



Consiglio Regionale

4^ COMMISSIONE CONSILIARE

*"Commissione per le Politiche Europee,
Internazionali e per i Programmi della
Commissione Europea e per la partecipazione
ai processi normativi dell'Unione Europea"*

Il Presidente

CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO

RTI



I00016202/PRES-02 20/12/19 CRA

Al Presidente del Consiglio regionale

Lorenzo Sospiri

SEDE

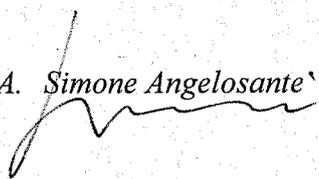
Oggetto: RISOLUZIONE n° 1/2019 ai sensi dell' art. 5 della l.r. 39/14 e dell'art. 115 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale delle seguenti iniziative:

- *P.E. 7/2019 di iniziativa della Commissione Europea. Rafforzare lo stato di diritto nell'Unione Programma d'azione. COM 343/2019 final.*
- *P.E. 8/2019 di iniziativa della Commissione Europea. Rafforzare lo stato di diritto nell'Unione .Il contesto attuale e possibili nuove iniziative. COM 163/2019 final.*

Si trasmette, in allegato alla presente, ai sensi dell'articolo 115, comma 7 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, la Risoluzione n. 1/2019 indicata in oggetto e approvata all'unanimità dei presenti dalla 4^ Commissione consiliare nella seduta del giorno 12 dicembre 2019.

Cordiali saluti

A. Simone Angelosante





Consiglio Regionale

4[^] Commissione Consiliare

“Commissione per le Politiche Europee, Internazionali, per i Programmi della Commissione Europea e per la partecipazione ai processi normativi dell’Unione Europea”

RISOLUZIONE N. 1/2019

L’anno duemiladiciannove, il giorno 12 del mese di dicembre presso la Sala D’Annunzio del Consiglio regionale in L’Aquila, si è riunita la 4[^] Commissione consiliare di cui al Decreto n. 49/2019 del 21/10/2019 del Presidente del Consiglio regionale, convocata, in seduta straordinaria, dal Presidente Simone Angelosante con nota prot. 15469 del 4/12/2019 per il giorno 12 dicembre 2019 alle ore 11.00.

Presidenza: Simone Angelosante
Consigliere segretario: Fabrizio Montepara

RISOLUZIONE ai sensi dell’ art. 5 della l.r. 39/14 e dell’art. 115 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale delle seguenti iniziative:

- **P.E. 7/2019 di iniziativa della Commissione Europea. Rafforzare lo stato di diritto nell’Unione Programma d’azione. COM 343/2019 final.**
- **P.E. 8/2019 di iniziativa della Commissione Europea. Rafforzare lo stato di diritto nell’Unione .Il contesto attuale e possibili nuove iniziative. COM 163/2019 final.**

LA 4[^] COMMISSIONE CONSILIARE

VISTO il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea.

VISTO l’art. 117, comma 5, della Costituzione.



VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 234 – (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*).

VISTO lo Statuto della Regione Abruzzo.

VISTO la l.r. 10 novembre 2014, n. 39 (*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei*) e l'art. 115 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

VISTE le COM 343/2019 final e COM 163/2019 final;

CONSIDERATO che:

- ✓ il Consiglio regionale, nella seduta del 25 giugno 2019 con Verbale N. 8/1, ha approvato, ai sensi dell'articolo 6 della l.r. n. 39/2014, gli indirizzi in merito alla partecipazione della Regione alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo per l'anno 2019;
- ✓ che le citate iniziative sono contemplate negli indirizzi per l'anno 2019.

RILEVATO che le iniziative in parola rappresenta il presupposto di future azioni dell'Unione Europea sul tema dello stato di diritto, che rappresenta, al di là del riparto di competenze, una tematica di interesse universale, ragion per cui appare utile contribuire al dibattito così importante ed attuale;

ATTESO che, ai sensi del combinato disposto degli articoli 9 e 24, comma 3 della legge 234/2012 ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

DATO ATTO che il Presidente del Consiglio regionale, contestualmente all'assegnazione alle Commissioni, ha trasmesso le citate iniziative al Presidente della Giunta, con nota prot. n. 11313 del 3/09/2019

DATO ATTO, altresì, che il Presidente della 4^a Commissione consiliare, con nota prot. n. 15583 del 6/12/2019 ha stabilito, ai sensi della L.R. n. 39/14, il termine ultimo per la presentazione delle osservazioni da parte di ciascun Consigliere e della Giunta al giorno 11 dicembre 2019.

TENUTO CONTO della illustrazione della COM 343/2019 final, COM 163/2019 final e della Raccomandazione (UE) 243_2019 a cura del Servizio Affari Istituzionali ed Europei, Ufficio relazioni europee, avvalendosi della collaborazione della Dott.ssa Marta Ferrara, borsista di ricerca dell'Università di Teramo.



TENUTO CONTO, altresì, delle osservazioni illustrate dal Consigliere Legnini nel corso della seduta.

DATO ATTO che i pareri delle Commissioni consiliari 1[^] sulle COM 343/2019 final e COM 163/2019 final e sulla Raccomandazione (UE) 243_2019, si intendono acquisiti ai sensi dell'articolo 115, comma 7 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

DATO ATTO degli esiti della seduta della 4[^] Commissione consiliare del 12 dicembre 2019.

A voti espressi all'unanimità dei presenti (Voti favorevoli 26): Angelosante (7) + delega del Consigliere Marcovecchio (1), Montepara (1) + delega del Consigliere Bocchino (1), D'Amario (3), Testa (3), Santangelo (1), Stella (3), Legnini (3) e Pepe (3)

DELIBERA

di **approvare**, ai sensi dell' art. 5 della l.r. 39/14 della l.r. 39/2014 ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea di cui agli articoli 9 e 24, co. 3 della l. 234/2012, **le osservazioni della Regione Abruzzo sulla COM 343/2019 final. Rafforzare lo stato di diritto nell'Unione Programma d'azione, e sulla COM 163/2019 final. Rafforzare lo stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative, contenute nell'Allegato A, quale parte integrante e sostanziale della presente Risoluzione.**

di **trasmettere** la presente Risoluzione:

- **al Presidente del Consiglio regionale**, ai sensi dell'art. 158, comma 6 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, affinché ne dia notizia nella prima seduta utile del Consiglio e ne trasmetta copia al Presidente della Giunta regionale;
- **al Presidente del Senato della Repubblica;**
- **al Presidente della Camera dei Deputati;**

nonché, per opportuna conoscenza:

- al Ministro per gli affari europei;
- alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;
- alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome;
- alla Giunta della Regione Abruzzo;
- al Comitato delle Regioni.

di **pubblicare** la presente Risoluzione sul sito internet del Consiglio regionale dell'Abruzzo, nella sezione Relazioni europee.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Fabrizio Montepara

IL PRESIDENTE DELLA 4[^] COMMISSIONE

Simone Angelosante



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. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative* (COM(2019) 163 final) e 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)

Proposta di Osservazioni Tecniche

PREMESSA

Lo Stato di diritto costituisce uno dei valori fondanti dell'Unione, comune agli Stati membri (art. 2 TUE)¹. In forza di esso, tutti i pubblici poteri sono tenuti ad agire entro i limiti fissati dalla legge, in modo conforme ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, quindi sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

Dallo Stato di diritto derivano quali corollari i principi di:

- parità di trattamento dei cittadini di fronte alla legge;
- difesa dei diritti individuali contro eventuali abusi posti in essere dalle autorità pubbliche;
- simmetria tra potere pubblico e responsabilità.

Completano il quadro, come anticipato, le ulteriori garanzie di:

- indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali;
- separazione dei poteri.

Aspetti, questi ultimi, che sono stati evidenziati anche di recente dalle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea (causa C-619/18 Commissione/Polonia, 2019) e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

IL CONTENUTO DELLE COMUNICAZIONI

Quadro di riferimento

Le Comunicazioni COM (2019)163 final² e (2019)343 final³ costituiscono gli ultimi atti di un percorso europeo plurifasico teso ad un complessivo rafforzamento della *Rule of Law*. In esito al confronto tra Ue, Stati membri, reti giudiziarie e società civile ed accademica, è emersa la necessità di adottare di strumenti più forti a presidio di una tutela giurisdizionale effettiva e del rispetto della legalità contro il rischio di decisioni arbitrarie, nonché di una maggiore libertà dei media e della società civile.

Tra le tappe più recenti si richiamano, in particolare:

¹ A tenore del quale: “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 a 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.”

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio dal titolo: *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*.

³ 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*.



- l'istituzione da parte della Commissione Ue dei programmi "Diritti e valori" (periodo 2021-27; COM(2018)383final)⁴ e "Europa creativa" (periodo 2021-2027), nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale. La prima iniziativa è finalizzata alla promozione dei principi fondativi europei con il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile e prevede l'erogazione di sovvenzioni⁵; la seconda ha come obiettivo quello di fornire un finanziamento stabile ai progetti relativi alla libertà e al pluralismo dei media, sempre mediante sovvenzioni⁶;
- la conferma da parte del Consiglio europeo nel giugno 2019 dell'impegno già assunto al Consiglio europeo informale di Sibiu, di far confluire la difesa e lo sviluppo dello Stato di diritto entro l'obiettivo "Proteggere i cittadini e le libertà", una delle quattro priorità fissate nella *Agenda Strategica 2019-24*⁷.

Entro questo quadro, la **COM (2019)163 final** offre una *rassegna degli attuali strumenti per il monitoraggio e le reazioni successive a eventuali violazioni dello Stato di diritto all'interno dell'Unione e apre un dibattito sulle misure per un suo rafforzamento.*

In modo consequenziale, **COM (2019)343 final**, di poco successiva, *si propone di fornire azioni concrete a breve e medio termine per il rafforzamento del principio dello Stato di diritto nello spazio europeo.* Per la maggiore specificità e il carattere propositivo che la caratterizzano, si ritiene opportuno focalizzarsi principalmente proprio sulla COM (2019)343.

Merito della Comunicazione

Nella COM, la Commissione struttura le linee d'azione per rafforzare lo Stato di diritto su tre pilastri:

1. promozione di una cultura dello Stato di diritto;
2. prevenzione rispetto alle ipotesi di emersione o aggravamento di problemi relativi allo Stato di diritto in Ue;
3. individuazione di strumenti di reazione collettiva efficaci da attivare a seguito della rilevazione di un problema significativo.

1. Promozione di una cultura dello Stato di diritto

La Commissione ritiene indispensabili azioni proattive per la promozione dello Stato di diritto nell'UE, sia a livello professionale sia presso i cittadini in generale, al fine di far penetrare i principi della *Rule of Law* entro il tessuto politico nazionale ed europeo. L'approccio in materia di Stato di diritto sarà uno dei temi da discutere durante la presidenza finlandese nell'autunno 2019.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare i programmi *Diritto e Valori* e *Europa creativa*, pur non riguardando essi lo Stato di diritto in modo diretto.

Inoltre, sempre in un'ottica di promozione dello Stato di diritto, la Commissione invita:

- a) il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali a *sviluppare una specifica cooperazione interparlamentare sulle questioni relative allo Stato di diritto*, cui anche la Commissione potrebbe contribuire;
- b) il Consiglio e gli Stati membri a *esaminare modalità per la promozione di norme relative allo Stato di diritto, anche nel contesto delle discussioni in corso o future in materia*;

⁴ La COM(2018)383 final è stata oggetto delle osservazioni della Regione Abruzzo con risoluzione n. 21 del 2018.

⁵ Per un importo di euro 641 milioni.

⁶ Per un importo complessivo pari a 1,85 miliardi di euro.

⁷ Insieme agli altri obiettivi: 1. *sviluppare una base economica forte e vivace*; 2. *costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero*; 3. *promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale*.



- c) gli Stati membri a *rafforzare la promozione dello Stato di diritto a livello nazionale, regionale e locale*, anche attraverso l'istruzione e la società civile;
- d) le organizzazioni della società civile e le parti sociali a *perseguire il loro monitoraggio, e a continuare ad apportare il loro contributo alle discussioni sull'impatto e sulle conseguenze concrete delle carenze in materia di Stato di diritto nei rispettivi settori di competenza*.

2. Prevenzione rispetto alle ipotesi di emersione o aggravamento di problemi relativi allo Stato di diritto in UE

Per rafforzare la capacità dell'UE, la Commissione intende procedere a un monitoraggio più approfondito sugli sviluppi relativi allo Stato di diritto negli Stati membri, soprattutto in quelli che presentano maggiori rischi di regressione della *Rule of Law* o particolari debolezze, così come da valutazioni della Commissione Venezia (in questo senso cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 28 marzo 2019 sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia*)⁸.

In cooperazione con gli Stati membri e le altre istituzioni unionali, tale monitoraggio assumerà la forma di un *ciclo di esame dello Stato di diritto*. Nella prospettiva della Commissione, l'analisi riguarderà tutti gli ambiti del principio, come, ad esempio, eventuali criticità inerenti al processo legislativo, il pluralismo dei media, le elezioni o, ancora, le dichiarazioni pubbliche che rivolgano attacchi a singoli giudici o alla magistratura nel suo complesso.

Rientrerebbe nel *ciclo di esame dello Stato di diritto* anche l'analisi sulla capacità degli Stati di combattere la corruzione, sul presupposto che i fenomeni di corruzione, per la loro idoneità a compromettere anche i valori fondanti dello Stato di diritto, producono un costo economico sia per il bilancio nazionale sia per quello europeo.

A livello UE, la Commissione individua quali strumenti attuativi di tale monitoraggio:

- ✓ il **dialogo specifico con tutti gli Stati membri** sui temi pertinenti per lo Stato di diritto (riforma giudiziaria, lotta alla corruzione, processo legislativo, misure a sostegno della società civile e dei media indipendenti), anche attraverso una rete di referenti;
- ✓ un **processo di raccolta continua di informazioni** anche attraverso gli organi di diritto internazionale ed europeo che si occupano di monitorare, tra gli altri, il rispetto dei principi di *Rule of Law* (Consiglio d'Europa e Agenzia per i diritti fondamentali, rispettivamente);
- ✓ la **relazione annuale sullo Stato di diritto**, contenente una **sintesi degli sviluppi significativi** negli Stati membri e a livello UE, includendo la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Entro questo quadro, la Commissione invita:

- ✓ gli Stati membri a designare i loro **punti di contatto nazionali per il dialogo e lo scambio di informazioni sulle questioni relative allo Stato di diritto**. La rete dei punti di contatto nazionali potrebbe costituire un forum di allerta precoce sulle riforme relative allo Stato di diritto e di discussione tra gli Stati;
- ✓ il Parlamento europeo e il Consiglio ad organizzare un apposito **follow-up della relazione annuale sullo Stato di diritto** e a collaborare su un approccio integrato per riunire in modo coerente il lavoro delle istituzioni sull'individuazione precoce e la soluzione dei problemi in materia di Stato di diritto;
- ✓ i partiti politici europei a garantire che i loro membri nazionali rispettino effettivamente lo Stato di diritto.

3. Individuazione di strumenti di reazione collettiva efficaci da attivare a seguito della rilevazione di un problema significativo

⁸ P8_TA-PROV(2019)0328.



Nell'ottica della Commissione, le richiamate attività di promozione e prevenzione di eventuali criticità riguardanti lo Stato di diritto nello spazio Ue dovrebbero ridurre in modo significativo la necessità di una risposta a livello unionale. Resta ferma, in ogni caso, la responsabilità comune delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri di intervenire quando le garanzie nazionali non sono sufficienti a respingere eventuali compressioni alla *Rule of Law*, come confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

A seguito del caso Polonia, giunto all'attenzione della Corte di Giustizia⁹ dopo che la Commissione ha attivato le garanzie dell'art. 7 TUE¹⁰ per violazione grave e persistente da parte dello Stato dei valori di cui all'art. 2 TUE, la Commissione intende:

1) adottare un nuovo approccio strategico per le procedure d'infrazione riguardanti lo Stato di diritto, esigendo, se necessario, **un procedimento accelerato e l'applicazione di misure provvisorie**.

Più nello specifico, si tratta della predisposizione di un procedimento accelerato per i processi formali del *Nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto* adottato nel 2014¹¹, e per i casi di cui all'art. 7 TUE¹².

⁹ Corte di giustizia, sent. 24 giugno 2019 (causa C-619/18), *Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)* [GC], con cui la Corte Ue ha ritenuto la disciplina approvata dalla Polonia sull'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici della Corte suprema non giustificata da una finalità legittima e lesiva del principio di inamovibilità dei giudici presidiato dall'art. 19 TUE. Nello specifico, le norme scrutinate prevedono che l'abbassamento dell'età pensionabile per i giudici (da 70 a 65 anni) sia applicabile anche ai magistrati in carica e attribuiscono al Presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare l'incarico dei membri della Corte suprema oltre i 65 anni. La Corte ha così accolto in parte i rilievi della Commissione, secondo cui la rimozione prima della scadenza del mandato e l'attribuzione ad un organo politico del potere di proroga minerebbero l'indipendenza dei componenti della Corte e l'indipendenza dell'organo nel suo complesso.

¹⁰ Di cui per comodità di consultazione si riporta il testo: "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."

¹¹ Riconosciuto legittimo dalla Corte di giustizia (*Commissione c. Polonia*, ord. 17 dicembre 2018, causa C-619/18 R). Il quadro per rafforzare lo Stato di diritto prevede una procedura di dialogo riservato tra la Commissione e lo Stato membro considerato responsabile delle violazioni all'inizio della procedura, che non è reso pubblico e che in caso di persistenza del comportamento illegittimo può sfociare nell'attivazione del citato art. 7.



Con stretto riguardo all'art. 7 TUE, la Commissione delinea un processo decisionale collettivo informato all'equilibrio istituzionale, a cui partecipino gli organi Ue già soggetti attivi nella procedura di cui all'art. 7 TUE o quelli dotati di specifiche competenze in tema di Stato di diritto. Si pensi alla possibilità per il Parlamento Ue di presentare le proprie argomentazioni nelle procedure da esso avviate; agli organismi del Consiglio d'Europa o di altri esperti esterni, che possano garantire partecipazione esterna; o, ancora, alla eventualità che Parlamento e al Consiglio esprimano pareri informati durante le prime fasi del dialogo previsto dal quadro sullo Stato di diritto con il Paese che abbia realizzato "una violazione grave e persistente" dell'art. 2 TUE, per agevolare il raggiungimento di un accordo.

2) **tradurre a livello normativo gli approdi della giurisprudenza della Corte di giustizia, "anche mediante la compilazione delle pertinenti conclusioni della Corte"**.

In particolare, la Commissione *esprime la volontà di rifarsi in futuro ai principi di diritto espressi dalla ECJ ove emergano nei Paesi membri problemi riguardanti lo Stato di diritto che incidano sull'applicazione del diritto UE e che non possano essere risolti mediante il bilanciamento dei poteri a livello nazionale*¹³.

Inoltre, l'azione della Commissione rispetto all'attuazione dello Stato di diritto dovrebbe estendersi fino alla salvaguardia del bilancio Ue, giacché, come la giurisprudenza della Corte di giustizia ha statuito, una lesione agli interessi finanziari unionali può essere determinata da una violazione dei principi di *Rule of Law*¹⁴. A tal fine, la Commissione propone di valutare la creazione di un sistema di analisi dei dati che riunisca informazioni provenienti da fonti diverse e che riguardino i sistemi finanziari degli Stati membri.

OSSERVAZIONI REGIONALI

Competenza regionale

L'ambito della proposta riguarda in modo diretto le competenze statali e di riflesso le potestà regionali. Il rispetto dello Stato di diritto costituisce infatti una delle principali responsabilità ricadenti su ciascun Paese membro¹⁵, tanto più in quanto sono i meccanismi di ricorso nazionali i primi ad essere investiti delle relative doglianze (art. 19 TUE).

Tuttavia, le attività indicate nella COM (2019)343 interessano anche ambiti rimessi alla competenza concorrente Stato-Regione ex art. 117, III cost., come i rapporti delle Regioni con l'Unione europea, e le materie di istruzione, organizzazione e promozione delle attività culturali.

Inoltre, a livello regionale abruzzese, l'azione n. "12. Stato di diritto" è ricompresa negli *Indirizzi in materia europea per l'annualità 2019, relativi alla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo* fasi "ascendente" e "discendente"¹⁶ che sono stati approvati dal Consiglio regionale nella seduta del 25.6.2019.

Per queste ragioni formali, si ritiene opportuno procedere alla formulazione di taluni rilievi.

Sulla base giuridica

¹² La Commissione apre dunque all'intenzione già espressa dal Consiglio di concordare nuove procedure riguardo alle audizioni nell'ambito dell'applicazione dell'art.7 TUE.

¹³ COM(2019) 343 final, 15.

¹⁴ In quest'ottica si colloca la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri* - COM(2018) 324 final, elaborata dalla Commissione nel 2018.

¹⁵ Stante il principio di leale cooperazione ex art. 4, par. 3 TUE.

¹⁶ Più precisamente, l'azione sulla *Rule of Law* è presente nell'allegato n. 1, recante le *Nuove iniziative* presentate dalla Commissione Ue per il 2019 e approvate dal Consiglio regionale tra gli indirizzi da attuare.



La COM in esame si incentra sulla tutela dei diritti fondamentali (art. 6, par. II TUE) e ha un'implicita base giuridica nelle norme di diritto originario invocate a sostegno della centralità della *Rule of Law* nel quadro europeo e della competenza della Commissione nel monitoraggio sull'attuazione dei trattati UE, ossia:

- art. 2 TUE, sul *valore dello Stato di diritto*;
- art. 7 TUE, legittimazione della Commissione, del Consiglio europeo e del Parlamento UE nell'ambito dell'*iter* attivabile in caso di violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2.

Sul rispetto del principio di sussidiarietà

La COM (2019) 343 final appare in linea con il principio di sussidiarietà, in quanto coinvolge le Assemblee statali e regionali e la società civile nelle attività di promozione, salvaguardia e monitoraggio condiviso sullo Stato di diritto.

Sul rispetto del principio di proporzionalità

L'atto appare proporzionato ai fini da raggiungere. Tuttavia, si rileva il tono prevalentemente interlocutorio e programmatico della Comunicazione (chiaro già dal titolo dell'atto "*Programma d'azione*") che non consente di prevedere *ex ante* le ricadute concrete delle iniziative che vengono solo descritte nell'atto. Per tale ragione, ci si riserva fin d'ora di effettuare più puntuali osservazioni non appena ulteriori atti saranno adottati e aperti alla consultazione delle Assemblee statali e regionali, anche in considerazione del fatto che la prospettata riforma dell'*iter* dell'art. 7 TUE deve passare necessariamente per una modifica del Trattato.

Proposta di osservazioni di merito sulla Comunicazione

La proposta ha il pregio di tendere ad un rafforzamento dello Stato di diritto dopo il richiamato caso polacco. La natura comune del principio di *Rule of Law* non può dunque che indurre a considerare positivamente qualsiasi iniziativa istituzionale finalizzata allo sviluppo delle garanzie dei cittadini, come quella che qui si osserva.

Per quanto concerne le possibili ricadute sui settori di competenza regionale, sono auspicabili iniziative di promozione dei principi sui cui si fonda lo Stato di diritto, diversamente da quelle di prevenzione in cui sono gli Stati membri ad essere più direttamente coinvolti ed è pertanto difficile individuare *ex ante* i possibili spazi per l'agibilità regionale.

Nell'ottica della valorizzazione, dunque, la conoscenza delle garanzie dello Stato di diritto andrebbe **divulgata presso le strutture scolastiche e la società civile, al fine di diffondere la cultura dei diritti e delle istituzioni domestiche e sovranazionali**. Queste iniziative, che rientrerebbero nell'alveo delle richiamate materie "istruzione" e "promozione delle attività culturali" di competenza regionale, potrebbero rivelarsi uno strumento conoscitivo importante, anche in relazione alla futura formalizzazione dell'adesione dell'Unione europea alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Cedu; art. 6, par. 2 TUE), i cui negoziati hanno conosciuto una recente riattivazione.

Un'ulteriore iniziativa concretamente attivabile concerne il possibile sviluppo di un **dialogo interstatale tra i paesi della Macroregione Adriatico-Ionica** di cui anche la Regione Abruzzo è parte¹⁷. A fronte della diversità riscontrabile tra questi paesi a livello istituzionale, un ruolo propulsore della Regione Abruzzo nella diffusione delle garanzie espressive del principio di *Rule of Law* potrebbe agevolare la fase di preadesione all'Ue da parte degli Stati richiamati.

¹⁷ Insieme ad Albania, Bosnia Herzegovina, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo.



Detta attività di disseminazione si porrebbe inoltre in armonia con la *Strategy for the Western Balkans* che è stata adottata dalla Commissione nel febbraio 2018¹⁸ e che la neo-eletta Presidente von der Leyen intende proseguire per favorire il definitivo ingresso dei paesi balcanici nell'Unione¹⁹. Più in dettaglio, la Strategia individua a livello operativo un Piano di Azione (*Action Plan*) per la realizzazione entro il 2020 di azioni concrete nell'ambito di sei aree in cui insistono interessi comuni all'Ue e agli Stati richiamati. Tra questi settori, vi è, appunto, l'implementazione della *Rule of law*²⁰.

A questo proposito, si riportano le considerazioni *a latere* delle *Comunicazioni 163 e 343* final svolte dal Consigliere Giovanni Legnini, che sensibilizza la Regione Abruzzo attraverso i propri organi soprattutto alla diffusione dei principi dello Stato di diritto all'interno della Macro-Regione Ionico-adriatica.

Ricadute sulla Regione delle iniziative europee in materia di stato di diritto: possibili azioni regionali

Nell'ottica di un'ampia collaborazione che un tema centrale come lo Stato di diritto richiede, pare opportuno sviluppare ulteriormente il quadro delle possibili iniziative regionali.

L'assunto da cui muovere è che i valori comuni su cui si fonda lo Stato di diritto (art. 2 TUE) non possano considerarsi definitivamente acquisiti, quanto principi da salvaguardare in modo costante attraverso un'azione multilaterale che coinvolge i livelli istituzionali europei, nazionali e regionali. In questo senso vanno richiamati, da un lato, i recenti casi di Polonia e Ungheria, e, dall'altro, il percorso di preadesione di alcuni paesi cosiddetti "candidati" (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo), che sono chiamati a dimostrare il raggiungimento di uno standard minimo di conformità ai principi dello Stato di diritto ai fini dello loro ingresso nell'Unione europea.

Per queste ragioni istituzionali, le iniziative intraprese dalla Commissione Ue con le Comunicazioni 163 e 343 final vanno monitorate nei loro futuri sviluppi e sostenute con una interlocuzione il più possibile partecipata e continuativa.

E' evidente che la tematica affrontata riguarda in primo luogo i poteri delle istituzioni nazionali (legislativo, esecutivo e giudiziario) chiamati a garantire la tutela dei diritti fondamentali. In particolare le assemblee legislative sono chiamate a dialogare con la Commissione UE, specie nella prospettiva di una modifica dell'art. 7 TUE, delineata dalla COM 343. Purtuttavia, le prerogative delle istituzioni nazionali non impediscono alle Regioni di partecipare a loro volta al rafforzamento dei principi dello Stato di diritto attivando alcune specifiche iniziative concorrenti, nell'ambito delle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione.

In questo senso le due iniziative sono senza dubbio apprezzabili, nella misura in cui costituiscono specifiche modalità di attuazione del primo pilastro configurato dalla Comunicazione (2019)163, relativo alla promozione dei valori dello Stato di diritto (Promozione: costruire una conoscenza e una cultura comune dello Stato di diritto, COM (2019) 163, p. 11 ss.).

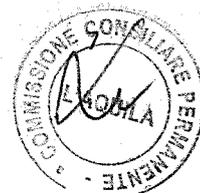
Più in particolare, la Regione potrebbe verificare le condizioni per promuovere:

- a) attività di divulgazione dei principi fondanti lo Stato di diritto;
- b) iniziative di dialogo con i paesi che aderiscono alla Macroregione Adriatico-Ionica sulle tematiche della Rule of Law.

¹⁸ V. COM(2018) 65 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*.

¹⁹ *A Union that strives for more. My agenda for Europe - Political guidelines of Ursula von der Leyen for the next European Commission 2019-2024*, 16 luglio 2019 (*Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*), 21.

²⁰ Gli altri cinque ambiti individuati dalla strategia riguardano: sicurezza e migrazioni, sviluppo socio-economico, trasporti e connettività energetica, agenda digitale, riconciliazioni e buone relazioni di vicinato.



Sub a)

In forza delle competenze ripartite in tema di istruzione, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni e organizzazione di attività culturali (art. 117, c. III cost.), la Regione Abruzzo potrebbe avviare e sostenere iniziative finalizzate a diffondere la conoscenza della cultura dello Stato di diritto e in particolare degli strumenti di garanzia dei diritti fondamentali presso la società civile ed in collaborazione con gli istituti scolastici e il sistema universitario abruzzese, nonché con il ceto dei giuristi. Tali azioni dovrebbero essere orientate anche a far conoscere il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), tenuto conto anche del fatto che sono stati riavviati i negoziati tra Consiglio e Commissione Ue e Consiglio d'Europa in vista dell'adesione dell'Unione al Trattato (art. 6, par.2 TUE).

Lungi dall'inerire al solo "dialogo tra le Corti", la Convenzione Edu rappresenta oggi uno strumento effettivo di tutela per qualsiasi persona che si assuma vittima di una violazione di uno o più disposizioni del trattato, una volta esaurite tutte le vie di ricorso interno (art. 35 Cedu). La conoscenza dei suoi principi risulta dunque essenziale per una cittadinanza europea attiva e consapevole.

Sub b)

Un'ulteriore azione concretamente attivabile riguarda iniziative di dialogo tra le regioni e le altre istituzioni che compongono la Macroregione Adriatico-Ionica, di cui anche la Regione Abruzzo è parte insieme a Croazia, Grecia, Slovenia e a quattro paesi in preadesione (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia).

Come è noto, la strategia di cooperazione della Macroregione Adriatico-Ionica si fonda sulle conclusioni adottate dal Consiglio dell'UE nel 2014, su proposta della Commissione, e su quattro pilastri: Crescita blu, Connettere la Regione, Qualità ambientale, Turismo sostenibile.

In questo contesto la Regione Abruzzo potrebbe farsi promotrice di un confronto sui temi dello Stato di diritto, all'interno del quadro di riferimento della strategia macroregionale che si inserisce nel percorso di nuova strategia dell'allargamento e del processo di Berlino sui Balcani.

Questa eventuale attività andrebbe calibrata rispetto ai principi cardine che governano la Strategia Europea per la regione Adriatico-Ionica (c.d. EUSAIR) ed attuarsi in forme ad essa compatibili. In particolare ogni forma di cooperazione con i paesi dell'area ionico-adriatica va attuata tenendo conto del fatto che le strategie macroregionali non dispongono di fondi stanziati ad hoc, né di strutture amministrative dedicate, né di una legislazione specifica (regola dei tre NO).

Esse favoriscono, al contrario, un miglior utilizzo delle istituzioni, dei fondi e della normativa esistente con l'intento di aumentare l'efficienza dell'attuale impianto finanziario ed istituzionale dell'Unione Europea.

Sul piano tecnico, l'investitura della Regione Abruzzo funzionalizzata al dialogo e allo scambio di esperienze per l'attuazione rafforzata dello Stato di diritto ricadrebbe a pieno titolo negli obiettivi della Macroregione, alla luce della Strategy for the Western Balkans varata dalla Commissione europea nel 2018 (COM (2018) 65 final - Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali). Tra le sei "azioni faro" previste a sostegno del processo di trasformazione nei Balcani occidentali, la Commissione ha infatti indicato "to strengthen the Rule of Law", di implementazione della Rule of law. Nella tipizzazione minima che ancora la Commissione Ue ha fornito con riguardo alle attività di scambio e di interlocuzione che possono ricadere nell'area del rafforzamento dello Stato di diritto, sono annoverate le azioni di "miglioramento nella valutazione dell'attuazione delle riforme, anche attraverso lo sviluppo di indicatori di impatto, monitoraggio dei processi e missioni di revisione".

Alla luce delle considerazioni qui sinteticamente svolte e delle tendenze istituzionali europee che le Comunicazioni 163 e 343 final trattengono con riferimento al valore comune dello Stato di diritto, un'azione attiva della Regione Abruzzo nella duplice direzione sopra descritta sarebbe certamente auspicabile.



ALLEGATO A

Tuttavia è doveroso sottolineare come dare sviluppo a tali azioni che comportano un ruolo proattivo della Regione sarà possibile solo a condizioni che vi sia la condivisione da parte di tutti i gruppi consiliari e della stessa Giunta regionale.

