



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ALLEGATI

alla

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

Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto

Allegato I: Lo Stato di diritto, principio fondante dell'Unione

Lo Stato di diritto e l'ordinamento giuridico dell'Unione

Lo Stato di diritto è un principio costituzionale giuridicamente vincolante e unanimemente riconosciuto come uno dei principi fondanti intrinseci a tutti gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa.

Molto prima che i trattati dell'UE facessero esplicito riferimento al principio dello Stato di diritto¹, la Corte di giustizia ("Corte") aveva sottolineato nella sua sentenza del 1986 nella causa "Les Verts" che l'UE è un'Unione "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"².

La giurisprudenza della Corte indica che lo Stato di diritto è la fonte di principi applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione che possono essere fatti pienamente valere dinanzi a un organo giurisdizionale. Inoltre, evidenzia che tali principi sono principi generali del diritto che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Hanno particolare rilevanza i seguenti principi:

- (a) **principio di legalità**, che sostanzialmente implica che il processo legislativo sia trasparente, responsabile, democratico e pluralistico. La Corte ha ribadito che quello di legalità è un principio fondamentale dell'Unione affermando che "[...] in una comunità di diritto, il rispetto della legalità deve essere garantito pienamente"³;
- (b) **certezza del diritto**, che impone, tra l'altro, che le norme siano chiare e prevedibili e non possano essere modificate retroattivamente. La Corte ha sottolineato l'importanza della certezza del diritto affermando che in virtù dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento "[...] le norme [dell'Unione] debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministratori". La Corte ha inoltre affermato 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 e che solo eccezionalmente può derogarsi a tale principio, ove lo imponga l'obiettivo da realizzare e ove sia debitamente tutelato il legittimo affidamento degli interessati"⁴;
- (c) **divieto di arbitrarietà del potere esecutivo**. La Corte di giustizia ha statuito che "in tutti i sistemi giuridici degli Stati membri 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 contemplati dalla legge; questi ordinamenti prevedono pertanto, pur se con modalità diverse, una protezione nei confronti di interventi arbitrari o sproporzionati. L'esigenza di siffatta protezione dev'essere ammessa come un principio generale del diritto [dell'Unione] [...]"⁵;

¹ Il riferimento allo Stato di diritto compare per la prima volta nel preambolo del trattato di Maastricht del 1992. Il trattato di Amsterdam faceva riferimento allo Stato di diritto all'articolo 6, paragrafo 1, sostanzialmente negli stessi termini dell'attuale articolo 2 del TUE.

² Causa 294/83, "Les Verts"/Parlamento europeo, Raccolta 1986, pag. 01339, punto 23.

³ Causa C-496/99 P, Commissione/CAS Succhi di Frutta, Raccolta 2004, pag. I-03801, punto 63.

⁴ Cause riunite 212 - 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Raccolta 1981, pag. 2735, punto 10.

⁵ Cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, Raccolta 1989, pag. 02859, punto 19.

- (d) **controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali.** La Corte ha ribadito che l'UE è "un'Unione di diritto, nel senso che le sue istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti, segnatamente, ai Trattati, ai principi generali del diritto nonché ai diritti fondamentali", specificando che con questo occorre in particolare intendere che "i singoli devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico [dell'Unione] [...]". La Corte ha affermato chiaramente che il diritto a detta tutela "fa parte dei principi giuridici generali che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" e che tale diritto è stato "sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ["CEDU"]"⁶;
- (e) inoltre, riguardo al nesso tra il diritto a un processo equo e la separazione dei poteri la Corte ha precisato che "[...] il principio generale di diritto [unionale] 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 indipendente dal potere esecutivo [...]"⁷. Il principio della separazione dei poteri è ovviamente un elemento importante al fine di garantire il rispetto del principio dello Stato di diritto, tuttavia tale separazione può assumere forme diverse data la varietà dei modelli parlamentari e il diverso grado di applicazione del principio a livello nazionale. Al riguardo, la Corte ha fatto riferimento alla separazione operativa dei poteri e al conseguente controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo rilevando che "[...] il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro sia al contempo legislatore, amministratore e giudice, purché tali funzioni siano esercitate nel rispetto del principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto"⁸;
- (f) **uguaglianza davanti alla legge.** La Corte ha sottolineato la rilevanza della parità di trattamento quale principio generale del diritto dell'Unione affermando che "[o]ccorre rammentare che il principio della parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dagli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"⁹.

Lo Stato di diritto e il Consiglio d'Europa

Questi aspetti dello Stato di diritto che costituiscono il denominatore comune dell'Unione trovano piena corrispondenza a livello di Consiglio d'Europa. Sebbene né lo statuto del Consiglio d'Europa né la CEDU ne diano la definizione¹⁰, e sebbene l'elenco esatto dei principi, delle norme e dei valori che discendono dallo Stato di diritto possa variare a livello nazionale, in una relazione pubblicata nel 2011 la commissione di Venezia descrive lo Stato di diritto come una comune norma europea fondamentale che guida e inquadra l'esercizio dei poteri democratici, e come componente intrinseca di ogni società democratica che impone a

⁶ Causa C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e altri/Parlamento e Consiglio, non ancora pubblicata, punto 91; causa C-550/09, E e F, Raccolta 2010, pag. I-06213, punto 44; causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Raccolta 2002, pag. I-06677, punti 38 e 39.

⁷ Cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione, Raccolta 2000, pag. I-00001, punto 17.

⁸ Causa C-279/09 DEB, Raccolta 2010, pag. I-13849, punto 58.

⁹ Causa C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione, Raccolta 2010, pag. I-08301, punto 54.

¹⁰ Anche il preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni unite (1948) fa riferimento allo Stato di diritto ma non ne dà la definizione.

tutte le istanze decisionali di trattare ogni persona secondo i principi della dignità, dell'uguaglianza e della razionalità nonché conformemente alla legge, e di dar loro la possibilità di contestare le decisioni davanti a un giudice indipendente e imparziale¹¹. Più in particolare, e sulla base anche della pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua relazione la commissione di Venezia individua, in modo non esaustivo, le principali caratteristiche comuni condivise dello Stato di diritto:

- (a) legalità (che implica che il processo legislativo sia trasparente, responsabile, democratico e pluralistico);
- (b) certezza del diritto;
- (c) divieto di arbitrarietà;
- (d) accesso alla giustizia davanti a un giudice indipendente e imparziale;
- (e) rispetto dei diritti dell'uomo; non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge.

Lo Stato di diritto a livello nazionale

Pur in mancanza di una definizione esatta o esaustiva nelle costituzioni o nella giurisprudenza degli Stati membri, e benché non sia sempre codificato in modo preciso e uniforme nelle costituzioni scritte, lo Stato di diritto è un denominatore comune del moderno patrimonio costituzionale europeo. Infatti, in molte situazioni i giudici nazionali lo utilizzano come orientamento per interpretare il diritto nazionale o come fonte per l'elaborare nuovi principi che possono essere fatti pienamente valere dinanzi a un organo giurisdizionale.

¹¹ Cfr. relazione della commissione di Venezia del 4 aprile 2011, studio n. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Un quadro sullo Stato di diritto per l'UE

