

di Paola Boffo

di Paola Boffo - La Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 che invita il Consiglio a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione si fonda sull'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, che recita: "Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, 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 procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi".

Inoltre, "2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può *constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente* da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, 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*. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche". Quello che si addebita all'Ungheria veniva riportato, tra l'altro, nella Risoluzione del Parlamento del 17 maggio 2017, che "2. si rammarica 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 costituire *una minaccia sistemica emergente allo Stato di diritto in questo Stato membro*; reputa che la situazione dell'Ungheria rappresenti un banco di prova per quanto concerne la capacità e la volontà dell'UE di rispondere alle minacce e alle violazioni dei propri valori fondanti ad opera di uno Stato membro; rileva con preoccupazione che gli sviluppi in alcuni altri Stati membri inviano segnali preoccupanti di violazioni dello Stato di diritto analoghe a quelle osservate in Ungheria;"... "4. esprime preoccupazione per le ultime dichiarazioni e iniziative del governo ungherese, in particolare per quanto riguarda la continuazione della campagna di consultazione "Fermate Bruxelles" e le misure investigative destinate ai dipendenti stranieri dell'Università dell'Europa centrale, nonché per le dichiarazioni dei leader del partito al potere che si oppongono a qualsiasi modifica legislativa che tenga conto delle raccomandazioni formulate dalle istituzioni dell'Unione e dalle organizzazioni internazionali; deplora che tali segnali non dimostrino un chiaro

impegno, da parte delle autorità ungheresi, di assicurare la totale conformità delle loro azioni con il diritto primario e secondario dell'Unione;".

Infine "invita la Commissione a *monitorare attentamente l'utilizzo dei fondi dell'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"

Lo stesso Parlamento il 25 ottobre 2016 aveva raccomandato alla Commissione la creazione di "un meccanismo globale dell'Unione per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali che comprenda tutti i soggetti interessati e chiede, pertanto, alla Commissione 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") sotto forma di un accordo interistituzionale che stabilisca le modalità atte a facilitare la 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 le raccomandazioni dettagliate figuranti nell'allegato e compresa la possibilità di aderire al Patto DSD per tutte le istituzioni e gli organismi dell'Unione che lo desiderano;".

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 esecutivo, separazione dei poteri e tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti.

Il ricorso alla procedura prevista dall'articolo 7 si è rilevato finora complesso, sia per la gravità delle sanzioni previste, che possono arrivare alla sospensione del diritto di voto al Consiglio, sia per la difficoltà di raggiungere le maggioranze richieste.

Progressivamente sono stati stabiliti nuovi strumenti, come il "Meccanismo per lo stato di diritto, istituito nel marzo 2014 dalla Commissione, mentre il Consiglio ha avviato dal dicembre 2014 un dialogo volto a promuovere e a salvaguardare lo Stato di diritto da tenersi annualmente in sede Consiglio Affari Generali. Nel contempo, però, sono crescenti i segnali di deterioramento della situazione in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale, prima in Ungheria, poi in Polonia. In questo contesto si è cominciato a lavorare sull'ipotesi di sospendere i finanziamenti erogati dal bilancio UE nei confronti di quei Paesi che si rendano responsabili di gravi violazioni dei principi dello stato di diritto.

La Commissione ha dunque proposto, il 2 maggio 2018, nel contesto del pacchetto legislativo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, una 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*. Tale proposta, che pare far seguito alle Raccomandazioni del Parlamento soltanto con riferimento all'utilizzo dei fondi dell'UE, sottolinea la necessità di attribuire all'Unione europea la facoltà di adottare opportune misure per rafforzare la protezione del bilancio dell'UE. Secondo la Commissione gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria (i cui principi sono sanciti all'articolo 317 del TFUE) solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se le violazioni sono effettivamente perseguite dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e se le decisioni delle autorità pubbliche sono soggette a un effettivo

controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Le eventuali misure che si prenderanno nell'ambito di questa nuova procedura (tra cui tra cui la *sospensione e la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli impegni esistenti o il divieto di concludere nuovi impegni con categorie specifiche di destinatari*) dovranno essere proporzionate alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze generalizzate riguardanti lo stato di diritto, *senza pregiudicare gli obblighi degli Stati membri interessati nei confronti dei beneficiari*.

La decisione che stabilisce se una carenza generalizzata riguardante lo stato di diritto rischia di ledere gli interessi finanziari dell'UE sarà proposta dalla Commissione e *adottata dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata inversa*. Si parla di maggioranza qualificata inversa quando la decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che questo decida, a maggioranza qualificata, di respingere la proposta della Commissione entro un mese dalla sua adozione da parte della Commissione. Il Parlamento europeo dovrebbe essere pienamente coinvolto in tutte le fasi.

Lo Stato membro interessato avrà la possibilità di presentare le proprie considerazioni prima che venga adottata qualsiasi decisione.

Tale meccanismo, se venisse approvato dal Consiglio al momento dell'adozione del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, permetterebbe alla Commissione europea di sospendere o addirittura di annullare i pagamenti previsti dai Fondi europei agli Stati membri che non applicassero la regola dello Stato di diritto (salvo decisione contraria del Consiglio presa a maggioranza qualificata). Questa iniziativa, quindi, permetterebbe di superare la regola dell'unanimità necessaria per sanzionare la Polonia o l'Ungheria e penalizzerebbe finanziariamente gli Stati che volessero continuare a violare i valori fondamentali dell'Unione.

La Corte dei Conti europea, in seno alla procedura di co-decisione ordinaria prevista per l'adozione della norma, con un parere del 31 luglio 2018, si è espressa a proposito della proposta della Commissione, sollevando alcune perplessità.

La Corte, ricordando le maggioranze necessarie previste dall'articolo 7 del TUE, mette in rilievo che nel meccanismo individuato dal progetto di regolamento, invece, la proposta della Commissione si considera accettata a meno che non sia respinta o modificata dal Consiglio. Per bloccare la proposta della Commissione sarebbe necessaria una maggioranza qualificata del Consiglio entro un mese («voto a maggioranza qualificata inversa»). Il Parlamento europeo sarebbe soltanto informato di eventuali misure proposte o adottate.

La Corte sottolinea, tuttavia, che il Parlamento aveva avvertito che «i beneficiari finali del bilancio dell'Unione non possono in alcun modo subire le conseguenze di violazioni delle norme di cui non sono responsabili» e che si è dichiarato «convinto che il bilancio dell'Unione non sia lo strumento idoneo per affrontare il mancato rispetto dell'articolo 2 TUE e che le eventuali conseguenze finanziarie dovrebbero essere subite dagli Stati membri indipendentemente dall'esecuzione del bilancio». Evidenzia, inoltre, che la proposta conferisce alla Commissione maggiore potere discrezionale nelle attività volte a contrastare l'eventuale violazione di uno dei valori fondamentali sanciti dall'articolo 2 del TUE.

Pertanto, la Corte avanza alcune raccomandazioni, fra cui:

- che gli organi legislativi stabiliscano criteri chiari e precisi per definire cosa costituisca una carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto, che mette a rischio la sana gestione finanziaria,

e per stabilire la portata delle misure nel regolamento proposto o in eventuali norme attuative;

- che gli organi legislativi richiedano alla Commissione di valutare nel dettaglio, nella proposta al Consiglio, come saranno tutelati gli interessi legittimi dei beneficiari finali. Per tutte le misure di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della proposta (come la riduzione degli impegni o la sospensione degli impegni o dei pagamenti), i diritti dei beneficiari finali dovrebbero essere salvaguardati;
- che la Commissione valuti, prima di decidere in merito alle opportune misure da proporre, le possibili implicazioni di una riduzione dei finanziamenti UE per il bilancio dello Stato membro interessato, tenendo debitamente conto dei principi di proporzionalità e non discriminazione. Nei casi in cui si facesse ricorso a fondi nazionali per sostituire i fondi UE che sono stati sospesi o ridotti, tali fondi dovrebbero necessariamente provenire dal bilancio nazionale dello Stato membro interessato, con implicazioni per il bilancio dello Stato membro, in particolare nel caso di sospensioni e riduzioni su vasta scala.

Il bilancio europeo rappresenta da sempre uno strumento di solidarietà: i Paesi più ricchi concorrono al finanziamento di politiche che avvantaggiano prevalentemente le economie più deboli, nell'assunto che sia interesse comune garantire una crescita equilibrata e la graduale convergenza economica e sociale di tutti i territori europei.

Tuttavia, l'Esecutivo europeo sposta la questione della salvaguardia dello stato di diritto dal piano politico a quello tecnico, proponendo uno strumento eminentemente finanziario, restringendo l'azione alla sola tutela degli interessi finanziari dell'UE, lasciando impregiudicata la possibilità di sanzionare eventuali gravi scostamenti dagli altri principi fondamentali di cui all'art. 2 del TUE (*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. 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*) e degli obblighi di leale collaborazione e solidarietà fra gli Stati membri. In teoria la creazione di un legame tra fondi del bilancio europeo e i principi dello stato di diritto contribuisce a rafforzare un piano valoriale comune. Nella pratica, considerata la tempistica che la Commissione si propone per l'approvazione della proposta, in seno al pacchetto per il futuro Quadro Finanziario, ovvero prima delle elezioni per il Parlamento Europeo del maggio 2019, o, considerata la complessità del negoziato, al più tardi entro il dicembre 2020, quando finisce l'attuale periodo di programmazione, il nuovo regolamento potrebbe risultare indigesto anche per l'Italia, visto lo scivolamento graduale e spaventoso verso l'abbraccio dei valori, delle politiche e delle pratiche dei Paesi del gruppo di Visegrad.