



Ufficio del Dibattito

Firenze, 17 giugno 2023

Sede MFE di Firenze, SMS Rifredi, Via Vittorio Emanuele II, 303

Intorno ai valori fondanti dell'Unione Europea

Abstract dell'intervento di Paolo Ponzano

Progetto di intervento sul rispetto dello Stato di diritto

L'articolo 7 del Trattato di Lisbona riprende quasi integralmente il meccanismo di sospensione dei diritti di voto di uno Stato membro dell'Unione europea introdotto dal Trattato di Amsterdam (e confermato dal Trattato Costituzionale – non ratificato – del 2004). Questo dispositivo si ispira dalle procedure di sospensione di uno Stato esistenti in altre Organizzazioni internazionali, che talvolta prevedono anche l'espulsione di uno Stato membro per violazione dei principi fondanti dell'Organizzazione, come nei casi del Consiglio d'Europa o della Carta delle Nazioni Unite. Al contrario, i Trattati europei non prevedono la possibilità di espellere uno Stato membro malgrado una sua eventuale e ripetuta violazione dei principi fondanti dell'Unione europea.

L'Unione europea si fonda sul rispetto di alcuni valori fondamentali, quali la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani. In particolare, lo Stato di diritto implica il rispetto della separazione dei poteri e, di conseguenza, l'indipendenza della magistratura rispetto al potere esecutivo e la libertà di espressione e di stampa praticate, sia pure diversamente, in tutte le democrazie occidentali.

I Trattati europei non avevano previsto dall'inizio un meccanismo di sorveglianza e di sanzione per la violazione dei principi fondanti dell'Unione da parte degli Stati membri. Il primo tentativo di introdurre un tale meccanismo è contenuto nel progetto di Trattato detto Spinelli votato dal PE nel 1984. E' stato soprattutto il caso dell'arrivo al potere in Austria di un governo sostenuto dall'estrema destra (caso Hayder nel 1999) che ha condotto 14 Stati membri a sospendere le loro relazioni bilaterali con il governo austriaco.

L'allargamento dell'Unione europea a dieci paesi dell'Europa centrale e orientale nel 2004 non ha provocato delle violazioni immediate dello Stato di diritto che si sono tuttavia verificate a partire dal 2011 in Ungheria e più tardi in Polonia a causa dell'arrivo al potere in Ungheria del partito di Orban e in Polonia del partito della giustizia e libertà. I governi ungherese e polacco hanno gradualmente rivendicato la loro concezione politica di fondare nei loro paesi una democrazia "illiberale" rispetto alle democrazie liberali dei paesi europei occidentali.

Le Istituzioni europee hanno esitato a mettere immediatamente in opera dei meccanismi di controllo delle violazioni dello Stato di diritto e della libertà di espressione e di stampa. La Commissione europea ha adottato un quadro generale per rafforzare lo Stato di diritto nel 2014 e ha cominciato a pubblicare dei rapporti annuali destinati a valutare l'applicazione dello Stato di diritto negli Stati membri. Essa ha indirizzato, sulla base di tali rapporti, delle raccomandazioni al governo polacco nel 2017 che quest'ultimo ha ignorato giudicandole un abuso di potere da parte della Commissione contrarie al principio dell'identità nazionale degli Stati membri previsto dall'art. 4 del Trattato di Lisbona. Anche il PE, pur esprimendo le sue preoccupazioni e critiche in risoluzioni del 2016, non ha ritenuto opportuno inizialmente, come anche la Commissione, chiedere l'applicazione del meccanismo di sanzione previsto dall'art. 7 del Trattato. Questo atteggiamento si fondava sul fatto che l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 7 (la sospensione dei diritti di voto dello Stato membro) richiedeva l'accordo unanime degli Stati membri e che, pertanto, la Polonia si sarebbe opposta a sanzionare l'Ungheria e che quest'ultima avrebbe posto il veto ad una decisione di sanzionare la Polonia.

Poiché il meccanismo di controllo e di sanzione previsto dall'art. 7 del Trattato di Lisbona (qualificato impropriamente di “arma atomica”) non è stato inizialmente utilizzato o, quando è stato successivamente utilizzato, non ha dato luogo ad alcuna decisione del Consiglio o del Consiglio europeo per le ragioni già indicate, le Istituzioni europee e in particolare la Commissione europea ha intraprese nuove iniziative (spesso sotto la pressione politica del PE).

La Commissione europea ha fatto seguire alle sue raccomandazioni restate inavviate l'avvio di procedure di infrazione, nei riguardi della Polonia per la violazione dell'indipendenza della magistratura risultante dal pensionamento anticipato dei giudici costituzionali polacchi e dalla creazione di una Camera disciplinare incaricata di vigilare sull'azione dei magistrati e nei riguardi dell'Ungheria per la legge detta “stop Soros” destinata ad impedire gli aiuti ai richiedenti asilo (e poi per la legge di protezione dell'infanzia considerata come violazione dei diritti fondamentali delle persone omosessuali). Il governo polacco non ha rispettato alcuna sentenza o ordinanza pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'UE, comprese le sanzioni pecuniarie sancite dalla Corte di cui una inizialmente fissate ad un milione di Euro giornaliere, poi ridotte della metà. Addirittura, il governo polacco ha chiesto al proprio tribunale costituzionale di dichiarare che la Corte di Giustizia europea oltrepassava i suoi poteri e che il Trattato di Lisbona era in parte incompatibile con la Costituzione polacca.

Il calendario europeo ha per fortuna introdotto una finestra di opportunità con l'adozione del nuovo quadro finanziario per il periodo settennale 2021-2027. Un nuovo strumento legislativo proposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio alla fine del 2020 ha introdotto una “condizionalità” finanziaria per l'attribuzione dei fondi europei in caso di violazione dello Stato di diritto. Questo nuovo strumento legislativo, validato dalla Corte di Giustizia europea malgrado i ricorsi dei governi ungherese e polacco, ha permesso alla Commissione di sospendere o ridurre l'attribuzione ai due governi di alcuni Fondi europei a causa delle mancate riforme della giustizia operate dal governo polacco e delle insufficienti riforme votate dal Parlamento ungherese in materia di attribuzione dei fondi alle ONG e di lotta contro la frode, la corruzione e i conflitti d'interesse. Naturalmente, questo nuovo strumento utilizzato dalle Istituzioni europee per ristabilire i principi dello Stato di diritto trova il suo limite nella necessità di dimostrare l'esistenza di un legame diretto tra la violazione dello Stato di diritto e l'attribuzione dei Fondi europei.

Occorre sottolineare che l'attenzione crescente delle Istituzioni dell'Unione al rispetto dei principi fondanti dell'UE non riguarda solo la difesa di principi sia pure fondamentali dell'Unione. Essa riguarda il funzionamento pratico del mercato unico europeo che si fonda sulla fiducia reciproca degli Stati e sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie. Si è già verificato che un giudice irlandese ha rifiutato di estradare un cittadino polacco malgrado una sentenza di applicazione di un mandato di arresto europeo. Allo stesso modo, un giudice nazionale potrebbe riconoscere un diritto d'asilo ad un cittadino ungherese che ne facesse richiesta e dimostrasse di averne diritto.

Inoltre, il non rispetto dello Stato di diritto da parte di uno Stato membro dell'Unione che rispettava tale principio al momento della sua adesione all'UE e che difende il suo mancato rispetto successivo in base ad una nuova interpretazione dei Trattati rischia di rendere più problematico un nuovo allargamento dell'Unione a paesi dell'Est europeo che potrebbero rivendicare la stessa interpretazione riduttiva dei Trattati a difesa della loro “sovranità” nazionale.