



12 gennaio 2017

n. 72

Meccanismo UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali

Tipo di atto	<i>Risoluzione del Parlamento europeo</i>
Data di adozione	<i>25 ottobre 2016</i>
Assegnazione	<i>6 dicembre 2016 — I Commissione (Affari costituzionali)</i>

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

PREMESSA

Nella seduta del 25 ottobre 2016, l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha approvato a maggioranza assoluta (405 voti favorevoli, 171 contrari e 39 astensioni) una [risoluzione](#) di iniziativa del gruppo parlamentare ALDE (Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa) con la quale **si prospetta l'adozione di un accordo interistituzionale** sulle misure concernenti le procedure di **monitoraggio** e seguito sul rispetto della **democrazia**, dello **Stato di diritto** e dei **diritti fondamentali negli Stati membri**, definito più sinteticamente **Patto dell'Unione europea sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali**.

La proposta deve intendersi come un contributo alla discussione avviata da tempo che ha per oggetto l'efficacia degli **strumenti previsti dall'ordinamento europeo** al fine di garantire il rispetto del principio dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali all'interno dell'UE, annoverati dai Trattati quali **valori fondanti dell'Europa**.

Il dibattito ha subito una forte accelerazione a partire dal 2014, dopo che alcuni Stati membri (dapprima l'**Ungheria** e, successivamente, la **Polonia**) sono finiti sotto osservazione della Commissione europea per comportamenti ritenuti non pienamente compatibili con i valori sopracitati.

L'esigenza di una più efficace tutela dei diritti fondamentali nell'UE è stata più volte sottolineata anche dalla Presidenza della Camera, che nella sede della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE ha avanzato la proposta di istituire una riunione interparlamentare annuale sui diritti fondamentali, sulla falsariga di quanto è previsto per la governance economica dell'Unione europea.

GLI STRUMENTI PER LA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO E DEI DIRITTI FONDAMENTALI: L'ARTICOLO 7 TUE E LE PROCEDURE DI INFRAZIONE

All'interno dell'UE, la tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto è garantita dal complesso di **principi e norme costituzionali degli Stati membri**, dai **Trattati istitutivi della stessa UE**, dalla **Carta europea dei diritti fondamentali**, dalla legislazione europea che negli ultimi anni ha registrato notevoli progressi nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e dalle pronunce della Corte di giustizia.

Lo Stato di diritto, **modello organizzativo** predominante del diritto costituzionale moderno per **disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri** e patrimonio comune a tutti gli Stati membri UE, è il principio per il quale tutti i pubblici poteri devono agire entro i **limiti fissati dalla legge**, rispettando i valori della **democrazia e dei diritti fondamentali**, e

sotto il controllo di un **giudice indipendente e imparziale**.

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea include tale principio tra i **valori fondanti l'UE** insieme a: il **rispetto della dignità umana**, la **libertà**, la **democrazia**, l'**uguaglianza**, il rispetto dei **diritti umani**, compresi i diritti delle persone appartenenti a **minoranze**.

Secondo la medesima disposizione 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.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è **giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri dell'UE laddove attuino la legislazione dell'UE**.

Attualmente gli **strumenti** a disposizione sono:

- la procedura attivabile in caso di **gravi violazioni** da parte di uno Stato membro, ai sensi dell'**art. 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**: in estrema sintesi, 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 tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Constatata (in sede di Consiglio europeo) **una violazione grave e persistente dell'articolo 2 TUE**, il **Consiglio** 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**;

Si tratta di uno strumento sostanzialmente inutilizzato in ragione della complessità della procedura, e soprattutto delle difficoltà di conseguire, in seno al Consiglio dei Ministri UE e al Consiglio europeo, le maggioranze richieste per l'adozione delle sanzioni. Va inoltre ricordato che, a giudizio di alcuni critici, la portata delle misure sanzionatorie applicabili risulterebbe eccessiva.

- le **procedure di infrazione** che la Commissione europea può promuovere per **violazione del diritto dell'UE** da parte di uno Stato membro.

Si tratta della procedura prevista dagli articoli 258-260 del TFUE, ai sensi della quale, tra l'altro, la Commissione europea, ove reputi che uno Stato membro abbia mancato a **uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati**, emette un **parere motivato** al riguardo dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue **osservazioni**; nel caso in cui lo Stato non si conformi al parere nel termine fissato dalla Commissione europea, questa può adire la **Corte di giustizia dell'Unione europea**. Il procedimento prevede una serie di ulteriori passaggi in esito ai quali la Corte può comminare una sanzione nella forma del pagamento di una **somma forfetaria** o di una **penalità**.

I limiti relativi alle procedure di infrazione discendono dalla loro complessità, posto che le stesse procedure possono concludersi con l'irrogazione di una sanzione pecunaria nei confronti dello Stato membro inadempiente soltanto in esito ad un giudizio presso la Corte stessa.

In secondo luogo, va considerato che tali procedure sono attivabili soltanto con riferimento a una normativa nazionale di recepimento della legislazione europea nella fattispecie specifica.

IL NUOVO QUADRO GIURIDICO PER LO STATO DI DIRITTO – L'INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Per superare le criticità sottolineate relative agli strumenti per la difesa dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto la Commissione europea nel marzo del 2014 ha adottato la **comunicazione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto"** nella quale descrive una nuova procedura per i casi in cui uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni in grado di **compromettere sistematicamente** l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto.

La procedura riguarda **violazioni a carattere sistematico**, che si traducono in minacce all'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, alla sua struttura costituzionale, alla separazione dei poteri, **all'indipendenza o l'imparzialità della magistratura**, ovvero al 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; l'attivazione della procedura deve avvenire allorché risulti che i **meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce**.

La procedura si articola nelle seguenti fasi.

Valutazione della Commissione (Parere sullo Stato di diritto): la Commissione raccoglie ed esamina tutte le informazioni pertinenti, valutando se vi siano **chiare indicazioni** di una minaccia sistematica allo Stato di diritto; ove effettivamente venga riscontrata tale minaccia, la Commissione avvia il **dialogo con lo Stato membro** in questione trasmettendogli un “**parere sullo Stato di diritto**”, nel quale sono espone e motivate le relative preoccupazioni; lo Stato membro interessato ha la **possibilità di rispondere** ai rilievi formulati.

Raccomandazione della Commissione: salvo il caso in cui la questione sia già stata risolta, la Commissione rivolge allo Stato membro interessato una “**raccomandazione sullo Stato di diritto**”, invitandolo a porre rimedio entro un determinato termine ai problemi individuati e a comunicarle quali provvedimenti sono stati adottati a tal fine (tale raccomandazione è resa pubblica dalla Commissione).

Follow-up della raccomandazione della Commissione: la Commissione controlla il **seguito che lo Stato membro in questione ha dato alla raccomandazione**. In mancanza di seguito soddisfacente entro il termine fissato, la Commissione **può applicare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE**.

L'APPLICAZIONE DELLA NUOVA PROCEDURA – IL CASO DELLA POLONIA

Nonostante talune perplessità avanzate circa la compatibilità rispetto ai Trattati della nuova procedura proposta dalla Commissione (in particolare, il servizio giuridico del Consiglio dell'UE ha segnalato che si sarebbero configurati nuovi poteri in capo alla Commissione affatto previsti dai Trattati vigenti), **il nuovo meccanismo è stata attivato per la prima volta nel gennaio del 2016 nei confronti della Polonia** a seguito del grave conflitto istituzionale verificatosi in tale Stato membro, che ha riguardato, in estrema sintesi:

- la **legittimità delle nomine** dei giudici del Tribunale costituzionale polacco;
- le regole che sovraintendono al **funzionamento** di tale organismo;
- la **mancata pubblicazione ed esecuzione delle sentenze** del Tribunale costituzionale da parte del Governo polacco;
- le politiche del Governo polacco in materia di **media** nell'ambito del **servizio pubblico**: sotto osservazione della Commissione europea la **small media law** del 31 dicembre 2015, con la quale tra l'altro si è regolata la questione delle nomine dei consigli di amministrazione e degli organi di controllo dei media pubblici (radio e televisioni).

I rilievi della Commissione europea sono stati formalizzati prima in un **parere sullo Stato di diritto** in Polonia del giugno del 2016, e successivamente in una **raccomandazione** del luglio 2017, da ultimo integrata da ulteriori osservazioni comunicate nel dicembre 2016.

Tra le osservazioni più rilevanti della Commissione, quella secondo cui le scelte del Governo polacco rischiano di minare alla base il **funzionamento della giustizia costituzionale** in quello Stato membro, pregiudicando in definitiva uno degli aspetti del principio dello Stato di diritto.

LA PROPOSTA DEL CONSIGLIO: I DIALOGHI SULLO STATO DI DIRITTO PRESSO IL CONSIGLIO UE

Il Consiglio dell'UE ha avviato un percorso parallelo di riflessione sugli strumenti a tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. In particolare i Governi degli Stati membri, riuniti nel **Consiglio affari generali** del 16 dicembre 2014 (svoltosi nel **Semestre di Presidenza italiana dell'UE**), hanno adottato le seguenti **conclusioni** sul rispetto dello Stato di diritto:

- si impegnano ad instaurare un **dialogo in sede di Consiglio** volto a promuovere e a salvaguardare lo stato di diritto nel quadro dei Trattati;
- sottolineano che questo dialogo si fonderà sui **principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento** di tutti gli Stati membri;
- convengono che tale dialogo sarà condotto secondo un approccio basato su elementi concreti;
- convengono di sviluppare tale dialogo in modo complementare rispetto ad altre

istituzioni dell'UE ed organizzazioni internazionali, evitando doppioni e **tenendo conto degli strumenti e delle conoscenze esistenti in questo settore**;

- stabiliscono che **tale dialogo si terrà una volta l'anno in sede di Consiglio**, nella formazione "affari generali". Il Consiglio valuterà, se del caso, di avviare dibattiti su questioni tematiche;
- **valutano, entro la fine del 2016, l'esperienza** acquisita sulla base di tale dialogo.

In attuazione di tali conclusioni il **primo dialogo** sullo Stato di diritto si è tenuto il **17 novembre 2015**, in occasione di una riunione del Consiglio affari generali, nel corso della quale la Commissione europea ha presentato i risultati di un seminario su "Tolleranza e rispetto: la prevenzione e la lotta contro l'antisemitismo e l'islamofobia in Europa", tenutosi il 1° e il 2 ottobre 2015.

In tale occasione Ministri competenti hanno anche avuto uno scambio di opinione sulle buone prassi e le sfide da affrontare a livello nazionale, nonché sullo **Stato di diritto nell'era digitale**.

Il Consiglio affari generali del 25 maggio 2016 ha svolto il secondo dialogo annuale sullo Stato di diritto.

In tale occasione la Presidenza olandese del Consiglio UE ha introdotto il tema del dialogo dedicato alle questioni **dell'integrazione dei migranti e valori fondamentali dell'Unione**, identificate nel solco del seminario di alto livello "*EU fundamental values, immigration and integration: a shared responsibility*" tenutosi lo scorso 2 febbraio a Strasburgo. Tutte le delegazioni intervenute (Italia, Svezia, Belgio, Grecia, Lussemburgo, Rep. Ceca, Germania, Ungheria, Spagna, Portogallo, Finlandia, Danimarca, Croazia, Austria, Slovenia, Malta, Romania) hanno sostenuto la **centralità del rispetto dello stato di diritto**, come elemento fondante dell'Unione europea e la rilevanza del tema dell'integrazione. Inoltre si segnala che la delegazione italiana ha condiviso la proposta belga, favorevole **all'istituzione di un sistema di "revisione periodica" di tutti i 28 Stati** membri, sulla base di indicatori oggettivi condivisi a livello di Unione europea (proposta supportata anche da Portogallo). Le delegazioni intervenute hanno, tra l'altro, generalmente insistito sulla rilevanza dei **principi di non discriminazione** verso i

migranti ma anche **all'interno delle comunità di migranti**, in modo da assicurare la condivisione dei **principi comuni** (ad esempio, **parità uomo donna, divieto di matrimonio forzato**).

L'INIZIATIVA DEL GRUPPO AMICI DEL RULE OF LAW (STATO DI DIRITTO)

Facendo seguito all'incontro "Amici del Rule of law", svoltosi a Roma il 3 ottobre 2016, i Governi di Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia hanno condiviso nel novembre 2016 un *joint non paper* sul rafforzamento dello strumento del **dialogo politico annuale tra gli Stati membri** nell'ambito del Consiglio per promuovere il **principio dello Stato di diritto** nel quadro dei Trattati.

Il documento parte dalla constatazione che il meccanismo di monitoraggio e sanzione previsto dall'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea per contrastare le violazioni del principio dello Stato di diritto si è rivelato non sufficientemente tempestivo rispetto al sorgere di situazioni di crisi che richiederebbero strumenti deterrenti più agili; un ulteriore limite del meccanismo ex articolo 7 risiederebbe nel fatto che prevede sanzioni eccessivamente drastiche, al punto da sconsigliarne l'uso.

Gli Stati firmatari del *joint non paper* prefigurano quindi il passaggio a un **dialogo sullo Stato di diritto 2.0**, caratterizzato dalla trasformazione dell'attuale discussione in sede di Consiglio Affari generali in un esercizio periodico di **valutazione inter pares** (tra Stati membri).

La proposta si ispira dichiaratamente all'*Universal Periodic Review* instaurato in sede ONU dal marzo del 2006, che comporta la revisione dei dati in materia di diritti umani di tutti gli Stati membri; lo strumento ONU offre a ciascuno Stato la possibilità di dichiarare le misure intraprese per migliorare la situazione dei diritti umani al suo interno.

Secondo la proposta, il Consiglio Affari generali dovrebbe diventare la sede in cui svolgere **periodiche sessioni di valutazione di gruppi di Stati membri** per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto.

Il *joint non paper* propone inoltre che nell'ambito del dialogo annuale sia rilanciato lo strumento dei **dibattiti su tematiche ad hoc**, prefigurando altresì la possibilità di preservare il livello di **confidenzialità delle riunioni** "svolgendo parte dei dialoghi in **sessioni a porte chiuse**".

Si segnala che il Consiglio affari generali del 15 novembre 2016, nell'ambito della valutazione

generale dell'esperienza del dialogo politico sul *Rule of law*, ha condiviso alcune delle proposte indicate nel *joint non paper*.

In particolare, ha considerato la possibilità che in esito alla prossima valutazione gli Stati membri considerino il passaggio dall'attuale strumento all'esercizio annuale di valutazione *inter pares*.

IL CONTENUTO DELLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

I punti qualificanti del preambolo della risoluzione

Nel lungo preambolo della risoluzione si sottolinea, tra l'altro, che:

- la **governance democratica** e giuridica dell'Unione non ha una base legislativa solida quanto la **governance economica**, poiché, per far rispettare i propri valori fondanti, **l'Unione non applica l'intransigenza e la fermezza** che dimostra invece nel garantire l'adeguata attuazione delle **norme economiche e fiscali**;
- gli obblighi imposti ai paesi candidati dai criteri di Copenaghen si applicano agli Stati membri anche a seguito dell'adesione all'Unione in virtù dell'articolo 2 TUE e del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4 TUE e che quindi **tutti i vecchi Stati membri dovrebbero**, pertanto, essere soggetti a **valutazione periodica** in modo da verificare se le loro legislazioni e prassi sono **conformi con i criteri e i valori comuni** su cui si fonda l'Unione;

Il dispositivo

Con la risoluzione il Parlamento europeo chiede alla Commissione europea di presentare entro settembre 2017 sulla base dell'articolo 295 TFUE, una proposta per la conclusione di un **Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali** (in appresso, "Patto DSD") sotto forma di un **accordo interistituzionale** che stabilisca le modalità atte a facilitare la cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE e a integrare, allineare e completare i meccanismi esistenti (secondo le raccomandazioni dettagliate figuranti nell'**allegato della risoluzione**) e compresa la possibilità di aderire al Patto DSD

per tutte le istituzioni e gli organismi dell'Unione che lo desiderano.

Secondo l'**articolo 295 del Trattato** sul funzionamento dell'UE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, procedendo a reciproche consultazioni possono definire **di comune accordo le modalità della cooperazione**. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere **accordi interistituzionali** che possono assumere carattere vincolante.

Secondo il dettato del Trattato, gli accordi istituzionali, che costituiscono atti atipici a differenza degli atti normativi delle Istituzioni legislative europee (regolamenti, direttive e decisioni), non hanno in re ipsa natura vincolante. Il Trattato ne ammette l'eventualità rimettendone la decisione ai firmatari.

Parte della dottrina considera tali accordi come *soft law* ovvero produttivi di vincoli a carattere esclusivamente politico e in ogni caso concernenti i soli soggetti contraenti.

L'allegato alla risoluzione prefigura un vero e proprio **ciclo annuale sulla salute della democrazia, dello Stato di diritto e sui diritti fondamentali nell'UE**, che prevede la collaborazione tra Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione europea, con il coinvolgimento degli stessi **Parlamenti nazionali**.

In sintesi, la cooperazione avrebbe come oggetto la **definizione, l'elaborazione, il monitoraggio e l'attuazione dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali**, e sarebbe rivolto sia agli Stati membri sia alle Istituzioni dell'Unione.

Il patto dell'UE sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (DSD) consiste in quanto segue:

- una **relazione annuale** sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (relazione europea DSD) con raccomandazioni specifiche per paese che comprendono le relazioni della FRA, del Consiglio d'Europa e di altre autorità competenti in materia;
- una **discussione interparlamentare annuale** sulla base della relazione europea sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali;
- **misure** per rimediare a eventuali **rischi e violazioni**, come previsto dai trattati, ivi inclusa l'attivazione del **braccio preventivo** o del **braccio correttivo** di cui all'articolo 7 TUE;

- un **ciclo programmatico per la democrazia**, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (ciclo programmatico DSD) in seno alle istituzioni dell'Unione.

Il nuovo strumento integrerebbe il **Quadro per lo Stato di diritto** proposto dalla Commissione europea nel 2014 e i **dialoghi sullo Stato di diritto** che si stanno tenendo con cadenza annuale presso il Consiglio.

In particolare, la **relazione DSD** comprensiva delle raccomandazioni per Paese, una volta elaborata dalla Commissione, sarebbe resa pubblica e **trasmessa** al Parlamento europeo, al Consiglio e ai **Parlamenti nazionali**. La Commissione si avvarrebbe di un **gruppo di esperti indipendenti** nonché dei contributi di vari organismi, tra i quali si ricordano: le autorità competenti degli Stati membri in materia di rispetto della democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; le Agenzie europee **FRA** ed **EIGE** (Agenzia per l'egualanza di genere), e il **Garante europeo della protezione dei dati**; la **Commissione di Venezia** del Consiglio d'Europa; l'OSCE e l'OCSE, le Corte di giustizia dell'UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La relazione include una parte generale recante la valutazione della situazione della democrazia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri nonché **raccomandazioni specifiche per Paese**.

Nella relazione verrebbero in considerazione una serie di parametri come, ad esempio, la **separazione dei poteri**, la **natura imparziale** dello Stato, la **libertà di espressione** e il **pluralismo dei media**, la **partecipazione democratica attiva** e **passiva** nell'ambito delle elezioni e della democrazia partecipativa, la **certezza giuridica**, nonché aspetti problematici come la **corruzione**, il **conflitto di interesse**, la **raccolta dei dati personali** e la **sorveglianza**.

La Commissione trasmette la relazione DSD al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali e la rende pubblica.

Sulla base della relazione il Parlamento europeo **organizza una discussione interparlamentare** sulla base della relazione europea DSD e **approva una risoluzione**. Tale discussione deve essere organizzata 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 nell'ambito del consenso esistente in seno all'Unione sulla democrazia, lo Stato di

diritto e i diritti fondamentali. La discussione interparlamentare annuale rientra in un dialogo pluriennale strutturato tra **il Parlamento europeo**, il Consiglio, la Commissione e i **Parlamenti nazionali** e coinvolge altresì la società civile, la FRA e il Consiglio d'Europa.

La relazione avvierebbe altresì la **discussione annuale presso il Consiglio** (che prenderebbe le mosse dagli attuali dialoghi sullo Stato di diritto) in esito alla quale sarebbero adottate conclusioni che **inviterebbero i Parlamenti nazionali a fornire una risposta** alla relazione DSD e alle proposte o alle riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

La previsione da ultimo richiamata mira evidentemente a valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nella procedura, in primo luogo laddove si prefigura la partecipazione dei Parlamenti degli Stati membri a occasioni (riunioni/conferenze) interparlamentari di confronto, sulla base delle quali il Parlamento europeo potrebbe adottare una risoluzione. In secondo luogo, costituisce una significativa novità la facoltà, attribuita al Consiglio, di adottare "conclusioni che invitano i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione europea DSD, alle proposte o alle riforme in materia di democrazia Stato di diritto e diritti fondamentali". Tale previsione attiva una sorta di dialogo diretto fra il Consiglio e Parlamenti nazionali che, allo stato, non registra precedenti. Va peraltro osservato che l'invito che verrebbe rivolto ai Parlamenti nazionali, pur rispondendo all'obiettivo di assicurarne il coinvolgimento nel procedimento, sembra tuttavia prefigurare il rischio di una eccessiva responsabilizzazione dei Parlamenti stessi, posto che le eventuali osservazioni avanzate dal Consiglio potrebbero in realtà investire direttamente (se non esclusivamente) la responsabilità del Governo più che del Parlamento del Paese membro interessato.

Inoltre, sulla base della relazione, la Commissione potrebbe decidere di avviare una procedura di infrazione sistematica che raggrupperebbe **diversi casi di infrazione**, nonché presentare (con il parere del Parlamento europeo e del Consiglio) una **proposta di valutazione** dell'attuazione da parte degli Stati membri delle politiche UE in materia di libertà, sicurezza, e giustizia ex articolo 70 del Trattato.

In particolare, si ricorda che tale disposizione del TFUE prevede che, fatta salva la disciplina sulle procedure di infrazione, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa adottare misure che definiscono

le **modalità** secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una **valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri**, delle politiche dell'Unione in materia di **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

La relazione potrebbe quindi costituire la base per l'apertura di un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato ai rilievi in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali in essa contenuti.

Secondo un approccio progressivo, infine, ove nelle raccomandazioni specifiche per Paese si rilevasse l'evidente rischio di violazione dei suddetti valori UE o addirittura una violazione grave e persistente degli stessi principi, constatando altresì che vi sono gli estremi per invocare gli strumenti preventivi e repressivi previsti dall'articolo 7 TUE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione svolgerebbero ciascuno una discussione sulla questione e adotterebbero una decisione motivata resa pubblica.

Oltre alle predette indicazioni per la formulazione di un patto interistituzionale in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali nella risoluzione il Parlamento europeo avanza alcune proposte di modifica dei Trattati per rafforzare la tutela dei citati valori dell'UE. In particolare il Parlamento europeo propone di:

– rendere l'articolo 2 TUE (recante i valori fondanti l'UE) e la Carta europea dei diritti fondamentali 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 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**;

– modificare le disposizioni del Trattato in materia di procedura di infrazione nel senso di 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**;

– **sopprimere l'articolo 51** della Carta (che vincola gli Stati membri e le Istituzioni e gli organi dell'Unione europea al rispetto della stessa **esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione**), in sostanza rendendo obbligatorio il rispetto della Carta anche nei settori non disciplinati dal diritto UE, 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.

XVII LEGISLATURA – DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI – ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL’UE, N. 72, 12 GENNAIO 2017
Il bollettino è stato curato dall'**Ufficio Rapporti con l’Unione europea** (☎ 06 6760.2145 - ☐ cdrue@camera.it)