

PROPOSTA D'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI MIRANTE A VERIFICARE IL RISPETTO DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

1. TITOLO:

Rispetto dello Stato di diritto in seno all'Unione europea.

2. OGGETTO:

Creazione di un meccanismo di valutazione oggettiva ed imparziale che permetta di verificare l'applicazione dei valori dell'Unione europea da parte di tutti i suoi Stati membri.

3. OBIETTIVI PRINCIPALI:

- a) Dotare l'Unione europea di una legislazione di portata generale che permetta di verificare in modo oggettivo l'applicazione concreta delle disposizioni nazionali relative allo Stato di diritto (rule of law) al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e di facilitare l'applicazione dell'articolo 7 del Trattato di Lisbona riguardante eventuali violazioni dei valori fondamentali dell'Unione europea.
- b) Facilitare l'applicazione delle leggi europee nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale (per esempio il mandato di arresto europeo).

4. BASE GIURIDICA:

Articolo 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

TESTO DI SPIEGAZIONE DELL'ICE RELATIVA AL RISPETTO DELLO STATO DI DIRITTO IN SENO ALL'UE

L'articolo 2 del Trattato di Lisbona enuncia i valori su cui è fondata l'Unione europea e che i suoi Stati membri sono tenuti a rispettare e a promuovere. Fra questi valori figura lo Stato di diritto (*rule of law*) secondo cui il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giudiziario devono essere autonomi e indipendenti fra di loro. La disposizione del Trattato di Lisbona non è puramente dichiarativa. Essa riveste un carattere concreto ed operativo poiché il rispetto dei valori dell'Unione nonché l'impegno di promuoverli in comune costituiscono una delle condizioni per aderire all'Unione (art. 49 TUE) e la loro violazione può comportare l'avvio della procedura di avvertimento e di sanzione prevista dall'art. 7 del Trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte europea di giustizia, lo Stato di diritto è la condizione preliminare e la giustificazione della fiducia reciproca tra gli Stati membri, in particolare quando essi applicano le disposizioni del Trattato relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Questo patrimonio costituzionale comune è protetto dall'applicazione della procedura dell'art 7 del Trattato che prevede un sistema di avvertimento nei casi in cui si presenti il rischio di una violazione grave dei valori dell'Unione (art. 7 par. 1) e delle sanzioni che possono comportare la sospensione di alcuni diritti, tra cui anche il diritto di voto dello Stato membro responsabile della violazione, nei casi in cui ci fosse una violazione grave e persistente dei valori suddetti (art. 7, par. 2). La procedura di avvertimento è stata attivata per la prima volta dalla Commissione europea nel Dicembre 2017 nei riguardi della Polonia poiché il Parlamento polacco aveva adottato diverse disposizioni sia legislative che costituzionali il cui effetto combinato avrebbe compromesso, a parere della Commissione e del Parlamento europeo, l'indipendenza del potere giudiziario polacco. In realtà, l'indipendenza del potere giudiziario è una condizione sine qua non della fiducia reciproca tra gli Stati membri, tanto più che, nei casi di attivazione dell'art. 7 del Trattato, la decisione del Consiglio relativa al mandato di arresto europeo prevede già che uno Stato membro possa rifiutare di riconoscere misure nazionali nel campo penale. A tale riguardo, un giudice dell'Alta Corte irlandese ha rifiutato l'estradizione di un cittadino polacco proprio per il motivo che la nuova legislazione polacca avrebbe alterato il rispetto dello Stato di diritto e potrebbe compromettere un giudizio equo sulla persona la cui estradizione è richiesta. Inoltre, il Protocollo n. 24 allegato al Trattato di Lisbona prevede che l'attivazione dell'art. 7 faccia venir meno la presunzione secondo cui il paese oggetto della procedura possa ancora essere considerato come un paese "sicuro" ai fini del riconoscimento del diritto di asilo, con la conseguenza che il diritto d'asilo potrebbe essere riconosciuto ai cittadini polacchi che potessero dimostrare di averne diritto.

Malgrado l'attivazione dell'articolo 7 nei riguardi della Polonia, questa procedura di avvertimento e di sanzione resta eccezionale a vario titolo. La Commissione ritiene che essa dovrebbe essere attivata unicamente in presenza di violazioni gravi e sistematiche dei valori dell'Unione. D'altra parte, si sostiene che i valori da proteggere potrebbero essere considerati come facenti parte dell'identità costituzionale nazionale che è ugualmente protetta dall'art. 4 del Trattato di Lisbona e che potrebbe in alcuni casi giustificare il mancato riconoscimento a livello nazionale delle richieste europee. Infine, le maggioranze richieste a livello del Consiglio e del Parlamento europeo per prendere una decisione sono molto elevate (in particolare l'unanimità richiesta a livello del Consiglio europeo per sanzionare lo Stato membro oggetto della procedura). *Last but not least*, uno Stato membro potrebbe far valere – come lo ha fatto la Polonia nel caso di specie – che la procedura avviata dalla Commissione europea avrebbe delle motivazioni maggiormente politiche che giuridiche. Anche al fine di smentire una disparità di trattamento tra Stati membri, il Parlamento europeo ha utilizzato a sua volta il suo diritto di iniziativa in tale materia e ha avviato a larga maggioranza la procedura dell'art. 7 nei riguardi dell'Ungheria, in particolare per violazione della libertà di stampa e di espressione. Nel contempo, la Commissione ha dimostrato di voler intervenire a favore del rispetto dei valori fondamentali da parte di tutti gli Stati membri proponendo nel Maggio 2018 di introdurre un meccanismo al fine di proteggere il bilancio europeo nel caso di

violazioni generalizzate dello Stato di diritto da parte di uno o più Stati membri. Un'iniziativa analoga è stata presa dal Parlamento europeo nei riguardi di tutti gli Stati che violassero lo Stato di diritto (ivi compreso la Romania ed altri paesi che hanno adottato recentemente leggi che potrebbero compromettere il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione).

Per questa serie di ragioni, sarebbe necessario che le Istituzioni europee e gli Stati membri dispongano di un meccanismo di valutazione oggettiva ed imparziale – che dovrebbe essere di applicazione generale – che permetta di raccogliere il parere di istanze giuridiche indipendenti, di concertarsi e di definire la loro posizione sulla procedura di avvertimento e di sanzione. Non si tratta quindi di rimpiazzare la procedura dell'art. 7 ma di inserirla in un quadro giuridico imparziale che possa facilitare la decisione eventuale del Consiglio europeo. A tale riguardo, la Commissione europea potrebbe utilizzare la disposizione dell'art. 70 TFUE che permette al Consiglio di definire le modalità secondo cui gli Stati membri, in cooperazione con la Commissione, procedono ad una valutazione oggettiva ed imparziale dell'applicazione da parte delle autorità nazionali delle politiche dell'Unione riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale decisione avrebbe il vantaggio di permettere l'implicazione del PE e dei Parlamenti nazionali nella valutazione delle misure nazionali e nell'eventuale applicazione dell'art. 7 del Trattato. A titolo di esempio, la proposta della Commissione potrebbe prevedere una soglia di Parlamenti nazionali il cui accordo sarebbe necessario prima che l'Unione europea possa sanzionare uno Stato membro per il non-rispetto dell'art. 7 TUE. Inoltre, la proposta della Commissione potrebbe essere elaborata con l'assistenza di un gruppo di esperti giuridici indipendenti che avrebbe lo stesso ruolo della “Commissione di Venezia” per il Consiglio d'Europa (gruppo di esperti che si potrebbe chiamare “Commissione di Trevi” per analogia all'Accademia di Diritto europeo di Trevi). Infine, la legislazione europea potrebbe prevedere di sollecitare il parere preliminare dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Agenzia di Vienna) sulle misure nazionali al fine di assicurare un massimo di obiettività alle decisioni delle Istituzioni dell'Unione. Sarebbe opportuno, a tal fine, rafforzare le competenze dell'Agenzia di Vienna poiché esse non coprono al momento attuale i settori sensibili della cooperazione di polizia e di sicurezza.

COMITATO PROMOTORE:

Pier Virgilio Dastoli – BELGIO (Rappresentante)
Marco Cappato – ITALIA (Supplente Coordinatore)
Gabriela Paula Poblet Denti – SPAGNA (Membro)
Tamás Lattmann – UNGHERIA (Membro)
Martine Meheut – FRANCIA (Membro)
Jenny Elisabeth Paul – GERMANIA (Membro)
Michael Gábor Zichy – AUSTRIA (Membro)