



---

# Promozione dei valori di democrazia e stato di diritto nell'allargamento dell'Unione Europea

Prof. Leonardo Pasquali  
Associato di diritto internazionale  
Titolare della Cattedra Jean Monnet dell'Unione europea  
Università di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza



With the support  
of the ERASMUS+ programme  
of the European Union

## Base giuridica dell'allargamento

### Articolo 2 TUE

*"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.**"*

### Articolo 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.*

**Evoluzione della promozione dei valori di democrazia e stato di diritto  
nell'allargamento dell'Unione Europea**

***PRIMA FASE: promozione di fatto dei valori di democrazia e Stato di diritto***

- **Grecia (1981)**
- **Spagna (1986)**
- **Portogallo (1986)**

***SECONDA FASE: promozione dei valori di democrazia e stato di diritto  
(Criteri di Copenaghen)***

**Criteri di Copenaghen (1993):**

- Criterio politico;
- Criterio economico;
- Criterio giuridico.

A questi, si aggiunge un **ulteriore criterio stabilito nel Consiglio europeo di Madrid (1995):**

- capacità di dare efficace applicazione al diritto europeo.

**TERZA FASE: promozione e affermazione dei valori di democrazia e stato di diritto arrivando ad una sorta di "matematizzazione" degli stessi.  
Allargamento ai Balcani Occidentali.**

*"Se vogliamo che nel nostro vicinato regni maggiore stabilità, dobbiamo anche mantenere prospettive di allargamento credibili per i Balcani occidentali. È chiaro che non ci saranno altri allargamenti durante il mandato di questa Commissione e di questo Parlamento. Non ci sono candidati pronti. Ma dopo l'Unione europea sarà più grande dei suoi 27 membri. I paesi candidati all'adesione devono dare la massima priorità nei negoziati allo Stato di diritto, alla giustizia e ai diritti fondamentali"*

Jean-Claude Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione, 13 settembre 2017.

Comunicazione della Commissione *"Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali"*, COM(2018)65.



Sei "iniziative faro":

- 1) **Sostegno allo stato di diritto e all'attuazione delle riforme necessarie al suo rafforzamento.**
- 2) Questioni di sicurezza e migrazione.
- 3) Sviluppo socio-economico.
- 4) Aumento dei collegamenti nei trasporti e dell'energia.
- 5) Adozione di un'Agenda digitale per i Balcani occidentali.
- 6) Sostegno alla riconciliazione e alle relazioni di buon vicinato.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>

**Sostegno allo stato di diritto e all'attuazione delle riforme necessarie al suo rafforzamento nell'allargamento ai Balcani Occidentali.**  
***CoE-UE Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey***

Progetto condiviso tra Unione Europea e Consiglio di Europa:  
"Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey".

**4 aree tematiche:**

- 1) Un sistema giudiziario efficiente e indipendente;
- 2) Lotta alla corruzione, alla criminalità economica e alla criminalità organizzata;
- 3) Libertà di espressione e dei media;
- 4) Combattere la discriminazione e protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili (inclusi i diritti delle persone diritti degli LGBTI e la protezione delle minoranze, in particolare dei Rom).

**2 Fasi:**

*Horizontal facility I* (2014-2019)

*Horizontal facility II* (2019-2022)



**Sostegno allo stato di diritto e all'attuazione delle riforme necessarie al suo rafforzamento nell'allargamento ai Balcani Occidentali.  
Il ruolo della Commissione di Venezia.**

*Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto* (meglio nota come *Commissione di Venezia*).

Organo consultivo del Consiglio di Europa istituito nel 1990.

Attività informata dai principi di democrazia, diritti umani e stato di diritto.

4 principali settori di intervento:

- Assistenza costituzionale
- Elezioni e referendum
- Cooperazione con le corti costituzionali
- Studi, rapporti e seminari transnazionali



<https://www.venice.coe.int/>

**Sostegno allo stato di diritto e all'attuazione delle riforme necessarie al suo rafforzamento nell'allargamento ai Balcani Occidentali.  
Il ruolo della Commissione di Venezia.**

## COMMISSIONE DI VENEZIA E STATO DI DIRITTO

2011: *report on the Rule of Law*.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)

2016: *Rule of Law Checklist* in cui vengono identificati **sei benchmark** utili a "misurare" il rispetto del principio dello Stato di diritto:

- 1. legalità,
- 2. certezza del diritto,
- 3. divieto di arbitrarietà,
- 4. accesso alla giustizia,
- 5. rispetto dei diritti umani,
- 6. uguaglianza dinanzi alla legge.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

La Rule of Law Checklist è uno strumento volto a permettere una valutazione:

- *approfondita*: prende in considerazione ciascuna delle principali dimensioni dello stato di diritto;
- *obiettiva e trasparente*: esplicito riferimento agli standard nazionali e internazionali;
- *equa*: i criteri e gli standard presi in considerazione sono gli stessi indipendentemente dal paese considerato.

## Rule of Law Checklist

### A. Legalità

1. Supremazia del diritto
2. Rispetto della legge
3. Rapporto tra diritto internazionale e diritto interno
4. Poteri legislativi dell'esecutivo
5. Procedure legislative
6. Stato di emergenza
7. Obbligo di attuazione del diritto
8. Soggetti privati incaricati di compiti pubblici

### B. Certezza del diritto

1. Accessibilità della legislazione
2. Accessibilità delle decisioni dei tribunali
3. Prevedibilità delle leggi
4. Stabilità e coerenza del diritto
5. Legittime aspettative
6. Non retroattività
7. Principi *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*
8. *Res judicata*

### C. Prevenzione dall'abuso di potere

### D. Uguaglianza davanti alla legge e non discriminazione

1. Principio
2. Non discriminazione
3. Uguaglianza nella legge
4. Uguaglianza davanti alla legge

### E. Accesso alla giustizia

1. Indipendenza e imparzialità
  - a. Indipendenza del potere giudiziario
  - b. Indipendenza dei singoli giudici
  - c. Imparzialità del potere giudiziario
  - d. Il pubblico ministero: autonomia e controllo
  - e. Indipendenza e imparzialità dell'avvocatura
2. Processo equo
  - a. Accesso ai tribunali
  - b. Presunzione di innocenza
  - c. Altri aspetti del diritto ad un processo equo
  - d. Efficacia delle decisioni giudiziarie

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

*Checklist esempio.*

## **Benchmark 1. Legalità.**

### **A. SUPREMAZIA DEL DIRITTO**

*La supremazia del diritto è riconosciuta?*

- i. E' presente una Costituzione scritta?
- ii. È assicurata la conformità della legislazione con la Costituzione?
- iii. La legislazione è adottata senza ritardi quando richiesto dalla Costituzione?
- iv. L'azione dell'esecutivo è conforme alla Costituzione e alle altre leggi?
- v. I regolamenti sono adottati senza ritardi quando richiesto dalla legislazione?
- vi. È disponibile un efficace controllo giudiziario della conformità degli atti e delle decisioni dell'esecutivo con la legge?
- vii. Tale controllo giudiziario si applica anche agli atti e alle decisioni di agenzie indipendenti e dei soggetti privati che svolgono compiti pubblici?
- viii. È garantita una protezione giuridica effettiva dei diritti umani individuali contro le violazioni perpetrate da attori privati?

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

**Sostegno allo stato di diritto e all'attuazione delle riforme necessarie al suo rafforzamento nell'allargamento ai Balcani Occidentali.  
Il ruolo della Commissione di Venezia.**

Alcune azioni di supporto svolte dalla Commissione di Venezia nei Paesi dei Balcani Occidentali per allineare i loro ordinamenti agli standard europei in:

- Macedonia del Nord

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=37&year=all&other=true>

-Montenegro

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=120&year=all&other=true>

-Serbia

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=53>

-Bosnia-Erzegovina

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=50&year=all&other=true>

-Albania

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=34&year=all>

-Kosovo

• <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=243&year=all>

## Problemi che si pongono rispetto all'attuale strategia di allargamento

1. I requisiti del rispetto di democrazia e stato di diritto vengono controllati all'ingresso dei Paesi dell'UE, ma tale controllo dovrebbe continuare anche una volta che i Paesi sono membri.
2. Veto Francia, Olanda e Danimarca all'ingresso di Albania e Macedonia del Nord motivato da ragioni essenzialmente politiche.