

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «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 — 2018/0136 (COD)]

(2019/C 62/28)

Relatore: **Jukka AHTELA**

Consultazione	Commissione europea, 18/06/2018
Base giuridica	Articolo 304 del TFUE
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	26/09/2018
Adozione in sessione plenaria	18/10/2018
Sessione plenaria n.	538
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	156/2/7

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento della Commissione volta a creare un nuovo strumento che permetterebbe l'adozione di misure correttive, di natura economica, per gli Stati membri che commettono gravi e persistenti violazioni dei valori sanciti all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE). Il CESE, osservando che la Commissione già dispone di poteri correttivi simili tesi a incoraggiare il rispetto delle norme per una sana governance economica ⁽¹⁾, guarda con favore alla proposta in esame volta a fare in modo che lo Stato di diritto sia salvaguardato da misure correttive. A questo proposito, il CESE accoglie con favore il fatto che gli atti di esecuzione proposti dalla Commissione ai sensi del regolamento in esame verranno adottati dal Consiglio con votazione a maggioranza qualificata inversa.

1.2. Il CESE sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto per i cittadini, nonché per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione e gli investimenti. Raccomanda tuttavia di modificare la proposta per includere una nozione di Stato di diritto più ampia, che comprenda la protezione dei diritti fondamentali e garantisca la tutela della democrazia pluralista. Lo Stato di diritto è soltanto uno dei valori su cui l'UE è fondata, come stabilito all'articolo 2 del TUE. Lo Stato di diritto, i diritti fondamentali e la democrazia formano un rapporto triangolare e sono interdipendenti e indissociabili. Solo garantendo congiuntamente questi tre valori è possibile prevenire l'abuso del potere statale.

1.3. Il CESE conviene che soltanto con l'esistenza reale di uno Stato di diritto i cittadini possono avere fiducia che la spesa dell'UE negli Stati membri sia sufficientemente tutelata. Il CESE accoglie con favore il fatto che la proposta rafforzerà ulteriormente la protezione degli interessi finanziari dell'UE. Il CESE ribadisce tuttavia che il meccanismo proposto dalla Commissione dovrebbe essere attivato automaticamente qualora una carenza generalizzata relativa allo Stato di diritto rischi di compromettere gli interessi finanziari dell'UE.

1.4. Il CESE è inoltre dell'avviso che l'obiettivo principale della proposta debba essere la tutela dei diritti, di cui all'articolo 2 del TUE, attraverso la protezione delle finanze dell'UE. Di conseguenza, il CESE raccomanda di modificare la proposta per consentire alla Commissione di proporre un atto di esecuzione del regolamento nei casi in cui esista una minaccia seria, persistente e sistemica per lo Stato di diritto, i diritti fondamentali o le norme che garantiscono una democrazia pluralista, in quanto tali minacce — per loro stessa natura — possono rappresentare direttamente un rischio per gli interessi finanziari dell'UE.

⁽¹⁾ GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320, articolo 23.

1.5. Il CESE incoraggia la Commissione a sviluppare ulteriormente, come misura preventiva, i canali di dibattito politico negli Stati membri sui valori di cui all'articolo 2 del TUE. Il CESE esorta pertanto la Commissione a proporre la creazione di un sistema per il monitoraggio costante e indipendente dell'attuazione di questi valori negli Stati membri, sulla falsariga di quanto proposto in precedenza dal CESE stesso e dal Parlamento europeo.

1.6. Il CESE raccomanda di essere inserito nell'elenco degli organi che la Commissione terrà informati in merito alle misure proposte o adottate sulla base della normativa in esame, e di essere specificamente indicato come una delle fonti d'informazione pertinenti ai fini della determinazione, da parte della Commissione, dell'esistenza di una grave carenza in rapporto allo Stato di diritto. Questo consentirebbe al CESE di dare un contributo significativo ed efficace per la protezione dei valori dell'articolo 2, nonché di assicurare che la voce della società civile organizzata sia ascoltata.

2. Introduzione e sintesi della proposta

2.1. La proposta della Commissione in esame è stata concepita per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri. La Commissione giustifica la sua proposta richiamandosi alla necessità di proteggere le finanze dell'Unione imponendo agli Stati membri di mantenere salvaguardie sufficientemente solide per quanto concerne le modalità di gestione e spesa dei fondi dell'UE. Gli Stati membri sono già tenuti a dimostrare di aver introdotto adeguate salvaguardie sul piano istituzionale e procedurale volte ad assicurare che i fondi dell'UE siano spesi in modo efficiente e nel rispetto della legge. Il corretto funzionamento di questi meccanismi nazionali di verifica non può, tuttavia, essere garantito senza un controllo, sotto forma di una magistratura, di una procura e di organi investigativi indipendenti preposti ad occuparsi dei casi di frode e corruzione.

2.2. La proposta della Commissione consentirebbe la sospensione o la rettifica dei pagamenti, il divieto di nuovi impegni giuridici, una riduzione degli impegni o l'interruzione dei termini di pagamento in risposta all'individuazione di una carenza generalizzata in rapporto allo Stato di diritto. Queste disposizioni verranno applicate a tutti i fondi dell'UE. La Commissione può rilevare l'insorgere di una carenza generalizzata in materia di Stato di diritto quando: l'indipendenza della magistratura è messa in pericolo; alle autorità pubbliche non viene impedito di attuare un comportamento arbitrario o illegittimo, oppure tale comportamento non viene corretto o sanzionato; viene rifiutata l'assegnazione di risorse alle autorità pubbliche, con la conseguenza di comprometterne il funzionamento; non vengono adottate misure per evitare i conflitti di interesse tra le autorità pubbliche; lo Stato limita la disponibilità e l'efficacia delle vie di ricorso.

2.3. Nei termini della proposta, le suddette carenze farebbero attivare misure correttive qualora rischiassero di compromettere la sana gestione finanziaria o la protezione degli interessi finanziari dell'Unione arrecando pregiudizio a: le autorità nazionali incaricate dell'attuazione del bilancio dell'UE; le indagini o le azioni penali sui casi di frode e corruzione; il controllo giurisdizionale effettivo delle autorità nazionali; la prevenzione della frode e della corruzione, e l'irrogazione di sanzioni efficaci e dissuasive; il recupero dei fondi indebitamente versati; la cooperazione con l'OLAF e la Procura europea in rapporto alle indagini e alle azioni penali.

3. Osservazioni generali

3.1. L'UE è fondata sui valori che sono comuni ai suoi Stati membri, tra cui lo Stato di diritto, così come stabilito all'articolo 2 del TUE. Il rispetto dello Stato di diritto garantisce anche la certezza del diritto e la parità di condizioni per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti e la concorrenza leale in tutto il mercato interno, a vantaggio dei consumatori e dei cittadini. Si tratta di un presupposto essenziale per la fiducia reciproca, che è necessaria per il corretto funzionamento dell'UE. L'inosservanza dello Stato di diritto ostacola uno sviluppo economico e sociale equilibrato in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, sviluppo che costituisce il motore che consente all'UE e ai governi degli Stati membri di perseguire l'obiettivo generale dell'Unione di «promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli», come stabilito all'articolo 3 del TUE.

3.2. Il CESE si rammarica che i Trattati dell'UE non stabiliscano espressamente che gli Stati membri devono soddisfare i criteri di Copenaghen anche dopo l'adesione all'UE⁽²⁾. Il CESE osserva che le istituzioni dell'UE non dispongono di strumenti sufficientemente solidi e ben commisurati per proteggere lo Stato di diritto, i diritti fondamentali e una democrazia pluralista contro i pericoli attualmente rilevati negli Stati membri.

3.3. Il rispetto dello Stato di diritto ha una relazione d'interdipendenza con le garanzie che proteggono una democrazia pluralista e i diritti fondamentali, oltre a essere indissociabile da esse. Lo Stato di diritto garantisce che i governi rispettino le norme in materia di diritti fondamentali, e una democrazia pluralista assicura che i governi perseguano politiche volte a favorire il benessere dei loro cittadini. Il rispetto dello Stato di diritto non garantisce di per sé che la legge rispetti i diritti

(²) Questi criteri sono stati stabiliti nella riunione del Consiglio europeo tenutasi a Copenaghen nel 1993.

fondamentali, né che tale legge sia adottata al termine di un processo inclusivo e legittimo basato su un dibattito pubblico informato, pluralista ed equilibrato che preveda la partecipazione dei cittadini. Per evitare che la legge si riduca a un guscio vuoto, è necessario rispettare anche i diritti fondamentali e le norme alla base di una democrazia pluralista, oltre allo Stato di diritto.

3.4. La Commissione definisce il regolamento proposto come uno strumento per proteggere il bilancio dell'UE e, al tempo stesso, tutelare lo Stato di diritto. Il CESE conviene che soltanto con l'esistenza reale dello Stato di diritto i cittadini possono avere fiducia che la spesa dell'UE negli Stati membri sia sufficientemente tutelata. Il CESE, tuttavia, interpreta la proposta più come un potenziale strumento di difesa di tutti i valori dell'articolo 2 attraverso la leva del bilancio dell'UE.

3.5. Il CESE sottolinea l'importanza di dimostrare ai cittadini europei che la gestione dei fondi dell'UE è esente da atti di corruzione e conforme al diritto dell'Unione. È altrettanto importante che l'UE protegga i valori su cui è fondata, che sono stati sanciti nell'interesse dei suoi cittadini. La Commissione dovrebbe avere il potere di intervenire, ai sensi del regolamento in esame, ogniqualvolta i valori dell'articolo 2 siano minacciati in modo serio, sistemico e persistente, in quanto tale minaccia — per sua stessa natura — può rappresentare direttamente un rischio per le finanze dell'UE.

3.6. Come è stato osservato nelle recenti risoluzioni del Parlamento europeo e nelle dichiarazioni della Commissione europea e della presidenza del Consiglio, nell'UE sono sempre più minacciati lo Stato di diritto, i diritti fondamentali e le norme alla base di una democrazia pluralista. Sebbene le sfide principali siano legate alla situazione prevalente in taluni Stati membri, l'autoritarismo populista, che osteggia i valori fondanti dell'UE e spesso si oppone alla stessa Unione, continua a rafforzarsi in tutti gli Stati membri.

3.7. Il CESE rileva che gli strumenti di cui le istituzioni dell'UE dispongono attualmente per proteggere i valori dell'articolo 2 presentano delle lacune. Le procedure d'infrazione tendono a limitare eccessivamente la loro attenzione a questioni di tecnica giuridica per essere in grado di prevenire o correggere attacchi concertati allo Stato di diritto. Anche se l'articolo 7 del TUE permette al Consiglio di contrastare, in maniera generale, le misure volte a pregiudicare lo Stato di diritto, si è rivelato estremamente difficile mobilitare la volontà politica sufficiente ad attivare questa procedura.

3.8. Per quanto concerne il quadro di riferimento per lo Stato di diritto, anche se è più facile da attivare dell'articolo 7, è una procedura non vincolante, la cui efficacia è discutibile se impiegata con governi restii a collaborare in buona fede con la Commissione. Inoltre, il quorum richiesto per attivare il quadro di riferimento per lo Stato di diritto e l'articolo 7 è talmente alto che, quando tali strumenti saranno infine utilizzati, le carenze nell'attuazione dei valori dell'articolo 2 saranno diventate estremamente serie e, quindi, più difficili da risolvere.

3.9. Tenuto conto delle crescenti sfide e della mancanza di strumenti adeguati ed efficaci, il CESE invita la Commissione europea a proseguire con maggiore urgenza il dibattito politico sui modi in cui l'UE può meglio proteggere i valori dell'articolo 2 e sviluppare ulteriori strumenti per la tutela dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e delle garanzie alla base del pluralismo democratico.

3.10. Il CESE ricorda il proprio parere sul tema *Un meccanismo europeo di controllo dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali*, che sostiene la creazione di un meccanismo a livello dell'UE volto a vigilare sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali tramite un monitoraggio indipendente e un dialogo costante tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE ⁽³⁾.

3.11. Il CESE ribadisce la propria posizione secondo cui la creazione di tale meccanismo di prevenzione, secondo quanto proposto dal Parlamento europeo, completerebbe gli strumenti dell'UE esistenti a protezione dei valori dell'articolo 2 ⁽⁴⁾. La creazione di un meccanismo di prevenzione consentirebbe di identificare le lacune nell'attuazione di questi valori che emergono a livello nazionale e permetterebbe di risolvere tali lacune in una fase precoce.

3.12. Quale ulteriore misura, il CESE propone di istituire a livello europeo una piattaforma della società civile o un forum annuale che preveda la partecipazione del CESE, in primo luogo per consentire ai responsabili decisionali dell'UE di ricevere direttamente dalle organizzazioni di base un allarme preventivo sulle sfide emergenti in rapporto ai valori dell'articolo 2 del TUE, e in secondo luogo per agevolare l'apprendimento reciproco e la collaborazione transnazionale tra le organizzazioni della società civile che operano soprattutto a livello nazionale.

⁽³⁾ GU C 34 del 2.2.2017, pag. 8.

⁽⁴⁾ 2015/2254(INL).

3.13. È importante che l'UE prenda in considerazione in che modo sostenere le organizzazioni della società civile e i mezzi d'informazione che monitorano e segnalano le sfide emergenti in rapporto all'articolo 2. Secondo il CESE, uno strumento di finanziamento a sostegno delle organizzazioni della società civile che promuovono i valori dell'articolo 2 negli Stati membri rappresenterebbe un importante complemento alla proposta in esame, rafforzando il sostegno dei cittadini a questi valori. A questo proposito, il CESE rimanda al proprio parere sulle proposte relative a un nuovo Fondo per la giustizia, i diritti e i valori⁽⁵⁾ e invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad aumentare in modo sostanziale le risorse per questo fondo stabilite nella decisione sul quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il CESE ritiene che la disponibilità di un effettivo controllo giurisdizionale da parte di tribunali indipendenti delle azioni e omissioni delle autorità pubbliche sia essenziale non soltanto per garantire l'impiego efficace dei fondi dell'UE, in linea con il diritto dell'Unione, ma che rappresenti anche l'unico mezzo per assicurare una protezione efficace per tutti i cittadini dell'UE dei diritti derivanti dalle norme giuridiche dell'UE e per garantire in tutti gli Stati membri l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, su cui sono basati sia il mercato comune che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4.2. Il CESE approva il ricorso alla votazione a maggioranza qualificata inversa, in seno al Consiglio, per l'adozione dell'atto di esecuzione sulle misure appropriate da prendere. Sarà così possibile adottare misure in modo obiettivo, quando la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti una carenza generalizzata, e ridurre al minimo il rischio di inazione o di selettività politica che potrebbe comportare il requisito di una votazione del Consiglio.

4.3. Il CESE si rende conto delle difficoltà connesse alla formulazione di criteri più dettagliati per determinare l'esistenza di una carenza generalizzata. Ciononostante, il CESE si domanda se la proposta non potrebbe essere rafforzata grazie all'inserimento di tali criteri dettagliati. L'esistenza di criteri più dettagliati potrebbe contribuire ad assicurare che la legittimità della decisione della Commissione non venga messa in discussione da accuse di parzialità o mancanza di obiettività. Tali criteri potrebbero essere inseriti sotto forma di orientamenti elaborati dalla Commissione in una fase successiva all'adozione della proposta, e potrebbero ispirarsi ai criteri della Commissione stessa relativi al quadro di riferimento per lo Stato di diritto, oltre all'elenco dei criteri per la valutazione dello Stato di diritto stabilito dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (la Commissione di Venezia).

4.4. Il CESE ha sottolineato che lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali sono interdipendenti, come indicato nell'articolo 2 della proposta della Commissione. Oltre a criteri più dettagliati sullo Stato di diritto, la proposta dovrebbe comprendere anche criteri che consentano alla Commissione di determinare l'esistenza di una minaccia seria, sistemica e persistente per il rispetto dei diritti fondamentali o le garanzie alla base di una democrazia pluralista. Qualora la situazione in uno Stato membro corrisponda a tali criteri, la Commissione dovrebbe avere la facoltà di adottare misure correttive a norma del regolamento in esame.

4.5. Il CESE rileva che la Commissione terrà conto di tutte le informazioni pertinenti, comprese le decisioni della Corte di giustizia, le relazioni della Corte dei conti e le conclusioni e raccomandazioni delle organizzazioni internazionali competenti. Taluni organismi di vigilanza del Consiglio d'Europa, come la Commissione di Venezia e il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), svolgono un ruolo importante nel monitoraggio dello Stato di diritto negli Stati membri. La Commissione di Venezia ha elaborato vari pareri sulla situazione dello Stato di diritto in alcuni Stati membri dell'UE e il GRECO formula periodicamente delle raccomandazioni agli Stati membri. Analogamente, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), i difensori civici nazionali, le associazioni di magistrati e le reti giudiziarie riferiscono periodicamente sullo stato di salute dei meccanismi giudiziari nazionali che combattono la corruzione e la frode.

4.6. Il rispetto delle norme in materia di diritti fondamentali e delle garanzie alla base di una democrazia pluralista negli Stati membri è monitorato e valutato periodicamente anche da altri organismi internazionali, tra cui l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio dei diritti umani dell'ONU e gli organi previsti dai trattati delle Nazioni Unite che sono competenti in materia di diritti umani. Inoltre, anche le organizzazioni indipendenti della società civile rappresentano spesso una fonte affidabile di informazioni e analisi. Un esplicito riferimento a questi organi nella proposta rispecchierebbe il loro ruolo speciale nella salvaguardia dei valori sanciti all'articolo 2 del TUE.

4.7. Inoltre secondo il CESE, che è l'istituzione rappresentativa della società civile all'interno dell'UE, le analisi e osservazioni che esso elabora sono di particolare rilevanza per la Commissione quando essa deve determinare l'esistenza di gravi carenze in rapporto allo Stato di diritto in un dato Stato membro, sia nel quadro del regolamento in esame che sulla base di altri strumenti. A questo proposito, il CESE richiama l'attenzione della Commissione sulla creazione, al proprio interno, di un gruppo di lavoro sui diritti fondamentali e lo Stato di diritto, che assicurerà un'attenzione speciale al tema della protezione dei valori sanciti all'articolo 2 del TUE.

⁽⁵⁾ Parere SOC/599 (cfr. pag. 178 della Gazzetta Ufficiale) elaborato in merito al COM(2018) 383 final e al COM(2018) 384 final

4.8. L'inserimento del CESE tra gli organismi che la Commissione terrà informati in merito alle misure proposte o adottate in base alla normativa in materia, oltre che tra le fonti d'informazione pertinenti ai fini della determinazione, da parte della Commissione, dell'esistenza di una grave carenza per quanto riguarda lo Stato di diritto, consentirebbe al CESE di dare un contributo significativo ed efficace per la protezione dei valori dell'articolo 2, nonché di assicurare che la voce della società civile organizzata sia ascoltata.

4.9. Il CESE condivide pienamente l'obiettivo della Commissione, secondo cui le conseguenze dell'attivazione del meccanismo proposto dovrebbero ricadere sui responsabili delle carenze e non sui singoli beneficiari dei finanziamenti dell'UE, come gli studenti Erasmus, i ricercatori o le organizzazioni della società civile⁽⁶⁾.

4.10. Il CESE osserva che, secondo la proposta, qualora siano adottate delle misure, la responsabilità per la distribuzione dei fondi continua a essere dello Stato membro in questione. Secondo il CESE tale impostazione, seppure giuridicamente corretta, avrebbe scarsa efficacia nell'impedire a uno Stato membro di rifiutarsi, nella pratica, di distribuire i fondi in questione e di attribuirne la colpa alla Commissione per calcoli politici. Poiché è improbabile che i cittadini siano in grado di valutare i meccanismi più sofisticati della legislazione dell'UE, gli Stati membri sarebbero in grado di stabilire un legame diretto tra i tagli dei finanziamenti e una decisione della Commissione. Questo porterebbe a una situazione in cui la Commissione potrebbe essere dissuasa dal prendere misure nei confronti di uno Stato membro a causa della potenziale reazione negativa dell'opinione pubblica. Si tratta di un rischio specifico di quegli Stati membri in cui il governo esercita un controllo o un'influenza sui mezzi d'informazione pubblici e privati, una situazione che tendenzialmente è tipica proprio degli Stati membri che presentano gravi carenze per quanto riguarda lo Stato di diritto.

4.11. Il CESE incoraggia la Commissione a ricercare i modi per attenuare il rischio non solo che singoli beneficiari possano subire ripercussioni negative, ma anche che le misure prese ai sensi del regolamento in esame possano essere capovolte, a fini di calcolo politico, dai governi che violano i valori dell'articolo 2. La Commissione potrebbe valutare strade alternative attraverso cui assicurare che i fondi dell'UE pervengano ai beneficiari designati. Una possibilità potrebbe essere la creazione di un'agenzia esecutiva a cui sia affidata la gestione diretta dei fondi pertinenti.

4.12. Per porre fine a una carenza generalizzata e, quindi, revocare tutte le misure adottate in base al regolamento in esame, il CESE sottolinea l'importanza di un dialogo aperto tra lo Stato membro interessato e le istituzioni dell'UE, come indicato nella proposta. Le istituzioni e gli Stati membri dovrebbero tenere conto del punto di vista delle organizzazioni della società civile per quanto riguarda la situazione nello Stato membro interessato e l'adeguatezza delle misure adottate non solo per porre fine alla carenza generalizzata individuata, ma anche per evitare il ripetersi di una situazione simile in futuro.

Bruxelles, il 18 ottobre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, pag. 16.