b> .....	<b>44</b>
Sentenza dell’11 maggio 2023, <i>Inspekția Judiciară</i> , C-817/21 .....	44
<b>RIQUADRO 20</b> .....	<b>48</b>
Sentenza del 16 febbraio 2022, <i>Ungheria c. Parlamento e Consiglio</i> , C 156/21 .....	48

<b>RIQUADRO 21</b> .....	<b>49</b>	
Sentenza dell'16 febbraio 2022, <i>Polonia c. Parlamento e Consiglio</i> , C-157/21 .....		49
<b>RIQUADRO 22</b> .....	<b>53</b>	
Conclusioni dell'avvocato generale Collins nella causa <i>Commissione c. Polonia</i> ,		
C-204/21 .....		53
<b>RIQUADRO 23</b> .....	<b>54</b>	
Sentenza del 5 giugno 2023, <i>Commissione c. Polonia</i> , C-204/21 .....		54
<b>RIQUADRO 24</b> .....	<b>76</b>	
Art. 6 Regolamento istitutivo della Procura europea .....		76



## Elenco delle abbreviazioni utilizzate

<b>al.</b>	Altri
<b>art.</b>	Articolo
<b>c.</b>	Contro
<b>cap.</b>	Capitolo
<b>Carta</b>	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
<b>c.d.</b>	Cosiddetto/a/i/e
<b>CEDU</b>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<b>CEEA</b>	Comunità europea dell'energia atomica
<b>CEE</b>	Comunità economica europea
<b>cfr.</b>	Confronta
<b>CGUE</b>	Corte di giustizia dell'Unione europea
<b>cit.</b>	Citato/a
<b>Corte EDU</b>	Corte europea dei diritti dell'uomo
<b>e.g.</b>	Ad esempio ( <i>Exempli gratia</i> )
<b>FRA</b>	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
<b>GUCE</b>	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
<b>GUUE</b>	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
<b>i.e.</b>	Cioè ( <i>Id est</i> )
<b>lett.</b>	Lettera
<b>LGBTIQ</b>	Lesbica, Gay, Bisessuale, Transgender, Intersessuale e Queer
<b>n.</b>	Numero
<b>NdE</b>	Nota dell'editore
<b>nn.</b>	Numeri
<b>par.</b>	Paragrafo
<b>parr.</b>	Paragrafi
<b>PE</b>	Parlamento europeo
<b>p.</b>	Pagina
<b>pp.</b>	Pagine
<b>Protocollo</b>	Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea
<b>RAA</b>	Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea
<b>s.m.i.</b>	Successive modifiche e integrazioni

<b>Spiegazioni</b>	Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali
<b>ss.</b>	Seguenti
<b>Statuto</b>	Statuto dei funzionari dell'Unione europea
<b>TCEE</b>	Trattato istitutivo della Comunità economica europea
<b>TFUE</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>TUE</b>	Trattato sull'Unione europea
<b>UE</b>	Unione europea
<b>v.</b>	Vedi

## Sommario

Lo studio illustrerà preliminarmente le tappe del percorso evolutivo che hanno portato a sancire nel trattato istitutivo dell'Unione europea il rispetto dello Stato di diritto\* come valore su cui si fonda l'Unione europea.

Verrà successivamente evidenziato come il principio dello Stato di diritto venga richiamato da una serie di fonti di diritto derivato (regolamenti e direttive) nonché nei documenti adottati dalle istituzioni, con particolare riguardo alle comunicazioni ed ai rapporti della Commissione, finalizzati a garantire che tutte le istituzioni pubbliche agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

Particolare attenzione sarà dedicata al meccanismo europeo per lo Stato di diritto nonché alla procedura prevista dall'art. 7 del TUE in caso di violazione grave del principio dello Stato di diritto, evidenziando sia gli strumenti preventivi sia gli strumenti repressivi di cui l'Unione può avvalersi per assicurare il rispetto dello Stato di diritto; nonché alla rilevanza che allo Stato di diritto viene attribuita nel c.d. regolamento sulla condizionalità, sottolineando l'importanza che il rispetto del principio dello Stato di diritto riveste anche ai fini di assicurare la protezione del bilancio e la sana gestione delle risorse finanziarie dell'Unione.

\* NdE: in questa serie sul **Stato di diritto** v. anche:

- **Argentina** : DÍAZ RICCI, S. : [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XV y 199 pp., referencia PE 745.675;
- **Belgio**: BEHRENDT, C.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2023, XII et 116 pp., référence PE 745.680 ;
- **Canada**: ZHOU, H.-R. : [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, IX et 113 pp., référence PE 745.678;
- **Consiglio d'Europa**: ZILLER, J.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2023, X et 138 pp., référence PE 745.673;
- **Francia**: PONTTHOREAU, M.-C.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2023, IX et 119 pp., référence PE 745.676;
- **Germania**: REIMER, F.: [Der Rechtsstaat, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), März 2023, XVI und 149 S., Referenz PE 745.674;
- **Messico**: FERRER MAC-GREGOR POISOT, E. : [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XIV y 161 pp., referencia PE 745.683;
- **Spagna**: GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril de 2023, XIV y 157 pp., referencia PE 745.677;
- **Stati Uniti**: PRICE, A. L.: [The rule of law, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2023, X and 121 pp., reference PE 754.681;
- **Svizzera**: HERTIG RANDALL, M. : [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, XII et 183 pp., référence PE 745.684;

Un'altra parte dello studio sarà dedicata all'analisi delle principali pronunce giurisprudenziali che hanno visto più volte le Corte di giustizia investita, in sede di rinvio pregiudiziale, di questioni interpretative attinenti alla asserita violazione del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, e a come i giudici di Lussemburgo abbiano elaborato una serie di criteri che, offrendo una sorta di cartina di tornasole, consentono oggi, nella maggior parte dei casi, di valutare se gli Stati membri siano o meno rispettosi di tale principio.

Nonostante siano stati ormai individuati e definiti numerosi indici rivelatori del mancato rispetto dello Stato di diritto, vedremo tuttavia come la nozione di Stato di diritto non possa ancora ritenersi univoca e sia soggetta ad un'interpretazione evolutiva delle singole componenti in cui esso si articola.

Ciò vale senz'altro per i principi di legalità e di certezza del diritto, correlati alla trasparenza e alla democraticità dei processi legislativi e decisionali ma richiede altresì un'attenta valutazione con riferimento ai meccanismi posti in essere sia dall'Unione europea sia dagli Stati membri per assicurare la tutela del pluralismo e, più in generale, la tutela dei valori democratici, nonché dei diritti fondamentali dell'individuo così come sanciti dagli strumenti internazionali e, per quanto riguarda l'Unione dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'analisi svolta metterà poi in luce come particolare rilievo al fine di considerare la condotta degli Stati membri nel rispettare gli obblighi loro derivanti dall'appartenenza all'Unione europea per quanto attiene al rispetto del principio dello Stato di diritto, assume il rispetto del principio della separazione dei poteri, soprattutto in relazione al divieto di arbitrarietà e di ingerenza del potere esecutivo nei confronti degli altri poteri dello Stato, con particolare attenzione agli strumenti di garanzia posti in essere a tutela dell'indipendenza della magistratura, al rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva e dell'accesso alla giustizia, che si richiede dover essere amministrata da parte di organi giurisdizionali indipendenti ed imparziali.

In conclusione, verranno svolte alcune considerazioni di sintesi, dalle quali emergerà come gli strumenti di cui l'Unione europea si avvale per promuovere ed assicurare il rispetto dello Stato di diritto non solo da parte degli Stati membri, ma anche da parte delle istituzioni e degli organismi in cui l'Unione europea si articola, siano meritevoli di ulteriori affinamenti e auspicabile riconsiderazione al fine di rendere il sistema di tutele approntato più evoluto, incisivo ed efficace.

## I. Breve evoluzione storica del riconoscimento dello Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

Per un esplicito riferimento allo Stato di diritto nei trattati dell'Unione europea bisognerà attendere il trattato di Maastricht del 1992, nulla rinvenendosi al riguardo né nei trattati di Parigi del 1951 e di Roma del 1957, né nei trattati che hanno determinato la successiva adesione del Regno Unito, della Repubblica d'Irlanda e della Danimarca (1972), della Grecia (1979), della Spagna e del Portogallo (1985) né nell'atto unico europeo (1986).

Per contro, è stato da molti correttamente rilevato come un primo indiretto richiamo allo Stato di diritto possa già rinvenirsi nelle disposizioni del [Trattato di Roma](#) che attribuisce alla Corte di giustizia la competenza ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato ([art. 164 TCEE](#)), sancendo altresì il principio del controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni ([art. 173 TCEE](#)).

### RIQUADRO 1

#### **Trattato istitutivo della Comunità economica europea - Articoli 164 e 173**

##### **Articolo 164**

*La Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato.*

##### **Articolo 173**

*La Corte di Giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri. (...)*

Sarà tuttavia solo 35 anni dopo la firma del Trattato di Roma che, nel preambolo del [Trattato di Maastricht](#), i rappresentanti degli allora dodici Stati membri contraenti affermeranno "il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto".

Nel testo del trattato, tuttavia, il richiamo al rispetto dello Stato di diritto assume prevalentemente rilevanza esterna, rappresentando uno dei valori che l'Unione europea si impegna a promuovere e consolidare nella cooperazione con Stati terzi e, più in generale, nelle relazioni internazionali.

In particolare, l'[art. 130 U del Trattato di Maastricht](#) prevede che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo contribuisce all'obiettivo generale dello sviluppo e del consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, mentre l'art. J.1, con disposizione testualmente sovrapponibile, individua fra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

### RIQUADRO 2

#### **Trattato di Maastricht - Articoli 130 U e J.1**

##### **Articolo 130 U**

*1. La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo (...)*

2. (...) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato.

**Articolo J.1**

(...)

2. Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune sono i seguenti:

(...)

- sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Successivamente, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 1993, verrà stabilito per la prima volta che, fra i criteri politici, economici e attinenti all'*acquis* che devono essere soddisfatti in vista dell'adesione vi è il rispetto dello Stato di diritto (c.d. "Criteri di Copenaghen").

Lo Stato di diritto diviene così una sorta di cartina di tornasole, facente parte dell'*acquis* comunitario<sup>1</sup>, per valutare il tasso di democraticità dei paesi candidati all'adesione all'epoca alla Comunità e oggi all'Unione europea.

Nei rapporti con gli Stati terzi, il ricorso alla condizionalità connessa allo Stato di diritto diventa così uno strumento di politica estera che risponde ad una precisa strategia dell'Unione, volta ad incentivare il rispetto dei diritti umani nonché a perseguire gli ulteriori obiettivi dell'azione esterna, quali il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e delle minoranze.

Da allora in poi, il riferimento allo Stato di diritto troverà esplicita menzione nei pareri resi dalla Commissione sui trattati di adesione.

Segnatamente, nel [parere della Commissione del 19 aprile 1994](#) relativo alle domande di adesione all'Unione europea della Repubblica d'Austria, del Regno di Svezia, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Norvegia (94/C 241/01), si afferma che: "*considerando che i principi della libertà e della democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e lo Stato di diritto appartengono al retaggio comune dei popoli degli Stati uniti dall'Unione europea e costituiscono pertanto elementi fondamentali dell'adesione all'Unione stessa*".

Il [parere della Commissione del 19 febbraio 2003](#) relativo alle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica ceca, dall'Estonia, da Cipro, dalla Lettonia, dalla Lituania, dall'Ungheria, da Malta, dalla Polonia, dalla Slovenia e dalla Slovacchia, richiama nei considerando i criteri di Copenaghen e che hanno guidato il processo di adesione.

I criteri politici richiedono agli Stati candidati di assicurare la stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze; si tratta di principi costituzionali che sono sanciti dal trattato sull'Unione europea e sono stati ribaditi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Identica formulazione potrà rinvenirsi nel [parere della Commissione del 22 febbraio 2005](#) sulle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, nonché, da ultimo, nel [parere della Commissione del 12 ottobre 2011](#) sulla domanda di adesione all'Unione europea della Repubblica di Croazia.

---

<sup>1</sup> Il termine *acquis* appare di difficile traduzione in lingua italiana, indicando l'insieme dei diritti, degli obblighi e degli obiettivi che vincolano l'Unione e gli Stati membri e che devono essere accettati, condivisi e rispettati dagli Stati candidati all'adesione.

Da segnalare ulteriormente come, nel contesto delle numerose decisioni adottate in occasione dell'adesione di nuovi Stati membri, si faccia esplicito riferimento allo Stato di diritto.

Valga per tutti, a titolo esemplificativo il riferimento contenuto nel primo considerando della [decisione della Commissione 2006/928/CE del 13 dicembre 2006](#), ove si afferma che: "L'Unione europea è fondata sullo Stato di diritto, un principio comune a tutti gli Stati membri".

## I.1. La sua apparizione nei trattati

Allo Stato di diritto viene per la prima volta riconosciuto il valore di principio su cui si fonda l'Unione europea nel 1997, con un modifica introdotta dal [Trattato di Amsterdam](#) all'articolo F del Trattato di Maastricht.

È importante sottolineare come il Trattato di Amsterdam introduca anche un meccanismo sanzionatorio in caso di violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi sanciti dall'art. F, incluso quindi lo Stato di diritto che, se constatata, consente al Consiglio di sospendere i diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione del trattato, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio.

### RIQUADRO 3

#### Trattato di Amsterdam – Articolo 1

*Il trattato sull'Unione europea è modificato in base alle disposizioni del presente articolo.*

(...)

8) *L'articolo F è modificato come segue:*

*a) il paragrafo 1 è sostituito dal testo seguente:*

*"1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri."*

(...)

9) *Alla fine del titolo I è inserito il seguente articolo:*

*«Articolo F.1*

*1. Il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'articolo F, paragrafo 1, dopo aver invitato il governo dello Stato membro in questione a presentare osservazioni.*

*2. Qualora sia stata effettuata una siffatta constatazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere, alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione del presente trattato, 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 dal presente trattato.*

(...)

Sarà solo con il [Trattato di Nizza](#) del 2001 che, anche in considerazione delle preoccupazioni generate dal caso Haider in Austria<sup>2</sup>, al meccanismo sanzionatorio introdotto dall'art. F.1 del Trattato di Maastricht (rinumerato come articolo 7 nella versione consolidata) verrà affiancato uno strumento di azione preventiva meccanismo di azione preventiva attivabile in caso di rischio di grave dei suddetti principi.

## RIQUADRO 4

**Trattato di Nizza – Articolo 1**

*Il trattato sull'Unione europea è modificato in base alle disposizioni del presente articolo.*

*1) L'articolo 7 è sostituito dal seguente:*

*“Articolo 7*

*1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e rivolgergli le appropriate raccomandazioni. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e, deliberando secondo la medesima procedura, può chiedere a delle personalità indipendenti di presentare entro un termine ragionevole un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione.*

*Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.”*

Come vedremo nel capitolo II, il richiamo al valore dello Stato di diritto troverà in seguito piena ed inequivoca affermazione nell'articolo 2 del [Trattato sull'Unione europea](#), così come modificato dal [Trattato di Lisbona](#).

Un richiamo allo Stato di diritto, con previsione di rango “costituzionale”, si trova poi nel preambolo della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), che riconosce lo Stato di diritto come valore fondante dell'Unione.

<sup>2</sup> Il riferimento va al c.d. caso *Haider*, leader austriaco del partito FPÖ (Partito austriaco delle libertà) che, nel corso della campagna elettorale del 1999 e prima della partecipazione del suo partito al governo presieduto da Wolfgang Schüssel, si era distinto per aver pronunciato discorsi improntati ad ideologie ultranazionaliste e xenofobe. In quel frangente, la presidenza (portoghese) di turno del Consiglio preannunciò in data 31 gennaio 2000 a nome dei quattordici paesi allora membri dell'UE l'adozione di una serie di misure di ordine essenzialmente politico e diplomatico cui sarebbe andata incontro l'Austria nel caso in cui si fosse formato un governo di coalizione con il partito di Haider. Si trattava di un'iniziativa senza precedenti intrapresa al di fuori della procedura istituzionalmente prevista dai trattati per la violazione dei valori fondanti dell'Unione e che arrivata quasi al punto di rottura, si risolse in seguito al rapporto dei tre saggi nominati dal Consiglio (l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari, l'ex ministro degli esteri spagnolo Marcelino Ortega e l'esperto di diritto internazionale Jochen Frowein) che concluse la vicenda sancendo che l'Austria non aveva violato i valori europei e che il governo austriaco, pur in presenza di una formazione (FPOE) definita “partito populista di destra con elementi radicali”, era impegnato a perseguire una politica di lotta contro il razzismo, l'antisemitismo, la discriminazione e la xenofobia. Di conseguenza, dovevano essere revocate, così come avvenne il 12 settembre 2000, le sanzioni contro l'Austria anche per evitare effetti controproducenti da parte dell'opinione pubblica nei confronti dell'UE. Il rapporto dei tre saggi suggeriva, inoltre, di formalizzare una procedura di allarme preventivo poi recepita prima nel Trattato di Nizza e, successivamente, nel Trattato di Lisbona che ha eliminato l'eventuale richiesta a personalità indipendenti di un rapporto sulla situazione dello Stato membro prima che il Consiglio proceda alla constatazione dell'esistenza dell'evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione.



## I.2. Fattori che hanno contribuito, in seguito, all'evoluzione del concetto

### I.2.1. La comunicazione della Commissione del 2014

Un punto di svolta nell'affermazione del principio dello Stato di diritto e nella definizione del suo significato e della sua portata è successivamente segnato dall'adozione della [Comunicazione dell'11 marzo 2014, COM\(2014\) 158 final](#), nel contesto della quale la Commissione delinea il nuovo quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto<sup>3</sup>.

Sulle ragioni per cui si è resa necessaria l'istituzione di un nuovo quadro, la Commissione precisa che qualora i meccanismi istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto cessassero di funzionare in modo efficace ciò rappresenterebbe una minaccia sistemica allo Stato di diritto e, di conseguenza, al funzionamento dell'Unione europea come spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.

Al verificarsi di tali situazioni è necessario che l'Unione europea intervenga al fine di tutelare lo Stato di diritto in quanto valore comune dell'Unione.

Solenne ed inequivoco in tale contesto il paragrafo in cui la Commissione afferma che *“il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali: non può esistere democrazia e rispetto dei diritti fondamentali senza rispetto dello Stato di diritto, e viceversa. I diritti fondamentali sono effettivi solo se sono azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale. La democrazia è tutelata se la funzione fondamentale della magistratura, comprese le corti costituzionali, può garantire la libertà di espressione e di associazione e il rispetto delle norme che disciplinano il processo politico ed elettorale”*.

Nell'allegato I alla Comunicazione, recependo l'indirizzo interpretativo elaborato in sede giurisprudenziale dalla Corte di giustizia (v. *infra*, le sentenze citate nel capitolo III), la Commissione sottolinea poi che lo Stato di diritto deve ritenersi fonte dei seguenti principi applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione: principio di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitarietà del potere esecutivo, controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, principio di separazione dei poteri, principio di uguaglianza davanti alla legge.

Per quanto attiene alle modalità operative, la Comunicazione prevede tre fasi procedurali che si articolano, rispettivamente, nella valutazione obiettiva ed approfondita della situazione da parte della Commissione, seguita dall'adozione di una raccomandazione rivolta dalla Commissione allo Stato membro e dalla verifica, sempre da parte della Commissione, del seguito che lo Stato membro interessato ha dato alla raccomandazione che gli è stata rivolta.

La procedura, a carattere precontenzioso, si fonda in altri termini sulla ricerca di una soluzione che possa scaturire dal dialogo con lo Stato membro in questione, a seguito di una valutazione obiettiva e approfondita della situazione da parte della Commissione e l'indicazione delle rapide azioni concrete che lo Stato membro interessato deve tempestivamente adottare affinché non si verifichi una “minaccia sistemica” allo Stato di diritto che possa trasformarsi in “evidente rischio di violazione grave”, rendendo necessario il ricorso ai meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE, che verranno illustrati in prosieguo di trattazione<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 final, 11 marzo 2014.

<sup>4</sup> V., *infra*, cap. II.2.2.

Per “minaccia sistemica” si intende una situazione che mette in pericolo l’ordinamento politico e costituzionale di uno Stato membro, compromettendone sistematicamente l’integrità, la stabilità o il corretto funzionamento delle istituzioni e dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale che garantiscano lo Stato di diritto.

Ai fini della valutazione dello *status quo*, la Comunicazione precisa che la Commissione debba raccogliere ed esaminare tutte le informazioni utili, avvalendosi di tutte le fonti disponibili, con particolare considerazione per le indicazioni provenienti dagli organi del Consiglio d’Europa e dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, al fine di verificare la presenza di chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto.

Qualora, ad esito di tale valutazione, la Commissione ritenga che si sia effettivamente configurata una situazione di minaccia sistemica allo Stato di diritto, la Commissione avvia il dialogo con lo Stato membro interessato e, a seguito di interlocuzioni e contatti preliminari, formula un “parere sullo Stato di diritto”, nel contesto del quale motiva le proprie preoccupazioni, dando allo Stato la possibilità di controdedurre rispetto ai rilievi in esso contenuti.

È sempre la Comunicazione a precisare che durante questa fase della procedura, la Commissione darà notizia pubblica dell’avvio della valutazione e dell’invio del parere, ma di norma manterrà la riservatezza sul contenuto dei contatti con lo Stato membro in questione, al fine di agevolare una soluzione rapida.

Alla prima fase di valutazione e sempre che la questione non venga risolta in maniera soddisfacente a seguito della formulazione del parere, la Commissione, dopo aver accertato che esistono prove oggettive di una minaccia sistemica allo Stato di diritto e che lo Stato interessato non ha adottato le misure necessarie a porvi rimedio, invierà allo Stato membro una “raccomandazione sullo Stato di diritto” indicando chiaramente i motivi della sua preoccupazione e sollecitando lo Stato membro interessato a risolvere i problemi individuati mediante l’adozione delle misure opportune entro un termine assegnato, comunicando i provvedimenti adottati a tal fine.

La Comunicazione dispone che la Commissione renda pubblica la notizia dell’invio della raccomandazione, di cui dovrà essere reso noto il contenuto essenziale.

La terza e ultima fase della procedura prevede che la Commissione accerti se e in che misura lo Stato interessato ha dato seguito alle misure sollecitate per porre fine alla minaccia di violazione sistemica dello Stato di diritto.

Qualora la Commissione ritenga che lo Stato membro abbia omissso di adottare misure idonee ovvero non abbia posto in essere gli strumenti necessari per risolvere la situazione, la Commissione, dopo ulteriori interlocuzioni con lo Stato interessato, potrà valutare se ricorrere all’[art. 7 del TUE](#), avviando una delle due procedure illustrate nel capitolo successivo.

La Comunicazione prevede infine che Il Parlamento europeo e il Consiglio vengano regolarmente ed esaurientemente informati sui progressi compiuti in ognuna delle fasi.

### **I.2.2. Le comunicazioni della Commissione del 2019**

Con due successive, distinte comunicazioni, la Commissione nel 2019 ribadisce come lo Stato di diritto rappresenti uno dei valori condivisi dagli Stati membri su cui si fonda l’Unione europea.

Nella prima [Comunicazione del 3 aprile 2019](#)<sup>5</sup> la Commissione rileva come una mancata adeguata tutela dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri porti ad incrinare 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"*.

Si afferma poi come le carenze dello Stato di diritto siano in grado di determinare significative ripercussioni anche sull'economia, sottolineando inoltre come l'efficacia del sistema giudiziario e un robusto impianto anticorruptivo sia fondamentale per il buon funzionamento dell'attività di impresa e per la solidità della finanza pubblica.

Ancora più incisive le considerazioni che la Commissione svolge successivamente nella [Comunicazione del 17 luglio 2019](#)<sup>6</sup>.

Nel contesto della Comunicazione di luglio, la Commissione afferma – con qualche eccesso di ottimismo - che lo Stato di diritto è un principio consolidato e ben definito nel suo significato essenziale.

Viene inoltre precisato come tale significato essenziale, nonostante le diverse identità nazionali e i diversi ordinamenti e tradizioni giuridiche che l'Unione è tenuta a rispettare, è lo stesso in tutti gli Stati membri.

Principio su cui si fonda lo Stato di diritto – è sempre la Commissione ad affermarlo – è la garanzia che tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

Si sottolinea poi come lo Stato di diritto debba ritenersi la condizione essenziale per garantire la parità di trattamento di fronte alla legge e la difesa dei diritti individuali, per prevenire gli abusi di potere da parte delle autorità pubbliche e per assicurare che chi partecipa al processo decisionale risponda del proprio operato.

Il rispetto per lo Stato di diritto – prosegue la Commissione – è anche fondamentale ai fini della fiducia dei cittadini verso le pubbliche istituzioni, rilevando come, in assenza di tale fiducia, le società democratiche non possano funzionare.

### **1.2.3. Quale base giuridica? Il regolamento sulla condizionalità (rinvio)**

Fra le principali difficoltà incontrate dall'Unione europea nell'introdurre una disciplina che attuasse il principio dello Stato di diritto va senz'altro annoverato il tema dell'individuazione – e ancor prima – dell'esistenza della base giuridica sulla quale fondare una fonte di diritto derivato.

Non essendo l'Unione europea un ordinamento giuridico statale, si è dubitato della competenza dell'Unione a introdurre norme volte a disciplinare lo "Stato" di diritto.

Come vedremo nel secondo capitolo, il problema è stato peraltro risolto – o forse, almeno in parte, aggirato – affrontandolo sotto il profilo del rispetto dei principi dello Stato di diritto, ai fini della protezione del bilancio dell'Unione, come condizione perché gli Stati possano fruire dei finanziamenti dell'Unione, attraverso l'adozione del [Regolamento \(UE, Euratom\)](#)

---

<sup>5</sup> 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*, COM(2019) 163 final, 3 aprile 2019.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, COM(2019) 343 final, 17 luglio 2019.

[2020/2092 del 16 dicembre 2020](#), altrimenti noto, proprio per questo motivo, come regolamento sulla condizionalità.

Nelle conclusioni del 21 luglio 2020 il Consiglio europeo aveva infatti affermato che gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei trattati, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE. Ha inoltre sottolineato l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e l'importanza del rispetto dello Stato di diritto.

Come è stato correttamente sottolineato, l'elemento di novità insito nel Regolamento 2020/2092 consiste nel riconoscimento – nell'ambito delle relazioni interne tra Paesi membri – di una correlazione tra i valori dello Stato di diritto e la protezione delle politiche di bilancio dell'UE, nel senso che il mancato rispetto dei primi è idoneo a compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e perciò i suoi interessi finanziari.

Ciò significa che il rispetto dello Stato di diritto e degli altri valori enunciati nell'[art. 2 del TUE](#) è una condizione affinché gli Stati membri ottengano fondi dell'UE, poiché è possibile trattenere denaro da paesi in cui accertate violazioni dello Stato di diritto compromettono la gestione dei fondi dell'UE.

#### **1.2.4. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto**

Fra le iniziative più recenti assunte per assicurare il puntuale rispetto dello Stato di diritto, vi è quella nota come meccanismo europeo per lo Stato di diritto.

Come enfatizzato dalla Commissione, il meccanismo europeo per lo Stato di diritto è uno strumento preventivo volto a promuovere lo Stato di diritto e a evitare l'insorgere o l'aggravarsi di eventuali problematiche.

Obiettivo dichiarato del meccanismo europeo per lo Stato di diritto è quello di promuovere la collaborazione interistituzionale e incoraggiare tutte le istituzioni dell'Unione a contribuire nell'ambito dei rispettivi ruoli istituzionali.

Fin dal 2016 il Parlamento europeo ha chiesto uno strumento globale e preventivo in materia di Stato di diritto, che operasse quale meccanismo in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Tale posizione verrà successivamente rafforzata con la [risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali](#) dell'UE, basato su un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio dell'UE e la Commissione.

Tale meccanismo prevede una procedura di dialogo annuale tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate, sullo Stato di diritto.

Lo strumento utilizzato per perseguire la promozione dello Stato di diritto è la relazione annuale sullo Stato di diritto.

La pubblicazione della relazione sullo Stato di diritto e i lavori preparatori con gli Stati membri si svolgono ogni anno nell'ambito del meccanismo e servono da base per le discussioni nell'UE e per prevenire l'insorgere o l'aggravarsi di eventuali problematiche.

Per contribuire alla messa a punto del meccanismo, discuterne la metodologia e fungere da canale di comunicazione permanente tra gli Stati membri è stata inoltre istituita una rete per lo Stato di diritto costituita dai punti di contatto per lo Stato di diritto designati da ciascuno Stato membro.

Come osservato dalla Commissione, gli Stati membri hanno mostrato un chiaro interesse a condividere gli sviluppi e le migliori pratiche e a contribuire alla prevenzione dei problemi in maniera inclusiva e costruttiva.

### **I.2.5. Le prime tre relazioni annuali sullo Stato di diritto**

E' con la [relazione sullo Stato di diritto 2020](#) che si avvia il meccanismo europeo per lo Stato di diritto.

La relazione attinge le proprie informazioni da un articolato sistema di fonti provenienti da amministrazione nazionali, agenzie dell'Unione europea competenti alla tutela dei diritti fondamentali, organizzazioni internazionali, portatori di interesse e organismi della società civile.

La relazione si articola in una [comunicazione di sintesi sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#)<sup>7</sup>, corredata da 27 schede denominate capitoli, che ne costituiscono parte integrante, redatte in stretta collaborazione con gli Stati membri, che illustrano la situazione dello Stato di diritto in ciascuno dei 27 Stati membri.

Come precisato nella [metodologia applicabile per la predisposizione della relazione annuale sullo Stato di diritto](#)<sup>8</sup>, il ciclo annuale di valutazione ha per oggetto, principalmente, i 4 settori che incidono direttamente sul rispetto dello Stato di diritto: a) i sistemi giudiziari; b) il quadro anticorruzione; c) il pluralismo e la libertà dei media; d) le altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.

La relazione, dopo aver fornito elementi informativi e fattuali di contesto in relazione a ciascuno dei quattro ambiti di indagine considerati, prospetta una valutazione qualitativa mettendo in luce sia gli sviluppi più significativi sia i profili di criticità.

Nella parte conclusiva della prima relazione sullo Stato di diritto, la Commissione osserva poi come Stati membri abbiano standard elevati in materia di Stato di diritto e vengano riconosciuti, anche a livello mondiale, per le loro buone pratiche nell'applicazione dei principi fondamentali dello Stato di diritto.

Nondimeno, la relazione riscontra anche situazioni problematiche evidenziando come in alcuni Stati membri l'indipendenza della magistratura sia sotto pressione, mentre in altri l'ordinamento giuridico non si sia dimostrato sufficientemente resiliente alla corruzione o, ancora, le minacce alla libertà e al pluralismo dei media mettano a repentaglio la responsabilità democratica o sia stato compromesso il bilanciamento dei poteri, presupposto fondamentale per garantire un sistema efficace e assicurare l'effettività della tutela dei diritti.

Alla prima relazione, fanno seguito la [relazione sullo Stato di diritto 2021](#)<sup>9</sup> e la [relazione sullo Stato di diritto 2022](#)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2020) 580 final, 30 settembre 2020.

<sup>8</sup> *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*. Il documento non è peraltro disponibile in lingua italiana.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2021) 700 final, 20 luglio 2021.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2022) 500 final, 13 luglio 2022.

Elemento di novità che caratterizza la relazione sullo Stato di diritto del 2022 e che, come anticipato dalla Commissione, caratterizzerà anche le relazioni degli anni successivi, è la presenza di un [allegato recante raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli Stati membri](#).

Obiettivo dichiarato delle raccomandazioni, come precisa la Commissione, quello di *“assistere gli Stati membri nei loro sforzi per portare avanti le riforme, incoraggiare gli sviluppi positivi e individuare, sulla base di un costante dialogo reciproco, gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme”*.

Un ulteriore elemento significativo che caratterizza la relazione del 2022 è insito nell’affermazione – che, per il carattere autoreferenziale, suona peraltro più come una dichiarazione di intenti – dell’innalzato livello di impegno della Commissione a favore dello Stato di diritto.

Per contro, non si può che condividere l’osservazione svolta nella relazione laddove si sottolinea come l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia abbia messo in luce l’importanza dei valori democratici, dei diritti umani e dello Stato di diritto e di come l’Unione europea sia chiamata a svolgere un ruolo particolare nella protezione di questi valori nel mondo, in alternativa ai modelli autoritari che violano il diritto internazionale e i diritti umani, con un rafforzato impegno sia sul piano interno che nelle relazioni internazionali.

Occorre infine ricordare il ruolo svolto dal Parlamento europeo con riferimento alle iniziative adottate a seguito della presentazione delle relazioni annuali da parte della Commissione.

Così, nella recente [risoluzione del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto 2021](#) della Commissione, il Parlamento europeo si è rammaricato del fatto che né la relazione 2020 né la relazione 2021 tengano pienamente conto dei valori di cui all’articolo 2 TUE relativi alla democrazia e ai diritti fondamentali, che subiscono immediate ripercussioni quando i paesi iniziano a regredire in materia di Stato di diritto, sottolineando il legame intrinseco fra lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali.

Particolare preoccupazione viene espressa riguardo alla persistente incapacità di alcuni Stati membri, fra cui l’Ungheria e la Polonia, di dare esecuzione alle sentenze nazionali, della CGUE e della CEDU, fenomeno che contribuisce all’erosione dello Stato di diritto.

Il Parlamento sottolinea al riguardo come la mancata esecuzione delle sentenze può comportare che le violazioni dei diritti umani siano lasciate prive di mezzi di ricorso, evidenziando come ciò possa creare nel pubblico la percezione che le sentenze possano essere ignorate, compromettendo così l’indipendenza della magistratura e la fiducia generale in un giudizio equo.

Fra gli ulteriori passaggi critici della risoluzione, quello in cui il Parlamento europeo esprime viva insoddisfazione, deplorando vivamente l’incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nelle procedure in corso di cui all’articolo 7, paragrafo 1, TUE, esortandolo ad affrontare i nuovi sviluppi che incidono sullo Stato di diritto e sottolineando come eventuali ulteriori ritardi in una tale azione equivarrebbero a una violazione del principio dello Stato di diritto da parte dello stesso Consiglio.

In prospettiva, il Parlamento esorta poi la Commissione a partecipare attivamente al dibattito pubblico a livello locale, regionale e nazionale, e a investire maggiormente nell’opera di sensibilizzazione ai valori dell’Unione sanciti dall’articolo 2 TUE e agli strumenti applicabili, compresa la relazione annuale, in particolare nei paesi in cui vi sono serie preoccupazioni.

Viene in tale contesto sottolineata l’importanza della comunicazione strategica per contrastare le narrazioni antidemocratiche e l’importanza di affrontare tali narrazioni

spiegando meglio le azioni dell'Unione, invitando a tal fine la Commissione a organizzare campagne di comunicazione sull'importanza del rispetto dello Stato di diritto.

La Commissione viene inoltre sollecitata ad avviare un programma dedicato che sostenga iniziative innovative con l'obiettivo di promuovere l'apprendimento formale, in particolare tra i professionisti del settore legale, come pure l'apprendimento informale in materia di Stato di diritto e istituzioni democratiche tra i cittadini dell'UE di tutte le età.

Il Parlamento auspica infine che anche il sistema di bilanciamento dei poteri all'interno dell'Unione venga sottoposto ad una valutazione indipendente, impegnandosi a tal fine a chiedere uno studio della Commissione di Venezia<sup>11</sup> sui principi fondamentali della democrazia nella governance dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la separazione dei poteri, la responsabilità e il sistema di bilanciamento dei poteri.

### **I.2.6. Le iniziative assunte dalle istituzioni europee a seguito della presentazione delle prime tre relazioni annuali sullo Stato di diritto**

A seguito della presentazione delle relazioni annuali, le istituzioni hanno intrapreso una serie di iniziative volte ad agevolare il confronto e a sensibilizzare gli Stati membri sulla necessità di porre in essere strumenti adeguati ad assicurare il rispetto dello Stato di diritto.

Discussioni orizzontali sugli sviluppi generali dello Stato di diritto sono state tenute nell'ambito delle riunioni del Consiglio "Affari generali" nel corso del 2021 e del 2022, mentre riunioni mirate su questioni relative allo Stato di diritto si sono svolte anche in sede di Consiglio "Giustizia".

Crescente l'attenzione alle tematiche connesse al rispetto del principio dello Stato di diritto che ha contraddistinto le iniziative assunte dal Parlamento europeo nel corso del biennio appena trascorso (2021-2022).

Con particolare riferimento ai quattro ambiti oggetto di valutazione nel contesto delle relazioni annuali presentate dalla Commissione, il Parlamento europeo ha adottato una serie di risoluzioni invitando la Commissione a considerare situazioni specifiche e a riferirne nella relazione annuale.

Per quanto concerne la libertà dei media occorre ricordare la [risoluzione adottata il 25 marzo 2020](#), nel contesto della quale il Parlamento europeo sottolinea l'importanza di contrastare la parzialità dei media, la mancanza di trasparenza istituzionale, l'incitamento all'odio e la disinformazione.

Il Parlamento rileva in particolare come tali situazioni vengano sempre più sfruttate a fini politici e come strumenti per accrescere la polarizzazione sociale, e come l'auspicato contrasto costituisca altresì un fattore essenziale per la difesa dello Stato di diritto e della democrazia nell'Unione europea.

Nella [risoluzione del 15 dicembre 2021](#), il Parlamento si occupa invece dell'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'Unione europea e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo.

---

<sup>11</sup> La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, organo consultivo del Consiglio d'Europa, istituita nel maggio 1990 e meglio nota come Commissione di Venezia, ha svolto un ruolo chiave nell'adozione di costituzioni conformi agli standard del patrimonio costituzionale europeo.



In tale contesto il Parlamento sottolinea come la criminalità organizzata rappresenti una grave minaccia alla democrazia e allo Stato di diritto e come la lotta alla corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata nelle economie legali sia fondamentale per garantire parità di trattamento di fronte alla legge, tutelare i diritti e il benessere dei cittadini, prevenire gli abusi e assicurare la responsabilità dei titolari di cariche pubbliche; reputa necessaria una risposta comune e coordinata da parte dell'UE e degli Stati membri.

Con una [risoluzione del 16 dicembre 2021](#) il Parlamento affronta poi il tema dei ritardi registrati in Slovenia per quanto riguarda la nomina dei procuratori europei, esprimendo preoccupazione per i poteri discrezionali attribuiti al Ministro della giustizia.

Come ancora ricordato nella relazione presentata dalla Commissione nel luglio del 2022, il Parlamento europeo ha poi istituito, nell'ambito della propria commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), uno specifico gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali che, oltre ad aver organizzato dibattiti specifici per paese, ha effettuato missioni di monitoraggio in numerosi Stati membri (tra questi Malta, Bulgaria, Slovacchia e Slovenia), approfondendo successivamente le relative risultanze in sede di discussione.

Numerose infine, come vedremo nel capitolo successivo, le risoluzioni attraverso le quali il Parlamento europeo, a partire dal 2021, ha sollecitato la Commissione ed il Consiglio ad intraprendere ulteriori azioni per rispondere alle preoccupazioni relative allo Stato di diritto in Polonia e in Ungheria.

Poi, con una [risoluzione del 10 marzo 2022](#), il Parlamento europeo si è rammaricato dell'incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nel far rispettare i valori dell'Unione nelle procedure in corso nei confronti della Polonia e dell'Ungheria.

Da ultimo, con la [risoluzione del 30 marzo 2023](#), il Parlamento europeo, formulando le proprie valutazioni sulla Relazione sullo Stato di diritto 2022, dopo aver ricordato come la Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>12</sup>, avesse chiaramente manifestato il desiderio che l'Unione europea "difenda sistematicamente lo Stato di diritto in tutti gli Stati membri", riafferma il proprio convincimento sulla opportunità di coinvolgere un gruppo di esperti indipendenti incaricati di fornire consulenza alle tre istituzioni, in stretta cooperazione con la l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

Sempre nel contesto della risoluzione citata, il Parlamento europeo ha poi sollecitato la ad invitare la FRA a fornire consulenza metodologica e a condurre una ricerca comparativa per aggiungere precisazioni in settori chiave della relazione annuale, in considerazione dei legami intrinseci tra i diritti fondamentali e lo Stato di diritto.

Il Parlamento europeo sottolinea inoltre il contributo rappresentato dalle relazioni annuali sullo Stato di diritto, potendo le stesse costituire lo sprone ad attivare ulteriori strumenti per meglio rispondere a minacce o violazioni dello Stato di diritto a livello nazionale.

Il Parlamento invita infine la Commissione a creare un legame diretto tra le relazioni annuali sullo Stato di diritto, le altre procedure e gli altri strumenti previsti dal trattato o da fonti di diritto derivato, nonché il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto, richiamando in

---

<sup>12</sup> La Conferenza sul futuro dell'Europa, iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, lanciata il 9 maggio 2021 con l'obiettivo di offrire uno spazio di discussione ai cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa, si è conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione della [relazione finale](#) ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Per ulteriori informazioni sui risultati della Conferenza e sul seguito dato ai suoi lavori, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/piu-info>.



particolare l'articolo 7 TUE, il quadro per lo Stato di diritto, le procedure d'infrazione, compresi i procedimenti accelerati, le domande di procedimento sommario dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea e i ricorsi riguardanti la mancata ottemperanza alle sentenze della CGUE, o ancora gli strumenti nell'ambito della legislazione finanziaria dell'Unione.

### **I.2.7. La relazione annuale sullo Stato di diritto 2023**

Il 5 luglio 2023 la Commissione ha presentato la quarta relazione annuale sullo Stato di diritto.

Un primo dato confortante che emerge dal documento porta ad evidenziare come il 65% delle raccomandazioni dell'anno formulate nella relazione dell'anno precedente abbia trovato, in tutto o in parte, riscontro.

Si tratta di un segnale positivo che rivela l'impegno posto in essere dagli Stati membri nel correggere i profili di criticità precedentemente rilevati, soprattutto per quanto riguarda il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura, l'efficienza e la qualità della giustizia, la lotta alla corruzione, la sicurezza e le condizioni di lavoro dei giornalisti, la qualità dei processi legislativi e la tutela dei diritti fondamentali.

Anche l'ultima relazione, nel cui contesto continuano in ogni caso a evidenziarsi problemi di natura sistemica che permangono in alcuni Stati membri, affronta l'analisi del rispetto dello Stato di diritto attraverso gli ormai ben noti parametri relativi ai sistemi giudiziari nazionali, ai quadri anticorruzione, al pluralismo dei media e ad altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.

La Commissione invita ora il Parlamento europeo e il Consiglio a proseguire i dibattiti generali e specifici per paese sulla base della relazione, anche basandosi sulle raccomandazioni, il cui rispetto consenta successivamente di valutarne l'attuazione concreta.

Le raccomandazioni del 2023, elaborate sulla base delle valutazioni contenute nei 27 capitoli dedicati ai singoli paesi e del dialogo con gli Stati membri, reiterano in parte quelle dell'anno precedente non attuate o attuate parzialmente e, d'altro canto, prospettano ulteriori obiettivi da perseguire.

Come sottolineato dal Commissario per la giustizia, Didier Reynders, in occasione della pubblicazione della Relazione, gli Stati membri vanno incoraggiati nel rafforzare l'impegno per attuare le raccomandazioni loro indirizzate, soprattutto per quanto concerne l'indipendenza della magistratura che rappresenta il più forte baluardo a tutela dello Stato di diritto.

## II. Disposizioni contenute nei trattati e nelle fonti di diritto derivato

Come vedremo nei paragrafi successivi, è solo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che, ai sensi dell'art. 6 del TUE, ha lo stesso valore giuridico dei trattati – che lo Stato di diritto viene incluso fra i valori su cui si fonda l'Unione europea.

L'obbligo di assicurare il rispetto dello Stato di diritto viene poi esplicitamente sancito sia dal preambolo sia da numerosi articoli del TUE.

Ulteriori riferimenti allo Stato di diritto si rinvencono poi in fonti di diritto derivato, quali il regolamento sulla condizionalità, nonché, come anticipato nel capitolo precedente, nei numerosi atti a natura non vincolante adottati dalle istituzioni e, in particolare, nelle relazioni annuali sullo Stato di diritto presentate dalla Commissione e nelle molteplici risoluzioni adottate dal Parlamento europeo.

### II.1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Un esplicito riferimento allo Stato di diritto, quale principio fondante dell'Unione europea si trova nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea laddove si afferma che l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto e riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati nella stessa Carta.

Tuttavia, se si volesse individuare, nell'ambito delle fonti primarie dell'ordinamento dell'Unione europea, una norma equiparabile alle disposizioni di rango costituzionale proprie degli ordinamenti degli Stati membri, essa andrebbe rinvenuta nel principio sancito dall'art. 47 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) che riconosce il diritto di ogni persona di essere giudicata da un giudice terzo, indipendente ed imparziale, la cui effettiva tutela è da molti ritenuta come la più concreta forma di manifestazione e rispetto dello Stato di diritto.

Occorre altresì sottolineare il valore del principio sancito dal primo comma dell'art. 52, che introducendo il principio della riserva di legge e l'ulteriore vincolo del rispetto del contenuto essenziale dei diritti fondamentali, rappresenta un ulteriore presidio di tutela a garanzia del rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

#### RIQUADRO 5

##### **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Preambolo e articoli 47 e 52**

###### **Preambolo**

*Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*

###### **Articolo 47**

*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.*

*A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.*

#### **Articolo 52**

*1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà (...).*

## **II.2. Disposizioni contenute nei trattati**

### **II.2.1. Gli articoli 2, 19, 21 e 49 TUE**

Sin dal preambolo del [Trattato sull'Unione europea](#), le parti contraenti (*i.e.* gli Stati membri) hanno solennemente proclamato di ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto, confermando il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto.

Lo Stato di diritto viene quindi ritenuto valore universale, non diversamente dai valori di libertà, democrazia, e dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, tanto da trovare espressa menzione in una delle primissime disposizioni del Trattato sull'Unione europea (segnatamente, nell'articolo 2) che annovera il rispetto dello Stato di diritto tra i valori su cui si fonda l'Unione europea.

Come reiteratamente affermato dalla Corte (*v. infra*, cap. III), il valore dello Stato di diritto trova concreta attuazione poi nell'articolo 19(1) del TUE, che attribuisce da un lato alla Corte di giustizia la competenza ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione europea e, dall'altro, agli Stati membri il compito di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Ulteriore richiamo allo Stato di diritto si incontra poi nell'articolo 21, sempre del Trattato sull'Unione europea, laddove si afferma che anche nelle relazioni internazionali, l'azione esterna dell'Unione, si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento - e fra essi viene espressamente menzionato lo Stato di diritto - con l'impegno altresì dell'Unione a promuoverne l'affermazione e il rispetto nel resto del mondo. Tant'è che nel testo della medesima disposizione si precisa poi la promozione della cooperazione nelle relazioni internazionali deve, fra le numerose finalità perseguite, essere orientata allo scopo di consolidare e sostenere lo Stato di diritto, insieme alla democrazia, ai diritti dell'uomo e ai principi di diritto internazionale.

Un riferimento indiretto al rispetto dello Stato di diritto si trova infine nell'art. 49 del TUE, laddove si afferma che lo Stato che intenda diventare membro dell'Unione europea deve rispettare i valori di cui all'articolo 2 - ivi incluso quindi il rispetto dello Stato di diritto - ed impegnarsi a promuoverli.

#### RIQUADRO 6

#### **Trattato sull'Unione europea, articoli 2, 19, 21 e 49**

##### **Articolo 2**

*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. 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.

#### **Articolo 19**

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

(...)

#### **Articolo 21**

1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

(...)

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

(...)

b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;

(...)

#### **Articolo 49**

Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione.

(...)

Nessun riferimento allo Stato di diritto è invece contenuto nel [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

Peraltro, un singolare (e pleonastico) richiamo allo Stato di diritto, il cui testo ricalca la disposizione di cui all'art. 21 del TUE, si trova all'art. 3 del [Protocollo addizionale al trattato di Lisbona](#) concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al trattato di Lisbona per quanto attiene l'azione dell'Unione sulla scena internazionale.

### **II.2.2. La procedura prevista dall'art. 7 TUE in caso di violazione grave del principio dello Stato di diritto**

Particolare rilevanza fra le disposizioni contenute nel TUE – e, in quanto tale, meritevole di separata considerazione – assume l'[art. 7](#), che introduce una particolare procedura di infrazione, distinta da quella prevista dall'[art. 258 TFUE](#), in caso di grave violazione dei valori consacrati nell'[art. 2 TUE](#) e fra essi quelli dello Stato di diritto.

La procedura prevista dall'art. 7 che, come ricordato, venne originariamente introdotta dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e successivamente integrata con le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, si articola oggi in due fasi, una a carattere preventivo, ogniqualvolta si profili il rischio di gravi violazioni del Trattato ed una a carattere sanzionatorio, qualora la violazione si sia già verificata e sia stata accertata.

La procedura può essere avviata, attraverso una proposta motivata, dagli Stati membri (un terzo), della Commissione o del Parlamento.

Il Consiglio (a maggioranza dei quattro quinti dei membri) può accogliere la proposta e adottare la constatazione, dopo aver ascoltato lo Stato membro imputato di violazione grave e dopo avergli rivolto (se del caso) delle raccomandazioni.

Da sottolineare come l'approvazione del Parlamento europeo sia sempre richiesta e ciò al fine di garantire un controllo democratico sulla procedura da parte dell'istituzione chiamata a rappresentare l'interesse dei cittadini dell'Unione attraverso i propri rappresentanti eletti a suffragio universale diretto.

Perché la procedura possa essere avviata il rischio di violazione deve essere tuttavia "evidente", come pure la violazione presa in considerazione deve essere "grave".

La previsione dell'[art. 7 del TUE](#) si è resa necessaria per consentire all'Unione europea di intervenire qualora le violazioni ineriscano a situazioni che non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione – si pensi all'organizzazione del potere giudiziario –, il che preclude il ricorso alla procedura di infrazione prevista dall'[art. 258 TFUE](#) ovvero, per altro verso, la renderebbe inidonea, per le caratteristiche proprie della procedura stessa, a prevenire ovvero a reprimere la violazione grave dei principi sanciti dall'[art. 2 del TUE](#), sui quali si fonda l'Unione europea.

L'[articolo 7 del TUE](#) prevede altresì la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione europea (come il diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea) qualora un paese violi gravemente e persistentemente i principi su cui si fonda l'UE, e fra questi quello relativo allo Stato di diritto.

Rimane peraltro invariato l'obbligo per lo Stato contro il quale la procedura dell'[art. 7](#) viene promossa di rispettare gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

#### RIQUADRO 7

#### Trattato sull'Unione europea – Articolo 7

##### Articolo 7

*1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.*

*Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.*

*2. 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 valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.*

*3. Qualora sia stata effettuata la constatazione 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.*

*4. 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.*

5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato.

Le diverse fasi in cui si articola la procedura dell'[art. 7](#) sono state individuate dalla già ricordata comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2014<sup>13</sup>

Come è stato correttamente rilevato, la disciplina prevista dall'[art. 7](#) si rivela particolarmente complessa e di difficile attuazione, essendo tra l'altro caratterizzata da un ampio margine di discrezionalità di cui godono sia il Consiglio sia il Consiglio europeo, le cui decisioni devono poi in ogni caso soggette alla previa approvazione del Parlamento europeo.

Occorre poi sottolineare che il controllo giurisdizionale sugli atti adottati dal Consiglio ai sensi dell'[art. 7\(1\) TUE](#) e dal Consiglio europeo ai sensi dell'[art. 7\(2\) TUE](#) sia fortemente – e forse eccessivamente – limitato, in considerazione della natura “politica” di tale procedura.

L'[art. 269 TFUE](#) dispone infatti che la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi sulla legittimità di tali atti, unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione e solo per quanto concerne il rispetto delle prescrizioni di carattere procedurale. Sempre l'[art. 269 TFUE](#) prevede poi un termine breve per la proposizione della domanda, riducendolo ad un mese decorrente dalla constatazione e, per converso, impone poi alla Corte di statuire entro il termine altrettanto breve di un mese dalla presentazione della domanda.

Quanto alla procedura di voto, occorre da un lato segnalare come, comprensibilmente, lo Stato membro interessato non partecipi alla votazione del Consiglio in cui si decide sulla sospensione dei diritti ai sensi del paragrafo 3 e, d'altro canto, come già ricordato, come l'adozione della decisione, così come previsto dall'[art. 354 del TFUE](#), richieda una maggioranza qualificata particolarmente caratterizzata: il 72% degli Stati che comprendono il 65% della popolazione degli Stati che partecipano alla votazione.

#### RIQUADRO 8

##### **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – Articoli 269 e 354**

###### **Articolo 269**

*La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo. La domanda deve essere formulata entro il termine di un mese a decorrere da detta constatazione.*

*La Corte statuisce entro il termine di un mese a decorrere dalla data della domanda.*

###### **Articolo 354**

*Ai fini dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea relativo alla sospensione di taluni diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione, il membro del Consiglio europeo o del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione non partecipa al voto e nel calcolo del terzo o dei quattro quinti degli Stati membri di cui ai paragrafi 1 e 2 di detto articolo non si tiene conto dello Stato membro in questione. L'astensione di membri presenti o rappresentati non osta all'adozione delle decisioni di cui al paragrafo 2 di detto articolo.*

*Per l'adozione delle decisioni di cui all'articolo 7, paragrafi 3 e 4 del trattato sull'Unione europea, per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del presente trattato.*

<sup>13</sup> V., *supra*, cap. I.2.1.

*Qualora, a seguito di una decisione di sospensione dei diritti di voto adottata a norma dell'articolo 7, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata sulla base di una delle disposizioni dei trattati, per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del presente trattato o, qualora il Consiglio agisca su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).*

*Ai fini dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono.*

Le procedure previste dall'[art. 7](#) si rivelano, per molti aspetti, farraginose e complesse, il che fornisce, almeno in parte, la ragione per cui per lungo tempo non si è mai ricorsi a tale procedura, avviata per la prima volta avviata su [proposta della Commissione del 20 dicembre 2017, COM\(2017\)835](#) nei confronti della Polonia e, successivamente, su [proposta del Parlamento europeo allegata alla risoluzione P8\\_TA\(2018\)0340](#) del 12 settembre 2018 nei confronti dell'Ungheria.

L'iter di tali procedure è proseguito in seno al Consiglio con audizioni e aggiornamenti sulla situazione dei due Stati membri interessati.

Per quanto concerne la procedura avviata dalla Commissione nei confronti della [Polonia](#), è stato l'infruttuoso dialogo con il governo polacco sulle riforme in atto ad indurre la Commissione ad attivare per la prima volta la procedura dell'articolo 7, par. 1, TUE contro la Polonia (cfr. la 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 del 20 dicembre 2017, COM(2017)835)

Il conflitto ha inizio dopo le elezioni del 25 ottobre 2015 quando il partito "Diritto e giustizia" (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) ottiene, da solo, la maggioranza assoluta dei seggi e, una volta al governo, adotta una serie di leggi che riformano la magistratura e il sistema giudiziario smantellando progressivamente le garanzie d'indipendenza dei giudici e sottoponendo gli stessi al controllo politico.

Numerose le riforme, succedutesi negli anni, che hanno indotto la Commissione a ravvisare una minaccia sistemica allo Stato di diritto da parte della Polonia, in un *climax* che si è sviluppato negli anni a venire e che ha visto la Polonia assumere posizioni di sempre più netta e manifesta contrapposizione con l'Unione europea, alimentando un rapporto conflittuale, nonostante il reiterato intervento della Corte di giustizia<sup>14</sup>.

Tali riforme hanno via via riguardato la composizione del Tribunale costituzionale i cui giudici sono stati sostituiti dalla nuova maggioranza di governo; i procedimenti di formazione e le funzioni della Corte Suprema e del Consiglio Nazionale della Magistratura, con l'attribuzione al governo di poteri di controllo sia per quanto riguarda la loro composizione sia per quanto concerne la loro attività; il conferimento al Ministro della giustizia di poteri che gli attribuiscono non solo la carica di Procuratore generale, con possibilità di intervento sull'attività dei procuratori in ogni fase del procedimento, ma anche ampi poteri discrezionali relativi alla destituzione ed alla nomina dei presidenti dei tribunali comuni, nonché alla durata del mandato dei magistrati in età pensionabile, quest'ultima abbassata a 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, con evidente discriminazione di sesso, e ridotta dai 70 ai 65 anni per i magistrati della Corte Suprema.

Uno degli aspetti che ha tuttavia suscitato le maggiori preoccupazioni è relativo alle modalità di reclutamento dei nuovi giudici della Corte suprema, chiamati a sostituire quelli in pensione.

<sup>14</sup> V., *infra*, cap. III.2.5 e III.4.



Le nuove norme prevedono infatti che essi vengano nominati a tempo indeterminato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Nazionale della Magistratura, a sua volta, secondo le nuove disposizioni, scelti, per la quasi totalità, non più dai giudici stessi, ma dalla maggioranza parlamentare, che si pronuncia «in blocco» su una lista di candidati predisposta da una Commissione parlamentare, sulla base delle candidature presentate da gruppi di 25 giudici o da almeno 2000 cittadini.

Come vedremo, l'indisponibilità della Polonia a modificare le proprie norme ha indotto la Commissione, nel 2019 e nel 2020, ad avviare due procedure di infrazione a tutela dell'indipendenza della magistratura; la Corte di giustizia ha inoltre successivamente adottato provvedimenti provvisori per sospendere i poteri della camera disciplinare della Corte suprema per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici.

Per quanto concerne invece la procedura avviata dal Parlamento nei confronti dell'Ungheria, i parlamentari europei avevano espresso preoccupazioni riguardo al rispetto del principio dello Stato di diritto in tale Stato membro in particolare per quanto riguarda il sistema elettorale, l'indipendenza della magistratura e il rispetto delle libertà e dei diritti dei cittadini, sollecitando il Consiglio a constatare, previa audizione dello Stato membro interessato, il rischio di violazione ovvero l'esistenza della violazione grave del principio dello Stato di diritto.

Il Parlamento europeo, con la [risoluzione del 15 settembre 2022](#)<sup>15</sup>, ha constatato il deterioramento della situazione in Ungheria, definendo il sistema vigente in tale paese una "autocrazia elettorale", in quanto, pur svolgendosi regolarmente le elezioni come da dettato costituzionale, vengono sistematicamente e deliberatamente violate le regole e gli standard democratici.

In tale contesto, il Parlamento europeo ha espresso profonde preoccupazioni in relazione alla situazione ungherese sotto numerosi profili che ha ritenuto configurare una minaccia sistemica ai valori di cui all'[art. 2 del TUE](#), con evidente rischio di violazione grave di tali valori. In particolare, la risoluzione ribadisce la criticità di numerose questioni che caratterizzano la situazione ungherese, segnatamente correlate al funzionamento dell'ordinamento costituzionale e del sistema elettorale, all'indipendenza della magistratura e delle altre istituzioni e ai diritti dei giudici, alla corruzione e ai conflitti d'interesse, al diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati, alla libertà di espressione, compreso il pluralismo dei media, alla libertà accademica, alla libertà di religione, alla libertà di associazione, al diritto alla parità di trattamento, compresi i diritti delle persone LGBTIQ, ai diritti delle persone appartenenti a minoranze, tra cui i rom e gli ebrei, e alla tutela dall'incitamento all'odio nei loro confronti, ai diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei profughi nonché ai diritti economici e sociali.

Alla luce di quanto rilevato, il Parlamento europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione a dedicare maggiore attenzione allo smantellamento sistemico dello Stato di diritto, nonché all'interazione tra le varie violazioni dei valori individuate nelle sue risoluzioni; sottolineando come il mancato controllo delle violazioni dello Stato di diritto mina le istituzioni, finendo per pregiudicare i diritti umani e la vita di tutti nel paese in cui hanno luogo tali violazioni e sottolineando inoltre che l'Unione dovrebbe difendere con uguale determinazione tutti i valori sanciti dall'articolo 2 TUE.

Il Parlamento ha infine invitato la Commissione a trattenere i fondi dell'Unione europea fino al rispetto da parte dell'Ungheria delle raccomandazioni formulate nonché del dispositivo delle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia (v., *infra*, cap. III.3.1).

---

<sup>15</sup> P9\_TA(2022)0324.



Recependo la sollecitazione del Parlamento europeo, il 18 settembre 2022, la Commissione ha proposto la sospensione del pagamento di 7,5 miliardi di euro di fondi dell'Unione europea destinati all'Ungheria per questioni relative al rispetto dello Stato di diritto, in applicazione delle disposizioni previste dal regolamento sulla condizionalità, cioè a dire al fine di proteggere il bilancio e gli interessi finanziari dell'Unione.

La fase successiva della procedura, attualmente in corso, ha visto coinvolti gli Stati membri ed il Consiglio<sup>16</sup>.

### **II.3. Disposizioni nel diritto derivato**

Numerosi sono i riferimenti allo Stato di diritto contenuti nelle fonti di diritto secondario, in particolare nei regolamenti e le direttive adottate negli anni dalle istituzioni.

Ciò che accomuna questi atti è il richiamo alla necessità di rispettare lo Stato di diritto come garanzia del rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di democrazia, libertà e non discriminazione.

#### **II.3.1. Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità**

E' con il [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, che si consacra il valore dello Stato di diritto.

Pur trattandosi di un atto finalizzato a disciplinare il buon andamento finanziario dell'Unione, il regolamento si caratterizza per essere fonte di preziose indicazioni relative all'importanza che il rispetto dello Stato di diritto riveste nel garantire il perseguimento degli obiettivi istituzionali su cui si fonda l'Unione.

Già nei considerando si precisa infatti che, pur non potendosi individuare una gerarchia fra i valori su cui si fonda l'Unione europea, sicuramente lo Stato di diritto rappresenta un valore, per così dire, trasversale non potendo sussistere democrazia e rispetto dei diritti fondamentali senza rispetto dello Stato di diritto.

Sempre nei considerando, viene inoltre affermato che il rispetto dello Stato di diritto è altresì un presupposto essenziale di una sana gestione finanziaria.

Un successivo considerando enfatizza poi la rilevanza che il rispetto dello Stato di diritto ha nel promuovere le iniziative economiche ed imprenditoriali ed assicurare il buon funzionamento del mercato interno.

Viene inoltre ribadito l'obbligo per gli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione e ciò conformemente a quanto previsto dall'articolo 19 TUE che, si precisa, "concretizza il valore dello Stato di diritto" di cui all'[art. 2 TUE](#).

Il regolamento 2020/2092 nella parte dispositiva consente poi di adottare una serie di misure nei confronti di uno Stato membro che violi il principio dello Stato di diritto che risultino giustificate al fine di proteggere il bilancio dell'Unione.

Tali misure devono essere proposte dalla Commissione, dopo aver sentito lo Stato interessato, e successivamente adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata (art. 6).

---

<sup>16</sup> V., *infra*, par. II.3.2.

Prima ancora di individuare le misure che possono essere adottate nei confronti degli Stati che violino il principio dello Stato di diritto, appare preziosa, ai fini della comprensione della portata della nozione stessa, con una valenza destinata a travalicare l'ambito di applicazione del regime sulla condizionalità (nonostante la menzione che la limita "ai fini dell'applicazione del presente regolamento"), la definizione fornita dall'art. 2 del Regolamento.

L'art. 2 del Regolamento, infatti, dopo aver richiamato il valore dello Stato di diritto, quale sancito dall'[art. 2 del TUE](#), precisa che in tale principio rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Il successivo art. 3, con elencazione da intendersi meramente esemplificativa e pertanto non esaustiva, precisa poi che, fra le circostanze di fatto e di diritto che possono ritenersi indicative della violazione dello Stato di diritto, devono annoverarsi le minacce all'indipendenza della magistratura; l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Presupposti ("condizioni") per l'applicazione del Regolamento sono l'esistenza di una violazione dello Stato di diritto posta in essere dalle autorità nazionali preposte a garantire il controllo e la corretta utilizzazione delle risorse del bilancio europeo e, ovviamente, l'impatto di tale condotte sul bilancio dell'Unione.

Come è stato correttamente rilevato, non si tratta dunque di un meccanismo applicabile ad ogni possibile violazione dello Stato di diritto, ma solamente a quelle "*che compromettono o rischiano seriamente di compromettere 'in modo sufficientemente diretto' la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*" (art. 4, par. 1, del Regolamento).

È proprio il nesso di causalità che deve rinvenirsi tra le condotte censurate nei confronti delle autorità competenti degli Stati membri e l'impatto delle stesse sulle finanze e sul bilancio dell'Unione l'elemento su cui si fonda la base giuridica del Regolamento sulla condizionalità.

In altri termini, perché possano essere adottate le misure previste dal Regolamento, le violazioni dei principi dello Stato di diritto devono riguardare una o più situazioni o condotte delle autorità pubbliche competenti o ad esse attribuibili, nella misura in cui siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Come vedremo nel capitolo successivo<sup>17</sup>, la Corte di giustizia, nel definire la controversia che vedrà contrapposta l'Ungheria, sostenuta dalla Polonia (causa C-156/21), ha stabilito (punto 143 della sentenza) che tale rilevanza può essere presunta per l'attività delle autorità di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento sulla condizionalità, vale a dire le

---

<sup>17</sup> V., *infra*, cap. III.3.1.

autorità che eseguono il bilancio dell'Unione e quelle preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari.

Qualora l'adozione delle misure previste dall'art. 5 del Regolamento (sospensione di pagamenti, erogazione di versamenti, rimborsi o altri vantaggi economici, ecc.) non risultasse proporzionata, l'atto che le dispone sarebbe suscettibile di venire censurato in sede di legittimità sia sotto il profilo dell'incompetenza – non potendo più essere ricomprese nell'ambito di applicazione dell'art. 322, par. 1, lett. a) del TFUE – sia sotto quello dello sviamento di potere, che si concretizza in tutti i casi in cui si riesca a dimostrare che l'atto impugnato sia stato adottato per scopi non autorizzati.

Corroborata tale interpretazione lo stesso art. 5, par. 3, del Regolamento, laddove precisa che le misure adottate non solo devono essere proporzionate ma vanno determinate alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari.

#### RIQUADRO 9

#### **Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerando 3, 6, 7, 11-12 14-16 e artt. 2-4 e 6**

##### **Considerando**

(3) *Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati.*

(...)

(6) *Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa.*

(7) *... il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).*

(...)

(11) *... il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini dell'Unione ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il corretto funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido.*

(12) *L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, impone agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio dell'Unione. L'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto e presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti. Preservare l'indipendenza di detti organi è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta. Ciò vale segnatamente per il controllo giurisdizionale della regolarità degli atti, dei contratti o di altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell'ambito di procedure di appalto pubblico ove è parimenti possibile adire detti organi.*

(...)

(14) *L'Unione ha messo a punto una serie di strumenti e processi che promuovono lo Stato di diritto e la sua applicazione, compresi il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile, il meccanismo europeo*

per lo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia, e garantiscono una risposta efficace da parte delle istituzioni dell'Unione alle violazioni dello Stato di diritto attraverso procedure di infrazione e la procedura di cui all'articolo 7 TUE. Il meccanismo previsto nel presente regolamento integra tali strumenti proteggendo il bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto che ne compromettono la sana gestione finanziaria o incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

(15) Le violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare quell[e] che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull'effettivo controllo giurisdizionale, possono nuocere gravemente agli interessi finanziari dell'Unione. Ciò è vero per le singole violazioni dei principi dello Stato di diritto ma ancor più per le violazioni diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità.

(16) L'individuazione di violazioni dei principi dello Stato di diritto richiede una valutazione qualitativa approfondita da parte della Commissione. Tale valutazione dovrebbe essere oggettiva, imparziale ed equa e dovrebbe tenere conto delle pertinenti informazioni provenienti dalle fonti disponibili e da enti riconosciuti, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti, la relazione sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione UE della giustizia elaborati annualmente dalla Commissione, le relazioni dell'[OLAF] e della Procura europea (EPPO), se del caso, e le conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni e reti internazionali pertinenti compresi gli organi del Consiglio d'Europa come il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia, in particolare il suo elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, e le reti europee delle Corti supreme e dei Consigli di giustizia. Allo scopo di predisporre una valutazione qualitativa approfondita la Commissione potrebbe consultare, ove necessario, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e la Commissione di Venezia.

## **Articolo 2**

### **Definizioni**

Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

a) «Stato di diritto»: il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; nondiscriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE;

b) «soggetto pubblico»: un'autorità pubblica a qualsiasi livello di governo, comprese le autorità nazionali, regionali e locali, nonché le organizzazioni degli Stati membri ai sensi dell'articolo 2, punto 42, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio ( 16) («regolamento finanziario»).

## **Articolo 3**

### **Violazioni dei principi dello Stato di diritto**

Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto:

a) le minacce all'indipendenza della magistratura;

b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse;

c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

## **Articolo 4**

### **Condizioni per l'adozione di misure**

1. Sono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in

*modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.*

*2. Ai fini del presente regolamento, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti:*

*a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni;*

*b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie;*

*c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione;*

*d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c);*

*e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative;*

*f) il recupero dei fondi indebitamente versati;*

*g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione;*

*h) altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.*

#### **Articolo 6 Procedura**

*1. Se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte, la Commissione, a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, trasmette allo Stato membro interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi specifici sui quali ha fondato la propria conclusione. La Commissione informa senza ritardo il Parlamento europeo e il Consiglio di tale notifica e del contenuto della stessa.*

*(...)*

*3. Nel valutare se le condizioni di cui all'articolo 4 sono soddisfatte, la Commissione tiene conto delle pertinenti informazioni provenienti dalle fonti disponibili, comprese le decisioni, le conclusioni e le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione, di altre organizzazioni internazionali competenti e altri enti riconosciuti.*

*4. La Commissione può richiedere tutte le informazioni supplementari che ritiene necessarie per effettuare la valutazione di cui al paragrafo 3, sia prima sia dopo aver trasmesso la notifica scritta di cui al paragrafo 1.*

*(...)*

*6. Al momento di decidere se presentare una proposta di una decisione di esecuzione sulle opportune misure, la Commissione tiene conto delle informazioni ricevute e delle eventuali osservazioni formulate dallo Stato membro interessato, nonché dell'adeguatezza delle misure correttive proposte.*

*(...)*

*9. Se la Commissione ritiene che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte e che le eventuali misure correttive proposte dallo Stato membro ai sensi del paragrafo 5 non tengano adeguatamente conto delle conclusioni contenute nella sua notifica, essa presenta al Consiglio una proposta di una decisione di*

*esecuzione sulle opportune misure entro un mese dal ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o, in assenza di osservazioni, senza indebito ritardo e in ogni caso entro un mese dal termine stabilito al paragrafo 7. La proposta espone i motivi specifici e gli elementi di prova su cui la Commissione ha fondato la propria conclusione.*

*10. Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione di cui al paragrafo 9 del presente articolo entro un mese dal ricevimento della proposta della Commissione. Se si verificano circostanze eccezionali, il periodo per l'adozione di tale decisione di esecuzione può essere prorogato di due mesi al massimo. Al fine di garantire una decisione tempestiva, la Commissione esercita, qualora lo ritenga opportuno, i suoi diritti a norma dell'articolo 237 TFUE.*

*11. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può modificare la proposta della Commissione e adottare il testo modificato mediante una decisione di esecuzione.*

Il regime generale di condizionalità, finalizzato a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione non va quindi confuso con il meccanismo europeo per lo Stato di diritto (incentrato sulla relazione annuale sullo Stato di diritto), nonostante l'obiettivo ultimo perseguito da entrambi gli strumenti sia quello di promuovere ed assicurare il rispetto dello Stato di diritto.

Gli obiettivi perseguiti dal regime di condizionalità vengono ulteriormente ribaditi e precisati nella [Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021](#) sull'applicazione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092. In tale contesto il Parlamento europeo, dopo aver sottolineato l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e l'importanza del rispetto dello Stato di diritto, sottolinea esplicitamente la chiara correlazione che sussiste tra rispetto dello Stato di diritto ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria.

Sempre con riferimento al testo della risoluzione del 25 marzo 2021, appare altresì meritevole di menzione la circostanza che il Parlamento europeo inviti la Commissione a tenere il Parlamento regolarmente informato in merito a tutte le indagini in corso su violazioni dei principi dello Stato di diritto che potrebbero compromettere o rischiare seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, come è suo dovere fare conformemente al regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto e all'accordo quadro interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione. Significativo da ultimo al riguardo che il Parlamento sottolinei che, qualora la Commissione non adempia agli obblighi che le incombono in virtù del Regolamento sulla condizionalità e non fornisca al Parlamento le relative informazioni nei termini assegnati, il Parlamento considererà che ciò costituisca una carenza e adotterà successivamente provvedimenti nei confronti della Commissione a norma dell'articolo 265 TFUE, vale a dire non esiterà a proporre ricorso in carenza. Il che si verificherà con la proposizione da parte del Parlamento europeo di ricorso in carenza in data 29 ottobre 2021, causa C-657/21. Ad esito della successiva presentazione da parte della Commissione della [Comunicazione C \(2022\) 1382 final del 2 marzo 2022](#), Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, il Parlamento rinuncerà agli atti del procedimento giurisdizionale precedentemente instaurato con conseguente estinzione del procedimento come disposto con [ordinanza del Presidente della Corte pronunciata in data 8 giugno 2022](#).

### **II.3.2. La decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022**

Il Parlamento europeo ha, sin dalla sua approvazione, sottolineato l'importanza di una puntuale e tempestiva applicazione del Regolamento sulla condizionalità nel caso di utilizzo in modo improprio dei fondi UE, nel caso di corruzione o frode, ma anche nel caso in cui le

violazioni sistematiche dei valori fondamentali rischiano di incidere sulla gestione dei fondi dell'UE.

Ed è proprio, come ricordato<sup>18</sup>, su sollecitazione del Parlamento europeo che la [Commissione europea, in data 18 settembre 2022, ha proposto al Consiglio l'adozione di una decisione di esecuzione](#) recante le seguenti misure in materia di bilancio dell'UE nei confronti dell'Ungheria nell'ambito del regolamento sulle condizionalità: la sospensione del 65 per cento degli impegni per tre programmi operativi nell'ambito della politica di coesione e il divieto di assumere impegni legali con i fondi di interesse pubblico per programmi attuati in gestione diretta e indiretta.

Si tratta della prima applicazione del Regolamento sulla condizionalità, che scaturisce dalla notifica inviata, il 27 aprile 2022, dalla Commissione all'Ungheria a norma dell'art. 6, par. 1, del [Regolamento 2020/2092](#), in cui la Commissione esprimeva le proprie preoccupazioni e presentava le proprie conclusioni in merito a una serie di questioni attinenti al sistema degli appalti pubblici in Ungheria, tra cui: (a) irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure di appalto pubblico; (b) un'elevata percentuale di procedure a offerta unica e una bassa intensità della concorrenza nelle procedure di appalto; (c) problemi relativi all'uso di accordi quadro; (d) l'individuazione, la prevenzione e la rettifica dei conflitti di interesse; e (e) questioni relative ai trust di interesse pubblico.

Tali questioni e la loro ripetizione nel tempo costituivano dimostrazione – questa la constatazione da parte della Commissione – di un'incapacità, un'inadempienza o un'indisponibilità sistemica delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi, e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione.

Ciò costituisce nella valutazione della Commissione una violazione dei principi dello Stato di diritto, in particolare dei principi della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, e desta preoccupazioni in merito alla separazione dei poteri.

Nella notifica, la Commissione esponeva ulteriori motivi e presentava le proprie conclusioni anche con riferimento alle modalità di svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale nonché al quadro anticorruzione, comprese la limitata efficacia delle indagini e della repressione di presunte attività criminali, l'organizzazione delle procure e la sostanziale assenza di un quadro anticorruzione funzionante ed efficace.

Anche tali questioni, nel giudizio della Commissione, costituiscono violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e una tutela giurisdizionale effettiva.

La Commissione ha inoltre ritenuto che le risposte fornite dall'Ungheria nelle settimane successive alla notifica non contenessero le adeguate misure correttive e non fossero opportunamente sostenute dagli impegni richiesti dal regolamento.

La Commissione dava dunque seguito alla procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità, inviando all'Ungheria, il 20 luglio 2022, una lettera di intenti ai sensi dell'art. 6, par. 7, del [Regolamento 2020/2092](#), informando lo Stato membro della propria valutazione, conformemente a quanto previsto dall'art. 6, par. 6, del regolamento nonché delle misure che avrebbe proposto per l'adozione al Consiglio, ai sensi dell'art. 6, par. 9, in assenza di un impegno dell'Ungheria sull'adozione di misure correttive adeguate.

---

<sup>18</sup> V., *supra*, par. II.2.2.

Non considerando soddisfacenti le risposte fornite dall'Ungheria alla lettera d'intenti, né adeguate le misure correttive proposte, il 18 settembre 2022 la Commissione proponeva al Consiglio l'adozione della decisione di esecuzione sopra ricordata.

Con la [decisione di esecuzione \(UE\) del 15 dicembre 2022](#), il Consiglio, dopo aver rilevato come, alla luce della natura, della molteplicità, della gravità, della frequenza e della durata delle violazioni sistemiche individuate nei confronti dell'Ungheria, il rischio finanziario per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione dovesse essere considerato molto significativo, giustificando quindi misure con un livello di impatto finanziario molto elevato, ha recepito la proposta della Commissione irrogando le relative sanzioni.

#### RIQUADRO 10

##### **Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022**

###### **Articolo 1**

*1. Le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 sono soddisfatte per l'adozione di opportune misure per la protezione del bilancio dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.*

*2. Le misure correttive proposte dall'Ungheria sulla base dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 non sono pienamente adeguate a tenere conto delle conclusioni esposte nella notifica della Commissione inviata all'Ungheria il 27 aprile 2022.*

###### **Articolo 2**

*1. È sospeso il 55 % degli impegni di bilancio nell'ambito dei seguenti programmi operativi della politica di coesione, una volta approvati: a) programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus; b) programma operativo per il trasporto integrato Plus; c) programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus.*

*2. Quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in regime di gestione diretta o indiretta a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, non sono assunti impegni giuridici con trust di interesse pubblico costituiti sulla base della legge ungherese IX del 2021 né con eventuali enti partecipati da tali trust di interesse pubblico.*

###### **Articolo 3**

*L'Ungheria informa la Commissione entro il 16 marzo 2023, e successivamente ogni tre mesi, in merito all'attuazione delle misure correttive che nella sua seconda risposta l'Ungheria si è impegnata a realizzare, compresi gli impegni supplementari inclusi nella lettera dell'Ungheria del 13 settembre 2022.*



### III. La giurisprudenza più pertinente in materia

In assenza di una definizione della locuzione Stato di diritto fornita dal Trattato e in considerazione dei recenti (e parziali) tentativi definitivi ad opera delle fonti di diritto derivato (si pensi alla definizione offerta dall'art. 2 del [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) sulla condizionalità, espressamente limitata peraltro "ai fini dell'applicazione del presente regolamento"<sup>19</sup>), determinante è stato il ruolo svolto dalla Corte di Giustizia, in sede interpretativa, nel definirne la portata e l'ambito di applicazione.

Nonostante alcuni Stati membri, non a caso quelli accusati di non rispettare lo Stato di diritto (i.e.: Ungheria e Polonia), abbiano ritenuto che tale nozione non fosse definita nelle fonti di diritto dell'Unione europea, contestando altresì la competenza dell'Unione ad offrirne una definizione, la Corte di giustizia è più volte intervenuta, precisando di volta quali principi e quali valori possano ritenersi riconducibili alla nozione di Stato di diritto, e ciò al fine di accertarne il rispetto da parte degli Stati membri dell'Unione.

Di seguito verranno analizzate le principali e più recenti pronunce che hanno caratterizzato l'apporto della Corte nel precisare la nozione di Stato di diritto e valutarne l'impatto nei casi in cui si è trattato di accertare la compatibilità di disposizioni europee o nazionali con il diritto dell'Unione.

Come vedremo, nei paragrafi successivi le pronunce della Corte possono essere raggruppate in distinti filoni, concernenti rispettivamente gli aspetti relativi all'indipendenza dei giudici e, più in generale, del potere giurisdizionale, all'obbligo di assicurare un controllo giurisdizionale sugli atti delle istituzioni, al rispetto del principio di certezza del diritto e al divieto di arbitrarietà del potere esecutivo soprattutto per quanto attiene al rispetto del principio di separazione dei poteri.

La Corte di giustizia dell'Unione europea svolge un ruolo cruciale nel difendere lo Stato di diritto mediante l'evoluzione della sua giurisprudenza in materia.

La Corte ha al riguardo in più occasioni sottolineato come il valore dello Stato di diritto si concretizzi innanzitutto nell'assicurare l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità dei giudici e, più in generale, del potere giurisdizionale rispetto agli altri poteri dello Stato.

La Corte è poi recentemente intervenuta per valutare se le modalità di nomina dei giudici in Polonia ed a Malta siano compatibili con il Trattato, ed in particolare con [l'art. 19](#), primo paragrafo, del TUE, [l'art. 267 del TFUE](#), [l'art. 47 della Carta](#), nonché con [l'art. 2 del TUE](#).

Tali disposizioni – giova ribadire – prevedono, rispettivamente, l'obbligo per gli Stati membri di stabilire l'organizzazione dei rimedi giudiziari necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva\* nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, attribuendo tale

<sup>19</sup> V. *supra*, cap. II.3.1.

\* NdE: Sul principio della **tutela giurisdizionale effettiva** in diversi ordenamenti giuridici, v. punto IV dei studi:

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;
- **Canada:** POIRIER, J.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versione originale in francese); [Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, X and 80 pp., reference PE 608.733

compito alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed a sistemi giudiziari degli Stati membri; fissano le condizioni e i presupposti per la proposizione dei ricorsi per interpretazione pregiudiziale; sanciscono il diritto soggettivo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice imparziale ed ad un equo processo nelle materie regolate dal diritto dell'Unione Europea; nonché definiscono l'intero sistema dei valori comuni agli Stati membri, in particolare per quanto concerne i principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Come vedremo nei paragrafi che seguono, altre sentenze hanno messo in luce come ulteriori aspetti che possano rappresentare indici di violazione del principio dello Stato di diritto possano individuarsi nell'approntare un sistema di tutela giurisdizionale effettiva, che consenta anche di sindacare gli atti adottati dalle istituzioni pubbliche.

Tale principio, che trova oggi solenne consacrazione anche nell'[art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), si applica e deve essere garantito non solo in relazione ai rapporti fra i cittadini di uno Stato membro e gli organi del proprio Stato ma anche all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

### III.1. Effettività della tutela giurisdizionale

Fra i principali diritti che devono essere garantiti nell'osservanza del principio dello Stato di diritto, vi è infatti senz'altro quello relativo alla effettività della tutela giurisdizionale.

Tale principio oggi sancito nel diritto dell'Unione europea dall'[art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), con disposizione avente lo stesso valore delle norme contenute nei trattati.

---

(versione in inglese);

- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referenza PE 608.736;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE 608.743;
- **Svizzera:** DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referenza PE 608.742.

### III.1.1. La sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts*, causa 294/83

Nella [pronuncia del 23 aprile 1986](#), in causa 294/83, nota come *Les Verts*, la Corte afferma per la prima volta *expressis verbis* che l'Unione (allora Comunità economica europea) costituisce una comunità di diritto nel senso che *“né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato”*.

In particolare, ricorda la Corte, con gli artt. [173](#) e 184 del trattato CEE, da un lato, e con l'art. 177 del trattato CEE, dall'altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni.

All'origine della controversia il ricorso per annullamento, proposto ai sensi dell'[art. 173](#) del trattato CEE da parte di un'associazione senza scopo di lucro «*Les Verts-Parti écologiste*», associazione senza scopo di lucro con sede in Parigi, di una decisione adottata dall'ufficio di presidenza del Parlamento europeo concernente la ripartizione degli stanziamenti da ripartire ogni anno tra i gruppi politici, nonché del successivo regolamento per l'impiego degli stanziamenti destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni europee del 1984.

La ricorrente censurava la legittimità degli atti impugnati deducendo numerosi profili di illegittimità, il cui approfondimento peraltro non rileva ai fini del presente studio.

Ciò che invece rileva ai fini della nostra indagine sono i principi enunciati dalla Corte relativi alla propria competenza a conoscere di un ricorso in annullamento proposto contro atti adottati dal Parlamento europeo, istituzione allora non contemplata dall'[art. 173](#) del trattato CEE, fra i soggetti passivamente legittimati.

L'associazione ricorrente, richiamato l'[art. 164 del trattato CEE](#), aveva infatti sostenuto nei motivi di ricorso che il controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni, attribuito alla Corte dall'[art. 173](#) del trattato, non potesse limitarsi agli atti adottati dal Consiglio e della Commissione.

Si tratta di una materia scottante, come afferma nelle proprie conclusioni l'avvocato generale Mancini, che peraltro ne propugnava l'irricevibilità, e ciò non solo perché è la prima volta che la Corte viene chiamata a pronunciarsi su un ricorso proposto contro un atto del Parlamento europeo, non annoverato fra le istituzioni i cui atti possono essere impugnati ai sensi dell'[art. 173](#) del trattato CEE, ma e soprattutto perché si trattava per la Corte di stabilire se sia legittimo sottrarre alcune istituzioni al controllo di legittimità sugli atti adottati dalle proprie istituzioni.

La Corte accogliendo il ricorso di *Les Verts* annulla gli atti impugnati, scolpendo il principio della Comunità di diritto il che implica che non solo gli Stati membri ma anche le istituzioni comunitarie non possono essere sottratte al controllo di conformità dei loro atti che, per quanto concerne la Comunità, deve consentire un sindacato di legittimità rispetto alle norme del trattato.

#### RIQUADRO 11

##### **Sentenza del 23 aprile 1986, Parti écologiste “Les Verts”, causa 294/83**

*23. A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato. In particolare, con gli artt. 173 e 184, da un lato, e con l'art. 177, dall'altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni.*

*Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nell'art. 173, secondo comma, del trattato. Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo, le persone fisiche e le persone giuridiche possono ricorrere direttamente davanti alla Corte contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali, esse possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai giudici nazionali e indurre questi ultimi a chiedere alla Corte di giustizia, mediante la proposizione di una domanda pregiudiziale, di pronunciarsi a questo proposito.*

### III.1.2. La sentenza del 5 ottobre 2015, *Schrems*, causa C-362/14

Nella [sentenza Schrems del 5 ottobre 2015](#), la Corte affronta nuovamente il tema dell'effettività della tutela giurisdizionale in relazione al rispetto del principio dello Stato di diritto.

La sentenza *Schrems*, pronunciata dalla Corte in sede di rinvio pregiudiziale, scaturisce da una controversia in tema di trattamento dei dati personali.\*

\* NdE: Sul **trattamento dei dati personali** in diversi ordinamenti giuridici, v.:

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VI et 32 pp., référence PE 628.304;
- **Canada:** MOYSE, P.-E.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 67 pp., référence PE 628.292;
- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VI y 53 pp., referencia PE 628.261;
- **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 34 pp., référence PE 628.241;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Das Recht auf Achtung des Privatlebens – Problemstellungen im Digitalbereich, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2018, X und 94 S., Referenz PE 628.285;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VIII e 46 pp., referenza PE 628.259;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, X and 38 pp., reference PE 628.249;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VIII y 58 pp., referencia PE 628.260;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, VIII and 35 pp., reference PE 628.240;
- **Svizzera:** MÉTILLE, S.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 57 pp., référence PE 628.242;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VI e 39 pp., referenza PE 628.243.

Il sig. Schrems lamentava infatti davanti al Commissario irlandese per la tutela dei dati personali la violazione dei propri in relazione al trasferimento dei dati personali che lo riguardavano da *Facebook Ireland* a *Facebook USA*, esponendoli così ad un accesso indiscriminato da parte dell'Agenzia nazionale per la sicurezza (NSA), in violazione degli standard di tutela volti ad assicurare un livello di protezione adeguato, al rispetto dei quali risulta subordinato il trasferimento di detti dati al di fuori dell'Unione europea.

Quel che rileva, ai fini del presente studio, è l'affermazione da parte della Corte del principio per cui ai singoli devono essere accordati rimedi giuridici effettivi per la tutela dei propri diritti idonei ad assicurare il rispetto delle disposizioni sancite dal diritto dell'Unione europea – nel caso di specie del diritto di accesso, di rettifica, o di soppressione dei dati personali che li riguardano – poiché, diversamente, deve ritenersi violato il principio del rispetto dello Stato di diritto.

Nel procedimento principale, il signor Schrems aveva infatti contestato la decisione con la quale il Commissario irlandese per la tutela dei dati personali aveva respinto la denuncia presentata, asserendo che le censure formulate dal signor Schrems non potevano essere fatte valere in maniera utile, in quanto ogni questione relativa all'adeguatezza della protezione dei dati personali negli Stati Uniti doveva essere risolta in conformità alla decisione 2000/520 e che, in tale decisione, la Commissione aveva constatato che gli Stati Uniti d'America assicuravano un livello di protezione adeguato.

Con tale provvedimento il Commissario irlandese aveva così precluso al signor Schrems la possibilità di avvalersi, all'interno di uno Stato membro – l'Irlanda nella fattispecie dedotta in giudizio –, di rimedi giuridici effettivi per la tutela dei propri diritti.

#### RIQUADRO 12

##### **Sentenza del 5 ottobre 2015, Schrems, causa C-362/14**

95. (...) *una normativa che non prevede alcuna possibilità per il singolo di avvalersi di rimedi giuridici al fine di accedere a dati personali che lo riguardano, oppure di ottenere la rettifica o la soppressione di tali dati, non rispetta il contenuto essenziale del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, quale sancito all'articolo 47 della Carta. Infatti, l'articolo 47, primo comma, della Carta esige che ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati abbia diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. A tal riguardo, l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenze Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23; Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, punti 18 e 19; Heylens e a., 222/86, EU:C:1987:442, punto 14, nonché, UGT-Rioja e a., da C-428/06 a C-434/06, EU:C:2008:488, punto 80).*

## **III.2. Indipendenza del potere giurisdizionale**

Numerose le sentenze nel cui contesto la Corte tornerà negli anni successivi ad occuparsi del rispetto dello Stato di diritto.

Un primo, e più cospicuo, filone giurisprudenziale riguarda le pronunce che individuano nell'indipendenza, imparzialità e terzietà dei giudici, in quanto garanzia della corretta attuazione del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, uno degli elementi più importanti per valutare se uno Stato membro rispetti o meno il principio dello Stato di diritto.

In particolare, come risulterà dalla giurisprudenza analizzata, ogni interferenza fra il potere esecutivo, il potere legislativo e il potere giurisdizionale deve ritenersi potenzialmente lesiva dell'indipendenza dei giudici, pregiudicandone l'imparzialità e, pertanto, minando l'effettività della tutela giurisdizionale e, con essa, il rispetto del principio dello Stato di diritto.

### III.2.1. La sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16

Nella [sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16](#), la Corte di giustizia viene chiamata a pronunciarsi in sede di rinvio pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 19, par. 1, TUE e [47 della Carta](#).

All'origine della controversia una legge portoghese che riduceva temporaneamente la retribuzione di una serie di persone titolari di incarichi pubblici o alle quali era attribuito l'esercizio di pubbliche funzioni, ricomprendendo fra esse i giudici della Corte dei Conti (*Tribunal de Contas*). Tale provvedimento veniva giustificato dall'esigenza di introdurre misure volte a ridurre il disavanzo eccessivo del bilancio dello Stato portoghese.

L'associazione sindacale dei giudici portoghesi (AJSP) impugnava davanti alla Corte amministrativa suprema del Portogallo (*Supremo Tribunal Administrativo*) gli atti con i quali era stata data attuazione alla legge ricordata, invocandone l'annullamento, evidenziando come tali provvedimenti comportanti la riduzione salariale fossero da ritenersi lesivi del "principio dell'indipendenza dei giudici", sancito non solo dalla Costituzione portoghese ma altresì dall'[art. 19](#), paragrafo 1, TUE e dall'[art. 47 della Carta](#).

Il giudice di rinvio rilevava in particolare come l'indipendenza degli organi giurisdizionali debba ritenersi dipendente dalle garanzie associate allo status dei loro membri, anche per quanto concerne gli aspetti retributivi.

La Corte di Lussemburgo, dopo aver ricordato come l'[art. 19 TUE](#), "che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato dall'[art. 2 TUE](#)", affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali, rileva come l'obbligo posto a carico degli Stati membri di garantire l'indipendenza dei giudici nazionali sia da ritenersi essenziale, come peraltro confermato anche dall'[art. 47](#), secondo comma, della Carta.

La Corte precisa poi che il fatto che i giudici percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisca essa stessa una garanzia inerente alla loro indipendenza.

Peraltro la Corte conclude rilevando come, nel caso di specie, essendo la riduzione della retribuzione di importo limitato e venendo applicata non solo ai giudici ma a tutti i titolari di cariche pubbliche, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione di misure generali di riduzione salariale, come quelle considerate nel procedimento principale, introdotte allo scopo di contribuire allo sforzo di austerità dettato da esigenze imperative di riduzione del disavanzo del bilancio eccessivo dello Stato portoghese.

#### RIQUADRO 13

##### **Sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16**

35. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 37, e del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punti da 29 a 33).



36. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

37. Ne consegue che ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto "giurisdizione" nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva.

(...)

41. Per garantire detta tutela, preservare l'indipendenza di detto organo [nel caso di specie, il riferimento è al Tribunal de Contas portoghese] è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma della Carta, che menziona l'accesso a un giudice "indipendente" tra i requisiti connessi al diritto fondamentale ad un ricorso effettivo.

### III.2.2. La sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality c. LM*, C-216/18 PPU

A distanza di pochi mesi dalla sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, nella [sentenza pronunciata il 25 luglio 2018, nella causa C-216/18 PPU](#), *Minister for Justice and Equality c. LM*, la Corte torna ad occuparsi dell'interpretazione dell'[art. 19 TUE](#), resasi necessaria ai fini della risoluzione della controversia pendente tra il destinatario di un mandato di arresto europeo emesso dalle autorità polacche ed eseguito in Irlanda e l'Alta Corte (*High Court*) irlandese, giudice di rinvio.

Il destinatario del provvedimento di arresto europeo si era opposto infatti alla consegna alle autorità polacche e veniva temporaneamente incarcerato in Irlanda in attesa che il giudice adito prendesse una decisione al riguardo, deducendo che l'eventuale consegna alle autorità polacche lo avrebbe esposto a un rischio reale di diniego di giustizia, privandolo del diritto ad un equo processo.

Nel contesto delle modifiche apportate al sistema giudiziario polacco che, come ricordato, avevano indotto la Commissione ad adottare, il 20 dicembre 2017, una proposta motivata che invitava il Consiglio a constatare, in base all'[art. 7, par. 1, TUE](#), l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto in Polonia<sup>20</sup>, la *High Court* irlandese ha chiesto alla Corte di giustizia se l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità polacche debba accertare, da un lato, se esiste un rischio reale di violazione del diritto fondamentale del ricercato a un equo processo in ragione di carenze del sistema giudiziario polacco e, dall'altro, se la persona interessata è esposta a un siffatto rischio, oppure se sia sufficiente che questa accerti l'esistenza di carenze del sistema giudiziario polacco, senza dover valutare se la persona interessata vi sia effettivamente esposta.

Nel rispondere ai quesiti formulati dal giudice irlandese nel provvedimento di rinvio, la Corte di giustizia sottolinea innanzitutto come il rifiuto di esecuzione di un mandato d'arresto europeo costituisca un'eccezione al principio di riconoscimento reciproco sotteso al meccanismo del mandato d'arresto europeo, eccezione che, in quanto tale, è soggetta ad un'interpretazione rigorosamente restrittiva.

La Corte rileva poi che un'autorità giudiziaria può, a titolo eccezionale, legittimamente astenersi dal dare esecuzione ad un mandato di arresto europeo qualora si ravvisi il rischio reale che alla persona nei cui confronti è stato emesso detto provvedimento non venga

<sup>20</sup> Cfr., *supra*, cap. II.2.2.

garantito il diritto fondamentale ad un equo processo, vale a dire ad essere giudicato da un giudice indipendente e imparziale.

La Corte ricorda tuttavia come spetti al Consiglio europeo constatare una violazione, nello Stato membro che emette il mandato di arresto europeo, dei principi sanciti all'articolo 2 TUE, tra cui quello dello Stato di diritto, ai fini della sospensione, nei confronti dello Stato membro, della sua applicazione.

In assenza della decisione di cui all'[art. 7 TUE](#), seguita dalla sospensione nei confronti dello Stato membro della [decisione quadro che disciplina il mandato di arresto europeo](#)<sup>21</sup> – da cui deriverebbe automaticamente l'obbligo per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare l'esecuzione di ogni mandato d'arresto europeo emesso da detto Stato membro – spetta all'autorità dell'esecuzione svolgere la valutazione concreta del rischio reale, corso dall'interessato, di lesione del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo.

Solo ad esito di una valutazione concreta e precisa del caso di specie, laddove l'autorità dell'esecuzione accerti che vi sono motivi seri e comprovati per ritenere che la persona oggetto di tale mandato d'arresto europeo corra, qualora venga consegnata all'autorità giudiziaria emittente, un rischio reale di violazione del suo diritto fondamentale a un giudice indipendente e, pertanto, del suo diritto fondamentale a un equo processo, la valutazione allora potrà evitare, legittimamente e a titolo eccezionale, di dare esecuzione al mandato di arresto europeo ovvero alla consegna del ricercato.

I giudici di Lussemburgo sanciscono così il principio che, anche in assenza di una decisione adottata ai sensi dell'[art. 7 del TUE](#), laddove il giudice nazionale, ad esito di un'accurata e approfondita valutazione della fattispecie dedotta in giudizio, ravvisi una violazione sistemica dei principi sanciti dall'art. 2, e per quanto qui rileva di quello relativo allo Stato di diritto, possa eccezionalmente e legittimamente sottrarsi dal rispettare, nei confronti dello Stato membro che li abbia violati, gli obblighi derivanti da norme vincolanti previste dal diritto dell'Unione europea, laddove l'adempimento di tali obblighi esponga il soggetto interessato alla lesione di diritti fondamentali, nel caso di specie al diritto ad un equo processo e ad essere giudicato da un giudice indipendente ed imparziale.

#### RIQUADRO 14

##### **Sentenza della Corte del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality, C 216/18 PPU**

*50. Conformemente all'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, compete ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza di detto diritto (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32 e giurisprudenza citata, nonché del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 36 e giurisprudenza citata).*

*51. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 36 e giurisprudenza citata).*

*52. Ne consegue che ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione», nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal*

<sup>21</sup> Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI), Gazzetta ufficiale n. L 190 del 18/07/2002, pag. 0001 - 0020.



*diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 37).*

*53 Orbene, affinché sia garantita tale tutela, è di primaria importanza preservare l'indipendenza di detti organi, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale a un ricorso effettivo (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 41).*

*54 L'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 43).*

### **III.2.3. La sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19**

Con la [sentenza del 20 aprile 2021](#), la Corte, adita in sede di rinvio pregiudiziale dal giudice maltese (prima sezione del tribunale civile, in veste di giudice costituzionale), ritorna sull'interpretazione dell'[art. 19 TFUE](#), affrontando il tema dell'indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo.

La richiesta di interpretazione pregiudiziale è stata presentata dal giudice maltese nell'ambito di una controversia tra *Repubblika*, un'associazione registrata come persona giuridica a Malta, il cui oggetto è promuovere la tutela della giustizia e dello Stato di diritto in detto Stato membro, e *l'Il-Prim Ministru* (Primo ministro, Malta), relativamente a un'azione popolare avente ad oggetto la conformità con il diritto dell'Unione europea delle disposizioni della Costituzione di Malta (e precisamente gli articoli 96, 96A e 100), che disciplinano la procedura di nomina dei giudici, nella parte in cui prevedono che la nomina dei giudici delle giurisdizioni superiori spetti al Presidente della Repubblica su parere del Primo ministro, che viene formulato ad esito della valutazione positiva espressa dal Comitato per le nomine in magistratura.

A sostegno del ricorso nella causa principale, *Repubblika* ha ritenuto che il potere discrezionale del Primo ministro di nominare i giudici, quale risulta dagli articoli 96, 96A e 100 della Costituzione, sollevi dubbi quanto all'indipendenza di questi ultimi.

*Repubblika*, dopo aver ricordato al riguardo come un certo numero di giudici nominati dal 2013 fossero molto attivi nel *Partit laburista* (partito laburista) che è al governo, o fossero stati nominati in modo tale da far sospettare un'ingerenza del potere politico nel potere giudiziario, ha censurato tutte le nomine avvenute il 25 aprile 2019, che hanno riguardato tre giudici delle giurisdizioni inferiori nominati giudici di giurisdizioni superiori e tre nuovi giudici delle giurisdizioni inferiori (in prosieguo: le «nomine del 25 aprile 2019»), nonché ogni altra nomina che possa aver avuto luogo successivamente.

La Corte di giustizia sottolinea innanzitutto come, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ogni Stato membro dell'Unione sia obbligato a garantire che gli organi che fanno parte, in quanto «organi giurisdizionali» nel senso definito dal diritto dell'Unione, del suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione e che, pertanto, possono trovarsi a dover statuire in tale qualità sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva

La Corte osserva poi che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi loro incumbenti in forza del diritto dell'Unione.

L'osservanza di tale principio vale, in particolare, per quanto riguarda le norme nazionali relative all'adozione delle decisioni di nomina dei giudici.

Nella motivazione della sentenza i giudici di Lussemburgo ricordano inoltre come secondo costante giurisprudenza della Corte, le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste ai sensi del diritto dell'Unione presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo nei confronti di elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

È necessario, precisa la Corte, garantire quindi che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterni che possano a mettere a repentaglio la loro indipendenza.

La Corte ha ritenuto tuttavia che il solo fatto che i giudici interessati siano nominati dal presidente della Repubblica di uno Stato membro non è idoneo a creare una dipendenza di questi ultimi nei suoi confronti, né a generare dubbi quanto alla loro imparzialità, se, una volta nominati, gli interessati non sono soggetti ad alcuna pressione e non ricevono istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni.

Le condizioni sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle suddette decisioni di nomina devono peraltro – prosegue nel suo ragionamento la Corte – essere tali da non poter suscitare, nei singoli, dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti, una volta avvenuta la nomina degli interessati.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che l'intervento, nel contesto di un processo di nomina dei giudici, di un organo quale il Comitato per le nomine in magistratura istituito, in occasione della riforma della Costituzione nel 2016, dall'articolo 96A della Costituzione stessa può, in linea di principio, contribuire a rendere obiettivo tale processo, delimitando il margine di manovra di cui dispone il Primo ministro nell'esercizio della competenza conferitagli in materia, senza perciò pregiudicare il principio di indipendenza e di imparzialità dei giudici né ritenersi in violazione del principio dello Stato di diritto.

#### RIQUADRO 15

##### **Sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika*, causa C-896/19**

54. *Conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza dei giudici deve segnatamente essere garantita nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo.*

(...)

63. (...) *il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE.*

(...)

64. *Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici (...)*

(...)

65. (...) *l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che osta a disposizioni nazionali nell'ambito dell'organizzazione della giustizia tali da costituire una regressione, nello Stato membro interessato, della tutela del valore dello Stato di diritto, in particolare delle garanzie di indipendenza dei giudici*

(...)

71. (...) *nei limiti in cui il Primo ministro eserciti detto potere soltanto in via del tutto eccezionale e si attenga al rigoroso ed effettivo rispetto di un siffatto obbligo di motivazione, il potere in parola non è tale da creare dubbi legittimi quanto all'indipendenza dei candidati prescelti.*

(...)

*La Corte (Grande Sezione) dichiara:*

(...)

2) *L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a disposizioni nazionali che conferiscono al Primo ministro dello Stato membro interessato un potere decisivo nel processo di nomina dei giudici, prevedendo al contempo l'intervento, in tale processo, di un organo indipendente incaricato, segnatamente, di valutare i candidati ad un posto di giudice e di fornire un parere a tale Primo ministro.*

### **III.2.4. La sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19**

La Corte, con la [sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19](#), interviene nuovamente sull'interpretazione degli artt. 2 e 19 del TUE e [47 della Carta](#).

I procedimenti principali si inseriscono nell'ambito di una sostanziale riforma del sistema giudiziario e di lotta contro la corruzione introdotte in Romania tra il 2017 e il 2019, riforma soggetta a monitoraggio da parte dell'Unione europea in forza del meccanismo di cooperazione e di verifica istituito dalla [decisione 2006/928/CE del 13 dicembre 2006](#) in occasione dell'adesione della Romania all'Unione europea (in prosieguo: l'«MCV»).

Nei procedimenti principali promossi davanti ai giudici nazionali del rinvio, i ricorrenti hanno contestato la compatibilità con il diritto dell'Unione di numerose modifiche apportate al sistema giudiziario, in particolare quelle relative all'organizzazione dell'Ispettorato giudiziario (causa C-83/19), all'istituzione, all'interno del pubblico ministero, della Sezione per le Indagini sui Reati commessi all'interno del sistema giudiziario, c.d. SIRG (cause C-127/19, C-195/19, C-291/19 e C-355/19), nonché il regime della responsabilità personale dei magistrati (causa C-397/19).

A sostegno dei loro ricorsi, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno fatto riferimento alle relazioni del 2017 e del 2018 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica,

In tale contesto, i giudici del rinvio menzionano varie sentenze della *Curtea Constituțională* (Corte costituzionale, Romania) secondo le quali il diritto dell'Unione non prevarrebbe sull'ordinamento costituzionale rumeno e la decisione 2006/928 non potrebbe costituire una norma di riferimento nell'ambito di un controllo di costituzionalità ai sensi dell'articolo 148 della Costituzione, dal momento che tale decisione è stata adottata prima dell'adesione della Romania all'Unione e non è stata oggetto di alcuna interpretazione da parte della Corte quanto al fatto che il suo contenuto, la sua natura giuridica e la sua durata rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione.

I giudici di Lussemburgo non si limitano ad affermare, nella parte dispositiva della sentenza, che il principio del primato del diritto dell'Unione dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di rango costituzionale di uno Stato membro, come interpretata dal giudice costituzionale di quest'ultimo, secondo la quale un giudice di rango inferiore non è autorizzato a disapplicare, di propria iniziativa, una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928, che esso considera, alla luce di una sentenza della Corte, contraria a tale decisione o all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ma ribadiscono ancora una volta come l'indipendenza della magistratura costituisca un presupposto essenziale non solo per l'adesione ma anche per il godimento dei diritti derivanti a uno Stato membro dall'applicazione dei trattati.

## RIQUADRO 16

**Sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România», C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19**

(...)

160 (...) l'articolo 49 TUE, che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di chiedere di diventare membro dell'Unione, precisa che quest'ultima riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli. In particolare, dall'articolo 2 TUE discende che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia. Va rilevato, al riguardo, che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 61 e 62 nonché giurisprudenza ivi citata).

161 Pertanto, il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE costituisce, come sottolineato dalla Commissione nonché dai governi belga, danese e svedese, una condizione preliminare all'adesione all'Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell'Unione. È in tale contesto che l'MCV è stato istituito dalla decisione 2006/928 al fine di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto in Romania.

162 Peraltro, il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da determinare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE. Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici (sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 63 e 64 nonché giurisprudenza ivi citata).

### III.2.5. La sentenza del 15 luglio 2021, Commissione c. Polonia, C-791/19

Una prima procedura di infrazione ai sensi dell'[art. 258 TFUE](#), per violazione del principio dello Stato di diritto in relazione alla tutela del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e all'indipendenza della magistratura, viene promossa dalla Commissione europea nei confronti della Polonia, con ricorso proposto il 25 ottobre 2019, che verrà accolto dalla Corte con [sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19](#).

La Commissione europea ha in particolare contestato alla Polonia di essere venuta meno agli obblighi che le derivano dall'appartenenza all'Unione europea in relazione al contenuto delle riforme apportate al sistema giudiziario polacco e, in particolare, alle disposizioni relative alla Sezione disciplinare della Corte Suprema e, più in generale alla Corte Suprema stessa, la cui composizione e i cui poteri, a giudizio della Commissione, non offrono le garanzie di

imparzialità e indipendenza, non sottraendosi tra l'altro all'influenza del potere legislativo ed esecutivo.

Nell'accogliere il ricorso, la Corte ha sottolineato, in particolare, il fatto che il processo di nomina dei giudici della Corte suprema, compresi quelli dei membri della Sezione disciplinare, è essenzialmente determinato da un organo (il *Krajowa Rada Sądownictwa* (Consiglio nazionale della magistratura), di dubbia indipendenza rispetto al potere esecutivo e legislativo polacco.

La Corte rileva poi come il nuovo regime disciplinare consente di qualificare come illecito disciplinare il contenuto delle decisioni giudiziarie adottate dai giudici dei tribunali ordinari, prestandosi quindi ad essere utilizzato ai fini del controllo politico delle decisioni giudiziarie ovvero quale strumento per esercitare pressioni sui giudici al fine di influenzare le loro decisioni e compromettere l'indipendenza degli organi giurisdizionali interessati.

## RIQUADRO 17

**Sentenza del 15 luglio 2021, Commissione c. Polonia, C-791/19**

50. Occorre ricordare, anzitutto, che l'Unione riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli. In particolare, dall'articolo 2 TUE risulta che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia. Va rilevato, al riguardo, che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo (...).

51. (...) il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE. Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo a detto valore, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici (...).

52 Come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (...). Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (...).

(...)

80 (...) spetta a ciascuno Stato membro, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, garantire che il regime disciplinare applicabile ai giudici degli organi giurisdizionali nazionali facenti parte del rispettivo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione rispetti il principio di indipendenza dei giudici, in particolare garantendo che le decisioni emesse nell'ambito dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei giudici di detti organi giurisdizionali siano controllate da un organo che soddisfi a sua volta le garanzie inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva, tra cui quella di indipendenza (...).

### III.2.6. La sentenza del 29 marzo 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20

Con la [sentenza del 29 marzo 2022, \*Getin Noble Bank\*, C-132/20](#), la Corte adita in sede di rinvio per interpretazione pregiudiziale, affina ulteriormente la portata del principio di imparzialità di cui devono godere i giudici, affinché possa considerarsi rispettato il principio dello Stato di diritto.

All'origine della controversia pendente davanti al giudice nazionale, la richiesta di alcuni cittadini polacchi di condannare la Getin Noble Bank a versare loro solidalmente una somma corrispondente a circa 40.000 EUR, oltre gli interessi di legge, ritenendo abusivo il meccanismo di indicizzazione del prestito previsto in un contratto di mutuo ipotecario indicizzato con riferimento ad una valuta estera, ossia il franco svizzero, nonché asserendo il carattere abusivo della clausola di garanzia di gruppo per il caso di rifiuto di costituzione dell'ipoteca nel corso dei primi tre mesi di tale mutuo.

In tale contesto il giudice polacco di rinvio (il *Sąd Najwyższy*, la Corte Suprema) si è chiesto se i tre giudici di appello avverso la cui sentenza era stato promosso ricorso alla Corte Suprema soddisfecero i requisiti di indipendenza e di imparzialità stabiliti dal diritto dell'Unione. Uno di essi aveva infatti cominciato la propria carriera di giudice sotto il regime comunista e non avrebbe prestato nuovamente il giuramento solenne dopo la fine di tale regime.

Gli altri due sarebbero stati nominati giudici di appello tra il 2000 e il 2018, epoca in cui secondo la Corte costituzionale polacca, il Consiglio nazionale della magistratura (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS), che ha partecipato alla loro nomina, non funzionava in maniera trasparente e la sua composizione era contraria alla Costituzione.

Sui quesiti formulati dalla Corte Suprema polacca la Corte di Giustizia rileva innanzitutto che quando la Polonia ha aderito all'Unione e ai suoi valori, e in particolare a quello dello Stato di diritto, non sono emerse perplessità in ordine alla circostanza che alcuni giudici polacchi fossero stati nominati in un'epoca in cui in Polonia non vigeva ancora un regime democratico. Il giudice del rinvio non ha peraltro addotto alcun indizio idoneo a far sorgere dei dubbi al riguardo.

Quanto agli altri due giudici di appello, la Corte di giustizia osserva che la Corte costituzionale polacca non si è pronunciata sull'indipendenza della KRS allorché ha dichiarato, nel 2017, che la composizione di tale organo, quale si presentava all'epoca della nomina dei due giudici in questione, era contraria alla Costituzione.

Tale incostituzionalità non può dunque di per sé sufficiente per rimettere in discussione l'indipendenza e l'imparzialità della KRS, così come questa era composta a quel tempo, e pertanto quelle dei giudici alla cui nomina essa ha partecipato.

Peraltro, la stessa conclusione si impone qualora un giudice sia stato selezionato dalla KRS come candidato ad un posto di giudice all'esito di una procedura che, all'epoca, non era né trasparente, né pubblica, né suscettibile di essere impugnata con un ricorso giurisdizionale, nel caso in cui non esistano elementi che dimostrino una mancanza di indipendenza della KRS.

La sentenza va inoltre segnalata per la solenne ed inequivoca affermazione fatta dalla Corte secondo la quale l'indipendenza degli organi giurisdizionali deve essere garantita segnatamente nei confronti del potere legislativo e di quello esecutivo, conformemente al principio di separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto.

## RIQUADRO 18

**Sentenza del 29 marzo 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20**

94. Come più volte sottolineato dalla Corte, tale requisito di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali, che è inerente alla funzione giurisdizionale, fa parte del contenuto essenziale del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale ad un equo processo, il quale riveste un'importanza capitale quale garante della protezione dell'insieme dei diritti che gli amministrati si vedono riconosciuti dal diritto dell'Unione, nonché della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore rappresentato dallo Stato di diritto (...).

95. Secondo una consolidata giurisprudenza, le garanzie di indipendenza e di imparzialità richieste ai sensi del diritto dell'Unione presuppongono l'esistenza di norme, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricsuzione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio, negli amministrati, riguardo all'impermeabilità di tale organo nei confronti di elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi che si contrappongono (...).

96. A questo proposito, è importante che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterne che possano mettere a repentaglio la loro indipendenza e la loro imparzialità. Le norme applicabili allo status dei giudici e all'esercizio delle loro funzioni di giudice devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, esercitata sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta suscettibili di orientare le decisioni dei giudici riguardati, e devono dunque permettere di scongiurare il rischio della mancanza di un'immagine di indipendenza o di imparzialità, in tali giudici, che sia idonea a ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare negli amministrati in una società democratica e in uno Stato di diritto (...)

(...)

118. In particolare, conformemente al principio di separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza degli organi giurisdizionali deve essere garantita segnatamente nei confronti del potere legislativo e di quello esecutivo (...).

**III.2.7. La sentenza dell'11 maggio 2023, *Inspectia Judiciară*, C-817/21**

La [sentenza dell'11 maggio 2023, \*Inspectia Judiciară\*, C-817/21](#), è solo l'ultima in ordine di tempo in cui la Corte di giustizia interviene nuovamente sulla necessità di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo responsabile dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici affinché sia rispettato il principio dello Stato di diritto.

All'origine della controversia pendente davanti alla Corte d'appello di Bucarest (Romania) una serie di esposti, presentati da una persona sottoposta a procedimenti penali all'ispettorato giudiziario competente, che sollecitavano l'avvio di azioni disciplinari nei confronti di taluni giudici e procuratori ai quali erano stati assegnati tali procedimenti.

A tali esposti non veniva dato seguito, venendo tutti archiviati, il che induceva l'esponente a presentare un esposto nei confronti dell'ispettore capo, esposto che veniva anch'esso tuttavia archiviato.

L'esponente si rivolgeva quindi alla Corte d'appello di Bucarest, lamentando l'impossibilità di avviare azioni disciplinari a causa della concentrazione dei poteri disciplinari nelle mani dell'ispettore capo il che, a giudizio dell'esponente, deve ritenersi in violazione del diritto dell'Unione europea.

La Corte di giustizia, dopo aver ricordato come l'organizzazione della giustizia sia materia riservata alla competenza degli Stati membri, sottolinea come tale competenza debba essere comunque esercitata in conformità al diritto dell'Unione e nel rispetto del principio dello Stato di diritto.



In particolare, il regime disciplinare applicabile ai giudici che possono essere chiamati ad applicare il diritto dell'Unione deve presentare le garanzie necessarie al fine di evitare qualsiasi rischio di utilizzo di tale regime disciplinare come strumento di controllo politico delle loro attività.

Ogni valutazione al riguardo – precisa la Corte – spetta al giudice nazionale di rinvio.

Tuttavia, la circostanza che, in base al diritto rumeno, un'azione disciplinare destinata a reprimere abusi commessi dall'ispettore capo possa essere avviata solo da un agente la cui carriera dipende, in larga misura, dalle decisioni dell'ispettore capo e che le decisioni adottate dall'ispettore capo possano essere riesaminate dal vice ispettore capo, designato dall'ispettore capo e il cui mandato coincide con quello di quest'ultimo, sembra tale – osservano i giudici di Lussemburgo – da ostacolare, in pratica, l'esercizio effettivo di un'azione disciplinare nei confronti dell'ispettore capo, anche nel caso in cui quest'ultimo dovesse essere oggetto di denunce seriamente comprovate.

#### RIQUADRO 19

##### **Sentenza dell'11 maggio 2023, *Inspectia Judiciară*, C-817/21**

39. Occorre ricordare che l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto.

40. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto. A questo titolo, e come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

41. Ne consegue che ogni Stato membro deve assicurare che gli organi rientranti, in quanto «giudici», nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva.

### **III.3. Legittimità del regime di condizionalità**

Con due corpose (oltre settanta pagine ciascuna), articolate (tanto da essere corredate da un indice) e in larga parte sovrapponibili sentenze – circostanza che ha indotto la dottrina a definirle “gemelle” –, la Corte di giustizia in composizione plenaria, pochi giorni prima dell'esplosione del conflitto russo-ucraino, ha sancito la legittimità e quindi l'effettiva applicabilità del Regolamento 2020/2092, relativo al regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea<sup>22</sup>.

All'origine del contenzioso, due ricorsi per annullamento promossi rispettivamente dalla Polonia e dall'Ungheria, ai sensi dell'[art. 263](#), par. 2, del TFUE, l'11 marzo 2021.

#### **III.3.1. La sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, C-156/21**

Nella [sentenza del 16 febbraio 2022, \*Ungheria, c. Parlamento e Consiglio\*, C-156/21](#), la Corte viene chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del Regolamento 2020/2092 nell'ambito di un

<sup>22</sup> V., *supra*, cap. II.3.1.



ricorso in annullamento promosso dall'Ungheria – che vedrà poi l'intervento della Polonia *ad adjuvandum*) – ai sensi dell'[art. 263 del TFUE](#).

Tre i motivi di ricorso proposti dall'Ungheria: l'asserita mancanza di base giuridica del regolamento impugnato, l'asserita violazione del principio di attribuzione e ripartizione di competenze e l'asserita lesione dell'equilibrio istituzionale quale stabilito dall'articolo 7 e dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché dall'articolo 269 del TFUE, come pure i diritti derivanti per lo Stato membro interessato dalla prima di tali disposizioni.

Sul primo motivo di ricorso, l'Ungheria, dopo aver ricordato che l'[art. 322](#), paragrafo 1, lettere a) e b) del TFUE autorizza il legislatore dell'Unione ad adottare, rispettivamente, "*regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti*" e "*regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili*", contesta che la definizione della nozione di Stato di diritto o le forme possibili di violazione dei principi dello Stato di diritto, possano essere considerati oggettivamente regole finanziarie che stabiliscono le modalità relative all'esecuzione del bilancio, ai sensi di tale disposizione.

L'Ungheria sottolinea nel proprio ricorso come l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE non autorizzerebbe l'Unione a definire i casi in cui lo Stato di diritto è violato né a stabilire gli elementi costitutivi della nozione di Stato di diritto.

L'art. 322 TFUE, su cui si fonda il regolamento sulla condizionalità – questa la censura sollevata dall'Ungheria per contestare la legittimità del regolamento nel primo motivo di ricorso – non potrebbe quindi costituire la base giuridica idonea a consentire l'esame o l'accertamento di violazioni del principio dello Stato di diritto o a prevedere le conseguenze giuridiche riferibili a simili violazioni, poiché norme del genere non potrebbero essere considerate oggettivamente come regole finanziarie che stabiliscono le modalità relative all'esecuzione del bilancio.

Con il secondo motivo di diritto, l'Ungheria sostiene che il regolamento impugnato deve ritenersi illegittimo e deve essere pertanto annullato in quanto in violazione dell'[art. 7 TUE](#), nonché degli artt. [4, par. 1](#), [5, par. 2](#), e, infine, [13, par. 2](#), sempre del TUE, nonché dell'art. 269 TFUE.

Lo Stato ricorrente sostiene, in particolare, che l'unica disposizione del Trattato che consente di constatare il rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'[art. 2 TUE](#) – e quindi della violazione dello Stato di diritto – è l'art. 7 del TUE.

Il regolamento impugnato – questa la tesi dell'Ungheria – istituirebbe una procedura distinta, parallela rispetto a quella disciplinata dall'art. 7 TUE ma avente le stesse finalità e dovrebbe in quanto tale ritenersi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 7 TUE.

I trattati non prevedono infatti – in tal senso il ragionamento articolato dallo Stato ricorrente – che l'art. 7 TUE possa essere attuato mediante atti legislativi vertenti sulla constatazione di una violazione dei valori contenuti all'articolo 2 TUE e sulla determinazione delle conseguenze giuridiche di una simile violazione.

Se fosse legittimo il regolamento impugnato, ragiona sempre la ricorrente, alla Corte di giustizia verrebbe attribuita la competenza a controllare le decisioni adottate dal Consiglio sulla base di tale regolamento, il che implicherebbe la valutazione della violazione dei principi dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro, anche laddove la normativa o la prassi nazionali all'origine di tale violazione non ricadano nella sfera del diritto dell'Unione, il che priverebbe la Corte della competenza ad esaminarle.

Con il secondo motivo di ricorso, l'Ungheria censura quindi la legittimità del regolamento impugnato ritenendo che esso estenda, in violazione dei trattati ed eludendo le limitazioni previste dall'art. 269 TFUE, le competenze non soltanto del Consiglio e della Commissione, ma anche della Corte.

Il terzo motivo di ricorso verte infine sull'asserita violazione del principio della certezza del diritto.

Sul primo e sul secondo motivo di ricorso, la Corte rileva innanzitutto che le regole finanziarie che stabiliscono *"in particolare le modalità relative all'[]"* esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti, ai sensi dell'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, comprendono non soltanto le regole che definiscono il modo in cui sono eseguite le spese iscritte in tale bilancio, ma anche, in particolare, le regole che stabiliscono gli obblighi di controllo e di revisione contabile incombenti agli Stati membri quando la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con essi, nonché le responsabilità che ne derivano.

In particolare – sottolinea la Corte – risulta evidente che tali regole finanziarie devono intendersi segnatamente rivolte a garantire il rispetto, nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dell'Unione, del principio della sana gestione finanziaria, anche da parte degli Stati membri.

Ai fini di stabilire se il regolamento impugnato sia affetto da un vizio di incompetenza, la Corte, richiamata la propria giurisprudenza, ricorda come la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione debba fondarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano la finalità e il contenuto di tale atto.

A tale riguardo, la Corte evidenzia come, ai sensi dell'art. 1 del regolamento impugnato, esso stabilisce *"le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri"*. Dal tenore letterale di tale disposizione risulta quindi che tale regolamento mira a proteggere il bilancio dell'Unione dai pregiudizi che possono derivare a quest'ultimo da violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

La Corte rileva poi come dalla lettura coordinata dell'art. 4, par. 1, e dell'art. 6, par. 1, del regolamento 2020/2092 risulti che la procedura prevista ai fini dell'adozione di «opportune misure» di protezione del bilancio dell'Unione possa essere avviata dalla Commissione solo qualora la Commissione stessa ritenga che sussistano motivi fondati per ritenere non solo che lo Stato membro abbia violato il principio dello Stato di diritto, ma soprattutto che le relative violazioni abbiano compromesso o siano tali da configurare il rischio di una seria compromissione della sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o della tutela dei suoi interessi finanziari.

I giudici di Lussemburgo enfatizzano che, ai sensi dell'art. 5, parr. 1 e 3, del regolamento sulla condizionalità, le misure che possono essere adottate nei confronti dello Stato che violando il principio dello Stato di diritto abbia compromesso o rischi seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, consistono, essenzialmente, in sospensioni dei pagamenti, dell'esecuzione di impegni giuridici, dell'erogazione di versamenti, di un vantaggio economico nell'ambito di uno strumento garantito, dell'approvazione di programmi o di impegni, in risoluzioni di impegni giuridici, in divieti di assumere nuovi impegni giuridici o di concludere nuovi accordi, in rimborsi anticipati di prestiti garantiti, in riduzioni di un vantaggio economico nell'ambito di uno strumento garantito, di impegni o di prefinanziamenti, e in interruzioni dei termini di pagamento.

Esse tuttavia devono essere proporzionate, cioè a dire limitate a quanto strettamente necessario in considerazione dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi

dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari.

Infine, prosegue la Corte, tali misure possono, e anzi devono, essere revocate quando cessa l'impatto sull'esecuzione del bilancio e ciò indipendentemente dalla circostanza che possano persistere violazioni dei principi dello Stato di diritto.

Sulla base delle predette considerazioni, risulta secondo la Corte che, contrariamente a quanto affermato dall'Ungheria, in ciò sostenuta dalla Repubblica di Polonia, un meccanismo di condizionalità può rientrare nella nozione di "regole finanziarie" di cui all'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE anche allorché esso istituisce, ai fini del beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione, una condizionalità orizzontale che è connessa al rispetto da parte di uno Stato membro del valore dello Stato di diritto, contenuto nell'[art. 2 TUE](#), e che si riferisce all'esecuzione del bilancio dell'Unione.

La Corte di giustizia ha così respinto il primo e secondo motivo di ricorso, ritenendoli infondati, avendo accertato che la procedura prevista dall'art. 7 TUE e quella istituita dal regolamento impugnato hanno un oggetto diverso e perseguono scopi diversi, non potendosi quindi ritenere che il regolamento 2020/2092 abbia istituito una procedura parallela, eludendo l'art. 7 TUE.

La Corte si è poi pronunciata rigettando anche il terzo motivo di ricorso, relativo alla asserita violazione della certezza del diritto e della chiarezza delle norme.

La Corte ha innanzitutto richiamato la propria giurisprudenza al riguardo, ricordando come il principio della certezza del diritto esiga, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli.

La corretta applicazione di tale principio richiede, in particolare, che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che essi possano comprendere in maniera inequivoca i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza.

Il fatto che un atto legislativo conferisca un potere discrezionale alle autorità preposte alla sua attuazione non disattende tuttavia di per sé l'esigenza di prevedibilità, a condizione – sottolinea la Corte di Giustizia – che l'estensione e le modalità di esercizio di un simile potere vengano definite con sufficiente chiarezza, in considerazione del legittimo obiettivo in gioco, per fornire una protezione adeguata contro l'arbitrio.

A tale riguardo, osserva la Corte, l'art. 2, lett. a), del regolamento 2020/2092 non mira a definire in modo esaustivo tale nozione, ma si limita a specificare, ai soli fini di tale regolamento, vari principi che essa ricomprende e che sono, secondo il legislatore dell'Unione, i più pertinenti rispetto all'oggetto del regolamento in questione, che consiste nel garantire la protezione del bilancio dell'Unione.

La Corte si sofferma infine, nel rigettare il terzo motivo del ricorso, sulla definizione della portata semantica di numerosi termini ed espressioni contenuti nel regolamento impugnato, rispetto ai quali l'Ungheria, sempre sostenuta dalla Polonia, aveva formulato una serie di rilievi censurandone la vaghezza ed imprecisione, senza che vi sia la necessità in questa sede di richiamarne o approfondirne il contenuto, rinviando per esse al testo della sentenza, a beneficio delle caratteristiche di sintesi che connotano il presente studio.

## RIQUADRO 20

**Sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, C 156/21**

119. (...) occorre constatare che (...) la finalità del regolamento impugnato consiste nel proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti per quest'ultimo in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non già nel sanzionare, di per sé, simili violazioni.

(...)

131. (...) Tale sana gestione finanziaria e tali interessi finanziari possono infatti essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, giacché tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, pertanto, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere.

132. In particolare, il rispetto di tali condizioni e di tali obiettivi, in quanto elementi del diritto dell'Unione, non può essere pienamente garantito in assenza di un sindacato giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, fermo restando che l'esistenza di un simile sindacato, sia negli Stati membri sia a livello dell'Unione, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, è intrinseca a uno Stato di diritto.

### **III.3.2. La sentenza del 16 febbraio 2022, Polonia c. Parlamento e Consiglio, C-157/21**

Speculare, come si diceva, alla pronuncia resa nello stesso giorno, la [sentenza del 16 febbraio 2022, Polonia c. Parlamento e Consiglio, C-157/21](#).

Anche questa pronuncia ha per oggetto un ricorso promosso in questo caso dalla Polonia, sostenuta a sua volta dall'Ungheria, contro il Parlamento e il Consiglio per l'annullamento del più volte ricordato [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#), relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Non diversamente dalla causa promossa dall'Ungheria, anche la Polonia, negli undici motivi in cui si articola il ricorso, contesta principalmente la legittimità del regolamento impugnato sotto il profilo della incompetenza dell'Unione, dell'elusione dell'art. 7 TUE e 269 TFUE e della certezza del diritto applicabile,

In particolare, la Polonia contesta il fatto che, con il regolamento impugnato, il legislatore dell'Unione, come risulterebbe dall'articolo 1 dello stesso, avrebbe istituito un meccanismo che subordina i versamenti provenienti dal bilancio dell'Unione non già al rispetto da parte degli Stati membri di obblighi concreti previsti dal diritto dell'Unione, connessi al rispetto del principio della sana gestione finanziaria, bensì al rispetto dei principi dello Stato di diritto.

La Polonia censura la legittimità dell'introduzione di un meccanismo del genere, ritenendo che lo stesso non rientri nei poteri conferiti al legislatore dell'Unione dall'[articolo 322](#), paragrafo 1, lettera a), TFUE, sebbene l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento impugnato preveda che la violazione dei principi dello Stato di diritto constatata debba compromettere o rischiare seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari.

Con un ulteriore motivo di ricorso, la Polonia sostiene poi che il regolamento impugnato istituisce un nuovo meccanismo di controllo del rispetto dei principi dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, non previsto dai trattati e che elude la procedura di cui all'articolo 7 TUE.

Anche il ricorso della Polonia viene tuttavia respinto dalla Corte che sottolinea – con una costruzione per vero un po' bizantina nella formulazione – come scopo del regolamento sulla

condizionalità non è quello di sanzionare uno Stato membro per la violazione dello Stato di diritto, quanto quello di proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti per quest'ultimo in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro.

Qualora, e solo quando, la violazione del principio dello Stato di diritto – tale sembra essere il ragionamento della Corte – sia idonea a pregiudicare la sana gestione finanziaria del bilancio e delle risorse dell'Unione, allora può invocarsi il meccanismo di condizionalità.,

## RIQUADRO 21

**Sentenza dell'16 febbraio 2022, Polonia c. Parlamento e Consiglio, C-157/21**

137. *Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre constatare che, contrariamente a quanto afferma la Repubblica di Polonia, sostenuta dall'Ungheria, la finalità del regolamento impugnato consiste nel proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti per quest'ultimo in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non già nel sanzionare, di per sé, simili violazioni.*

(...)

142. (...) *si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 2 TUE, l'Unione si fonda su valori, tra i quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri e che, conformemente all'articolo 49 TUE, il rispetto di tali valori costituisce una condizione preliminare per l'adesione all'Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell'Unione (...).*

(...)

144. *Ne consegue che il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro (sentenze del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 63; del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 162, e del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 162). Infatti, il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione.*

145 *I valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori.*

(...)

149. *Tale sana gestione finanziaria e tali interessi finanziari possono infatti essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro, giacché tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, pertanto, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere.*

(...)

159. *Invero, come rilevato al punto 125 della presente sentenza, da una lettura complessiva dell'articolo 4, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento impugnato risulta che la procedura da esso prevista ai fini dell'adozione di «opportune misure» di protezione del bilancio dell'Unione può essere avviata dalla Commissione solo qualora tale istituzione concluda che sussistono motivi fondati per ritenere non soltanto che in uno Stato membro si siano verificate violazioni dei principi dello Stato di diritto, ma soprattutto che tali violazioni compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari.*

(...)

192. (...) *occorre (...) ricordare che i valori fondanti dell'Unione e comuni agli Stati membri, contenuti nell'articolo 2 TUE, comprendono quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia,*

*dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata in particolare dalla non discriminazione, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*

(...)

*207. (...) il legislatore dell'Unione, quando dispone di una base giuridica a tal fine, è legittimato a istituire, in un atto di diritto derivato, altre procedure riguardanti i valori contenuti nell'articolo 2 TUE, tra i quali figura lo Stato di diritto, sempreché tali procedure si distinguano sia per il loro scopo sia per il loro oggetto dalla procedura prevista all'articolo 7 TUE.*

(...)

*213. (...) nell'articolo 7 TUE può sussistere qualsiasi violazione grave e persistente di un valore contenuto nell'articolo 2 TUE, mentre il regolamento impugnato autorizza l'esame delle violazioni dei principi dello Stato di diritto menzionati al suo articolo 2, lettera a), solo laddove sussistano motivi fondati per ritenere che esse abbiano un'incidenza sul bilancio.*

(...)

*322. (...) occorre valutare, anzitutto, l'argomento vertente sul carattere impreciso e troppo ampio della nozione di «Stato di diritto» definita all'articolo 2, lettera a), del regolamento impugnato.*

*323. A tale riguardo, in primo luogo, tale disposizione non mira a definire in modo esaustivo tale nozione, ma si limita a specificare, ai soli fini di tale regolamento, vari principi che essa ricomprende e che sono, secondo il legislatore dell'Unione, i più pertinenti rispetto all'oggetto del regolamento in questione, che consiste nel garantire la protezione del bilancio dell'Unione.*

#### **III.4. Violazione dello Stato di diritto: la sentenza del 5 giugno 2023, Commissione c. Polonia, C-204/21**

Il contenzioso che vede contrapposti gli Stati rispetto ai quali è stata accertata la violazione dei principi dello Stato di diritto o il rischio che si verifichi una grave violazione dei principi dello Stato di diritto – che oggi vedono in prima linea l'Ungheria e la Polonia – sembra destinato a proseguire, soprattutto per la resistenza degli Stati “accusati” ad ammettere tali violazioni e a riconoscere la legittimità delle misure sanzionatorie adottate nei loro confronti.

Tuttavia nella recente pronuncia resa dalla Corte di giustizia, in accoglimento di un ricorso per infrazione presentato dalla Commissione contro la Polonia ai sensi dell'[art. 258 TFUE](#), la Corte fuga ogni residua perplessità o dubbio interpretativo sulle condotte di uno Stato membro che devono ritenersi in violazione del principio dello Stato di diritto.

Recentissima, e ultima solo in ordine di tempo, [la sentenza del 5 giugno 2023, Commissione c. Polonia, C-204/21](#)<sup>23</sup>.

Ancora una volta la Corte, adita dalla Commissione nell'ambito di un ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'[art. 258 TFUE](#), torna ad occuparsi della violazione del principio dello Stato di diritto derivanti da provvedimenti che pregiudicano, o rischiano seriamente di pregiudicare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Il ricorso proposto dalla Commissione scaturisce dalla promulgazione, il 20 dicembre 2019, delle modifiche introdotte dal legislatore polacco alla legge sull'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, alla legge sulla Corte suprema nonché ad altre leggi che disciplinano l'attività della magistratura (*Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*).

---

<sup>23</sup> La sentenza non era ancora disponibile in lingua italiana al momento della conclusione del presente studio.

La procedura di infrazione scaturisce peraltro dal mancato rispetto della [sentenza resa dalla Corte il 15 luglio 2021, nella causa C-791/19](#)<sup>24</sup>, nonché dal progressivo aggravarsi della situazione in Polonia per quanto concerne le garanzie di indipendenza ed imparzialità che devono essere riconosciute ai giudici nel rispetto del principio della separazione dei poteri, in particolare per quanto concerne l'indipendenza del potere giurisdizionale rispetto al potere esecutivo e a quello legislativo.

Contestualmente al ricorso, la Commissione ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori chiedendo alla Corte di imporre alla Repubblica di Polonia, in attesa della sentenza sul merito, una serie di obblighi.

Fra i principali motivi di ricorso articolati dalla Commissione europea, la violazione dell'[art. 19](#), par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'[articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), nonché dell'[art. 267 TFUE](#) per quanto riguarda il principio del primato del diritto dell'Unione europea che deve essere riconosciuto dalle autorità giurisdizionali degli Stati membri.

All'origine della controversia le modifiche introdotte nel 2019 alla legge dell'8 dicembre 2017, con la quale la Polonia ha istituito due nuove sezioni in seno alla Corte suprema: la Sezione disciplinare e la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche (c.d. Sezione straordinaria).

Tali modifiche hanno infatti precluso – in tal senso pronuncerà la Corte – a tutti gli organi giurisdizionali nazionali di verificare il rispetto dei requisiti dell'Unione europea relativi a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge, riservando alla Sezione disciplinare la competenza esclusiva a decidere sulle censure e sulle questioni giuridiche riguardanti la mancanza di indipendenza di un organo giurisdizionale o di un giudice polacco.

La Corte ha in particolare ritenuto che, per quanto attiene alle modifiche apportate alle competenze della sezione disciplinare istituita presso la Corte Suprema polacca, nel prevedere la possibilità che i giudici nazionali possano essere sottoposti a un procedimento penale ovvero possano subire ripercussioni in relazione al proprio regime di lavoro e previdenza in caso di verifica del rispetto del diritto dell'Unione europea, si configuri un pregiudizio all'indipendenza dei magistrati polacchi.

Da ultimo, la Corte ha censurato le disposizioni polacche che richiedono ai giudici nazionali di dichiarare la propria eventuale appartenenza ad associazioni o partiti e di pubblicare tali informazioni *on-line*. Tali ultime disposizioni configurano infatti una violazione della disciplina in materia di protezione dei dati di cui al [Regolamento \(UE\) 2016/679](#)<sup>25</sup> e del diritto al rispetto della vita privata\*, tutelato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla CEDU.

Esigere che ogni giudice fornisca entro 30 giorni dalla sua nomina alla funzione di giudice e pubblicare nel Bollettino d'informazione pubblica, le informazioni sulla sua appartenenza ad un'associazione e sulle funzioni da lui svolte in una fondazione non economica, così come le informazioni sulla sua iscrizione a un partito politico prima della sua nomina alla funzione di

---

<sup>24</sup> V., *supra*, cap. III.2.5.

<sup>25</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

\* NdE: sul **diritto al rispetto della vita privata**, v. NdE *supra* p. 32 di questo studio.



giudice, viola il diritto fondamentale del giudice alla protezione della sua vita privata e dei suoi dati personali, nonché le disposizioni del regolamento sulla tutela dei dati personali.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'accogliere il ricorso promosso contro la Polonia, sottolinea come gli organi giurisdizionali nazionali hanno l'obbligo di garantire che le cause riguardanti i diritti di un individuo derivanti dal diritto dell'Unione siano decise da un giudice indipendente, imparziale e preconstituito per legge.

La qualificazione di un tale esame come infrazione disciplinare non può che ritenersi in violazione del diritto dell'Unione europea.

Ogni organo giurisdizionale nazionale, in qualità di giudice del diritto dell'Unione, deve poter valutare, d'ufficio o su domanda, se le cause riguardanti il diritto dell'Unione siano decise da un giudice indipendente ai sensi del diritto dell'Unione, senza la minaccia di avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti.

Da rilevare come durante il procedimento in corso la Polonia sia stata condannata, con [ordinanza del 27 ottobre 2021](#), a pagare alla Commissione una penalità di importo pari a un milione di euro al giorno.

L'imposizione di tale penalità è stata ritenuta necessaria per assicurare che la Polonia ottemperasse ai provvedimenti provvisori precedentemente disposti con [ordinanza del 14 luglio 2021](#), diretta segnatamente a sospendere l'applicazione delle disposizioni nazionali contestate dalla Commissione.

Il 10 marzo 2023 la Polonia ha chiesto alla Corte di revocare o, in subordine, di modificare l'ordinanza che ha imposto la penalità di cui trattasi.

A sostegno di tale domanda, la Polonia ha affermato che, in seguito alle modifiche legislative nel frattempo introdotte, si sarebbe pienamente conformata agli obblighi su di essa gravanti in forza di detti provvedimenti provvisori.

Con [ordinanza del 21 aprile 2023](#), il vicepresidente della Corte, dopo aver rilevato come un provvedimento provvisorio possa essere modificato o revocato in ogni momento, in seguito a un mutamento di circostanze che rimetta in discussione le valutazioni del giudice del procedimento sommario ma avendo ritenuto che le misure adottate dalla Polonia non fossero tuttavia sufficienti a garantire l'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021, ha ridotto l'importo della penalità a 500.000 euro al giorno.

A parere del vicepresidente, la Polonia avrebbe infatti dimostrato solo parzialmente di aver sospeso l'applicazione delle disposizioni che hanno attribuito alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema la competenza esclusiva relativa all'esame delle censure concernenti la mancanza di indipendenza di un giudice o di un organo giurisdizionale.

Per contro, le misure *medio tempore* adottate dalla Polonia dopo la pronuncia dell'ordinanza che ha imposto la penalità giornaliera possono ritenersi tali da garantire, in misura considerevole, l'attuazione dei provvedimenti provvisori enunciati nell'ordinanza del 14 luglio 2021.

In particolare, il vicepresidente della Corte ha rilevato come la Polonia abbia abrogato le disposizioni che conferivano alla Sezione disciplinare talune competenze relative allo *status* dei giudici, sopprimendo tale Sezione.

Nelle proprie [conclusioni del 15 dicembre 2022](#), l'avvocato generale Anthony Michael Collins, suggeriva alla Corte di accertare che la Polonia era venuta meno ai propri obblighi derivanti dagli [art. 19](#), par. 1, secondo comma del TUE, e [47 della Carta](#), per aver impedito a tutti gli



organi giurisdizionali nazionali di verificare il rispetto dei requisiti dell'Unione relativi a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge, nonché per aver consentito di qualificare come illecito disciplinare la verifica di tali requisiti.

## RIQUADRO 22

**Conclusioni dell'avvocato generale Collins nella causa *Commissione c. Polonia, C-204/21***

48. *Il rispetto dello Stato di diritto è uno di questi valori comuni, di cui l'articolo 19, paragrafo 1, TUE è espressione concreta. Il suo secondo comma impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. L'articolo 47, secondo comma, prima frase, della Carta, che riflette il principio generale della tutela giurisdizionale effettiva, prevede altresì che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Inoltre, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta hanno effetto diretto e conferiscono ai singoli diritti che essi possono invocare dinanzi ai giudici nazionali.*

49. *Spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, nell'ambito del quale gli organi giurisdizionali che possono essere chiamati a pronunciarsi sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva. Spetta quindi agli Stati membri designare gli organi giurisdizionali e/o le istituzioni competenti a verificare la validità di disposizioni nazionali, prevedere i mezzi di ricorso e le procedure che consentono di contestare la loro validità nonché, ove il ricorso sia fondato, di annullarle e stabilire gli effetti dell'annullamento. Salvo diversa disposizione, il diritto dell'Unione non impone agli Stati un determinato modello giurisdizionale, né esige che essi adottino un sistema specifico di rimedi giurisdizionali, purché i mezzi di ricorso disponibili rispettino i principi di equivalenza e di effettività. Nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare gli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione. Tale approccio riflette i principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 TUE, nonché l'autonomia procedurale degli Stati membri.*

50. *L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE osta a disposizioni nazionali in materia di organizzazione della giustizia che comportino una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, in particolare delle garanzie di indipendenza dei giudici. La Corte ha inoltre dichiarato che uno Stato membro non può modificare la propria normativa in modo da ridurre la tutela dello Stato di diritto. Gli Stati membri devono quindi astenersi dall'adottare qualsiasi misura che pregiudichi l'indipendenza dei giudici.*

51. *Il requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, è una componente del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, che è a sua volta parte del diritto fondamentale a un equo processo previsto all'articolo 47 della Carta. Sotto questo profilo, l'indipendenza dei giudici degli Stati membri riveste un'importanza fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione.*

L'analisi della sentenza pronunciata il 5 giugno 2023 rivela inoltre come la Corte abbia inteso ribadire come il controllo del rispetto da parte degli Stati membri dei valori e principi sanciti dall'[art. 2 TUE](#), quali quello relativo allo Stato di diritto, alla tutela giurisdizionale effettiva e all'indipendenza dei giudici rientri appieno nella sua competenza.

Il rispetto di tali principi e valori costituisce infatti un obbligo in capo agli Stati membri che deriva dalla loro appartenenza all'Unione europea.

Gli Stati membri – sottolinea la Corte – non possono sottrarsi al rispetto di tali obblighi invocando disposizioni od orientamenti giurisprudenziali interni, neppure qualora questi ultimi assumano rango costituzionale.

L'affermazione di tale principio assume particolare rilevanza se si considera che la Corte Costituzionale polacca, con una sentenza del 7 ottobre 2021, mettendo in discussione il principio del primato del diritto dell'Unione europea, aveva ritenuto che alcune disposizioni

del Trattato sull'Unione europea fossero illegittime perché incompatibili con competenza esclusiva statale relativa al potere di stabilire come debba essere organizzato il potere giudiziario negli Stati membri e le sue condizioni di indipendenza.

## RIQUADRO 23

**Sentenza del 5 giugno 2023, Commissione c. Polonia, C-204/21**

66. *Come la Corte ha ripetutamente sottolineato, l'Unione riunisce, quindi, Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni enunciati all'articolo 2 TUE, li rispettano e si impegnano a promuoverli. Per di più, la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono tali valori comuni (...).*

67. *L'articolo 2 TUE non costituisce, di conseguenza, una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri (...).*

68. *Da quanto precede consegue, segnatamente, che il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Infatti, il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione (...).*

69. *Dal canto suo, l'articolo 19 TUE concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32). Per quanto riguarda, più specificamente, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, occorre ricordare che, come previsto da tale disposizione, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa dunque riferimento detta disposizione, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della CEDU e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (...).*

## IV. Lo “Stato di diritto” e le sue sfide

Diversamente da quanto recentemente affermato dalla Commissione (v. *supra* cap. I), il concetto di Stato di diritto è sempre stato ritenuto di difficile definizione.

Lo Stato di diritto si rivela infatti una sorta di principio “contenitore”, la cui portata e il cui ambito di applicazione si caratterizzano per una pluralità di sfaccettature che mal si prestano ad essere sintetizzate facendo riferimento all’obbligo per le pubbliche autorità di rispettare la legge.

Definire in maniera puntuale ed esaustiva la nozione di diritto non appare pertanto un’operazione agevole.

Al concetto di Stato di diritto vengono infatti generalmente ritenuti riconducibili il principio di legalità, intesa in particolare quale sottoposizione dei poteri pubblici alla legge e al divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo, il principio di certezza del diritto, il principio della separazione nonché quello del bilanciamento tra i poteri, con particolare riferimento alle garanzie di indipendenza ed imparzialità dei giudici nonché dell’autonomia dell’ordinamento giudiziario, a cui si affiancano comunemente ulteriori diritti a garanzia del pluralismo sociale, con particolare riferimento alla libertà e al pluralismo dei media.

Per contro, la mancanza di una chiara definizione rischia tuttavia che lo Stato di diritto possa essere invocato e sventolato quasi come slogan, come sottolineato qualche anno fa dalla ministra ungherese della giustizia Judit VARGA<sup>26</sup>, generando infinite discussioni dottrinali e, come abbiamo visto, numerose pronunce in sede giurisprudenziale, che hanno visto la Corte di giustizia più volte intervenire per precisarne la portata in sede interpretativa.

### IV.1. Lo “Stato di diritto”: un concetto non univoco?

Si è detto come la nozione di Stato di diritto non si presti a una definizione univoca e si sottragga ad una interpretazione uniforme, soprattutto in considerazione delle diverse identità nazionali che ancora caratterizzano gli ordinamenti di ciascuno degli Stati membri dell’Unione.

Ancorché non possa ritenersi univoca ed esaustiva, con l’adozione del regolamento 2020/2092 sulla condizionalità, l’Unione europea fornisce oggi una definizione positiva di Stato di diritto<sup>27</sup>.

Come sopra ricordato il terzo considerando del regolamento 2020/2092 precisa infatti che *“lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea («Carta») e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l’accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati”*.

<sup>26</sup> VARGA, J. : ‘Facts You Always Wanted to Know about Rule of Law but Never Dared to Ask, *Euronews*, 22 November 2019, [www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view](http://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view).

<sup>27</sup> Cfr., *supra*, cap. II.3.1.

La stessa formulazione viene testualmente riproposta dall'art. 2 del medesimo regolamento che, nel fornirne la definizione, in esso (*i.e.*, nello Stato di diritto) *"rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge"*.

L'art. 2 del regolamento sulla condizionalità si spinge tuttavia oltre, attraverso un meccanismo di rinvio, laddove dispone che lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'[articolo 2 TUE](#).

Il successivo [art. 3](#), con elencazione da intendersi meramente esemplificativa e pertanto non esaustiva, precisa poi che fra le circostanze di fatto e di diritto che possono ritenersi indicative della violazione dello Stato di diritto devono annoverarsi le minacce all'indipendenza della magistratura; l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Ciò sta inequivocabilmente a significare che lo Stato di diritto va inteso nella sua poliedricità e che il mancato rispetto di uno qualsiasi degli altri valori e principi sanciti dall'[art. 2 TUE](#) – la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze – può essere ritenuto un indice rivelatore della violazione del principio dello Stato di diritto.

Da non sottovalutare poi che l'ultima parte dell'[art. 2 TUE](#) ricorda che i valori citati 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.

Ecco che tale corollario, per non risultare pleonastico, non può che significare che la mancanza di pluralismo (soprattutto, come abbiamo ricordato, per quanto attiene al diritto di informazione), la presenza di discriminazioni, i fenomeni di intolleranza, la lesione dell'indipendenza dei giudici o la carenza di strumenti di tutela giurisdizionale effettiva, la mancanza di solidarietà ovvero la disparità di trattamento tra donne e accertare la violazione, o il pericolo della violazione, del principio dello Stato di diritto.

Per converso, il rispetto del principio dello Stato di diritto, quandanche se ne voglia accogliere l'accezione minimale di rispetto delle leggi, rappresenta il presupposto indispensabile per garantire la tutela dei diritti che, per così dire, ne costituiscono le componenti in cui si articola.

Tale interpretazione risulta suffragata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, come abbiamo visto nella [sentenza pronunciata il 16 febbraio 2022 nella causa C-156/21](#)<sup>28</sup>, che ha visto contrapposta l'Ungheria contro il Consiglio e il Parlamento europeo, ha osservato come, sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani.

---

<sup>28</sup> Cfr., *supra*, cap. III, 3.1.

È evidente come per la Corte di giustizia il rispetto dello Stato di diritto risulti intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali nel senso che l'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa.

#### **IV.1.1. La tradizione dottrinale nell'origine della nozione nell'ordinamento dell'Unione europea**

Non può e non deve sorprendere che la nozione dello Stato di diritto e la definizione della sua portata nasca e sia stata prevalentemente elaborata a livello nazionale e, quindi, per quanto concerne l'Unione europea, nell'ambito di ciascuno Stato membro.

La nozione di Stato di diritto fa infatti esplicito riferimento all'ordinamento statale, allo Stato per intenderci individuato con la S maiuscola, e non quindi all'accezione lessicale di stato, quale sinonimo di *status*, condizione.

Storicamente, il diritto costituzionale comparato individua tre concetti tra loro affini ancorché presentino caratteristiche distintive: la *rule of law*, l'*État de droit* e la *Rechtsstaat*.

La concezione moderna di *rule of law* viene fatta risalire ad ALBERT DICEY che, nel 1885, individuò i due principi fondamentali della costituzione britannica nella sovranità e supremazia del Parlamento da un lato e, appunto, nella *rule of law*<sup>29</sup>.

Secondo DICEY la *rule of law* costituisce un limite al potere dello Stato sull'individuo che, altrimenti, risulterebbe illimitato.

Il concetto di *Rechtsstaat*, invece, teorizzato dallo studio di ROBERT VON MOHL nel 1831, è stato elaborato principalmente in contrapposizione con il concetto di Stato assoluto, che conferiva al potere esecutivo erano conferiti poteri illimitati.

In relazione infine alla nozione di *État de droit*, le sue origini risalgono all'epoca della rivoluzione francese e, più propriamente nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, venendo poi ulteriormente elaborata e più ampiamente teorizzata dal giurista positivista CARRÉ DE MALBERG nei primi anni del novecento.

La più moderna e attuale definizione di *rule of law* è forse oggi quella formulata da THOMAS BINGHAM nell'opera dal medesimo titolo, pubblicata nel 2011<sup>30</sup>.

BINGHAM definisce infatti la *rule of law* come la condizione in cui chiunque operi all'interno dello Stato, che si tratti di un soggetto pubblico o privato, è vincolato dalla legge e beneficia delle tutele della legge, la cui osservanza viene pubblicamente assicurata dalle Corti.

Otto sono i criteri individuati che, secondo BINGHAM, concorrono a comporre e la cui sussistenza cumulativa si rivela presupposto necessario per definire la nozione di *rule of law*: 1) la legge dev'essere accessibile; 2) le questioni riguardanti il diritto devono essere decise attraverso la legge e non in modo discrezionale; 3) deve essere garantita l'uguaglianza davanti alla legge; 4) il potere deve essere esercitato secondo la legge, in modo equo e ragionevole; 5) i diritti umani devono essere tutelati; 6) le controversie devono essere definite in tempi ragionevoli e i procedimenti giurisdizionali non devono avere costi eccessivi; 7) il principio dell'equo processo deve essere garantito; 8) lo Stato deve agire in conformità ai propri obblighi nazionali e internazionali.

<sup>29</sup> DICEY, A. V.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1885.

<sup>30</sup> BINGHAM, T.: *The rule of law*, London, Penguin, 2011.

Tale concezione dello Stato di diritto risulterebbe altresì dallo [studio n. 711/2013, del 18 marzo 2016](#), della Commissione di Venezia recante un elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto ("*Rule of law checklist*"), che hanno trovato diffuso consenso in dottrina.

Sei i principi individuati dalla Commissione di Venezia per definire la nozione di Stato di diritto: 1) il principio di legalità; 2) la certezza del diritto; 3) il divieto di arbitrarietà; 4) l'accesso alla giustizia davanti a una corte indipendente e imparziale; 5) il rispetto dei diritti umani; 6) il principio di non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge.

Secondo i punti 12 e 18 di tale studio, gli elementi essenziali della nozione di Stato di diritto non definirebbero tuttavia tale nozione ma costituirebbero essi stessi categorie teoriche e principi che possono essere a loro volta suddivisi in vari altri principi.

Da rilevare inoltre come nei punti 29 e 30 dello studio si sottolinea come i criteri per la valutazione dello Stato di diritto in esso individuati rappresentano un concetto dinamico e soggetto ad evoluzione, non potendo considerarsi esaustivi né tassativi e non potendo quindi essere cristallizzati in norme immutabili.

Lo Stato di diritto appare quindi geneticamente riconducibile allo Stato, quale ordinamento giuridico autonomo, originario e sovrano e una sua estensione agli ordinamenti giuridici derivati, quali le organizzazioni internazionali – come tale ancora deve essere considerata l'Unione europea, pur se caratterizzata da alcune specificità che la ormai la distinguono dalle organizzazioni internazionali classiche – è stata resa possibile solo attraverso l'esplicito richiamo ai suoi valori nel testo dei trattati istitutivi, come stipulati e successivamente modificati negli ultimi decenni del ventesimo secolo o in epoca ancor più recente.

Se si ricercano le origini della nozione di Stato di diritto, risulta come la stessa sia stata principalmente teorizzata dalla dottrina tedesca tra la fine del diciottesimo e gli inizi del diciannovesimo secolo, soprattutto grazie all'opera di Immanuel KANT<sup>31</sup>, diffondendosi poi in Inghilterra, nella forma della c.d. *rule of law*, negli Stati Uniti attraverso il concetto di Stato costituzionale e in Francia, quale portato della rivoluzione francese, in quello di *règne de la loi* in Francia.

Anche l'austriaco Hans Kelsen, ai primi del '900 riprende il tema di una norma superiore, anche se ne occupa facendo riferimento ad un sistema di gerarchia delle fonti di diritto positivo che vede l'esercizio dei poteri pubblici limitato dall'esigenza di rispettare disposizioni che vanno considerate di rango sovraordinato<sup>32</sup>.

In Spagna, la costituzione di Cadice del 1812 sancisce i principi della separazione dei poteri, della rappresentanza politica e della tutela dei diritti

Secondo Gustavo Zagrebelsky, l'espressione "Stato di diritto" ha la sua origine nella parola tedesca "*Rechtsstaat*", che sorse nel diciannovesimo secolo come riferimento a uno Stato di diritto, contrapposto ad un regime di forza ("*Machtstaat*") o allo Stato di polizia ("*Polizeistaat*")<sup>33</sup>.

L'idea dello Stato di diritto nasce quindi in Germania come forma di opposizione e tutela nei confronti dell'arbitrarietà dell'azione statale.

Secondo tale accezione, la funzione dello Stato di diritto è precipuamente quella di imporre allo Stato di stabilire preventivamente quali attività debbano considerarsi lecite e quali illecite,

---

<sup>31</sup> KANT, I.: *Lo Stato di diritto*, Editori Riuniti, Roma, 1973.

<sup>32</sup> Kelsen, H.: *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, Mohr, 1911.

<sup>33</sup> Zagrebelsky, G.: *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992.

per consentire ai cittadini di conoscere esattamente di quale grado di libertà godono e quando i diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico possano ritenersi conculcati.

In altri termini, la concezione dello Stato di diritto riconducibile alla nozione di *Rechtsstaat* richiede che la distinzione tra ciò che è lecito e ciò che è illecito sia chiaramente rinvenibile nelle disposizioni di legge, alle quali sia lo Stato sia i cittadini sono subordinati.

In tal senso anche la dottrina spagnola (si veda, in particolare, Antonio Enrique PÉREZ LUÑO) che riconduce la nozione di Stato di diritto, fin dalla sua comparsa, allo stato kantiano della ragione, al rifiuto di ogni "transpersonalismo" e alla limitazione dello Stato con la protezione dei cittadini attraverso la legge<sup>34</sup>.

Lo Stato di diritto appare allora intimamente connesso con i valori della libertà degli individui, dell'uguaglianza dei cittadini, della sicurezza nel godimento da parte delle persone dei loro diritti, della supremazia del diritto, del controllo della Pubblica Amministrazione e della prevedibilità delle loro azioni.

Sono questi i presupposti sulla base dei quali è possibile individuare le condizioni giuridiche che uno Stato deve soddisfare per poter essere riconosciuto come *Rechtsstaat*.

Tali condizioni sono state individuate nel principio di legalità (i.e., garantire il primato della legge sugli atti amministrativi dello Stato), nel principio c.d. isonomico (i.e., riconoscere l'uguaglianza degli individui nella legge e nei loro rapporti con lo Stato), nel principio della certezza del diritto (i.e., garantire, attraverso giudici indipendenti e imparziali, la prevedibilità nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi).

Il riconoscimento di questi diritti, tuttavia, sarebbe inutile senza il riconoscimento del diritto alla sicurezza, il cui concetto migliore è nella dichiarazione della seconda Costituzione francese, quella del 24 giugno 1793.

L'articolo 8 della Costituzione del 1793 stabilisce infatti che: "*La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés*" (La sicurezza consiste nella protezione garantita dalla società a ciascuno dei suoi membri per la salvaguardia della propria persona, dei propri diritti e dei propri beni.)

Il concetto di sicurezza viene quindi declinato come diritto che si ha di godere dei propri diritti fondamentali in modo privo di rischi con obbligo a carico dello Stato non solo di proteggere l'individuo da possibili attacchi contro o provenienti da altri individui ma anche di proteggere la persona dagli attacchi dello Stato stesso.

E il diritto alla sicurezza richiede l'esistenza non solo di chiare regole di coesistenza ma anche di un forte controllo giudiziario che, nella combinazione tra loro, concorrono a garantire il principio della certezza del diritto.

D'altro canto, considerando che le leggi perdono valore se non sono fatte rispettare e che la mancanza di sistema di strumenti di tutela giurisdizionale che facciano affidamento sull'operato di giudici indipendenti e imparziali alimenta discriminazioni e disuguaglianze, ecco che limitazioni alle attività consentite ai giudici, che per esempio impediscano loro di svolgere alcune attività o di assumere alcune cariche pubbliche al di fuori delle funzioni giudiziarie, possono anche risultare giustificate.

La sola esistenza della legge non garantisce, tuttavia, il rispetto dello Stato di diritto.

---

<sup>34</sup> PÉREZ LUÑO, A. E.: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 9.ª ed., 2005.

Bisogna infatti evitare di confondere il concetto di *rule of law* con una concezione che lo limiti, attraverso un'interpretazione meramente formalistica e fuorviante, ad una accezione di *rule by law* (da intendersi come "governo attraverso la legge"), tipica sovente dei governi autoritari ed illiberali.

Va rilevato per contro come l'Unione europea, soprattutto se si considera la matrice originaria dei trattati, affondi le proprie radici e mutui la propria tradizione dottrinale, in particolare per quanto attiene agli istituti e ai principi di natura pubblicistica, nel patrimonio e nella cultura giuridica che ha contraddistinto la storia e l'evoluzione dell'ordinamento giuridico.

Anche per quanto concerne il richiamo nei trattati e nelle fonti di diritto derivato, si può ritenere che il richiamo al principio dello Stato di diritto abbia maggiormente risentito dell'accezione francese propria dell'*État de droit*.

Tale affermazione risulta suffragata non solo dalla circostanza che la nozione di Stato di diritto viene per la prima volta evocata per promuovere il liberalismo politico perseguito dai filosofi illuministi francesi del diciottesimo secolo (MONTESQUIEU, VOLTAIRE, ROUSSEAU e DIDEROT), ma dalla definizione fornita all'inizio del secolo scorso dal giurista francese Léon DUGUIT, secondo il quale lo Stato di diritto significa che "*l'Etat est subordonné à une règle de droit supérieure à lui-même qu'il ne crée pas et qu'il ne peut pas violer. [...] L'activité de l'Etat dans toutes ses manifestations est limitée par un droit supérieur à lui*", quindi "*il y a des choses qu'il ne peut pas faire*"<sup>35</sup> (lo Stato è subordinato a una norma di legge superiore a se stesso che non crea e che non può violare. [...] L'attività dello Stato in tutte le sue manifestazioni è limitata da una legge superiore a sé stesso", quindi "ci sono cose che non può fare").

Nell'approccio di DUGUIT, viene così privilegiato il vincolo sociale, i valori che tengono insieme e consentono di tutelare la collettività, ai quali deve essere riconosciuta supremazia rispetto all'operare dello Stato che, per quanto ordinamento giuridico sovrano, non può più ritenersi assoluto, come nei secoli precedenti.

#### **IV.1.2. Stato di diritto e diritto naturale**

Lo Stato di diritto, quale portato della filosofia illuminista, sembra concettualmente contrapporsi alla corrente di pensiero giusnaturalistica e quindi alla esistenza di un diritto naturale, inteso come un insieme di norme di condotta intersoggettive universalmente valide ed immutabili preesistenti e gerarchicamente superiori ad ogni forma di diritto positivo.

Il tema non viene ovviamente affrontato dalla dottrina eurolunionale con specifico riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione europea né si rinvencono approfondimenti al riguardo nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

E' tuttavia dato ritenere, che l'origine derivata dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, che trova il suo fondamento in un trattato istitutivo e, quindi, nel principio delle competenze di attribuzione, debba far propendere per una concezione positiva dello Stato di diritto, almeno per quanto riguarda l'interpretazione di tale accezione all'interno del sistema unionale, senza che residui alcun margine per ritenere che esistano principi o valori preesistenti o superiori, se non espressamente menzionati o non riconosciuti dai trattati istitutivi o dalle fonti di diritto derivato.

---

<sup>35</sup> DUGUIT, L. : *Traité de droit constitutionnel*, 1923, t. III, p. 587.



### IV.1.3. Gli aggettivi dello Stato di diritto

Abbiamo visto come il principio dello Stato di diritto venga frequentemente affiancato ad altri principi e/o valori che ne rappresentano la manifestazione concreta ovvero che lo qualificano corredandolo di ulteriori connotazioni.

Le aggettivazioni che possono essere impiegate a corredo dello Stato di diritto per qualificarne le caratteristiche e il contenuto si rinvencono tuttavia nei testi costituzionali degli Stati membri, non trovando riscontro nelle disposizioni dei trattati istitutivi né nelle fonti di diritto derivato.

A beneficio della comparazione con gli analoghi studi riguardanti i singoli ordinamenti nazionali, faremo cenno nei paragrafi che seguono alla rilevanza che tali aggettivi assumono nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, non tanto con riferimento al principio dello Stato di diritto ma in relazione agli ulteriori principi e valori sui quali si fonda l'Unione europea, come sanciti dall'[art. 2 del TUE](#).

#### IV.1.3.1 Sociale

Nessun abbinamento diretto nei trattati tra Stato di diritto e aggettivo sociale.

Se tuttavia si intende il termine sociale come caratteristica dei moderni Stati di diritto che si fondano sul principio di solidarietà, ecco che il valore di solidarietà è uno dei valori esplicitamente menzionati dall'[art. 2 TUE](#) che lo annovera fra i valori comuni agli Stati membri.

La clausola di solidarietà è poi oggetto di una disposizione specifica del TFUE, l'[art. 222](#), che prevede la possibilità per l'Unione europea e per gli Stati membri di agire congiuntamente per prevenire una minaccia terroristica ovvero qualora uno Stato membro sia vittima di un attacco terroristico, nonché per fornire assistenza a uno Stato membro in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo.

Se per Stato di diritto sociale si intende invece la tutela del lavoro e dei diritti dei lavoratori nelle sue molteplici articolazioni allora non può che farsi riferimento al titolo decimo del TFUE ([artt. 151-161](#)) dedicato alla politica sociale.

In entrambi i casi tuttavia è difficile ritenere – o almeno finora il tema non è stato sottoposto alla valutazione interpretativa della Corte di giustizia – che la violazione di una o più delle disposizioni del TFUE sopra ricordate, possa di per sé sola rappresentare la violazione del principio dello Stato di diritto.

#### IV.1.3.2 Democratico

Come rilevato in dottrina, nell'ambito dei criteri politici, sono estremamente labili e difficili da definire i confini che segnano la linea di demarcazione tra democrazia, diritti dell'uomo e Stato di diritto<sup>36</sup>.

Appare tuttavia fuor di dubbio che lo Stato di diritto costituisca un presupposto essenziale per il mantenimento e lo sviluppo della democrazia.

Stato di diritto e democrazia possono infatti ritenersi legati da un vincolo indissolubile: il rispetto della legge, la riserva di legge – soprattutto per quanto attiene alla norma penale o alle disposizioni che limitano le libertà individuali – l'amministrazione della giustizia in nome

---

<sup>36</sup> V., *inter alia*, MERDZANOVIC, A., NICOLAIDIS, K.: *A Citizen's Guide to the Rule of Law: Why We Need to Fight for the Most Precious Human Invention of All Time*, Stuttgart, Ibidem Verlag, 2021.

della legge, assegnano alla legge il ruolo cruciale nel tutelare i valori fondamentali su cui si basa l'ordinamento giuridico.

Ed è proprio la legge, fonte generale del diritto, l'atto delle istituzioni parlamentari che, negli ordinamenti democratici, è eletto a suffragio universale diretto, con diritto di voto riconosciuto a tutti i cittadini, che trovano nel Parlamento l'istituzione che li rappresenta e li tutela.

#### **IV.1.3.3 Repubblicano**

Non si ravvisa nel diritto dell'Unione europea una disposizione analoga a quella prevista dalla *Grundgesetz* tedesca, il cui art. 28, nel disciplinare l'ordinamento costituzionale dei *Länder* dispone che esso deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano.

Tale omissione non può considerarsi una lacuna se si considera che la forma di governo repubblicana è propria degli ordinamenti statali e che, per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, tale aggettivo mal si attaglia ad un ordinamento il cui potere è esercitato da istituzioni assoggettate al controllo degli Stati membri, nonché a meccanismi di *checks and balances* eventualmente previsti dai trattati istitutivi – come è nel caso dell'Unione europea – in ragione della natura propria dell'organizzazione internazionale quale ordinamento giuridico derivato.

#### **IV.1.3.4 Costituzionale**

Nessun riferimento nei trattati istitutivi e nelle fonti di diritto derivato all'aggettivo costituzionale riferito allo Stato di diritto.

Ovviamente, ritenendo lo Stato di diritto un valore fondante enunciato da uno dei primissimi articoli del TUE il rispetto dello stesso, insieme agli altri valori e principi enunciati dall'articolo 2, assume rilevanza "costitutiva" dell'intero ordinamento giuridico dell'Unione europea.

#### **IV.1.3.5 Altri aggettivi**

Per le ragioni sopra ricordate non si ravvisano nei trattati istitutivi né nelle fonti derivate di diritto dell'Unione europea ulteriori aggettivi idonei a specificare eventuali connotazioni proprie dello Stato di diritto, diversamente da quanto è dato rilevare nel contesto di studi dedicati alle diverse qualificazioni che possono caratterizzare lo Stato di diritto nei diversi ordinamenti statali.

## **IV.2. Contenuto: elementi già acquisiti**

Numerosi gli elementi già acquisiti al fine di individuare cosa sia ricompreso nella nozione di Stato di diritto e ciò grazie soprattutto all'interpretazione della nozione di Stato di diritto operata attraverso le numerose sentenze della Corte di giustizia, adita sia in sede di interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'[art. 267 TFUE](#), sia nell'ambito di ricorsi per infrazione ai sensi dell'[art. 258 TFUE](#) o per annullamento ai sensi dell'[art. 263 TFUE](#).

Si tratta peraltro, come più volte già ricordato, di principi da ritenersi ricompresi nel principio dello Stato di diritto sui quali la Corte di giustizia è più volte intervenuta richiamandone il valore di principi generali del diritto comuni agli ordinamenti degli Stati membri o riconoscendone il rango di diritti fondamentali, oggi consacrati nelle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nei paragrafi seguenti ci limiteremo pertanto a farne esclusivamente cenno, essendo tali principi stati nella maggior parte dei casi oggetto di interpretazione autonoma, nella maggior

parte dei casi non espressamente ricollegata, ancorché ricollegabile, all'osservanza del principio dello Stato di diritto.

#### **IV.2.1. Principio di legalità**

Il principio di legalità che, tra l'altro, implica che il processo legislativo sia trasparente, responsabile, democratico e pluralistico è stato oggetto di numerosi e reiterati interventi da parte della Corte di giustizia.

Valga per tutte ricordare la [sentenza del 29 aprile 2004, Commissione c. CAS Succhi di Frutta S.p.a., C-496/99 P](#), nel contesto della quale la Corte ha definito il principio di legalità come principio fondamentale dell'Unione affermando, tra l'altro, che in una comunità di diritto, il rispetto della legalità deve essere garantito pienamente (punto 63 della sentenza).

La Corte ha inoltre stabilito che gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati dai motivi in essa contemplati.

#### **IV.2.2. Principio della certezza del diritto**

In uno studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2015<sup>37</sup>, con condivisibile affermazione, si rileva come la nozione di Stato di diritto sia talmente generica che il suo contenuto preciso possa essere stabilito solo dai suoi elementi costitutivi, tra i quali figura il principio della certezza del diritto.

Detto principio – rileva sempre lo studio – esige, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Il principio di certezza del diritto rappresenta allora quindi forse la massima espressione del principio dello Stato di diritto, imponendo che le norme che disciplinano i poteri dello Stato e i rapporti tra i consociati siano chiare e prevedibili nella loro portata e nella loro applicazione in ossequio al principio del legittimo affidamento e – salvo le rare eccezioni previste espressamente nel rispetto della riserva di legge – non possano essere applicate o modificate retroattivamente.

La Corte di giustizia è più volte intervenuta al riguardo, sottolineando da un lato l'importanza della tutela del legittimo affidamento, nel senso che le norme debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministrati e, dall'altro, precisando che il principio della certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto dell'Unione decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, potendosi derogare a tale principio solo eccezionalmente, ove ciò si renda necessario per perseguire l'obiettivo da realizzare e sempre che non venga debitamente tutelato il legittimo affidamento degli interessati<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs: *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, Brussels, 2015, PE 519.224 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA%282015%29519224\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf)

<sup>38</sup> In tal senso la [sentenza del 12 novembre 1981, Amministrazione delle finanze dello Stato c. Meridionale Industria Salumi. C-212/80](#).

### IV.2.3. Principio della tutela giurisdizionale effettiva

Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale è uno dei principi fondamentali su cui si basa l'Unione europea ed è scolpito dall'[art. 47 della Carta](#) e, ancor prima, sulla copiosa e consolidata giurisprudenza che si è formata ad opera della Corte di giustizia.

Ben prima della consacrazione di tale principio nella Carta dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia è infatti più volte intervenuta, sottolineando come ai singoli debba essere garantita e gli stessi debbano poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva\* dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

La Corte ha altresì ribadito come il diritto alla tutela faccia parte dei principi giuridici generali che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e sia stato sancito dagli artt. 6 e 13 della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#) ([Causa C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e altri/Parlamento e Consiglio](#);

La Corte ha inoltre precisato che il principio generale di diritto dell'UE secondo cui ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira all'art. 6 della CEDU, comporta il diritto a un tribunale indipendente, in particolare dal potere esecutivo<sup>39</sup>.

### IV.2.4. Principio della separazione dei poteri

Il principio della separazione dei poteri rappresenta un'ulteriore forma di garanzia nell'assicurare il rispetto del principio dello Stato di diritto.

Anche in tal caso, il principio nasce e si sviluppa all'interno degli ordinamenti nazionali, in cui deve essere tutelato il rispetto delle competenze e la reciproca indipendenza tra potere giudiziario, potere esecutivo e potere legislativo.

L'ingerenza di uno dei tre poteri nei quali si articola l'organizzazione degli Stati moderni sull'altro ne pregiudica infatti l'autonomia e l'imparzialità minando i valori che stanno alla base degli ordinamenti democratici.

Tale principio non trova diretta corrispondenza nell'ambito dell'Unione europea che, come già ricordato costituisce un ordinamento giuridico derivato che opera sulla base del principio delle competenze di attribuzione anche se, tuttavia, la rappresentanza dei diversi interessi di cui sono portatrici le tre maggiori istituzioni – dove la Commissione rappresenta gli interessi dell'Unione, il Consiglio quelli degli Stati e il Parlamento europeo quelli dei cittadini – fa sì che anche all'interno dell'Unione siano previsti meccanismi di garanzia per assicurare che ciascuna istituzione non interferisca, ingerendosi sulle competenze dell'altra e assicuri – ciò vale solo per la Commissione – indipendenza e terzietà rispetto agli Stati membri.

### IV.2.5. Principio della gerarchia delle norme

All'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea il rispetto del principio dello Stato di diritto – se, forzando la comparazione, lo si vuole assimilare a quello vigente nell'ordinamento degli Stati membri – esige che le norme contenute in atti (vincolanti) di diritto derivato – vale a dire i regolamenti, le direttive e le decisioni – siano subordinate e rispettose delle disposizioni contenute nei trattati (TUE e TFUE) nonché dei principi sanciti

---

\* NdE: sulla **tutela giurisdizionale effettiva**, v. NdE *supra* p. 29 di questo studio.

<sup>39</sup> V. le sentenze sopra citate al cap. III, nonché, più in generale, *ex multis*, la [sentenza dell'11 gennaio 2000, Paesi Bassi e van der Wal c. Commissione](#), cause riunite C-174/98 e C-189/98.

dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le cui disposizioni sono espressamente equiparate alle norme contenute nei trattati.

Il mancato rispetto da parte di una norma contenuta in un atto di diritto di uno o più principi contenuti nel TUE o nel TFUE, ovvero nella Carta, espone l'atto stesso a censure di legittimità che possono essere fatte valere attraverso la proposizione di ricorsi davanti alla Corte di giustizia.

#### IV.2.6. Diritti fondamentali

Come è noto con la Carta di Nizza prima e con quella rivista dal Parlamento europeo nel 2007, oggi allegata al testo dei trattati ed alle cui disposizioni è riconosciuto lo stesso valore, l'Unione europea si è dotata di un "catalogo" di diritti fondamentali, sancendo principi che, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, assurgono a rango di norme costituzionali.

La Corte di giustizia era tuttavia già da anni intervenuta per sancire la rilevanza del rispetto dei diritti fondamentali, ricordando come gli stessi dovessero essere rispettati a norma dell'articolo F del Trattato di Maastricht che ne imponeva l'osservanza secondo i principi sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata sotto l'egida del Consiglio d'Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Tali principi, insieme a quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, sono stati da allora riconosciuti – è sempre l'articolo F del Trattato di Maastricht a prevederlo – riconosciuti come principi generali dell'allora diritto comunitario, oggi dell'Unione europea.

Ciò implica, che la violazione dei diritti fondamentali determina una lesione grave dei principi sui quali si fonda l'Unione europea ed espone gli Stati membri che la commettono a censure da parte delle istituzioni dell'Unione stessa per violazione del principio dello Stato di diritto.

##### IV.2.6.1 Uguaglianza e non discriminazione

La non discriminazione e la parità tra uomini e donne\* sono individuati dall'[art. 2 TUE](#) come altrettanti valori comuni agli Stati membri nonché principi fondanti dell'Unione europea.

---

\* NdE: Sui **principi di uguaglianza e di non discriminazione**, v.:

- **Austria:** VAŠEK, M.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versione originale in tedesco); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE 729.295 (versione in francese con commenti aggiunti);
- **Belgio:** BEHRENDT, C.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versione originale in francese); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VIII und 106 S., Referenz PE 739.262 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Canada:** SHEPPARD, C.: [The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versione originale in inglese); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versione in francese con commenti aggiunti e aggiornamento);

- **Chile:** GARCÍA PINO, G.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versione originale in spagnolo); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (seconda edizione aggiornata con commenti aggiunti); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versione originale in francese); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2022, IX y 122 pp., referencia PE 738.179 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 136 S., Referenz PE 739.217 (versione in tedesco aggiornata con commenti aggiunti);
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versione originale in francese); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2022, XI y 82 pp., referencia PE 729.378 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Germania:** REIMER, F.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versione originale in tedesco); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE E 729.295 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referencia PE 659.298;
- **Perù:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versione originale in spagnolo); [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739207 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Stati Uniti:** OSBORNE, E. L.: [The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp., reference PE 689.375 (versione originale in inglese); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XII et 111 pp., (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Svizzera:** FREI, N.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versione originale in tedesco); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);



L'Unione tuttavia non si limita a riconoscere tali valori come valori fondanti ma, ai sensi dell'[art. 3\(3\) del TUE](#), deve adoperarsi proattivamente per combattere *"l'esclusione sociale e le discriminazioni"*, promuovendo *"la giustizia e le protezioni sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore"*.

Passando poi al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'[art. 8](#) che impegna l'Unione ad eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità fra uomini e donne, fa da *pendant* l'[art. 10](#) che impone all'Unione, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni di perseguire l'obiettivo della lotta ad ogni forma di discriminazione, sia essa fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Sempre con disposizione di carattere generale, l'[art. 18 del TFUE](#) ribadisce il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, mentre l'[art. 19](#) prevede che il Consiglio, nel rispetto tuttavia di una procedura legislativa speciale (è richiesta l'unanimità e la previa approvazione del Parlamento), possa adottare i provvedimenti opportuni per combattere tali discriminazioni. Sempre l'[art. 19](#), consente poi al Consiglio e al Parlamento, nel rispetto della procedura legislativa ordinaria, escludendo peraltro qualsiasi possibilità di armonizzazione, di adottare *"i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione ... destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi"* previsti dal primo paragrafo della norma.

Completano il quadro dei riferimenti normativi previsti dal TFUE, gli [articoli 153 e 157](#), disposizioni settoriali applicabili nell'ambito della politica sociale, che prevedono rispettivamente la competenza dell'Unione a sostenere e completare l'azione degli Stati membri per quanto riguarda: *"i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro"* e l'obbligo posto a carico degli Stati membri di assicurare la *"parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore"*.

I principi di uguaglianza e non discriminazione trovano oggi tuttavia ancor più specifica e puntuale considerazione nel [titolo III della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), rubricato "Uguaglianza", che consacra, all'[art. 20](#), il principio secondo cui: *"Tutte le persone sono uguali davanti alla legge"*. Tale previsione ha portata universale, non essendone limitata l'applicazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea (e quindi degli Stati membri), ma essendo tale principio applicabile non solo ai cittadini di Stati terzi ma altresì agli apolidi e ai rifugiati.

L'[art. 21](#) della Carta, rubricato "Non discriminazione", vieta poi qualsiasi forma di discriminazione *"fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, la disabilità o l'orientamento sessuale"*.

La Carta, come risultante dalla versione approvata a Strasburgo, sostituisce opportunamente la precedente terminologia utilizzata nella versione di Nizza (che faceva riferimento ad "handicap" e "tendenze sessuali") con le parole "disabilità" e "orientamento sessuale".

---

– **Unione europea:** SALVATORE, V.: [I principi di uguaglianza e non discriminazione. una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp., referenza PE 679.060 (versione originale in italiano); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Europäische Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Mai 2023, IX und 121 S., Referenz PE 747.894 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti).

La stessa norma precisa poi che nell'ambito dell'applicazione dei trattati e fatte salve le disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Anche in questo caso la Carta, nella versione proclamata a Strasburgo fa riferimento al termine nazionalità e non a "cittadinanza", come risultava dal testo della Carta di Nizza, estendendo l'ambito di applicazione della norma.

#### **IV.2.6.2 Libertà di espressione e di informazione**

La libertà di informazione è diritto fondamentale nonché uno dei pilastri imprescindibili delle democrazie contemporanee.

Il diritto dei cittadini a essere informati sull'operato dei governi è un presupposto di ogni regime democratico, così come il diritto di esercitare la professione di giornalista in modo indipendente e senza pressione da parte dei governi o dei partiti politici.

Il diritto alla libertà di espressione, corrispondente all'[art. 10 della CEDU](#), è oggi positivamente riconosciuto a livello dell'Unione europea dall'[art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali](#), rubricato "Libertà di espressione e di informazione", il cui primo comma sancisce il diritto di ogni persona alla libertà di espressione, precisando che: "*Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera*".

Il secondo comma della medesima disposizione prevede poi che: "La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

Occorre tuttavia sottolineare come, a differenza di quanto previsto dall'[art. 10.2 della CEDU](#) già richiamato, le limitazioni all'esercizio del diritto di espressione vanno ricercate in una distinta disposizione applicabile a tutti i diritti riconosciuti dalla Carta e, precisamente, nell'[art. 52\(1\) e 52\(3\) della Carta](#) che sanciscono rispettivamente che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.

Limitazioni possono essere previste nel rispetto del principio di proporzionalità e solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Poiché il diritto alla libertà di espressione risulta altresì dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri nonché dal diritto e dalle convenzioni internazionali, esso deve essere interpretato anche in armonia con esse.

L'esegesi dell'[art. 11 della Carta](#) porta a distinguere tra manifestazioni attive e passive dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione nonché a considerare la protezione oppositiva rispetto ad ingerenze esterne.

In altri termini, il diritto alla libertà di espressione implica, attivamente, il diritto di manifestare liberamente la propria opinione e il proprio pensiero (ovvero di non essere obbligati a farlo, integrando il c.d. diritto al silenzio) come pure quello di divulgare informazioni mentre, per quanto concerne il profilo passivo, garantisce il diritto di accedere alle opinioni (ovvero di conoscere le idee) altrui, alle informazioni e ai documenti, quale che sia il canale di comunicazione.

La tutela oppositiva preclude invece alle autorità pubbliche di interferire con l'esercizio di tali diritti, assoggettando eventuali limitazioni da parte degli Stati membri alla riserva di legge, nonché ad un test di necessità ed al principio di proporzionalità.



Purtroppo, la libertà di informazione sta subendo delle battute d'arresto nell'Europa centro-sudorientale, così come nel resto del mondo.

Ne sono dimostrazione i crescenti episodi di violenza contro i giornalisti, come ad esempio l'uccisione di Daphne Caruana Galizia nel 2017.

#### **IV.2.7. Altri principi**

A differenza di quanto può riscontrarsi negli ordinamenti nazionali, non si riscontrano nell'ordinamento dell'Unione europea, per le ragioni più volte ricordate, profili di criticità attinenti ad ulteriori principi che possono invece venire in considerazione per valutare il rispetto o meno del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

##### **IV.2.7.1 Principio della pubblicità del diritto**

Fra i parametri normalmente assunti per valutare il rispetto dello Stato di diritto quello della pubblicità e conoscibilità del diritto.

Per quanto concerne l'Unione europea fonte di cognizione del diritto è la Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea che richiede la pubblicazione nella parte L (legislazione) di tutti gli atti vincolanti (regolamenti, direttive, decisioni) adottati dalle istituzioni dell'Unione europea perché gli stessi possano produrre efficacia.

##### **IV.2.7.2 Principio della non retroattività delle leggi**

Il principio di non retroattività delle leggi è uno dei canoni che caratterizza i moderni ordinamenti giuridici fondati sulla democrazia e sul rispetto dei diritti fondamentali.

La circostanza che la legge non possa disporre che per l'avvenire rappresenta infatti un presidio a tutela dei diritti dei cittadini che non possono essere assoggettati (*in pejus*) a disposizioni adottate successivamente al momento in cui la condotta considerata viene posta in essere.

Ciò assume particolare rilevanza in materia penale, poiché il mancato rispetto del principio della non retroattività, consentirebbe allo Stato di reprimere *ex post* azioni od omissioni che nel momento in cui sono state commesse erano pienamente lecite, con evidente violazione dei diritti fondamentali e del principio dello Stato di diritto.

### **IV.3. Contenuto: elementi che potrebbero essere inclusi in futuro**

Appare difficile oggi, se il tema viene considerato in una prospettiva sovranazionale da parte dell'Unione europea, prevedere quali ulteriori elementi potrebbero costituire ulteriori articolazioni del principio dello Stato di diritto.

La questione assume maggiore rilevanza a livello nazionale, all'interno degli ordinamenti di ciascuno degli Stati membri, poiché l'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali e della disciplina dei rapporti fra gli organi e le istituzioni dello Stato potrebbe far considerare rilevanti ai fini del rispetto del principio dello Stato di diritto valori o principi che oggi non sono ritenuti indici rivelatori di una violazione (si pensi per esempio a ricomprendere nell'ambito dello Stato di diritto anche i principi e i valori che gli Stati membri sono obbligati a rispettare in virtù dell'appartenenza ad organizzazioni internazionali, Unione europea *in primis*).

### **IV.3.1. Nuovi diritti fondamentali?**

I diritti fondamentali sono il portato dell'evoluzione della cultura giuridica che si sviluppa all'interno degli Stati e nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

Ai diritti di prima (diritti civili e politici), seconda (diritti economici, sociali e culturali) e terza generazione (diritti di solidarietà) vengono affiancati, in epoca più recente, i diritti cosiddetti di quarta generazione, che presentano una categorizzazione ancora in divenire e suscettibile di essere ulteriormente definita nei suoi contenuti.

L'emersione di tali diritti appare strettamente legata ad esigenze di protezione dal diffondersi di nuove tecnologie.

Si pensi, ad esempio, alla necessità di tutelare l'integrità del patrimonio genetico a fronte dei progressi della ricerca biologica o, ancora, al diritto alle cure palliative che evitino al paziente di tollerare inutili sofferenze.

Anche l'osservanza, ovvero la mancata osservanza di tali diritti, potrà costituire un parametro di valutazione del rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

### **IV.3.2. Altri**

Per le ragioni sopra ricordate, appare difficile oggi l'individuazione di nuovi elementi che possano costituire ulteriori principi o valori la cui (in)osservanza sia idonea a ripercuotersi sul principio del rispetto dello Stato di diritto, almeno se si considera la tale prospettiva dall'osservatorio dell'Unione europea.

Come peraltro si ricordava nel paragrafo precedente, lo sviluppo di nuove tecnologie – si pensi solo da ultimo al diffondersi dei processi di digitalizzazione e all'impiego di sistemi basati sull'impiego dell'intelligenza artificiale – potrebbe a breve far emergere l'esigenza di tutelare ulteriori diritti fondamentali di cui oggi è possibile solo percepire la rilevanza.

## **IV.4. Meccanismi per la protezione dello Stato di diritto**

Abbiamo visto nelle pagine che precedono come molteplici siano gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per proteggere lo Stato di diritto.

Esistono in particolare meccanismi di monitoraggio – tale può considerarsi la relazione annuale sullo Stato di diritto – che consentono di vigilare sul rispetto dei valori enunciati dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Come abbiamo poi ricordato, l'art. 7 del TUE ha altresì introdotto una procedura di controllo preventivo che consente alle istituzioni di intervenire in caso di rischio di violazione grave del principio dello Stato di diritto, corredata dalla possibilità di avviare procedure sanzionatorie qualora invece la violazione si sia già verificata<sup>40</sup>.

### **IV.4.1. Controllo di legittimità delle norme**

Un potere di controllo sulle norme "fondamentali" – vale a dire quelle contenute nei trattati e nelle disposizioni aventi il loro stesso valore (i.e. quelle contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) – è attribuito alla Corte di giustizia, che vigila sul loro rispetto sia da parte degli Stati membri, sia da parte dei cittadini e delle imprese destinatari

---

<sup>40</sup> Cfr., *supra*, cap. II.2.2.

delle norme vincolanti adottate dalle istituzioni dell'Unione, sia da parte delle stesse istituzioni dell'Unione.

#### **IV.4.1.1 Il ricorso in annullamento**

Tale controllo può essere attivato attraverso una delle procedure contenziose disciplinate essenzialmente dagli artt. [263](#) e [265](#) TFUE, ovvero, mediamente, qualora un giudice nazionale chieda alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dei trattati, ovvero sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi di dell'Unione, ai sensi dell'[art. 267 TFUE](#).

Va rilevato peraltro come le disposizioni ora citate, che riflettono – sia pur con qualche modifica sopravvenuta negli anni – le norme contenute nei trattati istitutivi delle Comunità europee stipulati negli anni '50, non erano state evidentemente concepite dai sei Stati membri fondatori per assicurare il rispetto dello Stato di diritto in quanto tale, ancorché oggi i meccanismi di tutela giurisdizionale da esse previsti offrano, come vedremo nei paragrafi successivi, un valido strumento per accertare, prevenire o reprimere eventuali violazioni di detto principio e delle sue manifestazioni da parte delle istituzioni dell'Unione europea, ovvero dei suoi organi o organismi.

Il TFUE prevede altresì meccanismi di controllo giurisdizionale sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte delle istituzioni dell'Unione europea.

Essendo lo Stato di diritto valore fondante dell'Unione europea, non vi è dubbio che tale principio debba essere osservato non solo dagli Stati membri ma dalle stesse istituzioni dell'Unione.

L'[art. 263 TFUE](#) consente così ad una serie di soggetti legittimati a proporre ricorso in via privilegiata (Stati membri, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, nonché – nei limiti previsti per salvaguardare le rispettive prerogative – Banca Centrale Europea, Corte dei Conti e Comitato delle Regioni) o non privilegiata (persone fisiche e giuridiche), a chiedere alla Corte di giustizia di sindacare la legittimità degli atti legislativi, degli atti vincolanti adottati dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Banca Centrale Europea, degli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi nonché degli atti degli organi ed organismi dell'Unione destinati a produrre degli effetti nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

Il ricorso volto ad ottenere l'annullamento di un atto asseritamente illegittimo dovrà essere proposto nel termine di due mesi, decorrente dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne abbia avuto conoscenza.

Tipici e tassativi sono i vizi che possono essere invocati a motivo di censura degli atti impugnati: incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero sviamento di potere.

Qualsiasi altra violazione del trattato, come pure di qualsiasi attività posta in essere per perseguire finalità diverse da quelle per cui una determinata competenza è stata attribuita a una determinata istituzione – il che renderebbe censurabile l'atto eventualmente adottato sotto il profilo dello sviamento di potere – dovrebbe ritenersi contrario allo Stato di diritto e, pertanto, illegittimo ad esito del sindacato operato dalla Corte.

Ciascuno Stato membro potrebbe allora proporre ricorso in annullamento dell'atto censurato, senza la necessità di dover dimostrare di essere portatore di un interesse qualificato, in quanto ricorrente privilegiato.

Per contro, non può escludersi che anche uno Stato terzo possa impugnare un atto, facendo valere uno dei vizi elencati dall'[art. 263 TFUE](#), secondo comma, proprio in considerazione del principio dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva, configurandosi lo Stato terzo nella nozione di persona giuridica, legittimata in quanto tale ad agire quale ricorrente non privilegiato, vale a dire qualora siano soddisfatte tutte le altre condizioni previste dall'[art. 263](#), quarto comma.

La previsione di cui all'[art. 269 TFUE](#) rileva peraltro altresì ai fini di escludere che l'atto di constatazione di violazione dello Stato di diritto possa essere impugnato da soggetti diversi dallo Stato interessato, sottraendolo pertanto all'ambito di applicazione di cui all'[art. 263 TFUE](#) e quindi alla possibilità che esso possa essere impugnato attraverso la proposizione di un ricorso in annullamento.

#### **IV.4.1.2 Il ricorso in carenza**

Per quanto possa risultare residuale, anche la proposizione di un ricorso in carenza, può rappresentare un valido strumento per tutelare il rispetto del valore dello Stato di diritto.

Al riguardo può ricordarsi il [ricorso presentato dal Parlamento europeo contro la Commissione il 29 ottobre 2021](#), nel contesto del quale il Parlamento ha contestato la mancata piena e immediata applicazione da parte della Commissione del più volte ricordato [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 su un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione<sup>41</sup>.

In particolare, il Parlamento riteneva che la Commissione non stesse applicando il Regolamento 2020/2092 nella sua interezza, rinviandone l'applicazione all'adozione di linee guida per l'applicazione del regolamento stesso.

Il Parlamento rinuncerà successivamente al ricorso ad esito dell'adozione da parte della Commissione, il 2 marzo 2022 delle suddette linee guida, contenute nella Comunicazione intitolata "[Orientamenti sull'applicazione del regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione](#)"<sup>42</sup>.

#### **IV.4.1.3 L'articolo 269 TFUE**

Già si è ricordato poi che, per converso, la Corte può essere adita anche dallo Stato membro nei confronti del quale sia stata constatata la violazione dello Stato di diritto in quanto tale, per contestare la legittimità dell'atto adottato dal Consiglio o dal Consiglio europeo ai sensi dell'art. 7 TUE, in relazione tuttavia al rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale, conformemente a quanto previsto dall'art. [269 TFUE](#)<sup>43</sup>.

#### **IV.4.1.4 La questione pregiudiziale sulla validità degli atti**

Come abbiamo visto nel precedente capitolo dedicato alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la questione pregiudiziale sulla validità degli atti, che è la via procedurale con la quale la Corte può essere adita in via pregiudiziale per pronunciarsi sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni, ovvero dagli organi o dagli organismi dell'Unione, è lo strumento più utilizzato

---

<sup>41</sup> Causa C-657/21. Con [ordinanza del Presidente della Corte dell'8 giugno 2022](#) la causa è stata successivamente cancellata dal ruolo, ad esito di rinuncia pervenuta da parte del ricorrente.

<sup>42</sup> V., *supra*. cap. II.3.1, nota 18.

<sup>43</sup> Cfr., *supra*, cap. II.2.2.

e probabilmente il meccanismo più efficace – se si scontano i tempi procedurali – per monitorare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

Ciò non sorprende perché la procedura prevista dall'[art. 267 TFUE](#) consente a chiunque ritenga di essere stato leso nell'esercizio dei propri diritti da un provvedimento nazionale asseritamente in violazione dello Stato di diritto di promuovere un contenzioso davanti al giudice dello Stato membro interessato, facendo valere il contrasto con l'[art. 2 del TUE](#) e stimolando quindi il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

L'[art. 267](#), offre pertanto una sorta di controllo diffuso, sul rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri, poiché seppure richiedendo l'instaurazione di un contenzioso a livello nazionale ed essendo in ogni caso mediato dall'apprezzamento discrezionale del giudice di rinvio, consente di sollecitare la Corte di giustizia a pronunciarsi sulla compatibilità di misure adottate a livello nazionale che si profilino in contrasto con uno dei valori, indicati dall'[art. 2 del TUE](#) sui quali si fonda l'Unione, ivi incluso il rispetto dello Stato di diritto.

## **IV.4.2. Conflitti tra le istituzioni dell'Unione europea o tra Stati membri**

### **IV.4.2.1 Conflitti tra istituzioni**

Non può allora esservi dubbio che l'eventuale straripamento di competenze che si verifica qualora un'istituzione "invada" le competenze di un'altra si altera l'equilibrio stabilito dai trattati nel distribuire le competenze fra le diverse istituzioni con conseguenze del tutto assimilabili a quanto si verifica all'interno degli Stati membri in caso di violazione del principio della separazione dei poteri, e quindi dello Stato di diritto.

Il ricorso in annullamento previsto all'articolo [263](#) TFUE (vedi IV.4.1.1. *supra*) permette al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione, nonché alla Banca centrale europea, alla Corte dei conti ed al Comitato delle regioni difendersi per salvaguardare le proprie prerogative.

### **IV.4.2.2 Conflitti tra Stati membri**

Il rimedio di carattere giurisdizionale espressamente previsto dal TFUE per contestare la violazione da parte di uno Stato membro di uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati – e quindi anche quello del rispetto dello Stato di diritto – è quello individuato da gli art. [258](#) e [259](#) TFUE, noto come ricorso per inadempimento che può essere proposto nel contesto della procedura per infrazione .

La Commissione, di propria iniziativa ([art. 258 TFUE](#)) oppure uno o più Stati membri ([art. 259 TFUE](#)), possono attivare la procedura di infrazione, quando reputino che uno "Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati".

In caso di asserita violazione tuttavia, prima di poter proporre ricorso alla Corte, la Commissione, che è l'istituzione deputata a vigilare sul rispetto dei trattati, deve tuttavia avviare una procedura precontenziosa finalizzata a porre lo Stato membro che si ritiene abbia violato uno degli obblighi derivanti dai trattati in grado di poter presentare osservazioni rispetto alla contestazione d'addebito formulata dalla Commissione.

Solo qualora le controdeduzioni presentate dallo Stato membro destinatario della contestazione non siano state ritenute apprezzabili e, pertanto, giuridicamente meritevoli di accoglimento da parte della Commissione, lo Stato membro che non si conformi nel termine assegnato al parere con il quale la Commissione abbia conseguentemente ritenuto la sussistenza della violazione, la Commissione potrà proporre ricorso alla Corte di giustizia chiedendole di accertare la violazione posta in essere dallo Stato membro nei confronti del quale era stata formulata la contestazione.

Ai sensi dell'[art. 259 TFUE](#), analogo ricorso può essere proposto da ciascuno degli Stati membri qualora reputi che un altro Stato membro abbia violato uno degli obblighi derivanti dai trattati, incluso quindi il mancato rispetto dello Stato di diritto.

Tale procedura, tuttavia, appare depotenziata dalla circostanza che l'art. 259 TFUE subordina la proposizione del ricorso da parte degli Stati membri al previo coinvolgimento della Commissione.

Solo dopo che la Commissione avrà formulato il proprio parere sull'asserita violazione, ad esito del contraddittorio fra gli Stati interessati, lo Stato membro che ritenga che un altro Stato membro abbia violato il trattato potrà proporre ricorso alla Corte di giustizia.

L'art. 259 TFUE attribuisce così alla Corte il ruolo di giudice di una controversia fra Stati, competenza che incontra tuttavia un filtro assai significativo nell'obbligo di coinvolgere la Commissione, che deve intervenire promuovendo una procedura precontenziosa, che si conclude con l'emissione di un parere motivato.

L'intervento della Commissione riduce quindi notevolmente il rischio di un contrasto tra Stati membri, che li veda direttamente contrapposti in sede giurisdizionale, ancorché, come precisato dall'art. 259 TFUE, la mancata formulazione del parere (nel termine di tre mesi) non osta alla facoltà di ricorso diretto alla Corte da parte di uno Stato membro.

E' evidente infatti che qualora la Commissione, portata a conoscenza dell'asserita violazione non ne ravvisi la fondatezza – e non ritenga pertanto di promuovere lei stessa una procedura di infrazione ai sensi dell'[art. 258 TFUE](#) nei confronti dello Stato la cui violazione sia stata contestata – le motivazioni che potranno corroborare l'eventuale ricorso che lo Stato membro ritenga nondimeno di promuovere nei confronti di un altro Stato membro risulteranno notevolmente affievolite, non trovando supporto nella valutazione della Commissione.

Sono state peraltro sollevate perplessità in ordine alla possibilità che una censura fondata sul valore dello Stato di diritto sancito dall'articolo 2 TUE possa essere formulata attraverso la proposizione di un ricorso per inadempimento di cui all'articolo 259 TFUE.

E' stato in particolare recentemente rilevato al riguardo che, nella giurisprudenza della Corte, detto valore non sia stato mai evocato in modo autonomo, bensì sempre insieme ad una norma che lo concretizza o ne costituisce una manifestazione specifica, vale a dire l'[art. 19 TUE](#)<sup>44</sup>.

In ogni caso, i tempi procedurali legati alla fase precontenziosa e a quella contenziosa – si tenga conto che, con riferimento alla sola procedura contenziosa, la durata media dei procedimenti davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea è di 16,4 mesi<sup>45</sup> –, la natura di mero accertamento che caratterizza la sentenza resa dalla Corte di giustizia ad esito di un ricorso presentato ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE e la considerazione che, solo in caso di inottemperanza da parte dello Stato membro nei confronti dei quali sia stata accertata la violazione, potrà essere avviata una nuova procedura di infrazione alla cui conclusione la Corte di giustizia potrà irrogare allo Stato inadempiente una sanzione pecuniaria, conformemente a quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 260 TFUE, sono tutte circostanze che rendono la procedura di infrazione del tutto inidonea e inadeguata a garantire il tempestivo e puntuale rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

---

<sup>44</sup> In tal senso [le conclusioni dell'Avvocato generale Priit Pikamäe presentate l'11 dicembre 2019 nella causa C-457/18, Repubblica di Slovenia contro Repubblica di Croazia](#), par. 132.

<sup>45</sup> CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, [Relazione annuale 2022](#) - Panoramica dell'anno / Uno sguardo sul 2022.

### **IV.4.3. Ricorso per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e altri ricorsi a disposizione dei singoli individui**

Si è già detto di come l'[art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) sancisca il diritto di ogni persona – non solo quindi dei cittadini dell'Unione – di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti davanti a un giudice indipendente e imparziale preconstituito per legge che esamini la controversia in tempi ragionevoli.

Tale disposizione, che è prevalentemente destinata agli Stati membri, non esime evidentemente l'Unione europea di assicurare un sistema di tutela effettiva\* di cui possano beneficiare gli individui qualora i diritti e le libertà fondamentali sanciti dai trattati, dalle fonti di diritto derivato, ovvero dalla Carta, vengano conculcati.

Il diritto al ricorso individuale alla Corte di giustizia viene così riconosciuto agli individui alle condizioni e nei limiti previsti dall'[art. 263 TFUE](#) mediante la proposizione del ricorso in annullamento degli atti adottati dalle istituzioni, nonché è possibile investire la Corte di giustizia di una competenza di interpretazione pregiudiziale ad esito di un ricorso individuale promosso davanti a un giudice nazionale, conformemente a quanto stabilito dall'[art. 267 TFUE](#).

Ancora una volta, tuttavia, l'approntamento di un sistema di tutela giurisdizionale efficiente e tempestivo che consenta agli individui l'effettiva tutela dei diritti fondamentali compete principalmente agli Stati membri e, come abbiamo visto, l'inadempimento di questo obbligo è stato considerato una delle più eclatanti manifestazioni del mancato rispetto del principio dello Stato di diritto.

### **IV.4.4. Indipendenza degli organi di controllo**

Il principio della separazione dei poteri impone che i componenti degli organi di controllo siano indipendenti (oltre che imparziali), non potendo subire ingerenze da parte di altri poteri dello Stato, volte ad influenzarne o comunque ad orientarne l'operato.

#### ***IV.4.4.1 Organi giurisdizionali***

Il principio di indipendenza dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia è sancito dall'[art. 253 TFUE](#).

Tale principio viene ribadito dall'[art. 2 dello Statuto della Corte di giustizia](#) che dispone che ogni giudice, prima di assumere le proprie funzioni, deve prestare giuramento di esercitare tali funzioni in piena imparzialità.

Il mancato rispetto di tale obbligo, come pure di ogni altro requisito o obbligo inerente alla carica, può comportare la rimozione del giudice dalle proprie funzioni ovvero la decadenza dal diritto a pensione o da altri vantaggi sostitutivi, alle condizioni e nel rispetto delle procedure previste dall'[art. 6 dello Statuto della Corte](#).

Da rilevare come, ai sensi dell'[art. 8 dello Statuto](#), le medesime disposizioni relative all'indipendenza e agli altri obblighi posti a carico dei giudici sono applicabili anche agli avvocati generali.

---

\* NdE: Sulla **tutela giurisdizionale effettiva** in diversi ordinamenti giuridici, v. NdE *supra*, p. 29 di questo studio.

#### IV.4.4.2 Pubblico ministero

Non esiste all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea un organo equiparabile alla figura del pubblico ministero, se inteso come figura analoga a quella presente nell'ambito dell'organizzazione del potere giurisdizionale di numerosi Stati membri.

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale la Corte è tuttavia assistita dagli avvocati generali che svolgono funzioni che, per alcuni aspetti, possono essere equiparate a quelle svolte dai pubblici ministeri negli ordinamenti nazionali.

Abbiamo visto nel paragrafo precedente come gli obblighi di indipendenza applicabili ai giudici della Corte si applichino anche agli avvocati generali.

Un più recente organismo istituito nel 2021 nell'ambito dell'Unione europea è quella della Procura europea (EPPO, *European Public Prosecutor Office*).

La Procura europea ha il compito di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, quali: frodi, corruzione, riciclaggio e frodi IVA transfrontaliere.

Ai sensi dell'[art. 6 del Regolamento istitutivo della Procura europea](#), l'EPPO è indipendente<sup>46</sup>.

#### RIQUADRO 24

##### **Art. 6 Regolamento istitutivo della Procura europea**

##### ***Indipendenza e obbligo di rendere conto***

*1. L'EPPO è indipendente. Nell'esercizio delle loro funzioni nel quadro del presente regolamento, il procuratore capo europeo, i sostituti del procuratore capo europeo, i procuratori europei, i procuratori europei delegati, il direttore amministrativo nonché il personale dell'EPPO agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, come definito per legge, e non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione. Gli Stati membri dell'Unione europea, le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione rispettano l'indipendenza dell'EPPO e non cercano di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti.*

*2. L'EPPO risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali e presenta relazioni annuali in conformità dell'articolo 7*

#### IV.4.4.3 Corte dei conti

Un elemento caratterizzante lo Stato di diritto è anche la presenza di un sistema di controllo sull'impiego delle risorse finanziarie ([art. 285 TFUE](#)).

Non diversamente da quanto avviene negli Stati membri, anche l'Unione europea ha una propria Corte dei conti che esercita competenze di controllo preventivo e successivo rispetto all'impiego delle risorse che costituiscono il bilancio dell'Unione europea o degli organismi dell'Unione, quali le Agenzie, nonché nei confronti dei beneficiari di finanziamenti erogati dall'Unione, al fine di assicurarne il perseguimento delle finalità per i quali sono stati erogati ([artt. 286 e 287 TFUE](#)).

<sup>46</sup> [Regolamento \(UE\) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017](#) relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").



## **IV.5. Considerazioni dell'autore dello studio**

L'analisi svolta nelle pagine che precedono rende evidente come l'elaborazione della nozione e gli strumenti di tutela volti ad assicurare il rispetto del principio dello Stato di diritto siano, almeno per quanto concerne il diritto dell'Unione europea, di prevalente origine giurisprudenziale.

Si deve infatti al reiterato intervento della Corte di Giustizia la progressiva definizione della portata e dell'ambito di applicazione del principio dello Stato di diritto.

Resta la difficoltà per l'Unione europea di spingersi oltre, nei rapporti con gli Stati membri, rispetto ad un'attività di monitoraggio e di vigilanza volta a garantire il rispetto da parte degli Stati membri stessi dei principi che informano le forme di governo democratico nell'organizzazione dei poteri dello Stato nonché dei diritti fondamentali dei cittadini.

La natura di organizzazione internazionale - e non di ordinamento federale - che caratterizza l'Unione europea rende d'altro canto difficoltosa l'adozione di strumenti e misure che non trovino esplicito riferimento in una chiara base giuridica che fondi la competenza dell'Unione stessa, in ossequio al principio delle competenze di attribuzione.

Se si escludono i criteri interpretativi di elaborazione giurisprudenziale che pure vincolano le autorità degli Stati membri per quanto concerne l'obbligo di assicurare il puntuale rispetto degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni - e per quanto qui specificamente rileva di dare ottemperanza alle sentenze della Corte di Giustizia - l'unico atto vincolante fino ad oggi adottato dalla cui inosservanza conseguono effetti sanzionatori per gli Stati membri che non osservino il principio dello Stato di diritto è il regolamento sulla condizionalità, un atto di natura economico-finanziaria, volto a salvaguardare il bilancio dell'Unione.

Evidenti le limitazioni, almeno sotto il profilo dell'attribuzione delle competenze, che derivano all'Unione europea per quanto concerne la possibilità di intervenire nei confronti degli Stati membri che violino al proprio interno - in relazione, tra l'altro, a materie da sempre considerate di competenza esclusiva - norme che disciplinano l'organizzazione della magistratura o l'esercizio dei poteri di governo.

Per altro verso, appare ancora non adeguatamente affrontato il tema della vigilanza sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte dell'Unione europea nel suo complesso e delle singole istituzioni ed organismi in cui si articola.

Se è vero infatti che esistono meccanismi di controllo di natura contabile-finanziaria e giurisdizionale (si pensi alle competenze rispettivamente attribuite alla Corte dei Conti e alla Corte di Giustizia) non pare ancora adeguatamente sviluppato nell'ambito dell'Unione un sistema di monitoraggio e verifica interna del rispetto dei principi relativi alla separazione dei poteri tra le istituzioni nonché alla trasparenza e all'imparzialità di numerose procedure che vanno, esemplificando, dalla selezione del personale a quelle relative a numerosi processi decisionali.

## IV.6. Sfide per lo Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

Una delle maggiori sfide e dei maggiori limiti che incontra la vigilanza (e la repressione in caso di sua violazione o di rischio di violazione) da parte dell'Unione europea sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri è connessa alla limitazione derivante dalla natura delle competenze attribuite all'Unione europea in quanto ordinamento derivato fondato sui trattati istitutivi.

Si vuol dire che se le istituzioni dell'Unione possono facilmente censurare l'inosservanza del principio dello Stato di diritto quando la condotta posta in essere da uno Stato membro determini la violazione di uno dei valori fondanti, inclusi i diritti sanciti dalla Carta, dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, risulta molto meno agevole censurare condotte poste in essere dagli Stati membri che comportino la violazione di norme interne all'ordinamento degli Stati membri, sia pure di rilevanza costituzionale, qualora le norme violate non trovino corrispondenza in una disposizione di diritto dell'Unione europea.

Un ulteriore profilo di criticità legato al rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri dell'Unione europea è connesso a quello che, attraverso l'uso di una espressione anglosassone, viene comunemente individuato nel c.d. rischio di *backsliding*.

Il *backsliding* – traducibile letteralmente come scivolamento all'indietro – è il fenomeno che si verifica qualora, dopo l'adesione all'Unione europea, momento in cui il rispetto del principio dello Stato di diritto viene accuratamente verificato, lo Stato membro il cui governo è stato a suo tempo democraticamente eletto introduca nel proprio ordinamento una serie di disposizioni che, smantellando lo stato democratico liberale, indeboliscono sistematicamente le garanzie a favore dei cittadini allo scopo di rafforzare il potere di governo e, più in generale, il partito dominante.

In tale contesto si assiste, in altri termini ad un arretramento rispetto allo *status quo ante*, che vede l'affievolimento dei controlli e la compressione delle libertà individuali al fine di consolidare il potere di governi tendenzialmente monopartitici attraverso la trasformazione in regimi ibridi, che lo stesso Parlamento europeo ha definito, di "autocrazia elettorale"<sup>47</sup>.

Il problema è allora quello di individuare meccanismi di monitoraggio che consentano di prevenire ed arginare sul nascere possibili "attentati" al principio dello Stato di diritto.

Le relazioni annuali non sembrano tuttavia essere lo strumento più idoneo a perseguire tale finalità, avendo carattere ricognitorio e quindi posticipato.

Si potrebbe invece valutare la possibilità di attribuire alla Commissione, che è pur sempre custode e guardiana dei trattati, la competenza ad utilizzare strumenti di intervento tempestivo, con poteri non dissimili da quelli che le sono attribuiti in materia di concorrenza, per acquisire, attraverso attività ispettive, elementi di prova che le consentano, nelle more delle procedure previste dall'art. 7 TUE o del regolamento sulla condizionalità, di adottare provvedimenti interinali che sanzionino, con efficacia immediata e in attesa che possano essere adottati i provvedimenti previsti dall'art. 7 TUE o dal regolamento sulla condizionalità, la condotta dello Stato membro che possa considerarsi in violazione del principio dello Stato di diritto.

---

<sup>47</sup> Cfr. [Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 sullo Stato di diritto 2022](#). La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea (2022/2898(RSP)).

Se è vero che, non diversamente da quanto avvenuto per il regolamento sulla condizionalità, un regolamento che attribuisse tali poteri alla Commissione si esporrebbe alla censura di legittimità per difetto di competenza, è altrettanto vero che, ancora una volta non diversamente da quanto avvenuto per il regolamento sulla condizionalità, tali censure potrebbero essere rintuzzate dalla Corte di giustizia, ricordando come il principio dello Stato di diritto rappresenti uno, e forse il principale, dei valori sui quali si fonda l'Unione europea, come sancito dall'[art. 2 TUE](#).

## V. Conclusioni

L'analisi sin qui svolta rivela come anche all'interno dell'Unione europea la necessità di individuare e rafforzare gli strumenti a tutela del rispetto del principio dello Stato diritto abbia generato un vivace e approfondito dibattito.

Ciò ha portato, in sede normativa, all'adozione di una serie di disposizioni, sancite sia nei trattati sia in fonti di diritto derivato nonché di iniziative mirate da parte delle istituzioni – basti ricordare la presentazione da parte della Commissione delle relazioni annuali sullo Stato di diritto – nonché, in sede giurisprudenziale, ad una serie di pronunce attraverso le quali la Corte di giustizia ha precisato, nell'esercizio della funzione interpretativa quali norme o condotte poste in essere dagli Stati membri possano configurare violazione del principio dello Stato di diritto, nelle sue varie componenti, evidenziando l'esigenza di assicurare un'effettiva tutela dei diversi principi e valori in cui lo stesso si articola.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare, ha messo in evidenza come la nozione di Stato di diritto mal si presti ad una definizione univoca ma si contraddistingua piuttosto come un *genus* all'interno del quale sono ricomprese diverse *species*.

Le vicende più recenti – e, in particolare, la dialettica sviluppatasi in sede politica e giurisprudenziale che ha visto la persistente, e ad oggi non risolta, contrapposizione tra Unione europea, Polonia ed Ungheria – hanno peraltro messo in luce la scarsa efficacia degli strumenti previsti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea per prevenire le violazioni ovvero rispondere al mancato rispetto del principio dello Stato di diritto.

Permangono tuttavia elementi di criticità che portano ad auspicare alcune correzioni nel sistema preposto a tutela dello Stato di diritto e negli strumenti a disposizione dell'Unione europea per perseguire tale obiettivo.

I trattati prevedono infatti oggi due strumenti volti a prevenire o reprimere le violazioni del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

Il primo è di natura per così dire politica (l'art. 7 del TUE) e il secondo di natura più strettamente giuridica (l'[art. 258 del TFUE](#)).

L'art. 7 TUE, tuttavia, prevede una procedura estremamente complessa e di difficile attivazione, mentre l'[art. 258 TFUE](#) rischia di non rappresentare un deterrente efficace nei confronti dello Stato membro che violi il principio dello Stato di diritto.

Peraltro, sarebbe utile prevedere sanzioni più incisive, in caso di grave o reiterata violazione del principio dello Stato di diritto, quale ad esempio la sospensione della appartenenza all'Unione europea e non solo del diritto di voto in seno al Consiglio.

La modifica delle disposizioni contenute nei trattati non si prospetta sicuramente agevole per cui, in attesa dell'avvio di eventuali procedure di revisione, occorre, *rebus sic stantibus*, considerare come utilizzare al meglio gli ulteriori strumenti posti in essere dalle istituzioni dell'Unione, ovvero individuarne di nuovi che potranno essere introdotti con regolamento, per promuovere il rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

Già si è fatto cenno nel capitolo precedente<sup>48</sup> all'opportunità di introdurre possibili riforme, il cui contenuto potrebbe dotare l'Unione europea di meglio garantire il perseguimento dell'obiettivo del rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

---

<sup>48</sup> V., *supra*, cap. IV.6.

Quel che è certo è che il principio dello Stato di diritto è andato nel tempo affermandosi, grazie soprattutto all'apporto di interpretazione pregiudiziale reso attraverso le numerose sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia, come uno dei principi – se non “il” principio cardine, sui quali oggi si impernia l'ordinamento giuridico dell'Unione europea e dal quale molti altri derivano.

La *rule of law* rappresenta infatti al tempo stesso lo strumento e il baluardo per promuovere la democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali e la effettività della tutela giurisdizionale.

Come evidenziato da Joseph WEILER con riferimento ai valori dell'Unione europea, si tratta di una “trinità” di concetti che costituiscono parti ontologicamente essenziali della *rule of law*, nel senso che se uno di questi manca, non si può parlare di Stato di diritto.

Ecco che lo Stato di diritto serve allora ad arginare lo strapotere, lo straripamento di competenze, l'indebita (ed illegittima ingerenza) nell'esercizio dei diritti riconosciuti ai cittadini.

È il vero e principale controlimita rispetto al vincolo di sudditanza.

Come osservato dalla presidente della Commissione von der Leyen in occasione della pronuncia del Discorso sullo stato dell'Unione del 2020: *“lo Stato di diritto aiuta a proteggere le persone dalla legge del più forte. È il garante dei diritti e delle libertà più elementari di ogni giorno. Ci permette di esprimere la nostra opinione e di essere informati da una stampa libera”*.

Non a caso, così come avviene per la libertà di stampa e per molti altri diritti fondamentali, la *rule of law* è stata recentemente paragonata all'ossigeno, rilevando che è dato accorgersene solo quando viene meno.

## Elenco degli atti giuridici e degli altri atti citati

### Trattati

Trattato sull'Unione europea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT>

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010E/TXT>

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

### Atti vincolanti

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939>

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=IT>

Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022 relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2506&from=EN>

### Atti non vincolanti

Parere della Commissione, del 19 aprile 1994, relativo alle domande di adesione all'Unione europea della Repubblica d'Austria, del Regno di Svezia, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Norvegia

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:241:FULL&from=IT>

Parere della Commissione del 19 febbraio 2003 relativo alle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica ceca, dall'Estonia, da Cipro, dalla Lettonia, dalla Lituania, dall'Ungheria, da Malta, dalla Polonia, dalla Slovenia e dalla Slovacchia

[http://publications.europa.eu/resource/ellar/26d3a8af-048c-40af-a2dd-50af6649926c.0008.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/26d3a8af-048c-40af-a2dd-50af6649926c.0008.01/DOC_1)

Parere della Commissione, del 22 febbraio 2005, sulle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania

[http://publications.europa.eu/resource/ellar/a244bdda-25a1-46c7-80a8-4887dc86f0bf.0013.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/a244bdda-25a1-46c7-80a8-4887dc86f0bf.0013.02/DOC_1)

Parere della Commissione del 12 ottobre 2011 sulla domanda di adesione all'Unione europea della Repubblica di Croazia

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:112:FULL&from=IT>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM (2014) 158 final, 11 marzo 2014

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0006.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF)

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*, COM (2019) 163 final, 3 aprile 2019

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, COM (2019) 343 final, 17 luglio 2019

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM (2020) 580 final, 30 settembre 2020

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM (2021) 700 final, 20 luglio 2021

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN>

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0501\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0501_IT.html)

Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione (2021/2180(INI))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0212&from=EN#page=4&zoom=100,0,0>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM (2022) 500 final, 13 luglio 2022

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF)

Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea (2022/2898(RSP))

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0094\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0094_IT.html)

## Elenco delle sentenze citate

### CORTE DI GIUSTIZIA

Sentenza del 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Meridionale Industria Salumi*, causa C-212/80, ECLI:EU:C:1981:270

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0212>

Sentenza 23 aprile 1986, *Parti écologiste Les Verts*, causa C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92818&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1327679>

Sentenza dell'11 gennaio 2000, *Paesi Bassi e van der Wal c. Commissione*, cause riunite C-174/98 e C-189/98, ECLI:EU:C:2000:1

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=44930&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1702033>

Sentenza 29 aprile 2004, *CAS Succhi di frutta S.p.A.*, causa C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0496&from=NL>

Sentenza 5 ottobre 2015, *Schrems*, causa C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0362>

Sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0064>

Sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality c. LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0216>

Sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0896>

Sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241381&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=969271>

Sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione c. Polonia*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0791>

Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0156>

Sentenza del 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0157>

Sentenza del 29 marzo 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020CJ0132>



Sentenza dell'11 maggio 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2022:391  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0817>

Sentenza del 5 giugno 2023, *Commissione c. Polonia*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22729811><sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Il collegamento ipertestuale rinvia al testo in lingua francese, non essendo ancora disponibile la versione della sentenza in lingua italiana alla data di conclusione del presente studio.

## Bibliografia

ALEMANNI, A., CHAMON M.: "To Save the Rule of Law you Must Apparently Break it", in *VerfassungsBlog on matters constitutional*, 11 December 2020.

<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=16402608909508607507510706806812010610307102204206303909808002501800703009809608410402709812502212104610508110200108096105029010025046089088013002011124089082026033089008122112005093100024120125018082005006113096066008067088072093029102076023095099&EXT=pdf&INDEX=TRUE>

AZMANOVA, A., HOWARD B.: *Binding the Guardian. On the European Commission's failure to safeguard the rule of law*, 2021.

<https://claredaly.ie/wp-content/uploads/2021/11/BindingtheGuardian.pdf>

BARAGGIA, A.: *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023.

BINGHAM, T.: *The rule of law*, London, Penguin, 2011

VON BOGANDY, A., ANTHPÖHLER, C., IOANNIDIS M.: "Protecting EU Values - Reverse Solange and the Rule of Law Framework", in JAKAB, A., KOCHENOV, D. (Eds.): *The Enforcement of EU law and values Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 218- 233.

BUCCARELLA, M.: "Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)afferzata identità europea", in *DPCE online*, 2022, pp. 1279-1295.

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1637/1626>

CARTA, M.: *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, Cacucci, 2020.

CARTA, M.: "Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)", in *Eurojus*, 2022, pp. 177-192.

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-8.pdf>

CARTA, M.: "Strumenti finanziari e tutela della Rule of Law: i recenti sviluppi nell'Unione europea", in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 159-170.

CARTA, M.: "La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?", in *Eurojus*, 2020, pp. 1-21

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Carta-recente-giurisprudenza-CGUE-art.-2-e-19-TUE.pdf>

CASOLARI, F.: "Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti", in *DPCE online*, 2016, pp. 135-171.

[https://Papers.Ssrn.Com/Sol3/Papers.Cfm?Abstract\\_Id=2902120](https://Papers.Ssrn.Com/Sol3/Papers.Cfm?Abstract_Id=2902120)

CASOLARI, F.: "Lo Stato di diritto preso sul serio", in MANZINI, P., VELLANO, M. (a cura di): *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, Wolters Kluwers-Cedam, 2021, pp. 285-314

CIMADOR, E.: "La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d'infrazione ai fini di tutela della rule of law. Brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Polonia (organizzazione tribunali ordinari)", in *Eurojus*, 2020, pp. 60-81

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Cimador-Commissione-c-polonia.pdf>

CIRCOLO, A.: "E' la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento 'sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto'", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 395-410.

COLI, M.: "Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?", in *Quaderni AISDUE*, 2022, pp. 379-402.

COSTA C., KOCHENOV, D. (Eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

CURTI GIALDINO, C.: "Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto", in *Federalismi.it*, 19 settembre 2018, pp. 1-13.

<https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=37112&dpath=document&dfile=19092018170143.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BII%2BParlamento%2Beuropeo%2Battiva%2BI%27art%2E%2B7%2C%2Bpar%2E%2B1%2BTUE%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

DANI, M.: "Crisi dello stato di diritto: un decennio di mancata autorigenerazione costituzionale", in *Quaderni Costituzionali*, 1/2021, pp. 210-214.

DE BAERE, G.: *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

DICEY, A. V.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1885.

DI GREGORIO, A.: "La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2022, pp. 121-154.

DUGUIT, L.: *Traité de droit constitutionnel. Tome troisième. La théorie générale de l'Etat*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1923.

FAEDDA, B. (Ed.): *Rule of Law. Cases, Strategies and Interpretations*, Dueville (VI), Ronzani, 2021.

FASONE, C.: *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2021, pp. 214-217.

FESTA, A.: *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione Europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

FESTA, A.: "L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia", in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2020, pp. 145-165.

<http://www.fsjeurostudies.eu/files/8.FSJ.1.2020.Festa.pdf>

FISCARO, M.: *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values*, in *European Papers*, 2019, pp. 695-722.

[https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_eJ\\_2019\\_3\\_4\\_Articles\\_Marco\\_Fiscaro\\_00337.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2019_3_4_Articles_Marco_Fiscaro_00337.pdf)

GIAMPAOLINO, A.: *Contributo della Corte costituzionale alla Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto*, Roma, Corte Costituzionale, Servizio Studi, 2022.

GIANELLO, S.: "Le sentenze C-156/21 e C-157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia", in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2022, pp. 95-

133. <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2022/12/5.Le-sentenze-C-156-21-e-C-157-21-identita-europea-e-condizionalita-secondo-la-Corte-di-Giustizia-Gianello.pdf>

GIANELLO, S.: "Il Regolamento 2020/2092 alla prova concreta dei fatti: alcune indicazioni significative a partire dalla sua attivazione contro l'Ungheria", in *DPCE online*, 52(2), 2022, pp. 661-701. <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1607/1592>

GROUSSOT, X., ZEMSKOVA, A.: "The Rise of Procedural Rule of Law in the European Union – Historical and Normative Foundations", in BAKARDJEVA ENGELBREKT, A., MOBERG, A., NERGELIUS, J. (EDS.): *30 Years After the Fall of the Berlin Wall: Rule of Law in the European Union*, Oxford, Hart, 2021, pp. 269-292

JACOBS, F.: *The Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

KANT, I.: *Lo Stato di diritto*, Editori Riuniti, Roma, 1973.

KELSEN, H.: *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, Mohr, 1911.

KIRST, N.: "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?", in *European papers*, 2021, pp. 101-110. [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2021\\_I\\_011\\_Niels\\_Kirst\\_00454.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2021_I_011_Niels_Kirst_00454.pdf)

LACNY, J.: "The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 - Is it all About the Money?", in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, pp. 79-105.

LINSETH, P., FASONE, C.: "Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely "Constitutional" EU?", in *VerfassungsBlog on matters constitutional*, 11 December 2020. <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/>

MASTROIANNI, R.: "Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri. (Dialogo con Ugo Villani)", in *Eurojus*, 2017, pp. 1-9. [https://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-raigion-di-stato-la-difficile-rota-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/?generate\\_pdf=2959](https://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-raigion-di-stato-la-difficile-rota-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/?generate_pdf=2959)

MENGOZZI, P.: "La Rule of Law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale", in *Jus*, 1992, pp. 279-295.

MERDZANOVIC, A., NICOLAIDIS, K.: *A Citizen's Guide to the Rule of Law: Why We Need to Fight for the Most Precious Human Invention of All Time*, Stuttgart, Ibidem Verlag, 2021. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71544>

MICHELINI, G.: "Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza dell'Unione europea", in *Questione giustizia*, 2021. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/stato-di-diritto-e-condizionalita-nell-unione-europea>

MORI, P.: "Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria", in AA.VV.: *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea, Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 187-198.

NASCIMBENE, B.: "Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La 'condizionalità'", in *Eurojus*, 2021, pp. 172-183. <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui20.pdf>

NASCIMBENE, B.: "Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia", in *Eurojus*, 2022, pp. 114-136.

<https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui-1.pdf>

NASCIMBENE, B.: "Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE", in *Eurojus*, 2017, pp. 1-12. [https://rivista.eurojus.it/lo-stato-di-diritto-e-la-violazione-grave-degli-obblighi-posti-dal-trattato-ue/?generate\\_pdf=3243](https://rivista.eurojus.it/lo-stato-di-diritto-e-la-violazione-grave-degli-obblighi-posti-dal-trattato-ue/?generate_pdf=3243)

NASCIMBENE, B.: « La violation grave des obligations découlant du Traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7 », in AA.VV.: *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 672-683.

NICOLAIDIS, K., KLEINFELD, R.: "Rethinking Europe's «Rule of law» and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", *SIGMA Papers* No. 49, Paris, OECD Publishing, 2012.

PECH, L.: "The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law", in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, 14, pp. 107-138.

PECH, L.: "The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox", *Middlesex University London, Working Paper No. 7*, 2020.

PECH, L.: "A Union Founded on the Rule of law': Meaning and Reality of the Rule of law as a Constitutional Principle of EU Law", in *European Constitutional Law Review*, Vol. 6, 2010, pp. 359-396

PECH, L.: *The Concept of Chilling Effect: Its Untapped Potential to Better Protect Democracy, the Rule of law, and Fundamental Rights in the EU*, Open Society Foundations, 2021.

<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf>

PECH, L.: "Written submission in response to the Rule of law call by the Joint Committee on European Union Affairs of the Houses of the Oireachtas", Policy Brief, in *Reconnect*, 2021.

[https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/Policy-brief-LP-written-submission-in-response-to-the-call-22JAN21\\_update.pdf](https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/Policy-brief-LP-written-submission-in-response-to-the-call-22JAN21_update.pdf)

PECH, L.: "Doing more harm than good? A critical assessment of the European's first Rule of law report", in *Reconnect*, 2021. <https://reconnect-europe.eu/blog/doing-more-harm-than-good-a-critical-assessment-of-the-european-commissions-first-rule-of-law-report/>

PECH, L., GROGAN, J.: "Meaning and Scope of the EU Rule of law", in *Reconnect*, 2020.

<https://reconnect-europe.eu/blog/meaning-and-scope-of-the-eu-rule-of-law/>

PECH, L., KOCHENOV, D.: "Strengthening the Rule of law within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid", Policy brief, in *Reconnect*, 2019.

<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>

PECH, L., SCHEPPELE, K.: "Illiberalism Within: Rule of law Backsliding in the EU", in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol.19, 2017, pp. 3-47.

PÉREZ LUÑO, A. E.: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 9.ª ed., 2005.

PITRUZZELLA, G.: "L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto", in *Federalismi.it*, 2021, pp. iv-xii.

<https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=615&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F15122021193743%2Epdf&content=L%E2%80%99Unione%2Beuropea%2Bcome%2B%27comunit%C3%A0%2Bdi%2Bvalori%27%2Be%2Bla%2Bforza%2Bcostituzionale%2Bdel%27>

[2Bvalore%2Bdello%2B%27stato%2Bdi%2Bdiritto%27&content\\_auth=%3Cb%3EGiovanni%2BPitruzzella%3C%2Fb%3E](#)

PRETE, L.: *Infringement proceedings in EU law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law Intl., 2017.

ROSSI, L. S.: "Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali", in *Federalismi.it*, 2020, pp. iv-xxvi.

[https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=562&dpath=editoriale&dfile=00%2Brossi%2Epdf&content=Il%2Bvalore%2Bgiuridico%2Bdei%2Bvalori%2E%2BL%27Articolo%2B2%2BTUE%3A%2Brelazioni%2Bcon%2Baltre%2Bdisposizioni%2Bdel%2Bdiritto%2Bprimario%2Bdell%27UE%2Be%2Brimedi%2Bgiurisdizionali&content\\_auth=%3Cb%3ELucia%2BSerena%2BRossi%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=562&dpath=editoriale&dfile=00%2Brossi%2Epdf&content=Il%2Bvalore%2Bgiuridico%2Bdei%2Bvalori%2E%2BL%27Articolo%2B2%2BTUE%3A%2Brelazioni%2Bcon%2Baltre%2Bdisposizioni%2Bdel%2Bdiritto%2Bprimario%2Bdell%27UE%2Be%2Brimedi%2Bgiurisdizionali&content_auth=%3Cb%3ELucia%2BSerena%2BRossi%3C%2Fb%3E)

SALVATORE, V.: "La Corte di giustizia restituisce (temporaneamente) agli Stati membri la competenza a valutare l'adeguatezza del livello di protezione dei dati personali soggetti a trasferimento verso gli Stati Uniti", in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, pp. 623-640.

SACCHETTI, V.: "Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea", in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2021, pp. 431-440.

SCHEPPELE, K.L., PECH, L., PLATON, S. (2020): *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *VerfassungsBlog on matters constitutional*, 13 December 2020

VARGA, J.: "Facts You Always Wanted to Know about Rule of Law but Never Dared to Ask", *Euronews*, 22 November 2019, [www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view](http://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view)

VILLANI, U.: *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies. Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, 2020, pp. 10-27. <http://www.fsjeurostudies.eu/files/2.FSJ.1.2020.Villani.pdf>

WEATHERHILL, S.: *Law and Values in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

ZAGREBELSKY, G.: *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992.

ZAGREBELSKY, V.: "L'Unione Europea e lo Stato di diritto. Fondamento, problemi, crisi", Relazione svolta all'incontro di studio della Fondazione Lelio e Lisli Basso *Dalla Carta dei diritti fondamentali alla riforma democratica e sociale dell'Unione Europea*, 20 aprile 2021, in *Giustizia insieme*, 28 maggio 2021. <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-ue/1739-l-unione-europea-e-lo-stato-di-diritto-fondamento-problemi-crisi-di-vladimiro-zagrebelky?hitcount=0>

## Elenco dei siti web consultati

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI: <https://fra.europa.eu/it>

COMMISSIONE EUROPEA: [https://commission.europa.eu/index\\_it](https://commission.europa.eu/index_it)

CONSIGLIO: <https://www.consilium.europa.eu/>

CONSIGLIO D'EUROPA: <https://www.coe.int/it/web/portal/home>

CONSIGLIO EUROPEO: <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: <http://www.curia.europa.eu>

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: <https://www.echr.coe.int/>

EUR-LEX: <https://eur-lex.europa.eu/>

OSSERVATORIO LEGISLATIVO DEL PARLAMENTO EUROPEO:

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu>

PARLAMENTO EUROPEO: <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>

PORTALE EUROPEO DELLA GIUSTIZIA ELETTRONICA: <https://e-justice.europa.eu/>

RECONNECT - RECONCILING EUROPE WITH ITS CITIZENS THROUGH DEMOCRACY AND RULE OF LAW:

<https://reconnect-europe.eu/>

SAFEGUARDING THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION: <https://euruleoflaw.eu/>





## **Elenco di pubblicazioni della Biblioteca di diritto comparato del Parlamento europeo**

**Stato al 30 giugno 2023**

### ***BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO DEL PARLAMENTO EUROPEO***

## **ELENCO DI PUBBLICAZIONI**

### **Indice**

I. Corti costituzionali.....	<b>94</b>
II. Ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni.....	<b>96</b>
III. Diritto al rispetto della vita privata.....	<b>97</b>
IV. Libertà di espressione.....	<b>98</b>
V. Principi di eguaglianza e di non discriminazione.....	<b>99</b>
VI. Diritto alla salute.....	<b>101</b>
VII. Stato di diritto.....	<b>102</b>
VIII. Diritto di eccezione (basi giuridiche per le misure anti-COVID-19).....	<b>103</b>
IX. Ratifica dei trattati internazionali.....	<b>104</b>
X. Altri temi.....	<b>105</b>



## I. Corti costituzionali

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.:  
[Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Belgique : La Cour constitutionnelle](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 38 pp., référence PE 593.508 (versione originale in francese);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Belgien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 41 S., Referenz PE 593.508 (versione in tedesco);  
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Belgio: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VIII e 39 pp., referenza PE 593.508 (versione in italiano);
- **Canada:** POIRIER, J.: [The role of constitutional courts, a comparative law perspective - Canada: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2019, VI and 41 pp., reference PE 640.134;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.:  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Deutschland: Das Bundesverfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 48 S., Referenz PE 593.504 (versione originale in tedesco);  
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Allemagne : la Cour constitutionnelle fédérale](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 55 pp., référence PE 593.504 (versione in francese con commenti aggiunti);  
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza multinivel - Alemania: El Tribunal Constitucional Federal](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2016, VIII y 56 pp., referencia PE 593.504 (versione in spagnolo con commenti aggiunti);
- **Italia:** LUCIANI, M.:  
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Italia: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referenza PE 593.507 (versione originale in italiano);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Italien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 35 S., Referenz PE 593.507 (versione in tedesco con commenti aggiunti);
- **Spagna:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.:  
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506 (versione originale in spagnolo);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Spanien: Das Verfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 33 S., Referenz PE 593.506 (versione in tedesco con commenti aggiunti);
- **Stati Uniti:** MARTIN, J.W.:  
[The role of constitutional courts in multi-level governance - United States of America: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 34 pp., reference PE 593.503 (versione originale in inglese);  
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - États-Unis d'Amérique : la Cour suprême](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 46 pp., référence PE 593.503 (versione in francese con commenti aggiunti);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der Multi-Level-„Governance“ - Vereinigte Staaten von Amerika: Der Oberste Gerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 40 S., Referenz PE 593.503 (versione in tedesco con commenti aggiunti);

- **Svizzera:** DE ROSSA, F.:  
[Le rôle des Cours Constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Suisse : Le Tribunal fédéral](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 108 pp., référence PE 593.509 (versione originale in francese);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Schweiz: Das Bundesgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 49 S., Referenz PE 593.509 (versione in tedesco con commenti aggiunti);  
[Il ruolo delle Corti costituzionali nella governance multilivello - Svizzera: Il Tribunale federale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 47 pp., referenza PE 593.509 (versione in italiano);
  
- **Unione europea:** SALVATORE, V.:  
[Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello - Unione Europea: La Corte di Giustizia dell'UE](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referenza PE 593.505 (versione originale in italiano);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Europäische Union: Der Gerichtshof der Europäischen Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 32 S., Referenz PE 593.505 (versione in tedesco);  
[The role of constitutional courts in multi-level governance - European Union: The Court of Justice of the European Union](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 29 pp., reference PE 593.505 (versione in inglese).

## II. Ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;
- **Canada:** POIRIER, J.:  
[Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versione originale in francese);  
[Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, X and 80 pp., reference PE 608.733 (versione in inglese);
- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referenza PE 608.736;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE 608.743;
- **Svizzera:** DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referenza PE 608.742.

### III. Diritto al rispetto della vita privata

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VI et 32 pp., référence PE 628.304;
- **Canada:** MOYSE, P.-E.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 67 pp., référence PE 628.292;
- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VI y 53 pp., referencia PE 628.261;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 34 pp., référence PE 628.241;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Das Recht auf Achtung des Privatlebens – Problemstellungen im Digitalbereich, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2018, X und 94 S., Referenz PE 628.285;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VIII e 46 pp., referenza PE 628.259;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, X and 38 pp., reference PE 628.249;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VIII y 58 pp., referencia PE 628.260;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, VIII and 35 pp., reference PE 628.240;
- **Svizzera:** MÉTILLE, S.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 57 pp., référence PE 628.242;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VI e 39 pp., referenza PE 628.243.

#### IV. Libertà di espressione

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 42 pp., référence PE 642.243;
- **Canada:** MOYSE, P.-E.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 71 pp., référence PE 642.244;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 64 pp., référence PE 642.268;
- **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 43 pp., référence PE 642.245;
- **Germania:** REIMER, F.: [Freiheit der Meinungsäußerung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2019, X und 107 S., Referenz PE 642.269;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2019, VIII e 55 pp., referenza PE 642.242;
- **Perù:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2019, VI y 43 pp., referencia PE 644.176;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [Freedom of expression, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, VI and 53 pp., reference PE 642.263;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241;
- **Stati Uniti:** VELENCHUK, T.: [Freedom of expression, a comparative law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, X and 48 pp., reference PE 642.246;
- **Svizzera:** COTTIER, B.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VIII et 39 pp., référence PE 642.262;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2019, VI e 40 pp., referenza PE 644.172.

## V. Principi di eguaglianza e di non discriminazione

- **Austria:** VAŠEK, M.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE 729.295 (versione in francese con commenti aggiunti);
- **Belgio:** BEHRENDT, CH.:  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versione originale in francese);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VIII und 106 S., Referenz PE 739.262 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Canada:** SHEPPARD, C.:  
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versione originale in inglese);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versione in francese con commenti aggiunti e aggiornamento);
- **Chile:** GARCÍA PINO, G.:  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versione originale in spagnolo);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (seconda edizione aggiornata con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti) ;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.:  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versione originale in francese);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado – Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2022, IX y 122 pp., referencia PE 738.179 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 136 S., Referenz PE 739.217 (versione in tedesco aggiornata con commenti aggiunti) ;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.:  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versione originale in francese);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2022, XI y 82 pp., referencia PE 729.378 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);

- **Germania:** REIMER, F.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE E 729.295 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referenza PE 659.298;
- **Perù:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.:  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versione originale in spagnolo);  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739207 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Stati Uniti:** OSBORNE, E. L.:  
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp., reference PE 689.375 (versione originale in inglese);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XII et 111 pp., (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Svizzera:** FREI, N.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Unione europea:** SALVATORE, V.:  
[I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp., referenza PE 679.060 (versione originale in italiano);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Europäische Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Mai 2023, IX und 121 S., Referenz PE 747.894 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti).



## VI. Diritto alla salute

- **Argentina:** DÍAZ RICCI, S.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, XVIII y 134 pp., referencia PE 698.814;
- **Austria:** WIMMER, A.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2022, XI und 70 S., Referenz PE 729.394;
- **Belgio:** BEHRENDT, C.: [Le droit à la santé une perspective de Droit comparé: Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, IX et 74 pp., référence PE 729.344;
- **Canada :** JONES, D.J.: [Right to health, a comparative law perspective-Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, X and 98 pp. , reference PE 729.444;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2021, VIII et 67 pp., référence PE 698.030;
- **Francia:** PONTHEAU, M.-C.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2021, X et 66 pp., référence PE 698.755;
- **Germania:** REIMER, F.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2021, XIV und 81 S., Referenz PE 698.770;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2022, XII e 85 pp., referenza PE 698.893;
- **Messico:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), enero 2022, X y 116 pp., referencia PE 698.899;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, X y 89 pp., referencia PE 698.810;
- **Stati Uniti:** MARTIN, J.W.: [Right to health, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, XI and 74 pp., reference PE 729.407;
- **Svizzera:** DUPONT, A.S., BURGAT, S., HOTZ, S. et LÉVY, M.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Mai 2022, XVI et 126 pp., référence PE 729.419;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), dicembre 2021, X e 68 pp., referenza PE 698.827.

## VII. Stato di diritto

- **Argentina**: DÍAZ RICCI, S.: [\*El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina\*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XV y 199 pp., referencia PE 745.675;
- **Belgio**: BEHRENDT, C.: [\*L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2023, XII et 116 pp., référence PE 745.680 ;
- **Canada**: ZHOU, H.-R. : [\*L'État de droit, une perspective de droit comparé : Canada\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, IX et 113 pp., référence PE 745.678;
- **Consiglio d'Europa**: ZILLER, J.: [\*L'État de droit, une perspective de droit comparé : Conseil de l'Europe\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2023, X et 138 pp., référence PE 745.673;
- **Francia**: PONTTHOREAU, M.-C.: [\*L'État de droit, une perspective de droit comparé : France\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2023, IX et 119 pp., référence PE 745.676;
- **Germania**: REIMER, F.: [\*Der Rechtsstaat, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland\*](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), März 2023, XVI und 149 S., Referenz PE 745.674;
- **Messico**: FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [\*El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: México\*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XIV y 161 pp., referencia PE 745.683;
- **Spagna**: GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [\*El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: España\*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril de 2023, XIV y 157 pp., referencia PE 745.677;
- **Svizzera**: HERTIG RANDALL, M. : [\*L'État de droit, une perspective de droit comparé : Suisse\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, XII et 183 pp., référence PE 745.684;

(Questa serie sarà pubblicata nel 2023)

### VIII. Diritto di eccezione (basi giuridiche per le misure anti-COVID-19)

- **Belgio:** BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;
- **Francia:** ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France : lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1<sup>er</sup> juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;
- **Germania:** SCHÄFER, B.:  
[Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versione originale in tedesco);  
[Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne : non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versione in francese con commenti aggiunti);
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referenza PE 651.983;
- **Spagna:** LECUMBERRI BEASCOA, G.:  
[El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (versione originale in spagnolo);  
[Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versione in tedesco con commenti aggiunti);  
[Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne : état d'alerte](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versione in francese);  
[Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referenza PE 649.366 (versione in italiano con commenti aggiunti);  
[El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referencia PE 652.005.

## IX. Ratifica dei trattati internazionali

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;
- **Canada:** PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;
- **Germania:** GRAF VON KIELMANSEGG, S.:  
[Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 S., Referenz PE 620.232 (versione originale in tedesco);  
[Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versione in spagnolo con commenti aggiunti);  
[La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Italia:** CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;
- **Marocco:** BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;
- **Portogallo:** SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;
- **Spagna:** FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: [La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), septiembre 2021, VIII y 80 pp., referencia PE 698.044;
- **Stati Uniti:** WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;
- **Svizzera:** DE ROSSA, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

## X. Altri temi

- **Diritti di autore:** AA. VV.: [Copyright Law in the EU: Salient features of copyright law across the EU Member States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), June 2018, VIII and 409 pp., reference PE 625.126;
- **Corte Suprema degli Stati Uniti: nomina dei giudici:** DÍEZ PARRA, I.: [La nomination des juges de la Cour Suprême des États-Unis](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2020, 10 pp., référence PE 652.103.
- **Selezione della giurisprudenza:**  
 UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 5 pp;  
 UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Rule of law– Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 15 pp, reference PE 599.338;  
 MICHAELSEN, F. e DÍEZ PARRA, I. (coord.): [Accession of the EU to the ECHR – Selected publications & case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2017, 7 pp, reference PE 607.299.
- **Selezione di pubblicazioni:**  
 UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 9 pp;  
 UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Rule of law– Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 13 pp, reference PE 599.339;  
 UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), February 2018, 9 pp, reference PE 614.712;  
 DIMBOUR, C. e DÍEZ PARRA, I. (dir.): [Sélection de publications en droit comparé: Juridictions constitutionnelles: fondamentaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2020, 35 pp., référence PE 646.175.





---

Questo studio fa parte di un progetto più ampio, il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, lo Stato di diritto in diversi Stati ed organizzazioni internazionali.

Il presente studio è dedicato allo Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Lo studio analizzerà i presupposti che hanno portato a prevedere nel trattato istitutivo il riferimento allo Stato di diritto come valore fondamentale dell'Unione europea e come tale principio, enunciato anche in disposizioni di diritto derivato, sia stato poi interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Verranno in particolare illustrati i meccanismi preventivi per assicurare il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri nonché la procedura prevista in caso di violazione grave del principio dello Stato di diritto.

Da ultimo verrà messa in luce la portata semantica non univoca di tale nozione, evidenziandone le prospettive di sviluppo legate ad una sua interpretazione evolutiva.

In conclusione, verranno individuate le sfide che il rispetto del principio dello Stato di diritto pone all'Unione europea e agli Stati membri nel processo di integrazione europea.

---

Questa è una pubblicazione dell'Unità Biblioteca di diritto comparato  
EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare.

PE 745.685

Impreso ISBN 978-92-848-0923-3 | doi:10.2861/064757 | QA-03-23-168-IT-C

PDF ISBN 978-92-848-0920-2 | doi:10.2861/258446 | QA-03-23-168-IT-N