



Bruxelles, 12 dicembre 2014
(OR. en)

16862/14

LIMITE

FREMP 225
JAI 1009
COHOM 179
POLGEN 191

NOTA

| | |
|----------------|--|
| Origine: | presidenza |
| Destinatario: | Consiglio |
| n. doc. prec.: | 16637/1/14 REV 1 FREMP 223 JAI 1000 COHOM 178 POLGEN 188 |
| Oggetto: | Garantire il rispetto dello stato di diritto nell'Unione europea |

I. INTRODUZIONE

1. L'Unione europea e le sue istituzioni hanno assunto l'impegno di promuovere i valori dell'UE, tra cui il rispetto dello stato di diritto, conformemente ai trattati dell'UE e alla Carta dei diritti fondamentali.
2. Lo stato di diritto è uno dei valori principali su cui si fonda l'Unione
3. Questa iniziativa si concentra più specificamente sul rispetto dello stato di diritto che è un elemento essenziale dell'identità dell'Unione europea.

II. STATO DEI LAVORI

4. L'articolo 7 del TUE stabilisce procedure per assicurare il rispetto dello stato di diritto e dei valori fondamentali di cui all'articolo 2 del TUE all'interno dell'Unione.
5. Il Consiglio svolge un ruolo importante nella procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE. Deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, può *"constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2"*. Il Consiglio può deliberare *"su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea"* e *"previa approvazione del Parlamento europeo"*. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio *"ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura"*.¹ Inoltre, il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. In ultima ratio, qualora sia constatata l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori dell'Unione, secondo la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, del TUE, il Consiglio può sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi il diritto di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio.

¹ Articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

6. Vi sono numerose organizzazioni o istituzioni nazionali e internazionali che elaborano e attuano norme su diritti umani e stato di diritto. In particolare, il Consiglio d'Europa, compresa la relativa Commissione di Venezia, le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) hanno un ruolo importante nella definizione dei principi che discendono dallo stato di diritto, nel coordinamento e nello sviluppo di sinergie e nel monitoraggio del rispetto di tali principi a livello nazionale. Nel memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e gli Stati dell'UE del 2007 si afferma che il Consiglio d'Europa rimane il riferimento in materia di diritti dell'uomo, stato di diritto e democrazia in Europa. Il memorandum d'intesa continua a guidare e a strutturare il partenariato basato su valori tra il Consiglio d'Europa e l'UE.²
7. Il 6 marzo 2013 i ministri degli affari esteri di Danimarca, Finlandia, Germania e Paesi Bassi hanno inviato una lettera al presidente della Commissione e alla presidenza in cui sollevavano la possibilità di vagliare un nuovo meccanismo per garantire lo stato di diritto e gli altri valori fondamentali nell'Unione europea. La prima discussione globale sull'argomento ha avuto luogo nella sessione del Consiglio "Affari generali" del 22 aprile 2013.³
8. Il 6 giugno 2013 il Consiglio "Giustizia e affari interni", affermando che *"il rispetto dello stato di diritto è un presupposto per la protezione dei diritti fondamentali"*, ha invitato la Commissione a *"proseguire, in conformità con i trattati, il dibattito sull'eventuale necessità e sulla forma di un metodo sistematico e basato sulla collaborazione per affrontare la questione"*.⁴

² http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf.

³ Comunicato stampa, 3235^a sessione del Consiglio (Affari generali), Lussemburgo, 22 aprile 2013.

⁴ 10168/13.

9. Nel 2013 e nel 2014, il Parlamento europeo ha più volte invitato tutte le istituzioni dell'UE ad avviare una riflessione e una discussione comuni sulle soluzioni per dotare l'Unione degli strumenti necessari per adempiere agli obblighi a essa imposti dal trattato in materia di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali, evitando nel contempo qualsiasi rischio di applicazione di due pesi e due misure tra i suoi Stati membri, e ha sottolineato l'importanza di garantire il mantenimento della conformità ai valori fondamentali dell'Unione e ai requisiti della democrazia e dello stato di diritto.⁵
10. L'11 marzo 2014 la Commissione ha pubblicato una comunicazione su un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto.⁶ Il quadro descrive il modo in cui la Commissione intende esaminare, in una fase preliminare, se sussistano motivi per avvalersi del potere conferitole di presentare una proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafi 1 o 2, del TUE. La comunicazione non pregiudica il potere della Commissione di avviare procedure di infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE in caso di violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.⁷
11. Il 18 marzo 2014, il Consiglio "Affari generali" ha preso nota della presentazione da parte della Commissione della comunicazione sullo stato di diritto. Il Consiglio ha proceduto ad uno scambio preliminare di opinioni e ha convenuto di ritornare sulla questione.⁸

⁵ Varie risoluzioni del PE del 2013 e 2014 contengono raccomandazioni alle istituzioni dell'UE su come rafforzare la tutela dell'articolo 2 del TUE - cfr. anche [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV\(2014\)0231_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_IT.pdf)

⁶ 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

⁷ COM(2014) 158 final, pag. 5.

⁸ Comunicato stampa, 3306^a sessione del Consiglio (Affari generali), Bruxelles, 18 marzo 2014.

12. Il 27 maggio 2014, in risposta a varie questioni giuridiche sollevate in sede di Consiglio, il Servizio giuridico del Consiglio ha pubblicato un parere giuridico⁹ in cui ha esaminato i vincoli giuridici inerenti a qualsiasi meccanismo dell'UE per lo stato di diritto. In sostanza, secondo tale parere, lo stato di diritto si applica come un valore dell'UE nei settori in cui l'UE ha competenza e i meccanismi di monitoraggio dell'UE sono possibili in tal senso. Il Servizio giuridico ha ricordato che *"non vi è alcuna base giuridica nei trattati che autorizzi le istituzioni a creare un nuovo meccanismo di supervisione del rispetto dello stato di diritto da parte degli Stati membri, in aggiunta a quanto stabilito dall'articolo 7 del TUE"*. Il Servizio giuridico del Consiglio ha precisato inoltre che, qualora gli Stati membri istituiscano un meccanismo mediante un accordo internazionale, detto accordo *"non deve inficiare la possibilità, per l'Unione, di avvalersi delle competenze di cui all'articolo 7 del TUE e agli articoli 258, 259 e 260 del TFUE"*.
13. Stando al programma di 18 mesi del 17 giugno 2014, elaborato dalla presidenza italiana unitamente alle future presidenze lettone e lussemburghese e all'alto rappresentante¹⁰ e approvato dal Consiglio "Affari generali", *"l'UE ha un ruolo fondamentale da svolgere nella realizzazione del nuovo quadro universale, che dovrebbe fondarsi sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale, ambientale) e integrare le questioni relative alla governance, allo stato di diritto, ai diritti umani, alla parità di genere e alle società pacifiche"*¹¹. Il Consiglio ha confermato, in particolare, che nella sua dimensione delle relazioni internazionali l'UE continua a sostenere le riforme nei settori dello stato di diritto e dei diritti fondamentali in diversi paesi terzi. Per essere credibili al riguardo andrebbe garantito il pieno rispetto dello stato di diritto, innanzi tutto, all'interno dell'UE.

⁹ 10296/14.

¹⁰ 11258/1/14

¹¹ 11258/1/14.

Per questo motivo, nel programma di lavoro del Consiglio si afferma che "[esso] seguirà da vicino i futuri sviluppi di un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto, che mira a risolvere future minacce sistemiche per lo stato di diritto negli Stati membri prima che si verifichino le condizioni per l'attivazione del meccanismo previsto dall'articolo 7 del TUE".¹²

III. VIA DA SEGUIRE

14. Il Consiglio mira a incoraggiare la cultura del "rispetto dello stato di diritto" attraverso un dialogo costruttivo fra tutti gli Stati membri in conformità dei trattati.
15. Ciò sarà fatto, nel contesto dei trattati, promuovendo un dialogo fra tutti gli Stati membri in seno al Consiglio, nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, parità di trattamento, su un approccio imparziale e basato su elementi concreti.
16. Tale approccio dovrebbe lasciare impregiudicati i principi dell'attribuzione delle competenze, nonché il rispetto delle identità nazionali degli Stati membri insite nelle loro strutture politiche e costituzionali fondamentali, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali, e delle funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale, e dovrebbe essere portato avanti in base al principio di leale cooperazione.
17. Il dialogo sarà sviluppato in modo complementare ad altre istituzioni dell'UE e organizzazioni internazionali, evitando duplicazioni e tenendo conto degli attuali strumenti ed esperienze in questo settore.
18. Tale dialogo sarà condotto nell'ambito del Consiglio, nella sua formazione "Affari generali", una volta all'anno e sarà preparato dal Coreper (presidenza), secondo un approccio inclusivo. Il Consiglio valuterà, in base alle necessità, l'eventualità di avviare dibattiti su questioni tematiche. La presidenza assicurerà il pieno rispetto dei principi summenzionati (punti 15, 16 e 17) in tutte le fasi dell'organizzazione del dialogo.

¹² 11258/1/14.

19. Il Consiglio valuterà, entro fine 2016, l'esperienza maturata sulla base di tale dialogo.
