



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

*Il Commissione Consiliare Permanente
Affari europei e internazionali,
cooperazione tra i popoli*

Presidente Senato
della Repubblica

Presidente Camera
dei Deputati

Presidente Commissione Politiche
dell'Unione europea
Senato della Repubblica

Presidente Commissione Affari
Esteri e Comunitari
Camera dei Deputati

Ministro agli Affari Europei

Presidente Conferenza dei
Presidenti delle Assemblee
legislative delle Regioni e delle
Province autonome

Presidente Comitato
delle Regioni

Presidente CALRE

Presidente
Giunta regionale

Presidente
Consiglio regionale

e pc.

Dirigente
Area Coordinamento
Lavori Commissioni

Dirigente
Area Adempimenti derivanti
dall'appartenenza
all'Unione Europea

SEDE

Si attesta che la Il Commissione Consiliare permanente, nella seduta n. 8 del 16 ottobre 2018, ha approvato all'unanimità, (Alessandro Capriccioli, Silvia Blasi, Enrico Cavallari, Marietta Tidei, Sara Battisti) con osservazioni (Silvia Blasi, Enrico Cavallari), l'Atto

di indirizzo concernente: *"partecipazione del Consiglio regionale al dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri COM (2018) 324 final che si allega in copia.*

Il Presidente
Alessandro CAPRICCIOLI

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Class.1.8.2.4

Allegato A

Osservazioni della II Commissione consiliare permanente affari europei in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri COM (2018) 324 final. Dialogo politico.

Premesso che

la proposta di Regolamento di cui all'oggetto prende avvio dalla Comunicazione del Parlamento europeo e del Consiglio "sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri" adottata il 2 maggio 2018;

il Regolamento sulla tutela del bilancio fa parte del più ampio pacchetto di proposte riguardanti il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 dell'Unione Europea con i quali la Commissione intende delineare il prossimo sistema di bilancio per il periodo 2021 - 2027, al fine di finanziare le nuove priorità dell'Unione e i beni pubblici europei;

la proposta prefigura, in particolare, l'adozione di una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali siano riscontrate carenze generalizzate del principio dello Stato di diritto, che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione;

il Regolamento precisa le misure da adottare per affrontare situazioni di carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto delineando quali specifiche funzioni dello Stato potrebbero essere interessate, in particolare, quando ad essere danneggiati siano il corretto funzionamento delle autorità nazionali che eseguono il bilancio dell'Unione, di quelle responsabili per le indagini e per l'azione penale di repressione delle frodi a danno del bilancio dell'Unione e degli organi giurisdizionali cui compete il controllo di queste attività.

le misure stabilite che verrebbero adottate nei casi di carenza generalizzata dello Stato di diritto, comprendono, la sospensione dei pagamenti e degli impegni a valere sul bilancio UE, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli accordi esistenti e il divieto di assumere nuove obbligazioni con i destinatari.

nel determinare le misure da adottare la proposta prevede che siano proporzionali alla natura, alla gravità e alla portata della carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto rispetto agli effetti prodotti da tale carenza sui principi di sana gestione finanziaria e di protezione degli interessi finanziari dell'UE.

il Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della Legge n. 234 del 2012, può attivarsi autonomamente nell'ambito del cd. "dialogo politico" per trasmettere alle Camere osservazioni su progetti di atti normativi europei anche su profili non inerenti alla sussidiarietà, affinché queste possano tenerne conto nei pareri che trasmettono alle Istituzioni europee;

tutto ciò premesso

la II Commissione Consiliare formula per quanto di competenza osservazioni con i seguenti rilievi:

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

2018-05-22 10:40:37

dell'uomo (e dalle pronunce della Corte EDU), dai Trattati istitutivi dell'UE e dalla Carta europea dei diritti fondamentali, dalla legislazione europea e dalle pronunce della Corte di giustizia dell'UE.

L'articolo 49 del TUE subordina l'adesione all'UE al rispetto dello Stato di diritto. Inoltre, lo Stato di diritto (preminenza del diritto) costituisce, accanto alla democrazia e ai diritti dell'uomo, uno dei tre pilastri del Consiglio d'Europa, sancito nel preambolo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) include lo Stato di diritto 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.

L'articolo 6, paragrafo 1 del medesimo Trattato stabilisce che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta europea dei diritti fondamentali, la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (cosiddetto diritto primario dell'Unione).

L'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea disciplina una procedura diretta prima a censurare e successivamente a sanzionare, con la sospensione di alcuni diritti, ivi incluso quello di voto, lo Stato membro che ponga in essere una violazione grave dei valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE, ivi compreso lo Stato di diritto.

Il campo di applicazione del summenzionato articolo non è limitato ai settori disciplinati dal diritto dell'Unione, bensì dà all'UE il potere di intervenire per tutelare lo Stato di diritto anche nei settori concernenti l'azione autonoma degli Stati membri¹

Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, rispettando i valori della democrazia e i diritti fondamentali, sotto il controllo di un organo giurisdizionale indipendente e imparziale. Esso esige, in particolare, il rispetto dei principi di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere giurisdizionali, accesso alla giustizia davanti a un giudice indipendente e imparziale, rispetto dei diritti dell'uomo, non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge.

La Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno entrambe confermato che tali principi non sono meri requisiti procedurali formali, bensì il mezzo per garantire il rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo. Pertanto, lo Stato di diritto è un principio costituzionale con componenti sia formali sia sostanziali² Di tal ché ne consegue che il concetto di Stato di diritto proprio dell'Unione, oltre ad includere alcuni principi procedurali/formali e sostanziali, si contraddistingue per l'accento posto sui diritti fondamentali, carattere che ne connota l'autonomia rispetto alle nozioni di Stato di diritto proprie degli Stati membri della stessa.

All'interno dell'UE lo Stato di diritto ha particolare rilevanza. Non soltanto il suo rispetto è condizione *sine qua non* per la tutela di tutti i valori fondamentali enunciati all'articolo 2 del TUE, ma esso costituisce anche il presupposto per la difesa di tutti i diritti e per il rispetto degli obblighi

¹ Come spiegato dalla Commissione nella sua comunicazione sull'articolo 7 del TUE, questo si giustifica col fatto che "qualora in uno Stato membro le violazioni dei valori fondamentali raggiungano infatti la gravità di cui all'articolo 7 TUE, rischiano di pregiudicare gli stessi fondamenti dell'Unione e della fiducia tra i suoi Stati membri, a prescindere dal settore nel quale le violazioni intervengono" (Comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003: Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione, COM(2003) 606 def.)

² La Corte di giustizia non fa riferimento allo Stato di diritto in quanto mero requisito formale e procedurale, bensì ne evidenzia il valore sostanziale specificando che "Unione di diritto" implica che le istituzioni UE sono soggette al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti non solo rispetto al trattato ma anche rispetto "ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali" (cfr. ex pluribus, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Raccolta 2002, pag. I-06677, punti 38 e 39; cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, Raccolta 2008, pag. I-06351, punto 316). Lo ha confermato anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale conferisce natura sostanziale allo Stato di diritto stabilendo che si tratta di un concetto intrinseco a tutti gli articoli della CEDU (cfr. causa Stafford/United Kingdom, 28 maggio 2001, punto 63).

che derivano dai trattati e dal diritto internazionale. La fiducia di tutti i cittadini dell'Unione e delle autorità nazionali nel funzionamento dello Stato di diritto è particolarmente cruciale per l'ulteriore sviluppo dell'UE come "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne"³.

Questa fiducia verrà costruita e confermata soltanto se lo Stato di diritto verrà rispettato in tutti gli Stati membri.

Come osservato dalla Commissione⁴, il rispetto di questo insieme di principi, e quindi dello Stato di diritto, costituisce esso stesso un prerequisito per la garanzia dei valori comuni dell'Unione ai sensi dell'art. 2 TUE. Ed ancora, e più ampiamente, è un prerequisito per il rispetto dei diritti e degli obblighi derivanti dai Trattati e dal diritto internazionale, perché condizione per l'esistenza e il consolidarsi di un sentimento di fiducia reciproca tra i cittadini, le imprese e le autorità nazionali dei vari Stati membri, ovvero tra tutti i soggetti del diritto dell'Unione⁵.

Dunque, nella raccomandazione della Commissione il principio di fiducia reciproca sembra assumere valore generale come principio fondante l'intero ordinamento giuridico dell'Unione, non limitato cioè a specifiche aree di azione dell'Unione⁶.

A questo proposito non si può prescindere dal richiamare il recente parere della Corte di giustizia relativo alla progettata adesione dell'Unione alla CEDU⁷. Il parere rappresenta un punto cardinale della giurisprudenza europea, costituendo forse il momento più avanzato nella definizione delle caratteristiche dell'attuale ordinamento giuridico dell'Unione europea con particolare riferimento al complesso sistema dei principi e dei diritti fondamentali e alla funzione della Carta dei diritti fondamentali la quale costituisce il parametro della legittimità dell'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri nel momento dell'attuazione del diritto dell'Unione.

Nel suo parere, la Corte, ribadendo in maniera sistematica le specificità e le caratteristiche del diritto dell'Unione, ha sottolineato come tali caratteristiche "*hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri*", i quali sono impegnati in un "*processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa*".

L'ordinamento giuridico che ne risulta si fonda su quella che la Corte definisce "la premessa fondamentale" per cui ciascuno Stato membro condivide e riconosce reciprocamente con tutti gli altri

Stati membri quei valori comuni enunciati nell'art. 2 TUE e i diritti fondamentali sanciti nella Carta. "*Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua.*"

In questo contesto, continua la Corte, "*il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo*". Con la conseguenza che, quando attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri⁸.

³ Articolo 3, paragrafo 2, del TUE e articolo 67 del TFUE.

⁴ Raccomandazione sullo stato di diritto in Polonia

⁵ Già nella sentenza van Gend & Loos (5 febbraio 1963, causa 26/62, p. 22 s.) la Corte di giustizia aveva affermato che la Comunità economica europea costituiva «un ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

⁶ Già nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, relativa al "Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" – Com(2014) 158, aveva evidenziato che "la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE e i rispettivi sistemi giuridici è il fondamento dell'Unione e in questo ambito riveste un ruolo essenziale il modo in cui lo Stato di diritto è attuato a livello nazionale"

⁷ Parere 18 dicembre 2014, 2/13

⁸ Nella più recente sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, Aranyosi e Căldăraru

Inevitabilmente, questa presunzione si fonda sull'effettivo rispetto dei valori sanciti nell'art. 2 TUE, e quindi in primo luogo dello Stato di diritto, e più in generale della Carta dei diritti fondamentali da parte di ciascuno Stato membro, senza il quale rispetto l'intero sistema è destinato a crollare.

È chiaro, infatti, che in un ordinamento giuridico così integrato il venire meno della fiducia reciproca avrebbe infatti l'inevitabile effetto di alterare per ciò stesso i meccanismi di funzionamento dell'Unione e di determinare quindi una rottura della sua costituzione sostanziale con l'effetto finale di scardinarne le fondamenta.

Riguardo alle misure delineate nel Regolamento in esame appare opportuno osservare di come esse non siano idonee per rimediare efficacemente alle situazioni di carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto nei paesi membri, in quanto il campo d'azione è limitato alla sola tutela degli interessi finanziari dell'Unione, lasciando impregiudicata la possibilità di sanzionare eventuali gravi scostamenti dagli altri principi fondamentali di cui all'art. 2 TUE, (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze) e soprattutto dagli obblighi di leale collaborazione e solidarietà tra Stati membri (in particolare in tema di migrazione), minando i valori fondanti il principio di reciproca fiducia.

Il Governo nella relazione trasmessa al Parlamento ex articolo 6 della legge n. 234 del 2012 in data 29 maggio 2018, ha evidenziato che le misure proposte sono uno strumento di carattere eminentemente finanziario e che la questione di fatto viene spostata dal piano politico a quello tecnico. Secondo la relazione il rischio è che le misure delineate nella proposta "prendano in considerazione fattori che non segnalano scostamenti importanti dai principi dello Stato di diritto, ma inefficienze di ordine amministrativo-gestionale, rispetto alle quali la sanzione del congelamento dei finanziamenti europei potrebbe risultare sproporzionata".

Con specifico riguardo allo Stato di diritto, va posto in evidenza come la costituzione dell'Unione abbia dato avvio ad un processo di integrazione che, pur collegato alla realizzazione degli originali obiettivi economici, va ben oltre il mero progetto di salvaguardia dei principi di bilancio dell'Unione.

In particolare, la previsione della creazione di uno "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", introdotta con il Trattato di Amsterdam e assurta tra gli obiettivi dell'Unione con il Trattato di Lisbona, implica l'azione delle Istituzioni dell'Unione in settori direttamente riguardanti anche gli individui.

Il Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) definisce i caratteri di tale spazio che, fatte salve alcune rilevanti eccezioni, risulta tendenzialmente "comunitarizzato". Esso include quattro diversi tipi di integrazione tra gli Stati membri riguardanti le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione; la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e la cooperazione di polizia.

Segnatamente la realizzazione di un'integrazione di questo tipo rende chiaramente imprescindibile l'impegno degli Stati membri ad assicurare, non soltanto la corretta e puntuale applicazione del diritto dell'Unione, ma, preliminarmente ad essa, il riconoscimento e l'osservanza dei valori posti a fondamento dell'Unione.

Di guisa, il rispetto dello Stato di diritto assume quella connotazione così rilevante da dover spingere la Commissione ad agire nell'intento di sviluppare strumenti idonei per verificarne e assicurarne il rispetto permanente da parte degli Stati membri.

Il rispetto dello Stato di diritto, nell'accezione così intesa, appare in evidente e stretta correlazione con la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quale è indispensabile un atteggiamento di mutuo riconoscimento e fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione.

A tal fine, tuttavia, è necessario che venga assicurata una presunzione del rispetto effettivo di tutti i principi inclusi nello Stato di diritto.

In conclusione si ritiene che la proposta di Regolamento COM(2018) 324 final debba essere ritirata in quanto sarebbe opportuno proporre un nuovo e più ampio Regolamento che, non limitandosi alla tutela dei soli interessi finanziari dell'Unione, sia a garanzia del rispetto e della tutela degli altri principi fondamentali di cui all'articolo 2 TUE (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze), degli obblighi di leale collaborazione e solidarietà tra Stati membri.

Nel merito, la proposta dovrebbe contenere un meccanismo sanzionatorio progressivo connesso alla tutela, nei casi di carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto, dei valori fondamentali enunciati all'articolo 2 del TUE, quale presupposto per la difesa di tutti i diritti e gli obblighi che derivano dai trattati e dal diritto internazionale a garanzia della fiducia di tutti i cittadini dell'Unione.

Delle considerazioni sopra riportate si chiede alle Camere di tenerne conto nei pareri che trasmettono alle Istituzioni europee.



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.