



Bruxelles, 14 novembre 2014
(OR. en)

15206/14

FREMP 198
JAI 846
COHOM 152
POLGEN 156

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio
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 principi fondanti che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni di tutti gli Stati membri dell'UE ed 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.
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'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

¹ Articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

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

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
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

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

⁴ Doc. 10168/13.

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 Doc. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

⁷ COM(2014) 158 final, pag. 5.

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
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.

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

⁹ Doc. 10296/14.

¹⁰ Doc. 11258/1/14

¹¹ Doc. 11258/1/14.

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. 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. PUNTI IN DISCUSSIONE

14. Alla luce di quanto precede, la presidenza italiana desidera proseguire le discussioni sul ruolo del Consiglio nel garantire il rispetto dello stato di diritto nel contesto dei trattati. Tale approccio dovrebbe lasciare impregiudicati i principi dell'attribuzione delle competenze, nonché il rispetto delle identità nazionali, insite nella struttura politica e costituzionale degli Stati membri, e dovrebbe essere portato avanti in base al principio di leale cooperazione.
15. Il Consiglio dovrebbe svolgere un ruolo centrale al fine di contribuire ad un'interpretazione univoca del rispetto dello stato di diritto in conformità dei trattati.
16. A tal fine, il Consiglio mira a incoraggiare la cultura del "rispetto dello stato di diritto" attraverso un dialogo costruttivo tra gli Stati membri. Ciò potrebbe essere fatto promuovendo il dialogo politico in seno al Consiglio, nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, parità di trattamento, su un approccio imparziale e basato su elementi concreti.

Il dialogo politico dovrebbe essere sviluppato in modo sinergico, tenendo conto degli attuali strumenti ed esperienze in questo settore.

¹² Doc. 11258/1/14.

A tal fine, la presidenza italiana invita i ministri a uno scambio di opinioni sui seguenti punti:

- a) Convengono i ministri sulle considerazioni che precedono (punti 14, 15 e 16)?
 - b) Come potrebbero essere garantiti i principi di cui al punto 16? In che modo tali principi possono essere resi efficaci nella pratica?
 - c) Quali fonti d'informazione potrebbero essere ritenute valide e affidabili?
 - d) Quali dovrebbero essere le modalità di questo dialogo (ad esempio, una volta all'anno, in sede di Consiglio "Affari generali" preparato dal Coreper)?
-