

RECENTI SVILUPPI SUL MONITORAGGIO DELLA RULE OF LAW ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA NEL RISPETTO DEI SUOI VALORI IDENTITARI

Daniela Fanciullo e Anna Iermano*

Dottori di ricerca in Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia presso l'Università degli Studi di Salerno

Il presente studio intende soffermarsi sul recente ed ambizioso obiettivo delle Istituzioni europee di elaborare uno strumento integrato di indicatori oggettivi concernenti i diritti fondamentali, al fine di verificarne la conformità ai "valori comuni", cristallizzati, com'è noto, dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea; valori, questi, fondativi dell'Unione, il cui rispetto è, tra l'altro, imposto quale condizione per divenire membri dell'UE (art. 49 TUE).

Siffatti valori – e, in particolare, la rule of law – non appaiono, allo stato, sufficientemente protetti da strumenti efficaci che ne garantiscano il rispetto all'interno dell'Unione europea (vedi, in particolare, le minacce sistemiche alla rule of law in Romania, Ungheria e Polonia). Le soluzioni sinora prospettate risultano eccessivamente deboli – l'art. 7 del TUE rimanendo l'unica strada percorribile – e rischiano di minare la credibilità dell'Unione e le sue fondamenta. Pertanto, essi dovrebbero essere sostenuti sia dalle Istituzioni dell'Unione europea che dagli Stati membri mediante l'adozione – in fieri – del Patto sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, che include la definizione, l'elaborazione, l'attuazione e (per quanto qui interessa) il monitoraggio dei già citati valori.

Un'operazione, quest'ultima, sicuramente non agevole, come testimonia, d'altra parte, il complesso iter avviato dalle Istituzioni europee al fine di pervenire ad uno strumento integrato di indicatori oggettivi, non soggetti ad influenze esterne, soprattutto da parte del potere politico. Un'operazione, al contempo, resa necessaria alla luce del noto parere 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea che – arginato il controllo "esterno" della Corte europea dei diritti dell'uomo – rende più che mai opportuno un controllo ab intra sul rispetto di tali valori da parte dell'Unione europea.

Pertanto, in tale contesto, il presente contributo intende partire dalle pertinenti disposizioni della recente Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali del 25 ottobre 2016 e dall'Opinione 2/2016 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information.

Attraverso l'analisi delle richiamate fonti, lo studio intende soffermarsi sui seguenti interrogativi: in che modo può essere garantito un efficace meccanismo di monitoraggio della rule of law? Sono sufficienti gli strumenti già esistenti oppure è necessario un ulteriore intervento legislativo o la creazione di un apposito organismo? Ancora, in che misura gli indicatori dei diritti umani utilizzati da altre Organizzazioni internazionali, quali l'ONU ed il Consiglio d'Europa, possono fungere da esempio all'Unione europea nell'istituzione del meccanismo di monitoraggio sopra richiamato?

This study will focus on the recent and ambitious purpose of the European Institutions to develop an integrated tool of "objective indicators" relating to fundamental rights in order to

* La Dott.ssa Anna Iermano è autrice della parte prima; la dott.ssa Daniela Fanciullo è autrice della parte seconda.

verify their compliance with the “core values”, crystallized, as it is known, by Article 2 of the Treaty on European Union; these are EU’s founding values and their compliance is, among other things, imposed as a condition to become member of the EU (Art. 49 TEU).

Such values – and, in particular, the rule of law – do not appear, at present, sufficiently protected by effective tools that ensure the compliance within the European Union (see, in particular, the systemic threats to the rule of law in Romania, Hungary and Poland). The proposed solutions until now are too weak – the Art. 7 TEU remains the only way forward – and they risk to undermine the credibility of the Union and its foundations. Therefore, this values should be supported both by the EU Institutions and Member States through the adoption – in fieri – of the European Union Pact on democracy, the rule of law and fundamental rights, which provides for the definition, elaboration, enforcement and (especially for the present study) monitoring of the aforementioned values.

It is not an easy operation, as evidenced, on the other hand, by the complex process started by the European Institutions in order to achieve an integrated tool of objective indicators, not subject to external influences, especially by the politic power. An operation, at the same time, necessary in the light of the Opinion 2/13 of the Court of Justice of the European Union which – dammed the “external” control by the European Court of Human Rights – makes it appropriate a control *ab intra* on the respect of these values by the European Union.

Therefore, in this context, the present paper intends to start by the relevant provisions of the recent European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights of 25 October 2016 and by the Opinion 2/2016 the European Union Agency for fundamental rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information.

Through the analysis of the mentioned sources, the study intends to focus on the following questions: how an effective monitoring mechanism of the rule of law can be ensured? Are sufficient the already existing tools, or is it necessary a further legislative action or the creation of a special body? Besides, how the human rights indicators used by other International Organizations such as the UN and the Council of Europe can serve as an example to the European Union in the establishment of the above described monitoring mechanism?.

Sommario:

I: Il monitoraggio della *rule of law* nell’Unione europea

1. Premessa
2. Gli strumenti di reazione delle istituzioni europee alla violazione dei valori comuni: limiti applicativi
3. Il costituendo Patto dell’Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali: a proposito del progetto di accordo del 25 ottobre 2016
4. Considerazioni finali

II: Verso un sistema europeo unico di monitoraggio della *rule of law*?

1. Profili introduttivi
2. Suggestimenti in tema di monitoraggio della *rule of law*: la Risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e l’Opinione 2/2016 dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali
3. L’influsso dei meccanismi internazionali di monitoraggio esistenti, con particolare riferimento a quelli previsti dal Consiglio d’Europa
4. Qualche riflessione conclusiva

I: Il monitoraggio della *rule of law* nell'Unione europea

1. Premessa

L'Unione europea, come è noto, si fonda su una serie di “valori comuni” sanciti all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), quali il «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto¹, (...) dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze», la cui promozione rientra fra gli obiettivi dell'UE² e la cui osservanza è, tra l'altro, imposta quale condizione per divenirne membri³.

¹ Per un approfondimento cfr. CAGGIANO, *Dialogo sullo Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in AAVV, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 513; CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in DPCE *on line*, 2016, n. 4, 133 ss.; MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in AAVV, *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., 605; VON BOGDANDY - IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *C.M.L. rev.*, 2014, 59 ss.

² Art. 3 Trattato sull'Unione europea (TUE): «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. (...) L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. (...) Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. (...)».

³ Art. 49 TUE: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Oggi l'Unione – quale Comunità di diritto⁴ e di valori – è costretta a misurarsi, in particolare, con la crisi di uno di essi, la *rule of law*⁵, di cui sono emblematici i mutamenti costituzionali verificatisi in Ungheria⁶, Polonia⁷ e Romania⁸; mutamenti che, in virtù della loro portata sistemica e strutturale hanno determinato un significativo allontanamento di tali Paesi dalla base valoriale di riferimento.

Ebbene, in un clima di condivisione di valori comuni e di reciproca fiducia tra gli Stati membri⁹ è sufficiente che anche solo un Paese UE venga meno all'impegno assunto di rispettare la base valoriale su cui si fonda l'Unione, per metterne in crisi il funzionamento complessivo.

Ne consegue, pertanto, che le istituzioni europee si pongono, oggi, l'ambizioso obiettivo di elaborare uno strumento integrato di indicatori oggettivi concernenti i diritti fondamentali, al fine di garantire la conformità effettiva ai valori medesimi.

⁴ Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 1986, causa 294/83, *Parti ecologiste Le Verts c. Parlamento europeo*, par. 23.

⁵ Al riguardo Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio “*Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*”, doc. COM (2014) def., 11 marzo 2014, punto 2. Per *rule of law*, quantomeno a livello europeo, è da intendersi un meta-concetto che include, al suo interno, diversi principi e, in particolare, «*legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge*».

⁶ Cfr. BUGARIČ, *Protecting Democracy inside the EU. On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism*, in CLOSA - KOCHENOV (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, 2016, 82 ss.

⁷ Cfr. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 2, 1 ss.; MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: “affari interni” o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 25, 1 ss.

⁸ VON BOGDANDY- SONNEVEND (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, 2015.

⁹ «*Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua*» (Così, Corte di giustizia, Seduta plenaria, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, punto 168).

2. Gli strumenti di reazione delle istituzioni europee alla violazione dei valori comuni

Allo stato, le istituzioni UE dispongono di una serie di strumenti per far fronte alle minacce rispetto ai valori dell'Unione, le quali sono risultate finora inadeguate.

Si pensi, anzitutto, alla procedura attivabile in caso di violazioni gravi e persistenti *ex art. 7 TUE*¹⁰, introdotta con il Trattato di Amsterdam¹¹. Si tratta di un controllo di natura prevalentemente politica, spettante al Consiglio europeo (par. 2), il quale, tra l'altro, può anche decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato dalla sua partecipazione all'Unione, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio (par. 3)¹².

¹⁰ Art. 7 TUE: «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». Per approfondimenti cfr. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 24 ottobre 2017.

¹¹ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in GUCE C 340, 10.11.1997, 1-144.

¹² Relativamente alla sospensione dei diritti, art. 354 TFUE: «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

Lo stesso articolo, poi, a partire dal Trattato di Nizza¹³ contempla, altresì, un sistema di *early warning* che permette all'UE di intervenire preventivamente nel caso di un "evidente rischio di violazione grave" dei valori dell'Unione (par. 1).

A tal riguardo, la Commissione precisa che sia la violazione conclamata, che il rischio di violazione cui si riferisce il Trattato devono travalicare le singole situazioni ed assumere le dimensioni di un problema sistematico: «*devono, cioè, essere minacciati l'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale – ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale*»¹⁴.

Allorquando poi i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non siano in grado di fronteggiare efficacemente tali minacce, si ricorre alla procedura di cui all'art. 7 TUE, che mira a risolvere la violazione mediante un'azione politica e globale, lungi dalla risoluzione di singoli casi come avviene con i procedimenti giurisdizionali.

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. 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».

¹³ Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in GUCE C 80, 10.3.2001, 1-87. Al riguardo, sul cd. caso *Haider* (dal nome del leader austriaco del partito di estrema destra, ultranazionalista e xenofobo) che suggerì l'adozione della procedura di allarme preventivo (le preoccupazioni dell'epoca erano, essenzialmente, legate al timore che tale partito potesse partecipare alla formazione del nuovo governo austriaco) cfr. RUOTOLO, *Le sanzioni dell'Unione europea contro la violazione dei principi fondamentali alla luce del trattato di Nizza*, Milano, 2005, p. 1301 ss.

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea. *Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*, doc. COM (2003) 606 def., 15 ottobre 2003, 7, punto 4.1.

Purtroppo, però, l'art. 7 TUE è uno strumento ritenuto eccessivamente gravoso e sostanzialmente inutilizzato a causa della complessità della procedura e delle difficoltà di conseguire le maggioranze richieste per l'adozione di sanzioni.

Nondimeno risulta inefficace anche la procedura di infrazione disciplinata agli artt. 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – che, come è noto, viene attivata contro uno Stato che viola gli obblighi imposti dal diritto UE – la quale non è particolarmente idonea a reagire a violazioni sistemiche dei valori di fondo europei, giacché è preordinata semplicemente a risolvere singoli casi di violazione e a garantire che gli Stati membri adempiano i loro obblighi nel più breve tempo possibile; essa, pertanto, non risulta idonea a preservare le fondamenta dell'ordinamento europeo come accade, invece, per l'art. 7 TUE.

Vero è che l'ostacolo di cui si è detto potrebbe essere superato, in linea teorica, applicando la procedura di infrazione per diretta violazione dell'art. 2 TUE. Tuttavia occorre tenere conto di due ulteriori aspetti: in primo luogo si consideri che la procedura di infrazione, quali che siano gli inadempimenti cui si riferisce, riguarda solo violazioni conclamate e non può essere attivata anche per situazioni di mero rischio di violazione, come, invece, è possibile ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE; in secondo luogo, la procedura è attivabile solo laddove la violazione ricada nell'ambito di applicazione del diritto UE, come previsto, altresì, per il rinvio pregiudiziale di interpretazione, di cui talvolta viene fatto un uso alternativo per dichiarare che la normativa o la prassi di uno Stato contravviene a specifiche norme dell'UE (così si è verificato, ad esempio, con riferimento a talune disposizioni dell'ordinamento ungherese). Al contrario, l'art. 7 TUE ben può attivarsi anche con riferimento ad una fattispecie puramente interna allo Stato.

Tanto esposto, le soluzioni sinora prospettate risultano, dunque, eccessivamente deboli – l'art. 7 TUE rimanendo l'unica strada percorribile sia pure con i suoi limiti – e rischiano seriamente di minare la credibilità dell'Unione e le sue fondamenta.

3. Il costituendo Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali: a proposito del progetto di accordo del 25 ottobre 2016

Preso atto dei limiti degli strumenti esistenti, in breve esaminati, il Parlamento europeo, il 25 ottobre 2016, adotta una Risoluzione *recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali* con la quale si

chiede alla Commissione di presentare, entro settembre 2017, sulla base dell'art. 295 TFUE, una proposta per la conclusione di un Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (cd. Patto Dsd), che includa la definizione, l'elaborazione, il monitoraggio e l'attuazione di tali valori e principi, rivolgendosi sia agli Stati membri che alle Istituzioni UE (art. 1), in una prospettiva di tutela sia preventiva che correttiva.

Tale Patto, nella forma di un accordo interistituzionale¹⁵, è chiamato a stabilire «*le modalità atte a facilitare la cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE e integrare, allineare e completare i meccanismi esistenti*». Si tratta, dunque, di un “meccanismo globale” dell'UE per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, volto ad introdurre strumenti complementari a quelli dell'art. 7, che ne consentano più facilmente l'attivazione.

Esso, inoltre, va ad integrare in un singolo strumento a livello UE sia il Quadro per lo Stato di diritto proposto dalla Commissione europea nel 2014¹⁶ che il dialogo sullo Stato di diritto¹⁷, il quale si tiene a cadenza annuale presso il Consiglio UE. Il primo, in particolare, prevede una procedura attivabile in caso di violazioni sistemiche dello Stato, che si articola in tre fasi: 1) parere della Commissione sullo Stato di diritto, previo dialogo con il Paese in questione; 2) raccomandazione della Commissione rivolta allo Stato interessato; 3) follow-up della raccomandazione, al termine della quale, se risulta che lo Stato non vi ha dato alcun seguito, la Commissione può attivare l'art. 7.

Nello specifico, il Patto *de quo* intende garantire che tutti gli Stati membri rispettino i valori sanciti dai trattati e che i loro criteri di valutazione su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali, siano basati su “riscontri oggettivi” e non soggetti ad influenze esterne di tipo politico. A tal uopo – ai sensi dell'art. 2 della dettagliata bozza di accordo interistituzionale allegata alla Risoluzione – tale meccanismo prevede, anzitutto:

¹⁵ Art. 295 TFUE: «*Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante*».

¹⁶ Comunicazione della Commissione “*Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*”, COM/2014/0158 final.

¹⁷ Raccomandazioni dettagliate per un progetto di accordo interistituzionale sulle misure concernenti le procedure di monitoraggio e seguito della situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri e in seno alle istituzioni dell'UE - Progetto di accordo interistituzionale - Patto dell'Unione europea sulla democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali, del 25 ottobre 2016, art. 3.

– una relazione annuale sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (relazione europea DSD) elaborata dalla Commissione¹⁸ con un gruppo di esperti indipendenti¹⁹ (gruppo di esperti DSD)²⁰, che consta di una parte generale e di raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro (art. 4) sulla base degli indicatori di cui all'art. 7 del progetto di accordo²¹.

¹⁸ Progetto di accordo interistituzionale, cit., art. 4, ul. par.: «Qualora la Commissione non adotti a tempo debito la relazione europea DSD, incluse le raccomandazioni specifiche per paese, la commissione competente del Parlamento europeo può chiedere formalmente alla Commissione di fornire spiegazioni per il ritardo e di proceder tempestivamente all'adozione, al fine di non ritardare ulteriormente lo svolgimento del processo».

¹⁹ Progetto di accordo interistituzionale, cit., art. 9: «Il gruppo di esperti DSD valuta ciascuno Stato membro per quanto attiene agli aspetti di cui all'articolo 7 e individua gli eventuali rischi e infrazioni. Ciascun membro del gruppo di esperti effettua l'analisi in modo anonimo e indipendente, onde salvaguardare l'indipendenza del gruppo di esperti e l'obiettività della relazione europea DSD. I membri del gruppo di esperti possono, tuttavia, consultarsi a vicenda per discutere dei metodi e delle norme concordati. I metodi di valutazione sono sottoposti a un riesame su base annuale da parte del gruppo di esperti e, ove necessario, sono oggetto di ulteriore elaborazione, definizione, integrazione e modifica di comune accordo tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, previa consultazione con i parlamenti nazionali, gli esperti e la società civile».

²⁰ Progetto di accordo interistituzionale, cit., art. 8.1: «Il gruppo di esperti DSD è composto dai seguenti membri: un esperto indipendente designato dal parlamento nazionale di ogni Stato membro che sia un giudice qualificato delle corti costituzionali o supreme, attualmente non in servizio; altri dieci esperti nominati dal Parlamento europeo a maggioranza di due terzi, a partire da un elenco di esperti nominati dai seguenti organismi: i) la federazione All European Academies (ALLEA); ii) la Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI); iii) il Consiglio d'Europa (compresi la Commissione di Venezia, il GRECO e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa); iv) la CEPEJ e il Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE); v) le Nazioni Unite, l'OSCE e l'OCSE».

²¹ Progetto di accordo interistituzionale, cit., art. 7: «La relazione europea sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali è presentata in un formato armonizzato, è accompagnata da raccomandazioni specifiche per paese ed è elaborata prestando particolare attenzione ai seguenti aspetti: la separazione dei poteri; la natura imparziale dello Stato; la reversibilità delle decisioni politiche dopo le elezioni; l'esistenza di controlli ed equilibri istituzionali atti a garantire che l'imparzialità dello Stato non venga messa in discussione; la continuità dello Stato e delle istituzioni, basata sull'immutabilità della Costituzione; la libertà e il pluralismo dei media; la libertà di espressione e la libertà di riunione; la promozione dello spazio civico e i meccanismi efficaci per il dialogo civile; il diritto alla partecipazione democratica attiva e passiva nell'ambito delle elezioni e democrazia partecipativa; l'integrità e l'assenza di corruzione; la trasparenza e la responsabilità; la legalità; la certezza giuridica; la prevenzione dell'abuso o dello sviamento di potere; l'uguaglianza dinanzi alla legge e la non discriminazione; l'accesso alla giustizia: indipendenza e imparzialità, giusto processo, giustizia costituzionale (ove applicabile), una professione legale indipendente; gli aspetti particolarmente problematici legati allo Stato di diritto: corruzione, conflitto di interessi, raccolta di dati personali e sorveglianza; i titoli da I a VI della Carta; la CEDU e i relativi protocolli».

L'elaborazione di tale relazione si avvarrà di diverse fonti e degli strumenti vigenti per la valutazione, la segnalazione e il monitoraggio delle attività degli Stati membri (art. 6), come pure dei contributi delle autorità competenti degli Stati UE in materia di rispetto della democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali; delle agenzie specializzate dell'UE (Garante europeo della protezione dei dati, Istituto europeo per l'uguaglianza di genere,...); degli esperti, rappresentanti del mondo accademico, organizzazioni della società civile, associazioni professionali e di categoria (ad es. giudici, avvocati e giornalisti), in quanto – a dire del Parlamento – un meccanismo può ritenersi efficace soltanto se dispone di un ampio sostegno da parte dei cittadini dell'Unione; di organizzazioni internazionali e ONG; del Consiglio d'Europa, in particolare della Commissione di Venezia, del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e della Commissione europea per l'efficienza della giustizia; di organizzazioni internazionali, quali l'ONU, l'OSCE e l'OCSE; della giurisprudenza della Corte di giustizia, della Corte europea dei diritti dell'uomo; del Parlamento europeo (es. relazione annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione); delle istituzioni dell'Unione. Con riguardo a quest'ultimo punto, ad esempio, il Parlamento invita, inter alia, il Mediatore europeo, tenendo conto delle opinioni della società, ad evidenziare e consolidare all'interno di uno specifico capitolo nell'ambito della sua relazione annuale i casi, le raccomandazioni e le decisioni connessi ai diritti fondamentali dei cittadini, nonché ai principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Ad ogni modo tali contributi, come pure il progetto di relazione europea saranno resi pubblici sul sito web della Commissione e la relazione verrà, quindi, trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali.

– Segue, poi una discussione interparlamentare annuale organizzata dal Parlamento UE sulla base della relazione europea, in modo da assicurare la definizione dei parametri e degli obiettivi da raggiungere, nonché fornire gli strumenti per valutare i cambiamenti da un anno all'altro.

Quindi, in un'ottica di cooperazione e sussidiarietà tra le istituzioni europee, tale meccanismo prevede una stretta collaborazione tra di esse: una volta resa pubblica la relazione, ne dovrà dibattere sia il Parlamento europeo, adottando una successiva risoluzione, sia il Consiglio dell'Unione europea che formulerà le sue conclusioni, invitando, a loro volta, i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione europea, alle proposte o alle riforme in materia.

E qui giova sottolineare il ruolo fondamentale che il Parlamento UE e i Parlamenti nazionali saranno tenuti a svolgere nella valutazione dei progressi e nel monitoraggio della conformità ai valori comuni dell'Unione; nonché il

rilevante compito attribuito al Parlamento europeo di favorire un dialogo continuo e permanente con gli Stati, coinvolgendo la società civile, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e il Consiglio d'Europa. Tale dialogo consente, altresì, di porre l'attenzione su situazioni problematiche, prima che gravi violazioni si materializzino.

Sulla base della relazione europea, se vi sono i presupposti, la Commissione – tenuta al dialogo con i Paesi in cui la situazione dello stato di diritto risulta particolarmente problematica – può, dunque, decidere di avviare una procedura di “infrazione sistemica” a norma dell’art. 2 TUE e dell’art. 258 TFUE, raggruppando diversi casi di infrazione; oppure è possibile ricorrere all’attivazione dell’art. 7 TUE²², oltre che a meccanismi sanzionatori paralleli (ad es. sanzioni pecuniarie o sospensione di finanziamenti dell’Unione europea).

– Infine è previsto un ciclo programmatico annuale per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali in seno alle istituzioni dell’Unione e unitamente a tale ciclo la presentazione di relazioni annuali del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione relative all’applicazione e al rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni europee, quali la relazione annuale sull’applicazione della Carta, quella sull’applicazione del diritto dell’Unione, oltre che sull’applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

²² Progetto di accordo interistituzionale, cit., par. 10: «10.1. Sulla base della relazione europea DSD, se uno Stato membro ottempera a tutti gli aspetti di cui all’articolo 7 non sono necessarie ulteriori azioni. 10.2. Sulla base della relazione europea DSD, se uno Stato membro non adempie a uno o più aspetti tra quelli elencati all’articolo 7, la Commissione procede senza indugio ad avviare un dialogo con lo Stato membro in questione, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per paese. 10.2.1. Se la raccomandazione specifica per paese su uno Stato membro include una valutazione del gruppo di esperti in base alla quale esiste un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all’articolo 2 TUE e vi sono motivi sufficienti per invocare l’articolo 7, paragrafo 1, TUE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, senza indugio, svolgono ciascuno una discussione sulla questione e adottano una decisione motivata, che è resa pubblica. 10.3. Sulla base della relazione europea DSD, se le raccomandazioni specifiche per paese su uno Stato membro includono una valutazione del gruppo di esperti in base alla quale esiste una violazione grave e persistente – ossia che aumenta o rimane invariata nell’arco di almeno due anni – dei valori di cui all’articolo 2 TUE e vi sono motivi sufficienti per invocare l’articolo 7, paragrafo 2, TUE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, senza indugio, svolgono ciascuno una discussione sulla questione e ogni istituzione adotta una decisione motivata, che è resa pubblica».

Inoltre, l'allegato alla Risoluzione prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale sulla valutazione d'impatto, allo scopo di creare una cultura del rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto²³ (art. 12).

Oltre all'accordo interistituzionale proposto, il Parlamento raccomanda, altresì, l'adozione di una serie di misure non legislative supplementari, al fine di garantire un approccio globale orientato al rispetto dei valori comuni, in particolare per quanto concerne l'accesso alla giustizia a livello europeo. Ad esempio, a tal riguardo, il Parlamento invita la Commissione ad adottare misure volte ad assicurare, in linea con l'art. 47 della Carta di Nizza/Strasburgo, un accesso generalizzato dei cittadini all'assistenza legale per le persone e le organizzazioni che agiscono in giudizio nelle cause relative a violazioni della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte di governi nazionali o delle istituzioni dell'Unione; il tutto proiettato nell'ottica di una tutela effettiva.

4. Considerazioni finali

In sintesi, se è vero che l'UE dispone di diversi strumenti per garantire che i principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali siano rispettati, sussistono ancora lacune sostanziali e nella pratica tali strumenti sono spesso inadeguati, inefficaci e limitati in termini di ambito di applicazione, o comunque difficilmente utilizzati, in quanto il loro impiego eterogeneo è percepito come un accanimento politico, arbitrario ed ingiusto nei confronti di alcuni Paesi.

Con tale Patto ci si proietta, dunque, verso un meccanismo che superi tali limiti e che consenta un monitoraggio imparziale e completo di tutti gli Stati membri dell'UE e delle sue istituzioni, che risulti sistematico e non dettato

²³ Progetto di accordo interistituzionale, cit., art. 12 : «(...) Il gruppo consulta gli esperti nazionali già nella fase iniziale in modo da essere in grado di prevedere meglio i problemi relativi all'attuazione negli Stati membri e contribuire a superare le differenze di interpretazione e comprensione tra le diverse istituzioni dell'Unione per quanto riguarda l'impatto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto sugli atti legislativi dell'Unione. Il gruppo di lavoro si basa sugli orientamenti del Consiglio sulle misure metodologiche da adottare per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali in seno agli organi preparatori del Consiglio, sulla strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sugli orientamenti operativi della Commissione per tenere conto dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto della Commissione, sullo strumento n. 24 dello strumentario (toolbox) per legiferare meglio, nonché sull'articolo 38 del regolamento del Parlamento europeo, al fine di assicurare il rispetto e la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali».

dall'emergenza, in conformità al considerando 4 del progetto di accordo sopra esaminato, ove si precisa che «*l'elaborazione di definizioni, norme e parametri relativi alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali non è una decisione una tantum, ma un processo permanente e interattivo che si basa sulla consultazione e il dibattito pubblico di ampia portata, il riesame periodico e la condivisione delle migliori prassi*».

A livello europeo si auspica, pertanto, un nuovo quadro unico efficace che sia oggettivo, basato su elementi concreti e che includa sia la dimensione preventiva che quella correttiva per far fronte alle future crisi della *rule of law*.

II: Verso un sistema europeo unico di monitoraggio della *rule of law*?

1. Profili introduttivi

L'Unione europea dispone di diversi strumenti e procedure volti a garantire l'applicazione dei principi e dei valori sanciti dal Trattato di Lisbona ma, come dimostrano gli ultimi accadimenti in alcuni Stati membri, manca una risposta efficace e rapida da parte delle sue Istituzioni, soprattutto per quanto concerne la valutazione ed il monitoraggio della *rule of law*²⁴. La situazione appare ancor più grave se si considera che alcuni Stati membri negano addirittura che il rispetto dei principi e dei valori dell'Unione costituisca un "obbligo" scaturente dai trattati o che l'Unione stessa abbia "titolo" per garantire tale rispetto.

In tale contesto, il monitoraggio della *rule of law* all'interno dell'Unione europea rappresenta un'operazione sicuramente non agevole, come testimonia, d'altra parte, il complesso *iter* – di cui si è ampiamente discusso nella parte prima del presente lavoro – avviato dalle Istituzioni europee al fine di pervenire ad uno strumento integrato di indicatori oggettivi, non soggetti ad influenze esterne, soprattutto da parte del potere politico.

Un'operazione, al contempo, resa necessaria alla luce del noto parere 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea (del 18 dicembre 2014) che

²⁴ Sulla *rule of law* v. *supra*, nota 1. Cfr., altresì, tra i più recenti contributi, ARNOLD - MARTÍNEZ-ESTAY (eds.), *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power: Some Reflections from National and International Law*, Cham, 2017; VON BOGDANDY - IOANNIDIS - ANTPÖHLER, *Protecting EU Values Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, in JAKAB - KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, 218-233; KONSTADINIDES, *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Portland - Oregon, 2017; SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford - Portland - Oregon, 2016.

– arginato il controllo “esterno” della Corte europea dei diritti dell’uomo – rende più che mai opportuno un controllo *ab intra* sul rispetto di tali valori da parte della stessa Unione europea²⁵.

2. Suggerimenti in tema di monitoraggio della *rule of law*: la Risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e l’Opinione 2/2016 dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali

Proprio per il monitoraggio della *rule of law* spunti interessanti sono forniti dalle pertinenti disposizioni della già menzionata Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sull’istituzione di un meccanismo dell’UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali²⁶. Essa parte dalla considerazione che il rispetto

²⁵ Parere 2/13 della Corte di giustizia (Seduta Plenaria), del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, il cui dispositivo è stato pubblicato in GUUE C 65, del 23 febbraio 2015, p. 2. Com’è noto, con tale parere la Corte di giustizia si è pronunciata sulla totale incompatibilità del progetto di accordo di adesione rispetto al diritto dell’Unione europea. Precisamente, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto, in maniera categorica, che l’accordo sull’adesione dell’UE alla CEDU, nella versione del 5 aprile 2013, non sia compatibile né con l’articolo 6, par. 2, del TUE, né con il Protocollo n. 8 (ad esso relativo), che reca disposizioni in merito alla salvaguardia delle caratteristiche specifiche dell’Unione e del diritto dell’Unione. Cfr., tra i primi commenti, EDITORIAL COMMENTS, *The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2015, n. 1, 1-15; ZANGHÌ, *La mancata adesione dell’Unione Europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Rivista OIDU*, 2015, n. 1, 129-157. Ci si permette di rinviare a FANCIULLO, *Il «decisum» della Corte di giustizia sul Draft Agreement on the Accession of the EU to the ECHR: a proposito del parere 2/13*, in CASSETTI (a cura di), *Diritti, garanzie ed evoluzioni dei sistemi di protezione*, Perugia, 2016, quaderno n. 2, 508-535; ID., *Il Parere 2/13 della Corte di giustizia: la novissima quaestio dell’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, n. 9, del 3 aprile 2015, 1-26. Sulla vetero-nova questio dell’adesione dell’Unione europea alla CEDU v., per tutti, DI STASI, *La vetero-nova quaestio dell’adesione dell’Unione europea alla CEDU nella prassi delle istituzioni europee*, in *Grotius*, Numero speciale, 2012, 7-18; ID., *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, Napoli, ristampa alla II ed. con aggiornamenti, in part. 276-285 e la ricca bibliografia *ivi* richiamata.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull’istituzione di un meccanismo dell’UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254(INL)). Dedicata uno specifico capitolo alla Risoluzione del Parlamento europeo, descrivendo lo stato del dibattito, il recente dossier “La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell’ambito dell’Unione europea” preparato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e dall’Ufficio Rapporti con l’Unione Europea della Camera dei Deputati e consultabile al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01028417.pdf>. Tra l’altro, vi si legge che «(...) sulla risoluzione del Parlamento europeo, il 26 gennaio 2017, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale, recante una valutazione favorevole con le seguenti osservazioni: 1) è necessario che la

della *rule of law* all'interno dell'Unione rappresenti «una condizione essenziale per la protezione dei diritti fondamentali e per il rispetto di tutti i diritti e di tutti gli obblighi derivanti dai trattati e dal diritto internazionale ed (...) una condizione essenziale per il riconoscimento e la fiducia reciproci che sono fattori importanti in settori quali il mercato interno, la crescita e l'occupazione, la lotta alla discriminazione, l'inclusione sociale, la cooperazione giudiziaria e di polizia, lo spazio Schengen e le politiche in materia di asilo e migrazione e che, di conseguenza, l'erosione dello Stato di diritto, della governance democratica e dei diritti fondamentali costituiscono

Commissione europea dia puntuale seguito all'invito, rivolto dal Parlamento europeo, di presentare, entro il mese di settembre 2017, la proposta di un accordo interistituzionale volto ad istituire una procedura per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali rispettando in linea di principio le raccomandazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo; 2) per quanto riguarda le modalità di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel ciclo annuale DSD, occorre pervenire a soluzioni equilibrate che ne valorizzino il ruolo nella procedura prefigurata dal Parlamento europeo; 3) è necessario che la Commissione europea utilizzi pienamente e senza remore gli strumenti che già ha a disposizione in base alla normativa vigente, dimostrando in questo ambito un'attenzione almeno pari a quella che manifesta in presenza di violazioni puntuali di singole norme dell'ordinamento europeo, con il conseguente avvio di procedure di infrazione, ovvero in presenza di scostamenti anche limitati rispetto ai vincoli relativi alla finanza pubblica; 4) è necessario che la Commissione europea sia richiamata affinché non trascuri di considerare i profili che attengono al rispetto dei diritti fondamentali per quanto concerne gli impegni gravanti sugli Stati membri in materia di migrazione e asilo. In tal senso, gli atteggiamenti palesemente ostruzionistici finora tenuti da alcuni Stati membri nei confronti delle politiche dell'Unione in materia di asilo ispirate ai principi di solidarietà e corresponsabilità, che si sono peraltro tradotte in specifici obblighi giuridici, non soltanto dovrebbero determinare una ferma reazione delle Istituzioni europee in termini di misure sanzionatorie potenziate, ma dovrebbero altresì essere configurate quali fattispecie tipiche di violazione dei principi previsti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali, giustificando, di conseguenza, l'attivazione dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea, che contempla la sospensione degli Stati membri irrispettosi di tali principi dai diritti previsti dai Trattati (ivi compreso il diritto di voto in sede di Consiglio) ovvero l'attivazione di procedure di infrazione; 5) è opportuno rafforzare le misure di carattere preventivo, volte a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, avvalendosi di tutti gli elementi utili allo scopo di effettuare un puntuale monitoraggio, valorizzando il contributo di conoscenza e analisi che possono fornire organismi specializzati, a cominciare dalle Agenzie europee operanti in queste materie; 6) allo stesso fine, si devono valutare tutte le proposte utili, sul piano sanzionatorio, compresa l'introduzione di clausole di condizionalità che subordinino l'accesso degli Stati membri alle risorse del bilancio UE al rispetto di tali valori, in altre parole sanzionando, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'UE, come proposto nel 2013 da parte dei Ministri degli esteri tedesco, olandese, danese e finlandese all'allora Presidente della Commissione europea».

una grave minaccia alla stabilità dell'Unione, dell'unione monetaria e dello spazio comune di sicurezza e giustizia e alla prosperità dell'Unione»²⁷.

Orbene, se, da un lato, con tale Risoluzione il Parlamento europeo ha incoraggiato la creazione del *Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali* (di cui si è ampiamente detto nella parte prima del lavoro) al fine di prevenire e correggere le violazioni dei valori dell'Unione nonché allo scopo di individuare possibili sanzioni che possano fungere da deterrente efficace, dall'altro esso ha invitato, tra l'altro, la Commissione europea a presentare, entro giugno 2017, un nuovo progetto di accordo relativo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU, al fine di ottemperare agli obblighi sanciti nell'articolo 6 del TUE e di superare la fase di stallo creata dal già citato parere 2/13 della Corte di giustizia²⁸.

Inoltre, la Risoluzione *de qua* ha sottolineato il ruolo fondamentale che il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali dovrebbero svolgere nella valutazione dei progressi e nel monitoraggio della conformità ai valori comuni dell'Unione sanciti dal più volte menzionato articolo 2 del TUE²⁹.

D'altra parte – e questo rappresenta sicuramente uno degli aspetti di maggiore impatto della Risoluzione del 2016 – il Parlamento europeo ha suggerito una serie di modifiche da apportare al testo del trattato di Lisbona, ove in futuro si intenda procedere ad una sua revisione. In buona sostanza, l'Istituzione europea ha proposto di:

- «rendere l'articolo 2 TUE e la Carta una base giuridica per le misure legislative da adottare a norma della procedura legislativa ordinaria;
- consentire ai giudici nazionali, ai sensi dell'articolo 2 TUE e della Carta, di sottoporre alla Corte di giustizia controversie sulla legittimità delle azioni degli Stati membri;
- rivedere l'articolo 7 TUE allo scopo di rendere pertinenti e applicabili le sanzioni contro gli Stati membri indicando chiaramente i diritti (oltre al diritto di voto in Consiglio) che possono essere sospesi per gli Stati membri

²⁷ Lett. H della citata Risoluzione. V., altresì, la successiva lett. I della stessa Risoluzione ove si legge che «(...) il modo in cui lo Stato di diritto è attuato negli Stati membri riveste un ruolo essenziale nel garantire la fiducia reciproca tra Stati membri e i rispettivi sistemi giuridici e che è pertanto di vitale importanza istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza confini interni». Sullo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia v., per tutti, DI STASI, *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014.

²⁸ Al contempo, non meno significativa appare la richiesta al Consiglio d'Europa di aprire la Carta sociale europea alla firma di terzi, per consentire alla Commissione di avviare i negoziati per l'adesione da parte dell'Unione.

²⁹ P.to 9 della Risoluzione, cit.

inadempienti, ad esempio sanzioni pecuniarie o la sospensione dei finanziamenti dell'Unione;

- consentire a un terzo dei deputati al Parlamento di impugnare un atto legislativo dell'Unione dinanzi alla Corte di giustizia dopo la sua adozione e prima della sua attuazione;

- consentire alle persone fisiche e a quelle giuridiche direttamente e individualmente interessate da un'azione di promuovere ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per presunte violazioni della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione o di uno Stato membro, modificando gli articoli 258 e 259 TFUE;

- sopprimere l'articolo 51 della Carta e trasformare la Carta in una Carta dei diritti dell'Unione;

- rivedere il requisito dell'unanimità nei settori relativi al rispetto, alla tutela e alla promozione dei diritti fondamentali, come l'uguaglianza e la non discriminazione»³⁰.

Se le indicazioni del Parlamento europeo, *supra* citate, appaiono non facilmente realizzabili nell'immediato futuro, molto più concrete si presentano, al contrario, le considerazioni svolte dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nella *Opinion 2/2016 on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information*³¹.

L'agenzia dell'UE parte dall'idea che qualsiasi "meccanismo" avente l'obiettivo di monitorare il rispetto dei valori elencati nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea – e, dunque, per quanto qui interessa, della *rule of law* – debba basarsi sulle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali e, al contempo, debba riconoscere l'importanza dei meccanismi internazionali esistenti.

Quanto appena detto consente di riflettere su due interrogativi: sono sufficienti gli strumenti già esistenti per il monitoraggio della *rule of law* nell'Unione europea o è necessario un ulteriore intervento legislativo o la creazione di un apposito organismo? Ancora, in che misura gli indicatori dei diritti umani utilizzati da altre Organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, possono fungere da esempio all'Unione europea nell'istituzione del meccanismo di monitoraggio della *rule of law*?

³⁰ P.to 20 della Risoluzione, cit.

³¹ Vienna, 8 aprile 2016. L'*Opinion* è consultabile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-eu-shared-values-tool>.

Per quanto concerne il primo interrogativo – come constatato anche nella parte prima del lavoro – non appaiono chiaramente adeguati gli strumenti attualmente esistenti, né sarà sufficiente la creazione di un apposito organismo di monitoraggio: occorrerà, infatti, sperimentare l’attuazione di politiche “effettive”, “concrete”, che consentano di verificare, in pratica, se e in che modo le persone godano dei loro diritti fondamentali.

Per raggiungere tale risultato e monitorare efficacemente il rispetto dei valori di cui all’articolo 2 del TUE, l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali individua tre “indicatori”:

1. “*commitment*” (indicatori strutturali: adozione della legislazione; creazione di organismi);
2. “*efforts*” (indicatori procedurali: adozione e attuazione di politiche concrete);
3. “*results*” (indicatori di risultato: verifica di come i diritti siano rispettati in pratica)³².

D’altra parte, tali indicatori sono stati utilizzati anche dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, in relazione ai diritti sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo: ne costituisce un esempio l’art. 19 della citata Dichiarazione, concernente il diritto alla libertà di opinione e di espressione, per il cui monitoraggio sono stati individuati all’incirca 40 indicatori (tra gli altri, il numero di denunce da parte dei giornalisti riguardo alle restrizioni alla libertà di stampa; l’adesione agli strumenti internazionali che tutelano tali libertà, ecc.)³³.

³² Secondo l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali «To effectively assess adherence to the values of Article 2 of the TEU, its measurement has to go beyond legislation or the creation of institutions. Emphasis should be given to implementing concrete policies and analysing their ‘real-life’ effect on the ground, namely to what extent people fully enjoy fundamental rights. Therefore, indicators that are developed to monitor compliance with Article 2 of the TEU need to capture three aspects: commitment (structural indicators), effort (process indicators) and results (outcome indicators). In doing so, indicators will capture EU Member States commitment to international human rights instruments, their implementation efforts and the outcome for the rights holders. To achieve a comprehensive picture of the situation on the ground, a contextual analysis (for example based on monitoring information of human rights treaty bodies or input by other expert or civil society actors) should complement the indicators’ measurement of fundamental rights compliance» (p. 12 della *Opinion*, cit.).

³³ V. il p.to 5 della già citata *Opinion*. Ai sensi dell’art. 19 della Dichiarazione Universale «Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

3. L'influsso dei meccanismi internazionali di monitoraggio esistenti, con particolare riferimento a quelli previsti dal Consiglio d'Europa

Se gli strumenti dell'Unione europea non appaiono sufficienti, in che misura – e questo consente di rispondere al secondo interrogativo posto in premessa – gli indicatori della *rule of law* e dei diritti umani utilizzati da altre Organizzazioni internazionali possono fungere alla stessa UE da *benchmark* nell'istituzione del meccanismo di monitoraggio sopra richiamato?

Ebbene, non vi è dubbio che ogni meccanismo “comunitario” messo in atto per monitorare il rispetto della *rule of law* dovrebbe basarsi e fare “sistema” anche (e soprattutto) con i preziosi dati e informazioni derivanti dai già esistenti meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani. Tanto vale soprattutto per il Consiglio d'Europa che condivide, com'è noto, con l'Unione europea la responsabilità di preservare la coerenza e l'efficienza del “sistema europeo” di protezione e tutela dei diritti umani³⁴.

Proprio il Consiglio d'Europa affianca ad organismi di controllo più noti – quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ed il Comitato europeo dei diritti sociali – una serie di organismi di controllo aggiuntivi, concernenti ad esempio le minoranze nazionali, la non discriminazione e la violenza sulle donne, ecc. Siffatti meccanismi di controllo risultano, sovente, il frutto di iniziative isolate di singoli organismi: ne costituisce un esempio la Risoluzione n. 1115 del 1997 con la quale l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha previsto un apposito Comitato di monitoraggio con l'obiettivo di verificare periodicamente l'adempimento degli obblighi scaturenti dalla partecipazione al Consiglio d'Europa e alle principali convenzioni in materia di diritti umani³⁵.

³⁴ Cfr. BREUER, *Establishing common standards and securing the rule of law*, in SCHMAHL - BREUER (eds.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford, 2017, 639-670. Con particolare riferimento alle Nazioni Unite cfr., recentemente, ELGEBEILY, *The Rule of Law in the United Nations Security Council Decision-Making Process. Turning the Focus Inwards*, London - New York, 2017; FEINÄUGLE (ed.), *The Rule of Law and Its Application to the United Nations*, Baden-Baden, 2016. Cfr., inoltre, la nota orientativa del Segretario Generale dell'ONU, *UN Approach to the Rule of Law Assistance*, april 2008, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>. Quest'ultima è, a sua volta, richiamata dalla più volte citata Risoluzione del Parlamento europeo del 2016, alla lett. O, ove si legge che tale nota «(...) raccomanda che lo Stato di diritto comporti una società pubblica e civile che contribuisca a rafforzare lo Stato di diritto e a garantire la responsabilità dei funzionari pubblici e delle istituzioni pubbliche».

³⁵ Assemblea Parlamentare, Risoluzione n. 1115 del 29 gennaio 1997, *Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, consultabile al seguente link:

Senza contare che lo stesso Consiglio d'Europa può sospendere dal diritto di rappresentanza e persino espellere, ai sensi dell'art. 8 del suo Statuto, lo Stato che contravvenga ai principi della preminenza del diritto e dei diritti dell'uomo³⁶. Meccanismo che, al pari di quello previsto dall'art. 7 del TUE non ha mai trovato attuazione.

D'altra parte, è ben noto che l'esigenza di monitorare la *rule of law* è stata avvertita anche dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come "Commissione di Venezia", organo consultivo del Consiglio d'Europa, che in occasione della sua 106a sessione plenaria, il 18 marzo 2016, ha stilato una vera e propria "lista di controllo"³⁷.

Questi, ed altri, strumenti internazionali di monitoraggio e controllo del rispetto dei diritti offrono all'Unione europea un'ampia gamma di dati, informazioni e analisi cui attingere (si pensi anche al recente quarto rapporto annuale del Consiglio d'Europa, pubblicato il 20 aprile 2017, sulla situazione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto in Europa³⁸): tuttavia, questa ricchezza di risorse non è facilmente accessibile e i diversi strumenti di monitoraggio non appaiono sufficientemente legati, giacché le informazioni si disperdono in una varietà di fonti diverse. È necessario, pertanto, migliorare l'utilizzo di tali risorse mediante la creazione di un unico punto di accesso, un sistema di informazione unico dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

D'altronde, solide basi affinché questo avvenga sono rinvenibili proprio nella bozza del *Patto sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti*

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16526&lang=en>. In particolare, come si legge al p.to 5: «The Monitoring Committee shall be responsible for verifying the fulfilment of the obligations assumed by the member states under the terms of the Council of Europe Statute, the European Convention on Human Rights and all other Council of Europe conventions to which they are parties, as well as the honouring of the commitments entered into by the authorities of member states upon their accession to the Council of Europe».

³⁶ Ai sensi di tale articolo, «Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine».

³⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Rule of law checklist*, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), consultabile al seguente link: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e). Sulla Commissione di Venezia cfr., tra gli altri, HOFFMANN-RIEM, *The Venice Commission of the European Council: Standards and Impact*, in *Eur. Journ. Int. Law*, 2014, n. 2, pp. 579-597.

³⁸ Report del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, *State of democracy, human rights and the rule of law. Populism – How strong are Europe's checks and balances?*, 2017.

fondamentali che in più punti riconosce l'importanza di altri strumenti internazionali. Ne costituisce un esempio il già citato art. 6 che, ai fini dell'elaborazione della *Relazione europea sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali*, richiama diverse fonti e strumenti vigenti per la valutazione, la segnalazione e il monitoraggio delle attività degli Stati membri, tra cui, per quanto qui interessa: «gli attuali indici e parametri di riferimento elaborati da organizzazioni internazionali e ONG; il Consiglio d'Europa, in particolare la Commissione di Venezia, il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, e la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ); organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); la giurisprudenza della Corte di giustizia, della Corte europea dei diritti dell'uomo e di altre corti, tribunali e organi previsti dai trattati a livello internazionale».

4. Qualche riflessione conclusiva

In conclusione, l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio della *rule of law* non può prescindere dal “dialogo”, dalla collaborazione e dalla condivisione di *best practices* tra differenti organizzazioni internazionali al fine di plasmare una “cultura condivisa” della *rule of law*, quale «spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna»³⁹.

Detto altrimenti, il monitoraggio effettivo della *rule of law* richiede l'adozione di un approccio “globale”, “sistematico”, “strutturato” nei confronti dei potenziali rischi di grave violazione dei valori fondamentali in un dato Stato membro; un approccio che, dunque, non può prescindere dalla collaborazione tra i diversi “responsabili” del mantenimento dello Stato di diritto in Europa.

Pertanto, a dieci anni dalla firma del *Memorandum d'intesa* tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea⁴⁰ – in cui si era affermato, tra l'altro,

³⁹ Così Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM/2014/0158 final. V., per tutti, PALLADINO, *Il “nuovo quadro” dell'UE per rafforzare lo stato di diritto: un “contrappeso” ai limiti di applicazione della Carta ex art. 51?*, in www.sidiblog.org, maggio 2014.

⁴⁰ Memorandum of Understanding Between the Council of Europe and the European Union, adopted at the 117th Session of the Committee of Ministers held in Strasbourg on May 10-11, 2007. Secondo quanto riportato in tale atto, l'Unione europea considera il Consiglio d'Europa come fonte di riferimento per la tutela dei diritti umani e, conseguentemente, si

che il Consiglio d'Europa «rimarrà il punto di riferimento dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia in Europa» – è necessario proseguire sulla scia della cooperazione tra le due organizzazioni, specie per quanto concerne il rispetto ed il monitoraggio dello Stato di diritto.

In questa ottica, appaiono condivisibili le considerazioni di chi – dopo aver osservato come la crisi politica, istituzionale ed economica che sta attraversando lo spazio europeo minacci i valori ed i principi che costituiscono un patrimonio comune delle due organizzazioni (Consiglio d'Europa e Unione Europea), quali la democrazia, i diritti umani, lo Stato di diritto – ritiene che per andare avanti in una prospettiva positiva, l'Unione europea dovrebbe condividere la cultura giuridica del Consiglio d'Europa (...) Bruxelles e Strasburgo dovrebbero essere complementari (...) perché i valori non possono avere due letture differenti, ma identiche⁴¹.

impegna a citare le più rilevanti norme del Consiglio d'Europa nei suoi documenti e a prendere in considerazione le decisioni e le conclusioni dei suoi organi di controllo. Come si legge al p.to 16 del citato Memorandum: «The Council of Europe and the European Union will base their cooperation on the principles of indivisibility and universality of human rights, respect for the standards set out in this field by the fundamental texts of the United Nations and the Council of Europe, in particular the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the preservation of the cohesion of the human rights protection system in Europe». V., inoltre, Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 2029(2015), *The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, adottata il 27 gennaio 2015, ove si precisa che mentre lo strumento giuridico del Memorandum costituisce una solida base per continuare a disciplinare le relazioni tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa, soltanto una «genuine, continuous and substantial» cooperazione tra le due organizzazioni internazionali può contribuire a creare «a truly secure and just European Union where human rights and the rule of law are fully respected, protected and promoted» (corsivo aggiunto). Cfr., altresì, Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Raccomandazione 2060(2015), *The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, adottata il 27 gennaio 2015, ove si legge che l'obiettivo delle due organizzazioni internazionali è, evidentemente, quello di realizzare la costruzione di un «common space for human rights protection» nonché di assicurare «coherence of standards and the monitoring of their implementation in Europe» (p.to 3). In particolare, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è invitato a «(...) strengthen regular, institutionalised dialogue with European Union institutions, at all levels, especially on normative developments in the fields of human rights, justice, the rule of law and home affairs, and promote coherence of normative activities through consultations at an early stage» (corsivo aggiunto).

⁴¹ In tal senso cfr. PERRAKIS, *Les valeurs Européennes en question dans l'Europe des crises d'aujourd'hui. Défis, perspectives et le rôle du Conseil de l'Europe*, in *Rivista OIDU*, 2017, n. 1, 8-23.