



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

*“Istituzione di un meccanismo sulla
democrazia, lo Stato di diritto e i
diritti fondamentali”*
(Commissione LIBE del Parlamento
europeo)

Bruxelles, 22 giugno 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 68

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 87

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

22 giugno 2017

DOSSIER



Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

“Istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali”

(Commissione LIBE del Parlamento europeo)

Bruxelles, 22 giugno 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 68


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 87



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 68



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 87

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

PREMESSA

Il 22 giugno 2017, presso la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo, si svolgerà una Riunione interparlamentare di Commissioni sull'istituzione di un meccanismo sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali. La prima sessione della riunione sarà, in linea di massima, dedicata all'approfondimento della proposta, presentata lo scorso anno dal Parlamento europeo, di un Patto interistituzionale a livello UE, recante una sorta di ciclo europeo per la difesa della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, nell'ambito di un procedimento che vede, tra l'altro, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali degli Stati membri; il ruolo dei Parlamenti nazionali dell'UE, in generale, nel mantenimento di tali valori fondanti l'UE sarà invece l'oggetto della discussione della seconda sessione.

Il presente dossier descrive lo stato del dibattito sulla questione della tutela di tali valori, dedicando uno specifico capitolo alla proposta del Parlamento europeo.

INDICE

PREMESSA

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDA DI LETTURA 1

**LA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO E DEI DIRITTI
FONDAMENTALI NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA** 3

DIRITTO PRIMARIO DELL'UE, ORDINAMENTI NAZIONALI,
CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 3

I PRINCIPALI STRUMENTI UE PER GARANTIRE IL RISPETTO
DELLO STATO DI DIRITTO E DEI DIRITTI FONDAMENTALI 7

LE INIZIATIVE UE PER RAFFORZARE IL RISPETTO ALL'INTERNO
DEGLI STATI MEMBRI DELLO STATO DI DIRITTO E DEI DIRITTI
FONDAMENTALI 11

LA PROPOSTA DEL PARLAMENTO EUROPEO SU UN PATTO
INTERISTITUZIONALE SU DEMOCRAZIA, STATO DI DIRITTO E
DIRITTI FONDAMENTALI 16



DRAFT PROGRAMME

**INTERPARLIAMENTARY COMMITTEE
MEETING**

**on the Establishment of an EU
Mechanism on Democracy, Rule of Law
and Fundamental Rights**

Thursday, 22 June 2017, 9.00 to 12.30

European Parliament, Brussels

Room: Paul- Henri Spaak 3C50

Order of business

9h00 - 9h05 **Opening remarks** by **Claude MORAES**, Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament

FIRST SESSION

**Towards a Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Pact at EU level -
Interinstitutional perspective and role of national parliaments**

9h05 - 10h30

9h05 - 9h15 **Sophie in't Veld MEP**, LIBE Rapporteur for the report on an EU Mechanism on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights

9h15 - 9h25 **Frans Timmermans**, First Vice President for the Rule of law and Fundamental Rights, European Commission

9h25 - 9h35 **Maltese Presidency**

9h35 - 9h45 **Speaker from a National Parliament**

9h45 - 10.30 Q&A with **National Parliaments** representatives and **LIBE Members**

SECOND SESSION

**The role of National Parliaments in upholding Democracy, Rule of Law and
Fundamental Rights**

10.30 - 12.00

10h30 - 10h40 **Frank Engel MEP**, LIBE Rapporteur for the annual report on the situation of Fundamental Rights in the EU 2016

10h40 - 10h50 **Nuria Abad**, President, European Network of the Council of the Judiciary

10h50 - 11h00 **Representative of the European Commission, DG Justice** - Presentation of the EU Justice Scoreboard 2017

11h00 - 11h10 **Speaker from National Parliament** - the role of national parliaments in ensuring the independence of the judiciary

11h11 - 12h00 Q&A with **National Parliaments** representatives and **LIBE Members**

CLOSING SESSION

12.00 - 12.30

12h15 - 12h30 Conclusion and way forward by the upcoming **Estonian Presidency**,
Closing remarks and adoption of the ICM Statement by the **LIBE Chair**

PRACTICAL GUIDELINES FOR THE DEBATE

- *During the discussion, so as to make it possible for the highest number of parliamentarians to intervene, speaking time of speakers will be limited to **ten minutes** and speaking time of other participants to **two minutes** per contribution or question.*
- *Speakers wishing to supplement their speeches may do so in writing by submitting a document (preferably in English or French) in advance to the secretariat (email: libe-secretariat@europarl.europa.eu). These documents will be circulated during the meeting.*
- *Meeting documents will be progressively added to the Events section of the LIBE Committee pages: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/events-nationalparl.html> and to the WebNP event webpage: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/meetings.html>*

THE MEETING IS BROADCASTED LIVE AND RECORDED

LIBE Committee pages:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=LIBE>

ADDITIONAL INFORMATION

Amparo RUEDA BUESO

Administrator

Office: SQM 08 Y 047

Telephone: +32(2)28 44018

amparo.ruedabueso@europarl.europa.eu

Karen L. PURINO

Assistant

Office SQM 08 Y 042

Phone: +32(2)28 3 41 66

karen.purino@europarl.europa.eu

Scheda di lettura

LA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO E DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA

Diritto primario dell'UE, ordinamenti nazionali, Convenzione europea dei diritti dell'uomo

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**, dalla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** (e dalle pronunce della Corte EDU), dai **Trattati istitutivi dell'UE** e dalla **Carta europea dei diritti fondamentali**, dalla legislazione europea (specie a seguito dei notevoli progressi registrati nell'ambito dello **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**), e dalle pronunce della Corte di giustizia dell'UE.

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 (TUE) 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**.

Il Trattato
sull'Unione
europea

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

I **diritti fondamentali** sono standard minimi di trattamento che garantiscono il rispetto per la dignità di ciascuna persona. Essi sono elencati nella **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che 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.**

L'articolo 6, paragrafo 1 del TUE stabilisce infatti che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta la quale ha **lo stesso valore giuridico dei trattati.** Ai sensi del secondo periodo del paragrafo le disposizioni della Carta **non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.**

Il contenuto della Carta

La Carta riunisce in un unico documento diritti prima dispersi in vari strumenti legislativi, quali le legislazioni nazionali e dell'UE, nonché le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Si compone di un preambolo introduttivo e di 54 articoli, suddivisi in sette capi: **dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia, disposizioni generali.**

Il rapporto tra la Carta e la CEDU

Giova sottolineare che i diritti contenuti nella Carta corrispondono, a grandi linee, a quelli già sanciti dalle Costituzioni nazionali degli Stati membri e dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda il **rapporto tra Carta e Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, sebbene la **Carta può considerarsi più ricca**, contenendo anche **settori** (diritti sociali, quali in particolare diritti sindacali, diritti del lavoro, della sicurezza e dell'assistenza sociale) che sono **estranei al contenuto della Convenzione stessa.**

Si ricorda inoltre che la Carta richiama la Convenzione europea dei diritti dell'uomo come **criterio di interpretazione**, con la precisazione che qualora uno qualsiasi dei diritti corrisponda ai diritti garantiti dalla CEDU, **il suo significato e campo d'applicazione deve essere uguale a quello definito dalla Convenzione**, salva la possibilità che il diritto comunitario possa prevedere una maggiore tutela.

Ambito di applicazione della Carta

La Carta, come già accennato, si applica:

- alle **istituzioni dell'UE** nel rispetto del principio della sussidiarietà e in nessun caso può ampliare le competenze ed i compiti a queste attribuiti dai trattati;
- **agli Stati membri** quando danno **attuazione alla normativa dell'UE.** Per converso, laddove una normativa nazionale non costituisca una misura di attuazione del diritto dell'Unione o non presenti elementi di collegamento con quest'ultimo non

sussiste la competenza della Corte di giustizia sull'applicazione della Carta.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del **Consiglio d'Europa** (che **non è istituzione o organismo dell'Unione europea**), consiste in un **sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo** a disposizione dei singoli soggetti interessati.

Si tratta di un **atto internazionale** che **impegna gli Stati aderenti** a rispettare, nei confronti dei soggetti che ricadono nella loro giurisdizione, i diritti **in essa enunciati**, e a consentire (ove tali diritti siano violati) di adire la Corte all'uopo istituita, la quale ha il compito di accertare e dichiarare l'avvenuta violazione da parte dello Stato aderente convenuto, a sua volta tenuto ad eseguire la sentenza.

La natura
della
Convenzione

La **Convenzione**, successivamente **ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE¹**, istituisce diversi organi di controllo, con sede a Strasburgo. I principali sono:

- **la Corte europea dei diritti dell'uomo**, come detto, principale meccanismo giudiziario per l'applicazione dei diritti enunciati nella Convenzione ;
- il **Comitato dei Ministri** del Consiglio d'Europa, che svolge il ruolo di custode della CEDU e si pronuncia in merito alle controversie sulle violazioni della CEDU che non siano state trattate dalla Corte.

È opportuno sottolineare che i due sistemi giuridici descritti presentano notevoli diversità di funzionamento: la Carta rappresenta una fonte primaria dell'Unione europea cui deve conformarsi tutto il diritto dell'UE e la sua applicazione; la Convenzione è un Trattato internazionale multilaterale al quale gli Stati aderenti devono adeguarsi pena le sanzioni inflitte dalla Corte EDU. Come accennato, i due sistemi valoriali pur essendo simili non coincidono del tutto, atteso che la Carta contiene un numero più ampio di diritti protetti, di cui fanno parte i citati diritti sociali.

¹ L'a Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848.

L'adesione dell'Unione europea alla CEDU

L'art. 6, par. 2 del TUE prevede l'**adesione dell'UE alla CEDU**, precisando che **tale adesione non modifica le competenze dell'Unione** definite dai Trattati.

Gli effetti
dell'adesione

In estrema sintesi (e considerato che sono tuttora allo studio le possibili conseguenze di un tale processo), l'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:

- un **controllo giurisdizionale aggiuntivo** nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. L'adesione dovrebbe attribuire alla Corte europea dei **diritti dell'uomo** (Corte di Strasburgo) il potere di sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, **gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia;**
- l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un nuovo mezzo di ricorso: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di **violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione**, a condizione però che siano già esaurite tutte le vie di ricorso interne.

Il processo di
adesione

Il processo di adesione, iniziato nel 2010, non si è ancora concluso e sta sostanzialmente scontando un **fase di stallo** a seguito delle perplessità suscitate dal parere negativo della Corte di giustizia sulla bozza di accordo tra Unione europea e Consiglio d'Europa (vedi infra).

In sintesi l'iter prevede che **l'accordo sia concluso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e, all'unanimità, dal Consiglio dell'UE**. Anche il Parlamento europeo, che deve essere pienamente informato di ciascuna delle fasi dei negoziati, deve dare la propria approvazione.

La procedura di adesione prevede altresì che sulla bozza di accordo intervenga il **parere della Corte di giustizia dell'Unione europea**.

Una volta concluso, l'accordo deve essere ratificato da tutte le 47 parti contraenti della CEDU, conformemente alle rispettive disposizioni costituzionali.

Il 5 aprile 2013 si è raggiunta una **bozza di accordo** a livello di negoziatori, sul quale ha espresso altresì apprezzamento il Consiglio Giustizia e affari interni del 6-7 giugno 2013

Tuttavia, il 18 dicembre 2014, la **Corte dei giustizia dell'UE ha espresso parere negativo** sulla bozza di accordo. In particolare la Corte ha sottolineato che, poiché l'Unione **non può essere considerata uno Stato**, l'adesione deve tenere in considerazione le caratteristiche particolari dell'Unione medesima. La Corte conclude che il **progetto di accordo** sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU **non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione.**

I principali strumenti UE per garantire il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali

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, con **voto all'unanimità**, su proposta di un terzo degli Stati membri, o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento 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**;

Articolo 7
TUE

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** promosse dalla Commissione europea 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 pecuniaria 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 all'attuazione a livello nazionale della legislazione europea nella fattispecie specifica.

L'UE prevede infine ulteriori strumenti di monitoraggio dell'osservanza della Carta europea dei diritti fondamentali, che si risolvono in sostanza nel ruolo dell'**Agenzia europea per i diritti fondamentali**, e in altre attività della Commissione europea, come ad esempio la pubblicazione di una relazione annuale sull'attuazione della Carta.

L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali**, con sede a Vienna, è stata istituita con il regolamento (CE) 168/2007 ed è entrata in funzione il 1° marzo 2007, in sostituzione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia. L'Agenzia ha lo scopo di **fornire alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri**, nell'attuazione del diritto comunitario, **assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali**, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti nell'adozione di misure o nella definizione di iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

La valutazione dell'efficacia degli strumenti

Sull'adeguatezza di tali meccanismi, ed in particolare sull'effettiva capacità di coerenza interna/esterna dell'Unione

europea nel settore dei diritti umani, sono stati sollevati dubbi e critiche, che possono essere sintetizzati nei seguenti termini: il primo riguarderebbe una supposta **frammentazione delle competenze** in materia di diritti umani tra le Istituzioni europee, nonché rispetto a quelle degli Stati membri; il secondo consisterebbe in una **sorta di principio di doppio standard** che porterebbe l'Unione europea ad essere maggiormente propensa a diffondere e **promuovere i diritti umani al di fuori di essa** piuttosto che ad assicurare al suo interno il rispetto dei medesimi da parte degli Stati membri.

La questione coincide parzialmente con quello che viene denominato "**dilemma di Copenaghen**", ovvero sia quel paradosso per cui mentre ai **Paesi candidati ad aderire all'UE** viene chiesto di fare propri i principi democratici, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali prima di aderire all'UE, dopo tale adesione **non esisterebbe uno strumento appropriato per affrontare e rimediare efficacemente alle violazioni** (comprese le violazioni dei diritti umani), anche negli Stati membri fondatori o negli Stati membri che hanno aderito all'UE prima ancora dello sviluppo dei **criteri di Copenaghen**.

Si tratta dei **criteri di adesione definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993**: tali criteri, tra l'altro, richiedono stabili istituzioni che garantiscano la **democrazia**, lo **Stato di diritto**, i **diritti umani** e il rispetto e la tutela delle minoranze; la capacità di assumere e di attuare efficacemente gli obblighi che comporta l'adesione all'UE.

Da più parti, si contesterebbe infine la **differente capacità negoziale** dell'Unione di inserire in sede di accordi commerciali o di collaborazione, clausole tese a fare rispettare ai Paesi terzi negozianti i diritti umani a seconda **della rispettiva forza politico-economica** (con il risultato di imporre tali clausole esclusivamente ai Paesi terzi meno rilevanti).

La Commissione europea ha rilevato negli scorsi anni molteplici episodi di mancato rispetto dei citati valori in più di uno Stato membro.

Vengono in considerazione, a titolo di esempio, alcuni provvedimenti normativi adottati in Ungheria che hanno destato rilevanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali, e per questo sottoposti anche all'esame del Consiglio d'Europa: le violazioni avrebbero riguardato in particolare la sfera relativa **all'indipendenza giudiziaria** e dell'autorità di protezione dei dati personali, alla **libertà e pluralismo dei media**, al divieto di **discriminazione sul lavoro**, **al rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze** (in particolare **ai diritti dei LGBT**), alla **libertà di religione o credo**.

Il
monitoraggio
della
Commissione

Sulla situazione in Ungheria si è più volte pronunciata l'Assemblea Plenaria del Parlamento europeo (*vedi infra*).

Ulteriori criticità sono state rilevate dalla Commissione europea per quanto riguarda episodi di **sgombero di insediamenti e di rimpatrio di popolazioni Rom** in Francia, nonché con riferimento a carenze evidenziate dal **sistema italiano di asilo**.

Da ultimo la Commissione europea ha posto sotto stretta osservazione una serie di **riforme adottate o in corso di esame in Polonia**, per le quali ha avviato la procedura di dialogo prevista dal Nuovo quadro per lo stato di diritto (*vedi infra*).

L'iniziativa dei Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, danese, finlandese.

In tale dibattito deve inserirsi la lettera inviata il 6 marzo 2013 al Presidente della Commissione europea con la quale i Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, **danese e finlandese** presentavano una iniziativa tesa a rafforzare i **meccanismi di salvaguardia della democrazia, dei valori fondamentali, e dello Stato di diritto**.

In particolare si prospettava l'introduzione di procedure attraverso le quali la Commissione o, su sua proposta o raccomandazione, il Consiglio potessero chiedere **in una fase precoce** allo Stato interessato di **porre rimedio ad eventuali violazioni**.

Tali procedure sarebbero fondate su **accordi bilaterali cogenti** tra la **Commissione e gli Stati membri**. Si prevedeva inoltre l'ipotesi di **sanzionare**, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la **sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati** all'UE.

L'iniziativa, discussa in sede di **Consiglio Affari generali**, ha riscosso l'apprezzamento da parte di numerosi Stati membri, alcuni dei quali (quelli italiano, francese e britannico) hanno in ogni caso manifestato l'invito a privilegiare la **migliore utilizzazione degli strumenti vigenti**, implicitamente riferendosi, tra l'altro, al citato **meccanismo ex articolo 7 TUE**.

Successivamente il dibattito si è sviluppato presso il Parlamento europeo, che in una [prima risoluzione](#) (3 luglio 2013) sulla situazione dei **diritti fondamentali in Ungheria** ha ripreso l'iniziativa dei Ministri citati, raccomandando alla Commissione europea di "creare una **strategia d'allerta** relativa all'articolo 2 del TUE".

In sintesi, il Parlamento europeo ha prefigurato:

La proposta di sospendere i fondi UE

Il seguito dato all'iniziativa dei Ministri

- l'istituzione di una "**Commissione detta di Copenaghen**" (ispirata ai **criteri citati di Copenaghen**), o di un **gruppo ad alto livello**, incaricati di valutare (ex articolo 70 del TFUE²) l'attuazione da parte degli Stati membri dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- il **potenziamento del mandato dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali**;
- il rafforzamento del dialogo tra Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri sulle misure da adottare in caso di criticità.

Si ricorda che la situazione dei diritti fondamentali in Ungheria è stata oggetto di successive risoluzioni del Parlamento europeo, approvate il [10 giugno](#) e il [16 dicembre 2015](#), e da ultimo il 17 maggio 2017(*vedi infra*).

Le iniziative UE per rafforzare il rispetto all'interno degli Stati membri dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali

Il nuovo quadro giuridico per lo Stato di diritto – L'iniziativa della Commissione europea

Nel marzo del 2014 la Commissione europea ha adottato la **comunicazione** "[Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto](#)" recante la proposta di istituire 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**³.

² Tale disposizione 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.

³ Sulla comunicazione, il 19 novembre 2014, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati hanno approvato un documento finale recante una valutazione sostanzialmente positiva.

La procedura riguarda **violazioni a carattere sistemico, che si traducano 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 sistemica 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.**

Il Parlamento europeo ha ripetutamente richiesto, con risoluzioni del 10 giugno e 16 dicembre 2016, alla Commissione europea di attivare la prima fase del quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto nei confronti dell'Ungheria.

Le fasi della
nuova
procedura

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 sovrintendono 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

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, a sua volta, 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.

I contenuti
dei primi
dialoghi

Il primo ciclo del dialogo è stato organizzato dalla **Presidenza lussemburghese** il 17 novembre 2015. Nella parte introduttiva del dialogo la Commissione ha presentato i risultati del suo convegno annuale sui diritti fondamentali "**Tolleranza e rispetto: prevenire e combattere l'odio antisemita e antislamico in Europa**" tenutosi il 1° e 2 ottobre 2015. Successivamente, gli Stati membri hanno condiviso esempi di migliori pratiche, nonché i problemi incontrati a livello nazionale relativamente al rispetto dello Stato di diritto. Infine, i rappresentanti degli Stati membri hanno discusso un documento informale della Presidenza sullo **Stato di diritto nell'era della digitalizzazione**.

Il secondo ciclo del dialogo si è svolto il 24 maggio 2016 sotto la **Presidenza olandese**. È stato preparato durante il seminario sui **valori fondamentali dell'UE, l'immigrazione e l'integrazione**, che ha avuto luogo il 2 febbraio 2016 a Strasburgo e ha riunito i rappresentanti degli Stati membri dell'UE, delle istituzioni dell'UE, dell'Agenzia dell'Unione

europea per i diritti fondamentali (FRA), del Consiglio d'Europa, della società civile e del mondo accademico. Il dialogo in sede di Consiglio è consistito in un dibattito tematico sul **collegamento tra l'integrazione dei migranti e i valori fondamentali dell'UE**. Gli Stati membri hanno presentato in tale occasione le loro migliori pratiche in materia di integrazione dei migranti.

Da ultimo, nel novembre 2016, il Consiglio affari generali ha effettuato una **valutazione complessiva** dei risultati dei dialoghi sullo Stato di diritto.

La Presidenza slovacca ha elaborato una sintesi dei risultati di tale valutazione, i cui elementi più significativi sono:

- la necessità di **proseguire e rafforzare il dialogo** mediante discussioni più frequenti e maggiormente orientate ai risultati, istituendo un processo più sistematico in termini di tempistica, che veda anche il coinvolgimento di **altre istituzioni dell'UE** o del **Consiglio d'Europa**;
- la previsione, da un lato, di un **dibattito generale** secondo le forme di un **dialogo interattivo tra Ministri**, dall'altro, dello svolgimento di **discussioni tematiche** incentrate su temi specifici e sfide concrete cui devono far fronte gli Stati membri;

Secondo fonti informali il prossimo ciclo di dialogo sullo Stato di diritto dovrebbe tenersi nell'autunno 2017 sotto la Presidenza estone. Nel 2019 dovrebbe, infine, essere prevista un'ulteriore sessione di valutazione del meccanismo.

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**".

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

La proposta del Parlamento europeo su un patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali

Il 25 ottobre 2016, l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha approvato a maggioranza assoluta una [risoluzione](#) di iniziativa del gruppo parlamentare ALDE (Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa) con la quale si 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").

Il Patto prenderebbe la forma di un **accordo interistituzionale** volto a stabilire le modalità di **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 una serie di raccomandazioni riportate nell'**allegato alla 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 vincolante⁴.

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:

Le fasi del nuovo ciclo

- 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;

⁴ Gli accordi istituzionali costituiscono atti atipici e, a differenza degli atti normativi delle Istituzioni legislative europee (regolamenti, direttive e decisioni), non hanno *in re ipsa* natura vincolante. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ne ammette tuttavia 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.

- **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 citati **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'eguaglianza 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.

Tale previsione recante l'attivazione di una sorta di dialogo diretto fra il Consiglio e Parlamenti nazionali allo stato non registra precedenti.

Inoltre, sulla base della relazione, la Commissione potrebbe decidere di avviare una **procedura di infrazione sistemica** 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.

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**.

Nella risoluzione il Parlamento europeo avanza altresì alcune **proposte di modifica dei Trattati** per rafforzare la tutela dei citati valori dell'UE.

Le proposte
di riforma
dei Trattati

Si tratta in particolare 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.

Da ultimo si segnala che sulla risoluzione del Parlamento europeo, il 26 gennaio 2017, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un [documento finale](#), recante una **valutazione favorevole** con le **seguenti osservazioni**:

1) è necessario che la Commissione europea dia **puntuale seguito** all'invito, rivolto dal Parlamento europeo, di presentare, **entro il mese di settembre 2017**, la proposta di un accordo interistituzionale volto ad istituire una procedura per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali rispettando in linea di principio le raccomandazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo;

2) per quanto riguarda le modalità di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel ciclo annuale DSD, occorre pervenire a **soluzioni equilibrate che ne valorizzino il ruolo** nella procedura prefigurata dal Parlamento europeo;

3) è necessario che la Commissione europea utilizzi pienamente e senza remore gli **strumenti che già ha a disposizione** in base alla **normativa vigente**, dimostrando in questo ambito un'attenzione almeno pari a quella che manifesta in presenza di violazioni puntuali di singole norme dell'ordinamento europeo, con il conseguente **avvio di procedure di infrazione**, ovvero in presenza di scostamenti anche limitati rispetto ai vincoli relativi alla finanza pubblica;

4) è necessario che la Commissione europea sia richiamata affinché non trascuri di considerare i profili che attengono al **rispetto dei diritti fondamentali** per quanto concerne gli **impegni gravanti sugli Stati membri in materia di migrazione e asilo**. In tal senso, gli atteggiamenti palesemente ostruzionistici finora tenuti da alcuni Stati membri nei confronti delle politiche dell'Unione in materia di asilo ispirate ai principi di solidarietà e corresponsabilità, che si sono peraltro tradotte in specifici obblighi giuridici, non soltanto dovrebbero determinare una ferma reazione delle Istituzioni europee in termini di **misure sanzionatorie potenziate**, ma dovrebbero altresì essere configurate quali fattispecie tipiche di **violazione dei principi previsti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali**, giustificando, di conseguenza, **l'attivazione dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea**, che contempla la sospensione degli Stati membri irrispettosi di tali principi dai diritti previsti dai Trattati (ivi compreso il diritto di voto in sede di Consiglio) ovvero **l'attivazione di procedure di infrazione**;

5) è opportuno rafforzare le **misure di carattere preventivo**, volte a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, avvalendosi di tutti gli elementi utili allo scopo di effettuare un **puntuale monitoraggio**,

valorizzando il contributo di conoscenza e analisi che possono fornire organismi specializzati, a cominciare dalle Agenzie europee operanti in queste materie;

6) allo stesso fine, si devono valutare tutte le proposte utili, sul piano sanzionatorio, compresa **l'introduzione di clausole di condizionalità** che subordinino **l'accesso degli Stati membri alle risorse del bilancio UE** al rispetto di tali valori, in altre parole sanzionando, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la **sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'UE**, come proposto nel 2013 da parte dei Ministri degli esteri tedesco, olandese, danese e finlandese all'allora Presidente della Commissione europea.

Risoluzione del PE sulla situazione dell'Ungheria

Il Parlamento europeo è tornato ad approfondire la questione degli strumenti di tutela dei citati valori UE approvando un'ulteriore [risoluzione](#) (approvata il 17 maggio 2017) sulla **situazione dei diritti fondamentali in Ungheria**, con la quale, tra l'altro, si rileva la sussistenza degli estremi per avviare la **procedura formale ex articolo 7** del Trattato sull'Unione europea per determinare se in uno Stato membro ci sia un evidente rischio di **grave violazione dei valori dell'UE**.

Nella risoluzione si considerano in particolare le leggi adottate in Ungheria recanti: l'inasprimento delle procedure nei settori della **gestione delle frontiere** e dell'**asilo**; modifiche alla **normativa sull'istruzione** superiore nazionale che avrebbero pregiudicato l'**indipendenza dell'Università dell'Europa centrale**.

Sotto osservazione del Parlamento europeo, per quanto riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali, anche la proposta di legge in materia di **trasparenza delle organizzazioni** che ricevono sostegno dall'estero (ONG).

Il Parlamento europeo si rammarica, tra l'altro, degli sviluppi in Ungheria che negli ultimi anni hanno portato a un grave deterioramento dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali per quanto riguarda, tra l'altro, la **libertà di espressione**, la **libertà accademica**, i **diritti umani dei migranti**, dei **richiedenti asilo** e dei **rifugiati**, la libertà di **riunione** e di **associazione**, le restrizioni e gli ostacoli alle attività delle **organizzazioni della società civile**, il diritto alla parità di trattamento, i diritti delle persone appartenenti a **minoranze**, compresi i **rom**, gli **ebrei** e le **persone LGBTI**, i diritti sociali, il funzionamento del sistema costituzionale, l'**indipendenza della magistratura** e delle altre istituzioni e molte accuse inquietanti di corruzione e conflitti di interesse che, nel loro insieme, potrebbero

La
valutazione
della
situazione in
Ungheria

costituire una **minaccia sistemica emergente allo Stato di diritto in questo Stato membro.**

In sintesi, nel dispositivo della risoluzione si chiede:

- l'**attivazione dell'articolo 7**, paragrafo 1 del TUE: a tal fine si incarica la commissione per le libertà civili (LIBE) di elaborare una **risoluzione formale** da votare in **Assemblea Plenaria**;
- che il Governo ungherese **abroghi le norme contro i richiedenti asilo, quelle in materia di istruzione superiore nazionale, e ritiri la proposta sulle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero**;
- che il Governo ungherese raggiunga un accordo con le autorità statunitensi, consentendo all'Università dell'Europa centrale di rimanere a Budapest come istituzione libera;
- che la Commissione europea controlli rigorosamente l'**utilizzo dei fondi UE da parte del governo ungherese**, in particolare in materia di asilo e migrazione, comunicazione pubblica, istruzione, inclusione sociale e sviluppo economico, in modo da garantire che qualsiasi progetto cofinanziato sia pienamente in linea con il diritto primario e secondario dell'UE.

Le richieste
del
Parlamento
europeo

Il Parlamento europeo si rammarica, infine del fatto che la Commissione non abbia risposto all'invito ripetuto del Parlamento di attivare il **quadro dell'UE per il rafforzamento dello Stato di diritto sulla situazione in Ungheria**, al fine di prevenire, attraverso il dialogo con lo Stato membro interessato, l'ulteriore aggravamento della minaccia sistemica emergente allo Stato di diritto.

Gli eurodeputati hanno infine ribadito la necessità di istituire un **meccanismo di salvaguardia** dei valori fondamentali dell'UE, come già sostenuto nella risoluzione del 25 ottobre 2016.