

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
A5-0227/2004

1° aprile 2004

## RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea: Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione  
(COM(2003) 606 – C5-0594/2003 – 2003/2249(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Johannes Voggenhuber



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
OPINIONE DI MINORANZA .....	14
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO .....	15

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 16 ottobre 2003 la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo la sua comunicazione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea - Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione - (COM(2003) 606), che è stata deferita per conoscenza alla commissione per gli affari costituzionali, alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, alla commissione giuridica e per il mercato interno e alla commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport.

Nella seduta del 4 dicembre 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa sull'argomento, a norma dell'articolo 47, paragrafo 2 e dell'articolo 163 del regolamento, e che la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, la commissione giuridica e per il mercato interno e la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport erano state incaricate di esprimere un parere (COM (2003) 606 – C5-0594/2003 – 2003/2249(INI)).

Nella riunione del 25 novembre 2003, la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatore Johannes Voggenhuber.

Nelle riunioni del 1° dicembre 2003, 20 gennaio 2004, 16 febbraio 2004 e 16 marzo 2004, la commissione ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 23 voti favorevoli e 2 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen, (vicepresidente), Johannes Voggenhuber (relatore), Juan José Bayona de Perogordo (in sostituzione di Teresa Almeida Garrett, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Jean-Pierre Bebear (in sostituzione di Jean-Louis Bourlanges, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Giorgio Calò, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Gianfranco Dell'Alba (in sostituzione di Olivier Dupuis), Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Anne-Karin Glase (in sostituzione di Cees Bremmer, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Juan de Dios Izquierdo Collado (in sostituzione di Olivier Duhamel, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Sir Neil MacCormick (in sostituzione di Monica Frassoni), Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Ana Miranda de Lage (in sostituzione di Enrique Barón Crespo), Camilo Nogueira Román (in sostituzione di Gérard Onesta), José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (in sostituzione di Luigi Ciriaco De Mita, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Helle Thorning-Schmidt (in sostituzione di Carlos Carnero González) e Françoise Veyrinas (in sostituzione di Daniel J. Hannan).

Il parere della commissione giuridica e per il mercato interno è allegato. La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport hanno deciso di non esprimere parere rispettivamente il 9 marzo 2004 e il 21 gennaio 2004.

La relazione è stata depositata il 1° aprile 2004.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sulla comunicazione della Commissione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea - Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione (COM(2003) 606 – C5-0549/2003 – 2003/2249(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visti gli articoli 6 e 7 del trattato sull'Unione europea e l'articolo 309 del trattato istitutivo della Comunità europea,
  - vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è stata firmata a Nizza il 7 dicembre 2000<sup>1</sup>,
  - visto il progetto di trattato su una Costituzione per l'Europa<sup>2</sup> elaborato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa,
  - vista la comunicazione della Commissione (COM(2003) 606 - C5-0594/2004),
  - visto l'articolo 47, paragrafo 2, e l'articolo 163 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali e il parere della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0227/2004),
- A. considerando che l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea sancisce che l'Unione europea è una comunità basata sui valori e i principi fondamentali e impone il rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e risultano dalle tradizioni degli Stati membri,
- B. considerando che l'appartenenza e la partecipazione all'Unione presuppongono il rispetto dei valori fondamentali e che, in caso di violazione grave e persistente degli stessi, si possono applicare le sanzioni previste all'articolo 7,
- C. considerando che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata solennemente proclamata dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo, accettata dalla Commissione europea e presa in considerazione dalla Corte di giustizia,
- D. considerando che la Convenzione sul futuro dell'Europa ha inserito la Carta dei diritti fondamentali nel suo progetto di Costituzione,
- E. considerando che nel suo articolo 2, il progetto di trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa pone il rispetto della dignità umana al primo posto nella scala di valori su cui si fonda l'Europa, estende questo rispetto al valore della parità e ricorda che questi valori sono comuni a tutti gli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione,

---

<sup>1</sup> GUC 364 del 18.12.2000, S. 1.

<sup>2</sup> CONV 850/03 - GUC 169 del 18.7.2003, S. 1.

- F. considerando che il progetto di trattato costituzionale conferma i testi che il trattato di Amsterdam e successivamente il trattato di Nizza hanno inserito sotto forma di articolo 7 nei trattati istitutivi e che tale progetto chiarisca i testi trasformandoli nell'articolo 58 in cui è sancito il potere dell'Unione,
- G. considerando che tutti gli Stati membri dell'Unione aderiscono alle Nazioni Unite e che il principio dello stato di diritto riguarda pertanto anche il rispetto del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite,
1. plaude all'iniziativa della Commissione giudicandola come un importante contributo per una stretta cooperazione fra tutte le istituzioni dell'UE a salvaguardia dei valori dell'Unione e quindi dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
  2. ritiene che quando si constatano, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, un evidente rischio di violazione dei principi enunciati all'articolo 6, paragrafo 1, oppure, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, l'esistenza di una violazione grave e persistente, si debba garantire un livello di protezione superiore a quello proposto dalla Commissione;
  3. ritiene che, nell'applicare l'articolo 7, si debba tener conto dei fenomeni politici che presentano rischi evidenti o costituiscono violazioni gravi e persistenti dei valori dell'Unione senza peraltro costituire un semplice accumulo di singoli *vulnus*;  
  
in proposito, le negligenze di uno Stato membro in ordine alla violazione dei diritti dell'uomo, l'indulgenza mostrata nei confronti di queste violazioni o i comportamenti volti a favorire un clima o condizioni sociali in cui le persone si sentono giustamente minacciate devono essere riconosciute come rischi evidenti per i valori dell'Unione e le libertà fondamentali dei suoi cittadini e delle sue cittadine;
  4. non condivide il parere della Commissione secondo cui "in questa Unione di valori l'attuazione di sanzioni in conformità dell'articolo 7 TUE e dell'articolo 309 TCE non si renderà necessaria"; ritiene piuttosto che, se si ignora l'eventuale necessità di sanzioni, si dia inevitabilmente l'impressione che l'Unione non intende o non è in grado di avvalersi di tutti i mezzi a sua disposizione per la tutela dei suoi valori;
  5. constata che né il trattato di Nizza né il progetto di trattato costituzionale approfondiscono la natura o l'importanza delle misure sospensive che il Consiglio dei Ministri può eventualmente decidere;
  6. sottolinea che il trattato, prevedendo un parere conforme del Parlamento europeo prima di ogni decisione del Consiglio e lasciando al Parlamento il diritto di chiedere l'avvio di una procedura in caso di evidente rischio di violazione grave, riconosce al Parlamento il suo ruolo particolare di difensore dei cittadini europei;  
  
ritiene che, nell'espletamento di questo particolare compito, il Parlamento debba assolvere senza spirito partigiano e in modo avveduto, responsabile e giusto il suo compito di difesa dei principi, dei valori e dei diritti fondamentali comuni;
  7. ritiene che, fatte salve le consultazioni e le informazioni tra le istituzioni europee, il Parlamento europeo debba fondare il suo parere definitivo in assoluta indipendenza;

8. sottolinea la sua particolare responsabilità, in quanto rappresentante direttamente eletto dei cittadini europei, nella difesa della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti fondamentali;
9. si rallegra per il fatto che il trattato di Nizza accresca il suo ruolo nel contesto della procedura di cui all'articolo 7; ritiene tuttavia che la mancanza di un diritto di iniziativa parlamentare nella procedura prevista in caso di violazione grave non pregiudichi affatto il normale e abituale ruolo del Parlamento, per cui, se quest'ultimo non può attualmente avanzare domande formali in senso giuridico, nulla può impedirgli di avvalersi della sua prerogativa in materia di controllo per chiedere al Consiglio di attivarsi sul piano politico;
10. sottolinea che per stabilire se esiste un evidente rischio di violazione grave (paragrafo 1) o una violazione grave e persistente (paragrafo 2) dei principi comuni, è necessario il parere conforme del Parlamento e che quindi è tanto più necessario soddisfare le condizioni sopra citate;
11. dichiara di voler fondare l'applicazione dell'articolo 7 del TUE e, in particolare, la necessità del parere conforme in ordine alle constatazioni di cui ai paragrafi 1 e 2, sui seguenti principi e chiede alla Commissione e al Consiglio di rispettarli:

*a) principio della fiducia*

L'Unione si attende dagli Stati membri una difesa attiva dei suoi valori comuni e su tale base dichiara la sua fiducia di principio

- nell'ordinamento costituzionale democratico e conforme allo stato di diritto di tutti gli Stati membri nonché nella capacità e determinazione delle loro istituzioni di scongiurare i rischi per le libertà fondamentali e i principi fondamentali,
- nell'autorità della Corte di giustizia europea e della Corte europea per i diritti dell'uomo.

Un intervento dell'Unione ai sensi dell'articolo 7 del TUE deve quindi limitarsi ai casi in cui esistono rischi evidenti e violazioni persistenti e non può essere invocato per far valere un qualsiasi diritto o una qualsiasi politica di supervisione permanente degli Stati membri da parte dell'Unione. Gli Stati membri, gli Stati aderenti e gli Stati candidati devono continuare a sviluppare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali e, se necessario, attuare o continuare ad attuare le relative riforme.

Il principio di fiducia non è ostativo per quanto riguarda un maggior ricorso ai servizi dell'Osservatorio europeo del razzismo e della xenofobia ed il ruolo dell'Osservatorio potrebbe eventualmente essere riveduto onde assicurare un controllo indipendente e obiettivo su una base più ampia.

*b) Principio del pluralismo*

L'Unione rispetta il pluralismo delle concezioni politiche, degli obiettivi politici e

dei valori nonché la loro competizione democratica sul terreno dei diritti fondamentali e dei valori comuni. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione vigilano pertanto a che le procedure previste dall'articolo 7 del TUE non vengano utilizzate scorrettamente come strumenti di lotta politica;

*c) Principio dell'uguaglianza*

Nell'applicazione dell'articolo 7 del TUE, l'Unione riconosce il principio della rigorosa parità di trattamento di tutti gli Stati membri a prescindere dall'importanza, dall'indirizzo politico, dal contributo finanziario al bilancio dell'Unione, dalla durata del periodo di appartenenza all'UE o da altre caratteristiche;

*d) Principio della pubblicità*

Tutte le decisioni prese a norma dell'articolo 7 del TUE dovrebbero risultare quanto più credibili possibile ai cittadini europei mentre le procedure, fatte salve le consultazioni diplomatiche e i colloqui politici, essere eseguite in modo trasparente, chiaro e accessibile alla collettività;

12. ritiene opportuno, dopo il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione, avviare un dialogo interistituzionale sull'insieme dei criteri comuni e dei principi sopra indicati per l'avvio della procedura di cui all'articolo 7, al fine di organizzare la cooperazione e lo scambio di tutte le informazioni essenziali tra le istituzioni europee;
13. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio e ai governi degli Stati membri e dei paesi aderenti.



## MOTIVAZIONE

*Sovente, i boni sono più lenti all'azione e non scorgendo le origini di un evento, sono infine spronati ad agire dalla necessità stessa; cosicché a volte a causa del loro indugiare ed agire lentamente, nel tentativo di preservare la loro calma anche a costo della dignità finiscono per perdere entrambe.*

*M. Tullio Cicerone, Pro Sestio 100*

La comunicazione della Commissione del 15 ottobre 2003 (COM(2003) 606 def.) concerne il rispetto e la promozione dei valori sui quali si fonda l'Unione europea, così come stabilito dagli articoli 6 e 7 del TUE. Prendendo le mosse da questa comunicazione, la presente relazione si propone di definire la posizione del Parlamento europeo riguardo all'applicazione dell'articolo 7 del TUE.

### PRINCIPI ALLA BASE DELL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DEL TUE

Il relatore propone di fondare l'applicazione dell'articolo 7 TUE sui seguenti principi e di pervenire a un'intesa al riguardo con il Consiglio e la Commissione:

#### *Principio della fiducia*

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dichiarano espressamente la loro fiducia nell'ordinamento costituzionale democratico e conforme allo stato di diritto di tutti gli Stati membri e nella capacità e nella determinazione dei loro organi di scongiurare i pericoli per le libertà fondamentali e per i principi comuni. La loro fiducia è rivolta ugualmente alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Un intervento dell'Unione ai sensi dell'articolo 7 TUE è pertanto limitato a rischi evidenti o a violazioni costanti e non fornisce alcun fondamento a qualsivoglia diritto o politica di sorveglianza permanente degli Stati membri dell'Unione. Ciò non è in contrasto con il fatto di riconoscere all'organo di sorveglianza dell'Unione una maggiore facoltà contro il razzismo e la xenofobia o col fatto di estendere i compiti di questo organo all'intero settore dei diritti fondamentali e della democrazia. Tutti gli Stati membri, in particolare i nuovi paesi aderenti, devono, da parte loro, sviluppare ulteriormente la democrazia e i diritti fondamentali, eliminando le attuali carenze in modo deciso e costante.

#### *Principio della pluralità*

L'Unione rispetta la pluralità delle concezioni politiche, degli obiettivi politici e dei valori e la loro competizione democratica sul terreno dei diritti fondamentali e dei valori comuni. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione veglieranno affinché le procedure previste dall'articolo 7 del TUE non vengano utilizzate in modo scorretto quali strumenti di lotta politica.

#### *Principio dell'uguaglianza*

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione riconoscono, al momento di applicare l'articolo 7 del TUE, il principio della parità di trattamento di tutti gli Stati membri indipendentemente dalla loro grandezza, dal loro indirizzo politico, dal loro contributo economico al bilancio comunitario, dalla data della loro adesione o da altre differenze.

#### *Principio della pubblicità*

Il rispetto di tutti i principi comuni della Costituzione dell'Unione europea è di fondamentale importanza. Una procedura avviata ai sensi dell'articolo 7 del TUE si accompagnerebbe con tutta probabilità a tensioni interne e ad accesi conflitti politici. Tutte le decisioni dovranno perciò godere della massima credibilità possibile dinanzi cittadini europei. Il Vostro relatore ritiene pertanto che, indipendentemente da tutte le possibili consultazioni diplomatiche e da qualsiasi altro tipo di colloquio, una procedura ai sensi dell'articolo 7 del TUE, in quanto tale, e qualsiasi procedura ad esso connessa, debbono essere assolutamente trasparenti, chiare e accessibili all'opinione pubblica.

## **PRINCIPI COMUNI, VALORI E DIRITTI FONDAMENTALI**

### **Articolo 6 del TUE**

L'articolo 6, paragrafo 1 del TUE, adottato a Maastricht, stabilisce che *"l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri."*

Il presente articolo conferma la giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee. A seguito di sentenze di talune Corti costituzionali degli Stati membri e di successive pronunce della CGCE, il rispetto dei diritti fondamentali, così come stabilito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è stato inserito nell'articolo 6, paragrafo 2 del TUE.

### **Carta dei diritti fondamentali**

Malgrado a Nizza la Conferenza intergovernativa abbia deciso di non riconoscere ancora alla Carta dei diritti fondamentali un carattere giuridicamente vincolante, il documento è stato approvato, sul piano politico, da tutti gli Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Per quanto riguarda la sua applicazione, la Carta è quindi politicamente vincolante.

La Convenzione sul futuro dell'Europa ha accorpato, con ampio consenso, la Carta dei diritti fondamentali nel progetto di costituzione. Benché la CIG non sia ancora riuscita a giungere a un accordo globale, l'inserimento della Carta non è stato comunque finora messo in discussione. L'eventuale rischio che i principi enunciati all'articolo 6, paragrafo 1 del TUE siano gravemente violati va pertanto valutato anche sulla base della Carta dei diritti fondamentali.

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

*Un più elevato livello di protezione dei principi, dei valori e dei diritti fondamentali dell'Unione. Decisione del PE ai sensi dei paragrafi 1 e 2: esiste una violazione o un rischio di violazione?*

Il Vostro relatore ritiene che per stabilire se esista o no un evidente rischio di violazione dei diritti fondamentali o una violazione grave e persistente ai sensi degli articoli 6 e 7, sia

necessario prevedere un livello di protezione dei diritti fondamentali più elevato di quello proposto dalla Commissione. Cogliendo l'esempio offerto dalla Commissione in merito all'abrogazione delle garanzie procedurali in caso di guerra, un più elevato livello di protezione dei diritti umani implicherebbe che la corrispondente legge rappresentasse già una violazione, mentre, al contrario, una dichiarazione di intento, fatta nell'ambito di un programma di governo, deve essere considerata come un evidente rischio di violazione dei diritti fondamentali. Al Vostro relatore non sembra condivisibile il fatto di ravvisare nell'entrata in vigore di una disposizione di legge che avesse carattere di cogenza e fosse contraria ai diritti fondamentali, un semplice rischio e non una violazione grave e costante, già perpetrata, dei diritti fondamentali. Nell'esempio addotto dalla Commissione, l'articolo 7 non potrebbe più esplicitare una sua funzione di tutela se una tale legge fosse applicata a un caso di belligeranza.

### Dibattito sulle violazioni

Il Vostro relatore ritiene che la Commissione non abbia prestato sufficiente attenzione a taluni pericoli e violazioni di carattere generale.

1. Il "*non facere*" di uno Stato membro in ordine alle violazioni dei diritti umani, ad esempio, il tollerare manifestazioni antisemite, razziste e xenofobe, l'incitamento all'odio contro le minoranze e l'immiserimento discriminatorio di fasce della popolazione o il degrado del clima politico generale in cui le persone giustamente si sentano minacciate nelle loro libertà fondamentali, la costante inattività in materia di uguaglianza delle donne. Inoltre, le restrizioni che in modo strisciante sono imposte alla libertà di stampa e all'indipendenza dei parlamenti e degli ordinamenti giudiziari, le interferenze, le intimidazioni sistematiche e l'ostruzionismo esercitati durante le elezioni, le forme gravi e sistematiche di corruzione che mettono a repentaglio lo stato di diritto devono essere riconosciuti come rischi evidenti per i valori e i principi dell'Unione e come violazioni delle libertà fondamentali dei suoi cittadini e delle sue cittadine ai sensi dell'articolo 7 del TUE;
2. Le gravi violazioni del diritto internazionale, ad esempio, una guerra di aggressione o il possesso illecito di armi di distruzione di massa, potrebbero rappresentare un evidente rischio di una violazione o un'effettiva violazione dei principi fondamentali dell'Unione.

### Misure adottate dal Consiglio conformemente al paragrafo 3

Il Vostro relatore non condivide il parere della Commissione, la quale ritiene che affrontare le sanzioni di cui all'articolo 7, paragrafo 3 del TUE e dell'articolo 309 del TCE sarebbe una "speculazione" fuori luogo. Ritiene piuttosto che l'evidente omissione di tale questione potrebbe suscitare l'impressione che l'Unione non si avvalga di tutti gli strumenti possibili per difendere i suoi valori. Inoltre, il mancato chiarimento di questo aspetto e delle procedure connesse potrebbe causare gravi tensioni tra le istituzioni comunitarie, nel caso in cui fossero decretate sanzioni nei confronti di uno Stato membro inadempiente.

## **RUOLO ATTUALE E FUTURO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

### **Procedure autonome - paragrafo 1**

Il particolare ruolo del Parlamento, difensore dei cittadini europei, implica la necessità di assolvere il proprio compito di difesa dei principi comuni, dei valori e dei diritti fondamentali nel modo più prudente, responsabile ed equo possibile. Il Vostro relatore ritiene pertanto che, fatte salve le necessarie consultazioni e informazioni, il Parlamento europeo debba fondare il suo parere definitivo, su procedure autonome, ad esempio, sulle proprie delegazioni, su esperti indipendenti, audizioni, missioni d'inchiesta e qualunque altra risorsa necessaria.

### **Diritto di iniziativa – paragrafo 1**

Il Parlamento europeo, in quanto rappresentante direttamente eletto dei cittadini europei, ha una responsabilità molto grande per quanto riguarda la difesa della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Esso si rallegra del fatto che il Trattato di Nizza accresca il suo ruolo nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7. Ciononostante, il Vostro relatore ritiene che, alla luce di tali particolari responsabilità, sia incomprensibile l'assenza, all'articolo 7, paragrafo 2, di qualsiasi accenno al diritto di iniziativa del Parlamento europeo, incluso il diritto di rispondere alle petizioni dei cittadini.

### **Parere conforme del Parlamento - paragrafi 1 e 2**

Affinché il Consiglio possa stabilire se esiste o no un “evidente rischio di violazione grave” (paragrafo 1) o “violazione grave e persistente” (paragrafo 2) dei principi comuni, è necessario il parere conforme del Parlamento. Il fatto che il Parlamento abbia l'ultima parola nella procedura di cui all'articolo 7 rende ancor più necessario soddisfare le condizioni sopra citate.

## **PROPOSTE PER L'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DEL TUE**

1. Il Vostro relatore propone di concludere un accordo interistituzionale su una serie di criteri comuni per l'avvio della procedura di cui all'articolo 7 e di organizzare la cooperazione tra le istituzioni comunitarie. L'accordo dovrebbe includere un aspetto importante e prevedere cioè che, qualora da più parti e simultaneamente si prefigurino un'iniziativa ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, l'iniziativa del Parlamento europeo dovrebbe avere la priorità.
2. Il Vostro relatore ritiene che il Parlamento europeo debba invitare la CIG a prendere in considerazione, nell'ambito degli attuali negoziati sulla futura costituzione europea, i seguenti punti:
  - l'estensione del diritto di iniziativa (articolo 7, paragrafo 2) e di parere conforme del Parlamento europeo (per tutti i casi in cui il Consiglio europeo o il Consiglio adottino una decisione ai sensi dell'articolo 7),
  - l'estensione del diritto di petizione dei cittadini a tutti i casi soggetti alle disposizioni dell'articolo 7,
  - la possibilità per lo Stato membro interessato di adire la CGCE contro la constatazione di

una “violazione grave e persistente” dei principi comuni, dei valori e dei diritti fondamentali dell’Unione. La verifica, da parte della CGCE, del rispetto delle norme procedurali previsto dal progetto di costituzione (art. III-276) sembra in ogni caso insufficiente.

3. Il Vostro relatore ritiene altresì necessaria una revisione del regolamento del Parlamento europeo al fine di garantire un'efficace cooperazione tra le commissioni interessate, sotto l'egida della commissione per gli affari costituzionali, nonché un utilizzo appropriato degli strumenti e delle strutture disponibili.

Rappresentanti della CGCE, del Consiglio d’Europa, dello Stato membro interessato e delle ONG specializzate nel campo dei diritti dell'uomo dovrebbero godere dello status di osservatori e del diritto di pronunciare pareri.

La commissione per gli affari costituzionali potrebbe essere autorizzata a designare vari relatori responsabili delle indagini e delle audizioni, con il sostegno di un gruppo di collaboratori ed esperti. Nell’ambito di una procedura basata sull’articolo 7, la commissione per gli affari costituzionali dovrebbe poter agire avvalendosi delle stesse prerogative di una commissione di inchiesta.

Il pericolo di abuso politico nell’applicazione dell’articolo 7 potrebbe essere fugato attraverso norme più severe per la presentazione di richieste e petizioni.

La decisione relativa al conferimento, alla commissione per gli affari costituzionali, dell’incarico di esaminare una domanda o di elaborare una relazione deve essere adottata in ogni caso in seduta plenaria. Un tale avvio, pubblico e formale, di una procedura ex articolo 7, paragrafo 1, in vista di un’iniziativa del Parlamento, potrebbe funzionare come chiaro segnale d'allarme e avere pertanto effetti positivi negli Stati membri interessati.

17 marzo 2004

## OPINIONE DI MINORANZA

espressa conformemente all'articolo 161, paragrafo 3 del regolamento  
dall'on. Georges Berthu

I principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, sono comuni agli Stati membri che li difendono innanzitutto attraverso il loro sistema democratico e i loro ordinamenti giudiziari. L'Unione europea, che di conseguenza rispetta anch'essa questi principi, svolge una funzione proficua ma solo complementare nella loro difesa.

Non bisogna pertanto invertire le fonti del controllo e neppure illudersi sulla sede della democrazia principale, che è quella nazionale.

La relazione Voggenhuber (e ancor più le discussioni in seno alla commissione parlamentare, visto che la relazione è stata finalmente sfrondata) mostra il rischio di deriva se a livello europeo si instaurasse in sistema centralizzato di prevenzione e un sistema sanzionatorio in applicazione dell'articolo 7 del TUE. Questo sistema potrebbe portare a un controllo multilaterale permanente delle situazioni peraltro interpretabili in modo estensivo (la relazione Voggenhuber cita ad esempio "*i comportamenti volti a favorire un clima o condizioni sociali in cui le persone si sentono minacciate*"), ed è soggetto ad arbitrio in quanto ignora il carattere democratico o non democratico delle decisioni di ciascun popolo.

In tal caso verrebbe a configurarsi un'Europa del rigore in tutti i settori, ben lontana dalle concezioni liberali e rispettose del pluralismo delle scelte nazionali che dovrebbero essere le nostre.

9 marzo 2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea -  
Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione  
(COM(2003) 606 - C5-0594/2003 - 2003/2249(INI))

Relatore per parere: José María Gil-Robles Gil-Delgado

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 gennaio 2004, la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere José María Gil-Robles Gil-Delgado.

Nella riunione dell'8 marzo 2004 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato i suggerimenti in appresso con 22 voti favorevoli, 2 contrari e 0 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione: Giuseppe Gargani (presidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente), José María Gil-Robles Gil-Delgado (relatore per parere), Uma Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Isabelle Caullery (in sostituzione di Brian Crowley), Enrico Ferri (in sostituzione di Bert Doorn), Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Malcolm Harbour, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil McCormick, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (in sostituzione di Lord Inglewood), Elena Ornella Paciotti (in sostituzione di Fiorella Ghilardotti), Anne-Marie Schaffner, Marianne L.P. Thyssen, Ian Twinn (in sostituzione di Rainer Wieland) e Diana Wallis.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### **La comunicazione della Commissione non è necessaria né opportuna**

**1.1.** La comunicazione della Commissione si prefigge, da un lato, *"di esaminare le condizioni che fanno scattare le procedure dell'articolo 7 e, dall'altro, di individuare i provvedimenti operativi in grado di contribuire, attraverso una concertazione tra le istituzioni dell'Unione e una cooperazione con gli Stati membri, al rispetto e alla promozione dei valori comuni"*.

Come evidenzia la stessa Commissione nel paragrafo 1.3 della sua comunicazione, siamo di fronte a un articolo di carattere politico, la cui applicazione dipende dalla libera valutazione del Consiglio. Da ciò si deduce che:

- risulta in pratica impossibile fissare a priori criteri precisi per adottare una decisione di libera valutazione politica; di fatto, la comunicazione non li contiene, limitandosi a disquisizioni teoriche sul significato dei termini dell'articolo 7, che nulla aggiungono a quanto stabilito nel Trattato;

- la Commissione non è competente per fissare le condizioni che permettano l'adozione di una decisione di libera valutazione del Consiglio; tutt'al più potrebbe tentare di indicare in quali condizioni prenderebbe l'iniziativa conformemente al potere attribuitole dall'articolo 7, ma non lo fa perché ovviamente si tratterebbe di mere speculazioni su fatti futuri impossibili da prevedere.

Relativamente al rispetto e alla promozione dei valori comuni, la comunicazione non aggiunge nulla di nuovo a quanto già si fa.

### **1.2** Pertanto, la Comunicazione non è necessaria né tanto meno opportuna perché:

- siamo a due mesi dall'adesione di 10 nuovi Stati membri; logico sarebbe approfondire l'approccio comune in materia di difesa dei valori dell'Unione associando i nuovi commissari, i nuovi deputati e membri del Consiglio;

- soprattutto, non vi è alcuna urgenza, perché le situazioni previste nell'articolo 7 TUE non si verificano in tale momento nell'Unione, come riconoscono tanto la Commissione quanto il documento di lavoro del relatore della commissione per gli affari costituzionali;

- lo stesso relatore, Sig. Voggenhuber, segnala che *"qualsiasi azione ai sensi dell'articolo 7 del TUE si tradurrà in tensioni interne e in bombe politiche a orologeria"*. D'altronde, il periodo pre-elettorale in cui ci troviamo non è necessariamente il più indicato per speculare a proposito di queste tensioni e bombe ad orologeria. Non è il periodo più propizio per esaminare serenamente le questioni delicate.

## **2. - Relazione del relatore della commissione competente per il merito**

**2.1.** Si chiede al relatore per parere di elaborare il suo parere senza conoscere la relazione sulla quale deve emettere parere, che non è ancora stata presentata.

Non essendo necessario che il Parlamento si pronunci con carattere d'urgenza - per le ragioni



in precedenza espresse - tale modus operandi risulta inammissibile.

Il relatore per parere dispone soltanto di un documento di lavoro la cui ultima parte contiene alcune proposte che sono le uniche alle quali può far riferimento in modo provvisorio nella relazione.

**2.2.** Il documento di lavoro suggerisce un accordo interistituzionale sull'applicazione dell'articolo 7 TUE. Per le ragioni summenzionate, è evidente che detto accordo non deve essere trattato se non dopo l'adesione dei nuovi Stati membri.

**2.3.** D'altra parte, il Parlamento sostiene sempre più il Progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione e ha rifiutato a più riprese le volte di chiedere alla Convenzione che lo modifichi. Questa stessa linea deve essere ora mantenuta contrariamente a quanto pare suggerire il Sig. Voggenhuber.

**2.4.** Il paragrafo 1 dell'articolo 7 TUE attribuisce l'iniziativa per avviare la procedura per inadempienza grave tanto al Parlamento quanto alla Commissione o al Consiglio. Tale pluralità di possibili iniziative costituisce la migliore garanzia che nessuna delle Istituzioni potrà monopolizzare l'attivazione del sistema. Pertanto, non vi è alcun vantaggio nel conferire priorità al Parlamento in tale iniziativa.

**2.5.** Il regolamento del Parlamento europeo è stato recentemente modificato per adattarlo alla nuova redazione data all'articolo 7 TUE dal Trattato di Nizza. Non si vede perché sia necessario rielaborarlo di nuovo, e ancora meno, come pare suggerire il relatore per il merito, stabilendo una procedura complicata e propensa alle dilazioni in una materia che, sia se si verifichi una violazione o si presenti un pericolo chiaro e imminente, non ammette indugi.

## SUGGERIMENTI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a inserire i seguenti suggerimenti nella proposta di risoluzione che approverà:

1. - che l'eventuale accordo interistituzionale sull'applicazione dell'articolo 7 TUE non sia trattato, se del caso, se non dopo l'adesione dei nuovi Stati membri;
2. - che non si chieda alla CIG di modificare le proposte della Convenzione in materia;
3. - che la possibilità di iniziative multiple, prevista nell'articolo 7 TUE, non venga limitata dando la priorità a un'istituzione, perché costituisce la garanzia che nessuna delle suddette possa impedire o ostacolare le altre nell'attuazione dell'articolo 7 TUE;
4. - che il regolamento del Parlamento europeo, recentemente adattato al Trattato di Nizza in materia, non necessiti di essere rivisto fino a quando non venga approvato il Trattato che istituisce la Costituzione europea.