

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
A5-0064/2000

3 marzo 2000

## RELAZIONE

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea  
(C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatori: Andrew Duff e Johannes Voggenhuber



## INDICE

	<u>Pagina</u>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE .....	5
MOTIVAZIONE .....	10
PARERE DI MINORANZA .....	20
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI .....	21
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ .....	26
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI .....	30
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI .....	35
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO .....	43
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA .....	52

Nella seduta del 13 settembre 1999 la Presidente del Parlamento europeo ha comunicato di aver deferito la decisione del Consiglio sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla commissione per gli affari costituzionali per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, 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 l'occupazione e gli affari sociali (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS)).

Nella seduta del 1° marzo 2000 la Presidente ha comunicato di aver deferito tale decisione, per parere, anche alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e alla commissione per le petizioni.

Nella riunione del 22 settembre 1999 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatori gli onn. Andrew Duff e Johannes Voggenhuber.

Nelle riunioni del 23 settembre 1999, 14 ottobre 1999, 8 novembre 1999, 22 novembre 1999, 29 novembre 1999, 10 gennaio 2000, 27 gennaio 2000, 14 febbraio 2000 e 29 febbraio 2000 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 18 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Giorgio Napolitano (presidente), Johannes Voggenhuber (vicepresidente e corelatore), Ursula Schleicher e Christopher J.P. Beazley (vicepresidenti), Andrew Nicholas Duff (corelatore), Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (in sostituzione dell'on. Dimitrios Tsatsos), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Richard Graham Corbett, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Michel Hansenne (in sostituzione dell'on. Ciriaco De Mita), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (in sostituzione dell'on. Monica Frassoni), Jacques F. Poos (in sostituzione dell'on. Hans-Peter Martin), Reinhard Rack (in sostituzione dell'on. François Bayrou), Lennart Sacrédeus, Konrad K. Schwaiger (in sostituzione dell'on. Giorgos Dimitrakopoulos), The Earl of Stockton, Rijk van Dam (in sostituzione dell'on. Jens-Peter Bonde) e Margrietus J. van den Berg (in sostituzione dell'on. Enrique Barón Crespo).

I pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, della commissione per le petizioni e della commissione per l'occupazione e gli affari sociali sono allegati alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 3 marzo 2000.

Il termine per la presentazione degli emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### Risoluzione del Parlamento europeo sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la decisione del Consiglio europeo sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999),
- visto il suo ruolo di rappresentante dei popoli dell'Unione Europea,
- visto che l'Unione si prefigge di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza europea (art. 2, TUE),
- visto il rispetto dei diritti dell'uomo da parte dell'Unione "quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario" (art. 6 TUE),
- visti il preambolo della “*Carta delle Nazioni Unite*” e la “*Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*” approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 217 (III) il 10 dicembre 1948 a Parigi,
- viste le sue numerose iniziative in materia di diritti fondamentali e di diritti dei cittadini, in particolare la sua dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del 12 aprile 1989<sup>1</sup>,
- viste le sue iniziative relative ad una costituzione dell'Unione europea e in particolare la sua risoluzione del 12 dicembre 1990 sulle basi costituzionali dell'Unione europea<sup>2</sup> e la sua risoluzione del 10 febbraio 1994 sulla Costituzione dell'Unione europea<sup>3</sup>,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Colonia e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere,
- vista la sua risoluzione del 16 settembre 1999 sull'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali<sup>4</sup>,
- vista la sua risoluzione del 27 ottobre 1999<sup>5</sup> sul Consiglio europeo di Tampere,
- vista la straordinaria importanza del prossimo ampliamento dell'Unione e della Conferenza intergovernativa,

---

<sup>1</sup> GU C 120 del 16.5.1989, pag. 51.

<sup>2</sup> GU C 19 del 28.1.1991, pag. 65.

<sup>3</sup> GU C 61 del 28.2.1994, pag. 155.

<sup>4</sup> GU C 54 del 25.2.2000, pag. 93.

<sup>5</sup> PV della seduta plenaria del 27.10.1999, punto 15.

- vista la costituzione della Convenzione incaricata dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, avvenuta il 17 dicembre 1999 a Bruxelles,
  - visto l'articolo 47, paragrafo 1 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, della commissione per le petizioni e della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A5-0064/2000),
- A. considerando che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto (art. 6 TUE),
- B. considerando che la realizzazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa (art. 1 TUE) e il mantenimento e lo sviluppo dell'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 2 TUE) si fondano sul rispetto, generale e senza limitazioni, della dignità dell'uomo, che è unica, uguale per tutti ed inviolabile,
- C. considerando che l'Unione deve rispettare i diritti fondamentali “quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario” (art. 6 TUE),
- D. considerando che alcuni diritti specifici sono già custoditi nei trattati,
- E. considerando che le libertà, i diritti e i doveri fondamentali necessariamente derivanti dal rispetto della dignità umana necessitano di una protezione giuridica onnicomprensiva ed effettiva nonché di efficaci garanzie giuridiche,
- F. considerando che il primato del diritto dell'Unione e i significativi poteri delle sue istituzioni che riguardano i singoli cittadini rendono necessario il rafforzamento della protezione dei diritti fondamentali a livello di Unione europea,
- G. considerando che lo sviluppo delle competenze dell'Unione e della Comunità europea, in particolare nel settore sensibile della sicurezza interna, unitamente ai limiti dei controlli parlamentare e giudiziario in tale ambito, rendono evidente l'urgenza di una Carta europea dei diritti fondamentali,
- H. considerando che occorre vegliare affinché l'evoluzione dell'Unione non si traduca in uno squilibrio tra l'obiettivo della sicurezza e i principi della libertà e del diritto,
- I. considerando che i diritti fondamentali possono essere limitati senza approvazione parlamentare, nel quadro sia del TUE, sia della legislazione comunitaria, sebbene ciò sia contrario alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri,

- J. considerando che, anche in caso di limitazioni lecite di diritti fondamentali, non deve in alcun modo venir pregiudicata la loro sostanza,
- K. considerando che è necessario rafforzare pienamente e sviluppare a livello di Unione europea i diritti sociali fondamentali,
- L. considerando che una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione con futuro carattere difensivo dovrà essere portata avanti nel rispetto dei diritti fondamentali,
- M. considerando che l'evoluzione nei settori per esempio della biotecnologia o delle tecnologie dell'informazione può causare nuovi conflitti a livello di diritti fondamentali, cui si potrà far fronte in modo più adeguato con un consenso in ambito europeo in materia di diritti fondamentali,
- N. considerando che esistono gravi indizi di recrudescenza del razzismo e della xenofobia,
- O. considerando che il diritto umano all'asilo deve essere mantenuto, ai sensi del disposto del trattato di Amsterdam,
- P. considerando che nemmeno una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come le disposizioni vigenti negli Stati membri in materia di diritti fondamentali, dovrebbe entrare in alcun modo in concorrenza con la Convenzione europea per i diritti dell'uomo,
- Q. considerando che l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, una volta apportate le modifiche a tal fine necessarie al trattato sull'Unione europea, costituirebbe un importante progresso verso il rafforzamento della protezione dei diritti fondamentali nell'Unione,
- R. considerando che la realizzazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa deve necessariamente andare di pari passo con il compito di potenziare non solo i diritti fondamentali ma anche i diritti dei cittadini, cioè quelli politici, economici e sociali connessi alla cittadinanza dell'Unione,
- S. considerando che una Carta dei diritti fondamentali che costituisse esclusivamente una proclamazione non vincolante e si limitasse inoltre ad enumerare i diritti esistenti deluderebbe le legittime aspettative dei cittadini,
- T. considerando che la Carta dei diritti fondamentali deve essere considerata come l'elemento essenziale del processo che è necessario realizzare per dotare l'Unione europea di una costituzione,
1. si compiace dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che contribuirà a definire un patrimonio collettivo di valori e principi e un sistema condiviso di diritti fondamentali in cui i cittadini si riconoscano e che ispiri le politiche dell'Unione all'interno e verso i Paesi terzi; plaude di conseguenza ai progressi compiuti in tale ambito dopo il Consiglio europeo di Tampere, in particolare mediante la costituzione della Convenzione composta da rappresentanti dei Capi di Stato e di governo, del Parlamento europeo, dei parlamenti degli Stati membri e della

Commissione;

2. offre pieno sostegno e completa collaborazione all'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
3. rileva che il riconoscimento e la definizione dei diritti fondamentali e dei diritti dei cittadini costituiscono in origine un compito parlamentare;
4. invita la sua delegazione in seno alla Convenzione incaricata dell'elaborazione della Carta a sostenere risolutamente le richieste formulate nella presente risoluzione;
5. esprime l'intenzione di decidere al momento opportuno in merito all'adozione della Carta mediante una votazione in plenaria e ritiene possibile illustrare anticipatamente gli obiettivi concernenti la Carta dei diritti fondamentali, come di seguito indicato;
6. precisa che subordina in ampia misura la sua approvazione definitiva di una Carta dei diritti fondamentali ai requisiti seguenti:
  - a. che la Carta sia dotata di carattere giuridicamente vincolante mediante l'inserimento nel trattato sull'UE,
  - b. che qualsiasi modifica della Carta sia soggetta alla procedura adottata in relazione alla sua formulazione originaria, ivi compreso il diritto formale di parere conforme del Parlamento europeo,
  - c. che la Carta contenga una clausola con cui si preveda il consenso del Parlamento europeo qualora possano essere lesi diritti fondamentali,
  - d. che la Carta contenga una clausola in cui si affermi che nessuna delle sue disposizioni potrà essere interpretata in modo restrittivo rispetto alla protezione garantita dall'articolo 6, paragrafo 2 del TUE;
  - e. che la Carta riconosca l'indivisibilità dei diritti fondamentali, estendendo il suo campo di applicazione a tutte le istituzioni e a tutti gli organi dell'Unione europea nonché a tutte le sue politiche, comprese quelle che rientrano nel secondo e terzo pilastro, nel quadro delle competenze e delle funzioni che le sono state attribuite dai trattati,
  - f. che la Carta sia vincolante per gli Stati membri quando attuano o recepiscono disposizioni di diritto comunitario;
  - g. che la Carta sia dotata di carattere innovativo, concedendo alle persone presenti nell'Unione europea una protezione giuridica anche nei confronti di nuove minacce ai diritti fondamentali, come ad esempio nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle biotecnologie e realizzando nuovi consensi in materia di diritti fondamentali, in particolare per quanto attiene alla parità per la donna, alla clausola generale di non discriminazione e alla tutela dell'ambiente,

7. decide di organizzare un colloquio scientifico come base di consulenza per il Parlamento e di effettuare audizioni pubbliche di rappresentanti della società civile;
8. intende appoggiare con forza le iniziative tese a promuovere un'ampia discussione sociale negli Stati membri che coinvolga le parti sociali, le ONG ed altri rappresentanti della società civile;
9. auspica il riconoscimento del contributo che possono fornire le organizzazioni della società civile al processo di elaborazione della Carta;
10. propone di accordare ai paesi candidati all'adesione lo statuto di osservatori nell'ambito della Convenzione incaricata dell'elaborazione della Carta e di avviare con essi uno scambio di opinioni continuo nel quadro della Conferenza europea;
11. rileva che la Carta non può in alcun modo sostituire o pregiudicare gli ordinamenti in vigore negli Stati membri in materia di diritti fondamentali;
12. appoggia la proposta del Presidente della Convenzione di avviare l'elaborazione della Carta presupponendo che sia dotata di piena efficacia giuridica;
13. sottolinea la necessità di incorporare nella Carta, oltre ai diritti già sanciti dal trattato UE, le norme applicabili all'Unione delle convenzioni internazionali, che sono state firmate dagli Stati membri nell'ambito delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa;
14. invita la CIG:
  - a) a iscrivere nel suo ordine del giorno l'inclusione nel trattato della Carta dei diritti fondamentali e ad accordarle il ruolo che le spetta vista la sua straordinaria importanza per la realizzazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa;
  - b) a consentire all'Unione di aderire alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo al fine di assicurare una stretta cooperazione con il Consiglio d'Europa e di evitare eventuali conflitti o sovrapposizioni di competenze tra la Corte di giustizia europea e la Corte europea per i diritti dell'uomo;
  - c) a garantire a tutte le persone da essa protette l'accesso alla Corte di giustizia delle Comunità europee fornendo i meccanismi esistenti per una revisione a livello giudiziario;
15. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, alla Corte di giustizia, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla CIG, alla Convenzione incaricata di elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ai parlamenti degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

### Finalità dell'Unione

1. L'Unione europea "si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto" (articolo 6, paragrafo 1, TUE). Essa si prefigge di promuovere il rispetto e l'osservanza universali dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali quali sono stati proclamati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948. **Consolidando il dovere di solidarietà, l'Unione ha consacrato il diritto dei suoi cittadini alla pace.** Uno dei principali obiettivi politici ed economici dell'Unione è la realizzazione della libera circolazione delle persone tra gli Stati membri. La discriminazione in base alla nazionalità è vietata (articolo 12 TCE) e l'Unione "può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le condizioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali" (articolo 13 TCE).

### Carenze degli attuali regimi dei diritti

2. Va tuttavia segnalato che **la situazione attuale è insoddisfacente per almeno tre motivi.** Innanzitutto, il regime dei diritti dell'Unione europea è incoerente in termini di contenuto e presenta variazioni da uno Stato membro all'altro in termini di attuazione e livelli di applicazione. Ad esempio, pur essendo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950 un elemento comune a tutti gli Stati membri, non tutti gli Stati membri ne hanno firmato o ratificato tutti i protocolli successivi. Le variazioni nel settore delle convenzioni in materia di politica sociale del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione mondiale del lavoro sono ancor più accentuate.

3. In secondo luogo, anche se "rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario" (articolo 6, paragrafo 2, TUE), l'Unione europea si trova in una situazione anomala rispetto ai suoi Stati membri in quanto non è direttamente firmataria della Convenzione. Non si deve tuttavia permettere che le discussioni sulla competenza dell'Unione ostacolino le iniziative volte ad impedire l'ulteriore deterioramento dei diritti dell'uomo in Europa. L'Unione europea ha bisogno di una politica in materia di diritti dell'uomo per lottare contro il razzismo e la xenofobia, migliorare il trattamento dei rifugiati ed eliminare la discriminazione indiretta.

4. In terzo luogo, lo sviluppo costante ma complesso dell'integrazione europea sull'arco di cinquant'anni ha fatto sì che il rapporto tra cittadino e autorità dell'Unione manchi in una certa misura di chiarezza e precisione. Dietro la questione dei diritti dei cittadini c'è il problema della legittimità democratica. Il Parlamento europeo ritiene che un consolidamento di tali diritti rafforzerà la legittimità.

## Cittadinanza dell'Unione europea

5. Nei trattati europei che uniscono le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGE), il riconoscimento della necessità di definire e assicurare l'osservanza dei diritti fondamentali per il cittadino dell'Unione europea si è sviluppato gradualmente. Il trattato di Amsterdam prevede addirittura la possibilità di sospendere l'appartenenza all'Unione in caso di "violazione grave e persistente" dei diritti dell'uomo (articolo 7 TUE).

6. Il trattato di Maastricht, che ha istituito una cittadinanza dell'Unione, definisce come cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. "La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima" (articolo 17, paragrafo 1, TCE); tuttavia, l'articolo 18 apre la prospettiva di un ulteriore potenziamento della nozione di cittadinanza al fine di facilitare l'esercizio della libertà di circolazione. Questo pone in risalto l'importanza del principio di sussidiarietà nello sviluppo della cittadinanza UE.

## Sussidiarietà

7. L'applicazione del principio di sussidiarietà alla Carta implica la non interferenza nel rapporto tra i cittadini degli Stati membri e le rispettive autorità nazionali nelle questioni che non riguardano l'attuazione della legislazione e delle politiche dell'Unione. Nell'Unione europea è tuttavia difficile tracciare distinzioni così rigide. Poteri e competenze sono più spesso condivisi tra il livello UE e i governi degli Stati membri che non delegati esclusivamente alle istituzioni UE. L'UE non dispone di un diritto di competenza generale e tutti gli sforzi per stabilire un catalogo definitivo delle competenze in senso federale classico sembrano votati all'insuccesso.

8. Il fatto è che il principio federalista della sussidiarietà non si concilia facilmente con il concetto di diritti fondamentali. Se, da un lato, è legittimo che i redattori della Carta prendano atto della sussidiarietà, è altrettanto legittimo sostenere che la sussidiarietà va presa in considerazione solo come uno dei vari principi generali che guidano l'Unione. **La sussidiarietà non deve essere vista come un vincolo assoluto per i poteri centrali dell'Unione e non deve essere sopravvalutata al punto di divenire un ostacolo al carattere fondamentale di un regime dei diritti dell'Unione europea.**

## La Carta come mezzo di riforma

9. In realtà, il carattere fondamentale dei diritti consacrati nella Carta è destinato a divenire un'altra fonte di impulso per l'Unione europea. In un certo senso, l'introduzione di diritti vincolanti modifica il paradigma dell'integrazione europea. La Carta è un progetto dinamico che ridefinirà la "geografia" del potere. La Carta avrà conseguenze per la distribuzione delle competenze all'interno dell'Unione. Essa costituisce uno strumento nella prospettiva dell'ulteriore riforma politica dell'Unione.

10. L'Unione non ha ancora assorbito tutte le modifiche introdotte con l'ultima revisione del trattato (Amsterdam), in particolare i progressi sulla via della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ma la prospettiva dell'imminente ampliamento, come pure il fatto che Amsterdam non è riuscita a risolvere tutti i problemi costituzionali in sospenso, hanno reso inevitabile e auspicabile una nuova Conferenza intergovernativa (CIG). Il Parlamento europeo resta convinto che è nell'interesse di tutti i cittadini, attuali e futuri, che **l'Unione proceda ora a raccogliere, esaminare, mettere a punto e quindi formulare, in un linguaggio semplice ed elegante, una serie di diritti fondamentali europei sotto forma di Carta.**

11. La decisione del giugno 1999 del Consiglio europeo di Colonia, che il Parlamento europeo accoglie con soddisfazione, di elaborare **una Carta dei diritti fondamentali va vista non già come un tentativo di sovvertire l'ordinamento costituzionale esistente degli Stati membri, quanto come un'iniziativa intesa a rafforzare l'identità dell'Unione europea.** La Carta contribuirà alla definizione del patrimonio collettivo di valori e diritti che unisce gli europei e che costituisce la base di tutte le politiche dell'Unione.

12. La prospettiva dell'imminente ampliamento dell'Unione a paesi la cui storia democratica è più recente rispetto a quella degli Stati membri attuali rafforza la necessità di **accentuare il profilo dell'Unione in termini di democrazia, giustizia sociale, ecologia e diritti dell'uomo.** La Carta farà appunto questo, anche se di fatto innalzerà la soglia futura dell'adesione. La Carta si iscrive nel processo di preparazione dell'Unione all'ampliamento.

### **Effetto vincolante**

13. L'Unione europea non è uno Stato, ma una potente unione di Stati che esercita un'autorità su persone i cui diritti meritano una protezione credibile e completa. Per tale motivo il Parlamento insiste affinché **la Carta venga inclusa a termine nel trattato sull'Unione europea, in modo da avere efficacia giuridica per le istituzioni e organi dell'Unione europea.** L'inclusione potrebbe essere realizzata in vari modi, ciascuno dei quali avrebbe un'efficacia giuridica diversa. Il Parlamento intende ritornare sulla questione quando la Convenzione e la CIG cominceranno a progredire nei loro lavori.

14. Non vediamo tuttavia alcun vantaggio reale in una Carta dei diritti che si limiti a proclamare una serie di diritti esistenti. Temiamo anzi che l'opinione pubblica possa reagire con un certo cinismo alla pubblicazione di un ennesimo "brano" di euroretorica, a prescindere dall'eleganza del testo e dalle buone intenzioni che lo ispirano.

15. Una Carta non vincolante non avrebbe inoltre alcuna rilevanza per i paesi terzi nel quadro delle loro relazioni con l'Unione.

16. Inoltre, **una Carta limitata ad una dichiarazione non vincolante lascerebbe irrisolta una delle gravi contraddizioni esistenti nello sviluppo costituzionale dell'Unione europea.** L'Unione rivendicherebbe l'esistenza di diritti fondamentali a livello UE ma, in flagrante violazione delle tradizioni costituzionali degli Stati membri che si è impegnata a difendere, non introdurrebbe in concomitanza un rimedio giuridico. Il giusto processo di controllo giurisdizionale e la possibilità di ottenere una riparazione costituiscono parte integrante dei regimi

dei diritti degli Stati membri. Vogliamo veramente che, per quanto concerne i diritti dei cittadini, l'Unione sia inferiore alla somma delle sue parti?

17. Per tale motivo proponiamo che, a prescindere dalla decisione finale in merito al carattere giuridico della Carta, **la Convenzione muova dal presupposto che la Carta avrà carattere vincolante.**

18. Il Parlamento tiene inoltre ad assicurare **la più stretta collaborazione possibile tra i lavori della Convenzione e la CIG.** Una Carta vincolante comporterà vari adeguamenti del trattato nonché altre riforme a livelli normativi inferiori.

### **Rispetto dell'acquis**

19. **La Carta dell'Unione europea non deve ridurre i diritti di nessun cittadino e non deve indebolire la CEDU.** Anzi, dovrebbe esplicitamente salvaguardare l'*acquis* in materia di diritti dell'uomo di ciascuno Stato membro, in modo analogo all'articolo 53 della CEDU, senza peraltro intaccare l'importante principio generale del diritto comunitario concernente l'uniformità dell'applicazione. La Carta deve massimizzare in tutti i casi la certezza del diritto.

### **Comunità o Unione?**

20. Quanto alla questione della demarcazione tra Comunità europea e Unione europea, il Consiglio europeo ha proposto una Carta dell'*Unione*. Come si è già detto, la cittadinanza dell'*Unione* è istituita in virtù delle disposizioni del trattato che istituisce la *Comunità* europea, e allo stato attuale solo la Comunità europea gode di personalità giuridica in diritto internazionale.

21. Con l'attuazione del trattato di Amsterdam e con il continuo rafforzamento del profilo internazionale dell'Unione **la distinzione fra i tre pilastri di Maastricht diviene sempre più accademica.** Una confluenza dei tre sarebbe la conseguenza naturale di un approccio più globale e coordinato all'integrazione da parte di tutti gli interessati. In ogni caso, la distinzione in pilastri non è apprezzata dal cittadino, per il quale una Carta unica dei diritti che coprisse l'intero spettro delle attività UE sarebbe sicuramente logica. Lo stesso vale per le società straniere operanti sul territorio dell'UE, per le quali la Carta può avere profonde implicazioni.

22. Inoltre, **molte delle questioni più sensibili riguardanti i diritti fondamentali rientrano nel secondo e nel terzo pilastro.** Dare forma concreta a una politica estera e di sicurezza comune comporta nuove sfide per l'Unione sul piano etico, nonché per quanto concerne il comportamento dei rappresentanti dell'UE e il trattamento dei cittadini stranieri. I progressi verso politiche comuni in materia di asilo e immigrazione danno origine a nuove categorie di minoranze legittime all'interno dell'Unione. Inoltre, gli sviluppi della cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie nazionali, come la creazione di Europol e l'inclusione dell'accordo di Schengen nel trattato UE, hanno un impatto potenzialmente molto forte sul rapporto tra le istituzioni e gli organi dell'UE, da un lato, e i cittadini, dall'altro. Siamo consapevoli altresì della probabilità che la CIG ampli ulteriormente la competenza dell'Unione per estenderla alla politica di difesa.

23. Il Parlamento europeo ritiene che tutti i diritti fondamentali siano interdipendenti e che sarebbe una follia tollerare lo sviluppo di due ordinamenti giuridici concorrenti in materia di protezione dei diritti fondamentali a seconda che le misure in questione rientrino nell'ambito del trattato CE (attraversamento delle frontiere esterne, asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria in materia civile) o del trattato UE (materia penale). Pertanto, **malgrado la diversa ripartizione delle competenze tra Stati membri e istituzioni in funzione del settore e della base giuridica, restiamo fermamente convinti che la Carta debba comprendere l'intera gamma delle attività dell'Unione.** Ciò significa che l'Unione stessa deve acquisire personalità giuridica.

### **Rapporto con il Consiglio d'Europa**

24. E' chiaro che la Convenzione europea sarà il documento di base della Carta. Da molti anni si discute dell'adesione della Comunità alla Convenzione. Il varo del progetto di Carta conferisce nuova urgenza al dibattito. Per garantire un rispetto scrupoloso della CEDU e superare l'attuale posizione anomala delle istituzioni UE, il Parlamento europeo ritiene che **l'Unione stessa debba sottoscrivere e ratificare la CEDU e tutti i suoi protocolli. Come proposto dalla Corte di giustizia (Parere 2/94), ciò richiede una modifica del trattato onde conferire piena personalità giuridica all'Unione europea.**

25. L'Unione non dovrebbe cercare di divenire "Stato membro" del Consiglio d'Europa, ma semplicemente "Alta Parte Contraente" della CEDU. In questo modo si potrebbero evitare i problemi della doppia rappresentanza e la partecipazione dell'Unione agli organi politici del Consiglio.

26. Vi è tuttavia il legittimo timore che, se l'Unione divenisse Alta Parte Contraente della CEDU, si rischierebbero conflitti e sovrapposizioni tra la Corte di giustizia europea di Lussemburgo e la Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo. Tuttavia, a norma dell'articolo 32, paragrafo 2, della CEDU, in caso di contestazione della competenza della Corte di Strasburgo, spetta a questa Corte decidere. L'articolo 55 (CEDU) preclude il ricorso ad altre procedure di regolamento delle controversie, salvo compromesso speciale. Un siffatto compromesso sarebbe necessario per conciliare gli obblighi inerenti alla firma della CEDU con l'articolo 292 del trattato che istituisce la Comunità europea, nel quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del trattato a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso. Si potrebbe prevedere un protocollo speciale per gestire la relazione trasversale tra la Corte di giustizia e i colleghi della Corte dei diritti dell'uomo.

27. Il trattato di Amsterdam ha già riconosciuto alla CGE la competenza per le questioni riguardanti i diritti dell'uomo (articolo 46 TUE). **La Corte di Lussemburgo sarebbe sicuramente in grado di sviluppare una propria giurisprudenza in materia di diritti dell'uomo, come hanno fatto i tribunali nazionali, pur riconoscendo la supremazia ultima di Strasburgo.** Il rischio di sovrapposizioni con Strasburgo può essere ridotto al minimo rispettando l'articolo 35, paragrafo 2, lettera b), della CEDU, in base al quale la Corte di Strasburgo dichiara irricevibili le domande che sono già state sottoposte ad un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di regolamento e che non contengono fatti nuovi.

28. La Corte dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha il compito di trattare casi concernenti violazioni della CEDU. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha il compito di trattare casi concernenti violazioni dei trattati UE. Le due Corti sono supreme nei rispettivi ambiti di competenza. Finora si sono dimostrate ambedue rispettose della giurisdizione dell'altra e ci si può attendere che da questo punto di vista continueranno ad agire secondo buon senso. La CGE potrà accettare la supremazia di Strasburgo nel settore dei diritti dell'uomo esattamente come ha accettato l'arbitrato dell'OMC nelle controversie commerciali.

29. **La CEDU, anche se universalmente applicabile agli individui, resterà con tutta probabilità più limitata, in termini sostanziali, rispetto alla Carta UE.** Quest'ultima non solo concernerà categorie speciali di diritti per i cittadini dell'UE e gli stranieri residenti, ma probabilmente sarà anche più egualitaria e progressista nella sua formulazione di taluni diritti in ambito civico, sociale, ambientale ecc. Poiché i vincoli intercorrenti tra gli Stati membri dell'Unione europea sono molto più stretti di quelli tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, la Carta UE avrà inevitabilmente un campo di applicazione più ampio rispetto alla CEDU. Ad esempio, mentre il Protocollo n. 4 della CEDU stabilisce il diritto di circolare liberamente *all'interno* degli Stati firmatari e di lasciare tali paesi, la Carta UE cercherà di dare effetto al diritto alla libertà di circolazione e di residenza *tra* gli Stati membri<sup>6</sup>.

#### *Riforma della Corte di giustizia*

30. Il fatto che la CGE divenga competente per le questioni riguardanti i diritti dell'uomo apre la prospettiva di giudizi più rapidi e meno onerosi rispetto a quelli emessi nel quadro delle procedure attuali in seno alla Corte europea dei diritti dell'uomo. **Se si vuole che la Carta possa essere invocata dinnanzi alla Corte di giustizia, si dovrà dare un'interpretazione più flessibile all'articolo 230 TCE per migliorare l'accesso, a titolo individuale, dei cittadini dell'UE.** Potrebbe addirittura essere necessario modificare il trattato per riclassificare i cittadini dell'UE come ricorrenti privilegiati, prendendo eventualmente a modello l'articolo 34 della CEDU concernente le richieste individuali. In ogni caso, sarà necessario modificare i metodi di lavoro della Corte e aumentare le risorse di quest'ultima per assicurare un'amministrazione rapida ed efficace della giustizia in un numero maggiore di cause riguardanti ambiti più vasti.

#### **Campo di applicazione**

31. Secondo la tradizione del diritto romano **i diritti esistono solo in virtù di una norma.** I diritti possono avere carattere permissivo (accordando determinate libertà), di immunità (offrendo una tutela), proibitivo (imponendo doveri e divieti) o procedurali (regolando l'ordinamento giuridico). La Carta dovrà stabilire una coerenza e un'interdipendenza tra tutti questi tipi di diritti, come pure una coerenza tra le posizioni interne e quelle esterne dell'Unione.

32. Il Parlamento vuole una Carta ambiziosa, che sancisca sotto forma di trattato i diritti fondamentali moderni in materia civile e sociale, oltre a ribadire i diritti già consolidati altrove. Ciò non significa che l'Unione si autoconferirebbe nuove competenze in virtù della Carta. Le

---

<sup>6</sup> Un altro esempio: mentre la Carta UE porrà probabilmente l'accento su un divieto generalizzato di discriminazione sulla base del sesso, l'articolo 14 della CEDU riguarda la discriminazione sulla base del sesso solo in relazione agli altri diritti riconosciuti dalla Convenzione.

competenze dell'UE, infatti, possono essere ampliate esclusivamente sulla base di precise disposizioni del trattato (con le limitazioni dei due principi della sussidiarietà e della proporzionalità). **L'obiettivo principale della Carta è stabilire, a favore del cittadino, che l'Unione rispetta e garantisce pienamente i modelli moderni di diritti fondamentali nei settori in cui è competente. Il suo scopo non è quello di compensare le carenze legislative in tutti i vari settori politici.** Ma la Carta può servire da orientamento per future modifiche nella distribuzione delle competenze fra autorità sovranazionali e nazionali.

33. Chi sono allora i destinatari della Carta? In generale, i titolari dei diritti sono individui o gruppi. Essi beneficeranno di una o più delle tre grandi categorie di diritti, segnatamente:

- i **diritti dell'uomo** quali consacrati nel diritto internazionale e che esigono un'applicazione universale;
- i **diritti fondamentali** applicabili a tutti coloro che rientrano nello spazio giudiziario dell'Unione europea;
- i **diritti civili** che si applicano solo ai cittadini dell'Unione europea.

#### **Contenuti: diritti dell'uomo**

34. **Una volta che l'Unione abbia sottoscritto la Convenzione europea, la Carta dovrà riaffermare i diritti umani fondamentali ivi contenuti**, come pure le procedure previste. Gli elementi principali della CEDU sono i seguenti<sup>7</sup>:

Diritto alla vita  
Abolizione della pena di morte  
Divieto della tortura  
Divieto della schiavitù e del lavoro forzato  
Diritto alla libertà e alla sicurezza  
Divieto di discriminazione  
Diritto a un equo processo  
Divieto di condanna senza un reato previsto dalla legge  
Diritto a un ricorso effettivo  
Diritto di appello in materia penale  
Risarcimento per errore giudiziario  
Diritto a non essere perseguito o condannato due volte per uno stesso reato  
Divieto di detenzione per debiti  
Diritto al rispetto della vita privata e familiare  
Protezione della proprietà  
Libertà di pensiero, di coscienza e di religione  
Libertà di espressione  
Libertà di riunione e associazione  
Diritto al matrimonio  
Parità dei coniugi  
Diritto all'istruzione

---

<sup>7</sup> I titoli riportati sono stati aggiunti alla Convenzione originaria e ai successivi protocolli con le disposizioni del Protocollo n. 11 del 1994.

Diritto a elezioni libere  
Libertà di circolazione  
Divieto di espulsione dei cittadini di uno Stato dallo Stato stesso  
Divieto di espulsione collettiva di stranieri  
Garanzie procedurali relative all'espulsione degli stranieri  
Obbligo di rispetto dei diritti dell'uomo  
Deroga in caso di emergenza  
Restrizioni alle attività politiche degli stranieri  
Divieto di violazione dei diritti  
Restrizione del ricorso alle limitazioni dei diritti  
Salvaguardia dei diritti dell'uomo esistenti.

### **Contenuto: diritti sociali**

35. Nel giugno 1999 il Consiglio europeo di Colonia aveva già deciso che, oltre a contenere “i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”, la Carta dell'Unione europea doveva comprendere anche “i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione”. Inoltre, si dovevano prendere in considerazione “diritti economici e sociali quali sono enunciati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (articolo 136 TCE), nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione”<sup>8</sup>.

36. E' nel settore sociale che l'applicazione del principio di sussidiarietà solleverà probabilmente il maggior numero di controversie. Molti, ad esempio, difendono un'integrazione completa dei diritti sociali e civili; alcuni sostengono che determinate esigenze di progresso sociale, come un alloggio decoroso, dovrebbero divenire un diritto fondamentale. Tuttavia, tenuto conto del trattato attuale, un “diritto” siffatto non sarebbe di competenza dell'Unione europea, bensì degli Stati membri. L'Unione non è ancora competente in materia di politica degli alloggi e non può offrire soluzioni giuridiche ai senzatetto. Lo stesso dicasi per i disoccupati, rispetto ai quali l'Unione ha attualmente solo il potere di incoraggiare elevati livelli di occupazione. Oggi come oggi l'Unione non dispone di competenze in materia di retribuzione, libertà di associazione o diritto di sciopero.

37. Il Parlamento ritiene nondimeno che **la Carta debba rispecchiare pienamente l'importanza della dimensione sociale delle attività dell'Unione**, compresa la centralità della coesione sociale per i suoi orientamenti di politica economica. Il mercato unico presenta implicazioni per la politica sociale che non sono state ancora oggetto di legislazione a livello UE. Occorre porre particolare enfasi sulla parità tra uomini e donne e sui diritti dei disabili e dei bambini. I testi fondamentali di riferimento sono gli articoli 13 e 136 del TCE, la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa del 1996 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata da undici Stati membri in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre 1989.

---

<sup>8</sup> Anche il preambolo del trattato sull'Unione europea (terzo considerando) conferma l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea firmata a Torino nel 1961 e alla Carta comunitaria del 1989.

38. Il trattato riconosce che la parità tra i sessi non si limita alla politica dell'occupazione. L'articolo 3, paragrafo 2 TCE dovrebbe costituire la base di un diritto civile individuale fondamentale consistente in un divieto generalizzato della discriminazione sulla base del genere.

39. Si dovrebbero prevedere analoghe clausole contro la discriminazione per motivi di razza, religione, handicap, età e tendenze sessuali.

### **Altri contenuti**

40. Competenze attuali dell'Unione da cui possono scaturire proposte legittime di inclusione di diritti individuali o collettivi nella Carta:

- i. affinamento, consolidamento e sviluppo della cittadinanza dell'Unione europea;
- ii. trattamento dei cittadini dei paesi terzi;
- iii. posizione delle minoranze regionali ed etniche;
- iv. funzionamento del mercato unico, politica commerciale compresa;
- v. funzionamento delle politiche comuni in materia di moneta, agricoltura, pesca, trasporti e ambiente;
- vi. funzionamento dei programmi volti a promuovere l'occupazione, la coesione economica e sociale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la formazione professionale, la protezione dei consumatori, la protezione della sanità pubblica e le attività culturali;
- vii. aiuti esteri e cooperazione allo sviluppo.

41. Tra gli elementi pertinenti dell'*acquis* comunitario formale o informale figurano:

- 1) Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee sul rispetto dei diritti fondamentali, 1977
- 2) Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee contro il razzismo e la xenofobia, 1979
- 3) Dichiarazione del Parlamento europeo dei diritti e delle libertà fondamentali, 1989.

Il Parlamento tiene a richiamare in particolare l'attenzione sul punto 3), relazione De Gucht.

42. Gli Stati membri potrebbero desiderare di inserire nella Carta alcuni elementi provenienti dalle loro tradizioni costituzionali comuni. A parte la CEDU, fra i trattati internazionali (e loro successivi protocolli) pertinenti figurano:

- 4) Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo, 1948
- 5) Convenzione ONU per la prevenzione e la punizione del reato di genocidio, 1948
- 6) Convenzione ONU sullo statuto dei profughi, 1951
- 7) Convenzione ONU sullo statuto degli apolidi, 1954
- 8) Convenzione internazionale ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, 1965
- 9) Patto internazionale ONU sui diritti economici, sociali e culturali, 1966
- 10) Patto internazionale ONU sui diritti civili e politici, 1966
- 11) Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, 1979

- 12) Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 1984
- 13) Convenzione ONU per i diritti del fanciullo, 1989
- 14) Principi di base dell'ONU per il trattamento dei prigionieri, 1990
- 15) Statuto del Tribunale penale internazionale dell'ONU, 1998
- 16) Convenzione europea del Consiglio d'Europa sullo statuto giuridico dei lavoratori migranti, 1977
- 17) Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli individui rispetto al trattamento automatico dei dati personali, 1981
- 18) Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 1987
- 19) Carta europea del Consiglio d'Europa delle lingue regionali e minoritarie, 1992
- 20) Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, 1995
- 21) Convenzione europea del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del fanciullo, 1996
- 22) Protocollo addizionale alla Convenzione per la protezione dei diritti umani e la dignità dell'essere umano nel quadro dell'applicazione della biologia e della medicina, sul divieto della clonazione degli esseri umani, 1998
- 23) Dichiarazione universale dell'UNESCO sul genoma umano e i diritti dell'uomo, 1997
- 24) Convenzione OIL sulla libertà di associazione e la protezione del diritto di organizzazione, 1948
- 25) Convenzione OIL concernente l'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949
- 26) Convenzione OIL concernente la promozione dell'occupazione e la protezione contro la disoccupazione, 1988
- 27) Dichiarazione OIL sui principi e sui diritti fondamentali sul lavoro, 1988
- 28) Carta di Parigi per una nuova Europa, OSCE, 1990

### **Modifiche e deroghe**

43. E' in genere più facile scrivere una Costituzione che non modificarla successivamente. La CIG dovrà adottare disposizioni per la revisione della Carta. Il Parlamento ha accolto positivamente l'innovazione della Convenzione come metodo di lavoro più idoneo rispetto a quello della CIG stessa. Appoggeremo una ripetizione dell'operazione per completare o limitare la Carta in futuro, e insistiamo in questo senso. Analogamente, nessun atto della Commissione o del Consiglio volto a derogare alla Carta sarà ammissibile senza l'accordo del Parlamento.

44. Se la Convenzione elaborasse una Carta secondo queste linee, apporterebbe un profondo contributo alla costituzionalizzazione dell'Unione europea. I cittadini, i paesi candidati e il mondo in generale otterrebbero una definizione più chiara dello scopo dell'Unione europea e il concetto di "Europa dei cittadini" passerebbe da forma retorica a realtà politica.

## **Parere di minoranza**

### **dell'on. Georges Berthu (Unione per l'Europa delle nazioni)**

La decisione del Consiglio di Colonia che ha lanciato l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea indicava unicamente l'obiettivo di riunire i diritti esistenti a livello dell'Unione per dar loro maggiore visibilità. Sfortunatamente, tale decisione, mal preparata, ambigua, perfino incoerente per certi versi, non poteva che aprire la strada a delle deviazioni – e forse è stata adottata appunto a tal fine.

La relazione Duff-Voggenhuber ne offre il primo esempio: essa vuole infondere alla Carta un "carattere innovatore" aggiungendo tutta una serie di nuovi diritti; vuole conferirle uno statuto europeo autonomo, previo parere conforme del Parlamento europeo (dal momento che il Consiglio di Colonia aveva già "dimenticato" il ruolo dei parlamenti nazionali nella promulgazione della Carta); vuole infine assegnarle un potere vincolante e farne controllare l'applicazione dalla Corte di giustizia.

Se si seguisse tale relazione, andremmo verso l'istituzione di una Carta dettagliata, obbligatoria e uniforme per tutta l'Europa, che imporrebbe ai vari popoli norme rigide per la definizione dei loro diritti. In particolare, nessun popolo potrebbe più modificare tali diritti se non con l'accordo degli altri quattordici. Si tratterebbe di una formula asfissiante, inadatta alla natura e agli interessi dell'Europa.

Al contrario, in un'Europa delle nazioni ogni democrazia nazionale deve restare padrona della definizione dei diritti dei suoi cittadini, nel rispetto della propria cultura e del proprio sviluppo. Questa Europa non ha bisogno di una specie di coperchio giuridico rigido. Essa ha semmai bisogno di rispetto per le sue democrazie nazionali e per l'identità dei suoi popoli. Ha bisogno di libertà e di diversità.

E' per questo che proponiamo, da una parte, una dichiarazione comune che affermi i principali valori dei paesi europei, dall'altra, una Carta che istituisca le regole che devono disciplinare le relazioni fra le democrazie nazionali per garantirne il mutuo rispetto. E' il senso del progetto presentato da Georges Berthu presso il gruppo incaricato dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali.

7 dicembre 1999

## **PARERE**

(articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatrice per parere: on. Elena Paciotti

---

## **PROCEDURA**

Nella riunione del 29 luglio 1999 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato l'on. Elena Paciotti relatrice per parere.

Nelle riunioni del 22 novembre 1999 e del 6 dicembre 1999 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 18 voti favorevoli, 8 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Watson, presidente; Evans, vicepresidente; Paciotti, relatrice per parere; von Bötticher, Boumediene-Thiery, Cashman, Cederschiöld, Cerdeira Morterero (in sostituzione dell'on. Sousa Pinto), Ceyhun, Coelho, Deprez, Di Lello Finuoli, Dupuis (art. 153.2 in sostituzione dell'on. Vanhecke), Giannakou-Koutsikou (in sostituzione dell'on. Ferri), Hazan (in sostituzione dell'on. Vattimo), Karamanou, Kessler, Krivine (in sostituzione dell'on. Frahm), Lehne (in sostituzione dell'on. Hannan), Ludford, Nassauer, Newton Dunn (in sostituzione dell'on. Kirkhope), Oostlander (in sostituzione dell'on. Klamt), Pirker, Schmid, Sörensen, Swiebel, Sylla, Turco (in sostituzione dell'on. Cappato), Van Lancker (in sostituzione dell'on. Terron i Cusi) e Wiebenga.

## **Principi e criteri per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali**

Il materiale prodotto sul tema dei diritti umani in Europa è vastissimo e assai complessi sono i problemi giuridici e politici in discussione. Tuttavia è urgente che il Parlamento Europeo assuma un primo orientamento di massima, giacché, dopo la decisione del Consiglio Europeo di Tampere di costituire l'organismo destinato a redigere il progetto della Carta, il Parlamento ha designato i suoi sedici rappresentanti e non può non indicare loro le linee lungo le quali muoversi.

Va ricordato in proposito:

- che più volte nel corso degli anni il Parlamento europeo ha proposto l'adozione di

una dichiarazione dei diritti fondamentali quale parte di una “Costituzione” dell’Unione europea (cfr. Risoluzioni 12 aprile 1989 e 10 febbraio 1994);

- che, nelle sue più recenti risoluzioni, ha espresso il proprio plauso “alla decisione adottata nel corso del Consiglio europeo di Colonia di procedere all’elaborazione, prima del Consiglio europeo del dicembre 2000, di un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” (Risoluzione 16 settembre 1999); ed ha espresso il proprio compiacimento – dopo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere – per “la composizione e il metodo di lavoro decisi per l’organo istituito al fine di elaborare un progetto di Carta UE dei diritti fondamentali”, dichiarando “che parteciperà con entusiasmo a questa operazione” (Risoluzione 27 ottobre 1999).

Compito specifico della Commissione Libertà Pubbliche dovrebbe essere quello di affrontare il tema dei contenuti della futura Carta. Questa discussione dovrà accompagnare in futuro il lavoro di redazione del progetto e contribuire alla definizione dei diritti che vi saranno inseriti.

Per intanto, tuttavia, è possibile proporre al Parlamento di adottare una risoluzione di carattere generale che contenga l’indicazione delle ragioni di fondo che presiedono all’individuazione dei diritti fondamentali da iscrivere nella Carta e costituisca una prima risposta ai problemi meno controversi.

Non si tratta di costruire un nuovo diritto costituzionale gerarchicamente sovraordinato rispetto a quelli degli Stati membri, ma di

- rafforzare la tutela dei diritti fondamentali in relazione ai nuovi compiti e poteri dell’Unione, in particolare per quanto riguarda la progressiva costruzione di uno “Spazio di libertà sicurezza e giustizia” ispirato ai principi di libertà, uguaglianza, solidarietà, sicurezza e rispetto delle diversità;
- contribuire ad individuare un insieme di principi capaci di identificare l’Europa come una comunità di cittadini che si riconoscono in valori comuni, e di ispirare le politiche dell’Unione al proprio interno e verso i Paesi terzi.

In questo senso è bene ricordare i valori e i principi – di libertà, democrazia, stato di diritto – che l’Unione europea già condivide e che costituiscono la caratteristica specifica del subcontinente europeo. E’ in forza di questi principi che in questa parte del mondo si è costruito non solo uno spazio di libertà economica, ma un’organizzazione solidale tra gli Stati membri che ha innanzitutto garantito la pace, dopo le guerre che hanno insanguinato la prima metà del secolo. La costruzione dell’Unione europea secondo i valori condivisi della democrazia e dello stato di diritto ha assicurato non un semplice stato di pace, ma un sistema che la garantisce anche per il futuro : in questo senso si può forse dire che i cittadini europei hanno conquistato un diritto alla pace.

E’ evidente che nel contesto delineato non si tratta di indicare nella Carta i soli diritti propri dei cittadini europei, ma anche i diritti fondamentali che l’Unione europea intende siano riconosciuti a tutte le persone.

L'individuazione del catalogo dei diritti è compito dell'organismo nominato secondo la decisione di Tampere, ma il Parlamento può sin d'ora ricordare che non si tratta di inventare inedite novità ma di ricercare ciò che già la comune cultura giuridica dei Paesi europei è in grado di riconoscere come principi o diritti fondamentali, ricavandoli dai Trattati internazionali vincolanti per i Paesi membri e dalle comuni tradizioni costituzionali, così spostando la ricerca di identità dall'appartenenza territoriale o etnica a quella culturale, fondata sui fini condivisi.

Questo é dunque il senso delle conclusioni seguenti sottoposte all'esame della commissione competente per il merito.

*N.B.: le principali convenzioni internazionali citate sono già state tutte ratificate da tutti gli Stati membri con queste sole eccezioni: manca la ratifica del Lussemburgo alla convenzione OIL n. 111 sulle discriminazioni nell'impiego e occupazione; mancano le firme di Belgio e Francia, le ratifiche di Grecia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Svezia alla convenzione n. 126 del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze nazionali e mancano ancora le ratifiche allo Statuto della Corte Penale Internazionale (c'è solo quella dell'Italia).*

## **CONCLUSIONI**

Nel momento in cui si provvede alla nomina dei rappresentanti del Parlamento nell'organismo incaricato di redigere il testo della Carta dei diritti fondamentali, è opportuno indicare i principi e i criteri di fondo cui dovrà essere ispirata la redazione della Carta. In questa prospettiva la Commissione per i diritti e le libertà dei cittadini, la giustizia e gli affari interni raccomanda alla Commissione affari Costituzionali di riprendere nella propria proposta di risoluzione i principi e criteri seguenti.

1. L'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dovrebbe avere un duplice obiettivo:
  - a) stabilire i principi e le garanzie che presiedono alla costruzione dell'Unione europea come "spazio di libertà sicurezza e giustizia"(art.2, 4° comma T.U.E.) e dunque all'istituzione dell'Unione come sistema ispirato ai principi degli ordinamenti costituzionali di diritto (art.6, 1° comma T.U.E.);
  - b) contribuire a definire un patrimonio collettivo di valori e principi e un sistema condiviso di diritti fondamentali in cui i cittadini si riconoscano e che ispiri le politiche dell'Unione all'interno e verso i Paesi terzi.
2. E' essenziale ricordare a questo proposito che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; che in forza di questi principi l'Unione è in grado di organizzare una cooperazione solidale fra gli Stati membri e i loro popoli e che in forza di questi principi ha implicitamente garantito ai propri cittadini il diritto alla pace.

3. E' altrettanto essenziale che fra i diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione vadano indicati diritti dei cittadini dell'Unione, i diritti dei residenti nell'Unione e i diritti di tutti gli esseri umani, nella convinzione del valore universale della dignità di ogni persona.

4. I diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione devono essere ricavati da:

- a) i diritti risultanti dai Trattati e dal diritto derivato: dalle tradizionali libertà di circolazione al principio di non discriminazione; dai diritti sociali e politici al diritto di protezione dei dati personali;
- b) i diritti cui fanno espreso rinvio i Trattati o i Protocolli aggiuntivi, come, in primo luogo, i diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con particolare riguardo alle garanzie giurisdizionali;
- c) i diritti risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto dell'Unione, secondo il metodo seguito dalla Corte di Giustizia;
- d) i diritti riconosciuti da atti e patti internazionali sottoscritti dagli Stati membri anche nell'ambito delle Organizzazioni cui tutti aderiscono, fra cui:

#### **ONU:**

- Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (ONU, 9 dicembre 1948);
- Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (ONU, 10 dicembre 1948); Convenzione sullo status dei rifugiati (ONU, 28 luglio 1951, con successivo protocollo del 1967);
- Patto internazionale sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (ONU, 1965);
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ONU, 1966);
- Patto internazionale sui diritti civili e politici (ONU, 1966);
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (ONU, 1979);
- Convenzione contro la tortura e ogni altra forma di trattamento o punizione crudele, disumano o degradante (ONU, 1984);
- Convenzione sui diritti dell'infanzia (ONU, 1989);
- Principi fondamentali sul trattamento dei detenuti (ONU, 1990);
- Statuto di Roma della Corte penale internazionale (ONU, 1998).

#### **Consiglio d'Europa:**

- Carta Sociale Europea (CdE, 1961 con successivi protocolli);

- Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e delle punizioni inumane e degradanti (CdE, 1987);
- Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali (CdE, 1995, con successivi protocolli);

**UNESCO:**

- Dichiarazione universale sul genoma umano e i diritti umani (UNESCO,1997);

**OIL:**

- Convenzione sulla libertà di associazione e di organizzazione (n.87,1948);
- Convenzione sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (n.98,1949);
- Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro (OIL, 1988).

5. È essenziale che la Carta venga inserita nel Trattato e che alla proclamazione della Carta facciano seguito le necessarie modifiche dei Trattati e delle Convenzioni internazionali affinché:

- la Carta sia realmente vincolante per le istituzioni e gli organi dell'Unione e ne indirizzi le politiche;
- tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovano nell'Unione possano pretendere in giudizio il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione.

15 dicembre 1999

## **PARERE**

(articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità

Relatrice per parere: on. Joke Swiebel

---

## **PROCEDURA**

Nella riunione del 21 settembre 1999 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha nominato relatrice per parere l'on. Joke Swiebel.

Nelle riunioni del 24 novembre 1999 e 14 dicembre 1999 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione/Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 19 voti favorevoli, 12 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Theorin, presidente; Eriksson, Van Lancker, Evans J., vicepresidenti; Swiebel, relatrice per parere Auroi (in sostituzione dell'on. Sörensen), Aviles Perea, Berger (in sostituzione dell'on. Ghilardotti), Gröner, Gutiérrez-Cortines (in sostituzione dell'on. Costa Neves a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Hautala, Hieronymi (in sostituzione dell'on. Müller E.F. a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Karamanou, Klass, Korhola (in sostituzione dell'on. De Sarnez a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Kratsa, Lulling, McNally, Mann T., Martens, Napoletano (in sostituzione dell'on. Torres Marques), Paciotti, Plooij-Van Gorsel (in sostituzione dell'on. Dybkjær), Prets, Rodriguez Ramos, Schmidt (in sostituzione dell'on. Sanders-Ten Holte), Smet, Sudre, Thomas-Mauro, Valenciano Martínez-Orozco e Zissener.

## **OSSERVAZIONI GENERALI**

Redazione di una Carta dei diritti fondamentali: taluni principi generali suggeriti dalla parità

Il Parlamento europeo deve autorizzare una sua delegazione presso l'organo che sarà preposto alla redazione della Carta dei diritti fondamentali. Si deve dare una risposta a molti interrogativi complessi di natura sia politica che giuridica. Tenendo come punto di riferimento la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità del Parlamento si deve tener conto dei seguenti principi:

1. Fin dagli anni '70 la parità delle donne in Europa ha ricevuto un impulso enorme da

- strumenti giuridicamente vincolanti maturati a livello della Comunità europea. Sebbene la politica simbolica fatta di dichiarazioni solenni e di risoluzioni non sia priva di significato, la parità reale può essere sostenuta soltanto attraverso strumenti vincolanti. Le donne come gruppo politico rilevante dei cittadini europei non trarranno vantaggio da posizioni troppo caute. Nella discussione sul carattere e la portata giuridica della Carta che si vuole formulare, è importante tener presente la popolazione europea, donne e uomini, che vorrebbe conoscere i diritti in questione e comprenderne la rilevanza pratica.
2. Le attuali disposizioni del diritto UE concernenti la parità di trattamento tra uomini e donne sono accettate come parte dell'acquis comunitario. Sono radicate nella formazione del mercato interno, il che spiega che siano circoscritte al mercato del lavoro. In una Carta dei diritti fondamentali questa limitazione di portata della clausola contro le discriminazioni in base al sesso non si giustifica più. Il diritto alla parità di trattamento senza distinzione in base al sesso deve essere esteso a tutti i settori rilevanti della società. Il nuovo articolo che sancisce il rispetto della parità in tutte le politica del TEC - articolo 3, paragrafo 2<sup>9</sup> va anche questo nella medesima direzione.
  3. Questa estensione della clausola antidiscriminatoria non dovrebbe essere troppo difficile da accettare per gli Stati membri dell'UE che hanno già incorporato clausole analoghe nelle proprie costituzioni nazionali nonché nel diritto secondario, e/o hanno accettato siffatte clausole con la ratifica delle pertinenti convenzioni ONU (Convenzione internazionale sui diritti civili e politici - ICCPR, articolo 26<sup>10</sup>, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne - CEDAW, art. 2<sup>11</sup>).
  4. L'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (ECHR) discussa come possibile strategia alternativa in relazione alla redazione di una nuova Carta europea dei diritti fondamentali, per quanto concerne il mandato della commissione per i diritti della donna ha un limite grave. L'ECHR (articolo

---

<sup>9</sup> L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne.

<sup>10</sup> Tutte le persone sono uguali davanti alla legge e hanno diritto senza alcuna discriminazione a uguale protezione giuridica. A questo rispetto la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutte le persone protezione uguale ed efficace contro le discriminazioni su qualunque base sia la razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, le convinzioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, le proprietà, la nascita o altri status.

<sup>11</sup> Gli stati parte condannano la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, convengono di porre in atto con tutti i mezzi appropriati e senza indugio una politica di eliminazione delle discriminazione contro le donne e a questo fine si impegnano

(a) a incorporare il principio di parità tra uomini e donne nelle rispettive costituzioni nazionali o nelle altre pertinenti legislazioni se ancora non vi siano incorporate e di far sì, attraverso leggi e altri mezzi appropriati, che si abbia la realizzazione pratica di questo principio;

(b) ad approvare misure legislative e di altro genere appropriate, comprese sanzioni se del caso, che proibiscano qualunque discriminazione contro le donne;

(c) a dare protezione giuridica dei diritti delle donne su base di parità con gli uomini e a garantire attraverso i tribunali nazionali competenti e altre pubbliche istituzioni l'effettiva protezione delle donne contro qualunque atto discriminatorio;

(d) ad astenersi dall'avviare qualunque atto o pratica discriminatoria contro le donne e a garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano conformemente a questo obbligo;

(e) a prendere tutte le misure appropriate per eliminare le discriminazioni contro le donne da parte di qualunque persona, organizzazione o impresa;

(f) a prendere tutte le misure appropriate, comprese quelle legislative, per modificare o abolire le leggi, i regolamenti, i costumi e le prassi vigenti che costituiscano discriminazione contro le donne;

(g) ad abolire tutte le disposizioni penali nazionali che costituiscano discriminazione contro le donne.

14<sup>12</sup>) non regola direttamente le discriminazioni in base al sesso, ma concerne soltanto le discriminazioni basate sul sesso in relazione a altri diritti raccolti nella Convenzione. Il processo di redazione in sede di Consiglio d'Europa di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione contenente una clausola generale antidiscriminatoria non è ancora stato portato a termine. Anche a prescindere da altri problemi concernenti tale adesione, dal punto di vista della politica di parità dei sessi questo passo costituirebbe dunque soltanto una soluzione parziale.

5. Si deve dedicare seria attenzione alla questione delle azioni positive. La formulazione neutra riguardo ai sessi convenuta nel trattato di Amsterdam (TEC, articolo 141, 4<sup>13</sup>) dovrà essere riesaminata, è in contraddizione con la volontà politica di fare avanzare la posizione delle donne espressa nella politica UE di promozione della parità tra uomini e donne (articoli 2 e 3 del TEC). L'elaborazione teorica e le discussioni politiche a livello globale sono molto più avanzate. L'articolo 4, paragrafo 1 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) afferma che misure speciali temporanee mirate ad accelerare di fatto la parità tra uomini e donne non devono essere considerate discriminazioni, ma regola il mantenimento di standard separati disuguali. Bisogna fare maggiore attenzione alla crescente mole di elaborazione teorica e di dottrina internazionale sui diritti umani delle donne, in particolare alle raccomandazioni e conclusioni del Comitato CEDAW.
6. La discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale (o della preferenza sessuale) ha un collegamento speciale alla discriminazione in base al sesso. Entrambi i fenomeni sono radicati in una visione di una società in cui uomini e donne svolgono ruoli fissi e complementari, e in cui l'espressione di scelte personali al di fuori dell'ordine dato è sentita come una minaccia. L'emancipazione delle donne non può realizzarsi senza modificare quest'ordine. Pertanto, guardando alla Carta dei diritti fondamentali da una prospettiva di confronto tra i sessi, il diritto alla parità di trattamento senza distinzione in base agli orientamenti sessuali deve farne parte.
7. Qualunque suggerimento inteso a far sì che i diritti umani delle donne debbano essere raggruppati sotto una denominazione del tipo diritti speciali o di gruppo, deve essere fermamente respinto. Le donne non sono una minoranza o una specie a se stante di esseri umani, e tanto meno una specie che deve essere protetta in quanto tale. I diritti delle donne sono parte integrale dei diritti umani universali. Questo principio non solo deve essere riconosciuto a livello globale (Conferenza mondiale ONU sui diritti umani, Vienna 1993; Quarta conferenza mondiale ONU sulle donne, Pechino 1995), ma anche nella UE.
8. L'introduzione di una prospettiva intesa a realizzare la parità dei sessi nel campo dei diritti fondamentali deve significare anche riesaminare in modo critico taluni concetti recepiti in progetti di testi precedenti, risoluzioni, ecc. Talune nozioni evidentemente obsolete

---

<sup>12</sup> Il godimento dei diritti e delle libertà disposto dalla presente Convenzione deve essere assicurato senza discriminazione su qualunque base sia essa sesso, razza, colore, lingua, religione, convinzioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, associazione con una minoranza nazionale, proprietà, nascita o altri status.

<sup>13</sup> Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di una attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

devono essere aggiornate. In particolare, le clausole concernenti i cosiddetti diritti della famiglia sono discutibili. I diritti umani sono diritti individuali e non diritti di istituzioni. Inoltre, differenti membri di una famiglia spesso hanno interessi differenti e le differenti relazioni di potere interne alla famiglia determinano il risultato. Analogamente testi che restringono il significato di lavoro a occupazione retribuita devono essere rivisti per comprendere se del caso il lavoro non retribuito. La trappola del salario al lavoro domestico deve essere tuttavia evitata.

## **CONCLUSIONI**

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità chiede alla commissione per gli affari costituzionali, competente nel merito, di incorporare le seguenti conclusioni nella sua relazione:

1. La Carta dei diritti fondamentali dovrebbe contenere una clausola generale antidiscriminazione sulla base del sesso obbligatoria e che possa essere invocata davanti alla Corte europea di giustizia da singoli cittadini/residenti.
2. Finché la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali non comprenderà una clausola generale antidiscriminatoria, un'eventuale adesione a questa Convenzione da parte della UE non sarà risolutiva.
3. Una clausola antidiscriminatoria e una disposizione concernente le azioni positive sono le due facce di una medesima medaglia. Entrambe devono essere tenute presenti in una prospettiva politica di promozione dell'avanzamento delle donne, da lungo tempo priorità dell'Unione europea.
4. I diritti delle donne non sono diritti speciali ma parte integrante dei diritti umani universali. A tale riguardo si richiama l'attenzione sul diritto, non sufficientemente tutelato dalla Dichiarazione universale, all'integrità fisica.
5. La Carta dei diritti fondamentali deve contenere una clausola contro la discriminazione sulla base degli orientamenti sessuali.
6. Va dedicata maggiore attenzione al crescente corpus di letteratura scientifica internazionale e di dottrina giurisprudenziale sui diritti umani delle donne, in particolare alle conclusioni e raccomandazioni del Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne.
7. La rispondenza all'esigenza di parità nel processo di redazione della Carta deve comprendere tra l'altro una revisione critica di concetti in altre parti del testo. I diritti delle famiglie in quanto tali non esistono, ci sono soltanto diritti di singole donne, uomini e bambini.

27 gennaio 2000

# PARERE

della commissione per le petizioni

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Relatrice per parere: Janelly Fourtou

## PROCEDURA

Nella riunione del 24 novembre 1999 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere l'on. Janelly Fourtou.

Nella riunione del 24 gennaio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nella riunione del 25 gennaio 2000 ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Vitalino Gemelli (presidente), Proinsias De Rosa (vicepresidente), Janelly Fourtou (relatrice per parere), Laura González Álvarez, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, María Sornosa Martínez e Eurig Wyn.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### I. La petizione al Parlamento europeo e i diritti fondamentali

1. "Sono cittadino europeo e quindi titolare di diritti che nessuno può ignorare o negare senza che tu, Unione europea, intervenga". Sembra essere questo il messaggio che compare tra le righe di numerose petizioni trasmesse al Parlamento europeo da cittadini che lamentano la violazione di taluni dei loro diritti. I firmatari che si rivolgono alla nostra commissione sono fermamente e assolutamente convinti di essere titolari di un certo numero di diritti, acquisiti di recente o ereditati da una cultura che, con la sua ricchezza e la sua diversità, fa appello ad un insieme di valori condivisi: per un europeo, essere cittadino dell'Unione significa, in definitiva, avere il diritto di condividere un destino comune.
2. Tale convinzione del carattere "necessario e obbligatorio" di questi diritti fondamentali dà l'impressione che il cittadino europeo sia persuaso che esiste già materialmente una "costituzione" dell'Europa, in cui tutti questi diritti sono custoditi. Inoltre, tali diritti devono, a suo parere, "stare al passo" con le nuove tecnologie dell'informazione (protezione dei dati personali) e con la manipolazione dell'essere vivente (ingegneria genetica), nonché garantire la preservazione della biosfera e della biodiversità, o prendere in considerazione nuovi modi di vivere e di concepire la parità tra i sessi e, infine, rispettare le numerose diversità e identità culturali presenti in Europa.
3. I residenti non comunitari hanno, così come i cittadini dell'Unione europea, il diritto di presentare petizioni al Parlamento. Coloro che hanno trovato asilo nell'Unione sono particolarmente sensibili al riconoscimento dei diritti fondamentali, proprio perché questi ultimi possono essere calpestati nel loro paese d'origine.
4. Ecco uno spunto di riflessione (ma ve ne sono altri) che la nostra commissione sottopone a questo Parlamento nel riflettere sulle richieste che le petizioni in materia di diritti fondamentali le sottopongono. Riportiamo in appresso i diritti più spesso invocati dai firmatari delle petizioni presentateci. Tale elenco non pretende di essere esauriente né intende presentare tali diritti in un rigoroso ordine di importanza.

### II. Elenco dei diritti più spesso invocati dinanzi alla commissione per le petizioni

- a) Diritto alla parità di trattamento (non discriminazione);
- b) libertà di pensiero, di coscienza e di religione;
- c) rispetto della vita privata (protezione dei dati);
- d) diritto al lavoro, non discriminazione salariale tra donne e uomini;
- e) diritto all'istruzione;
- f) diritto alla protezione della salute;
- g) diritto alla tutela dell'ambiente, degli animali e della vegetazione;
- h) protezione del consumatore;
- i) libera circolazione e diritto di soggiorno;
- j) diritto d'asilo e protezione delle minoranze;

- k) garanzia della proprietà individuale;
- l) protezione a carico dei regimi di sicurezza sociale.

### III. Considerazioni finali

1. La commissione per le petizioni si sente pienamente coinvolta nel progetto di elaborazione della Carta, e le sue competenze legittimano l'interesse che essa riveste per tale atto. Il diritto civile fondamentale rappresentato dal diritto di petizione rimanda automaticamente alla categoria dei diritti fondamentali che il cittadino europeo vuole esercitare e vedersi riconoscere in particolare dagli Stati membri, dalle istituzioni comunitarie, nel suo paese così come altrove nell'Unione europea, e anche al di fuori di essa, per il tramite della protezione diplomatica all'estero.
2. Inoltre, i firmatari delle petizioni non hanno alcun dubbio quanto al fatto che il carattere "fondamentale" di tali diritti deve trovare un prolungamento nella protezione giuridica a livello dei Tribunali dell'Unione, vale a dire quanto al fatto che si deve riconoscere loro la possibilità di stare in giudizio, a titolo individuale, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee per difendere i loro diritti.
3. L'organo preposto all'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dovrà enumerare in un testo unico i diritti riconosciuti come diritti fondamentali dell'Unione europea. Una volta approvato in Aula, il progetto di relazione dovrà conferire ai rappresentanti del Parlamento europeo un mandato che esprime la volontà di tutto il Parlamento.
4. E' opportuno osservare che i lavori dell'organo dovranno perseguire due importanti obiettivi:
  - a) innanzitutto rimediare alla dispersione delle disposizioni concernenti i diritti fondamentali nei trattati, nelle convenzioni e nei protocolli, enumerandole in un testo unico e indivisibile, rendendole il più possibile chiare per ciascun cittadino dell'Unione;
  - b) in secondo luogo, far sì che tali diritti fondamentali possano esser fatti valere in giustizia, in virtù del carattere vincolante che la Carta avrà per le istituzioni europee, gli Stati membri e i cittadini dell'Unione.

Questo secondo scambio di opinioni dovrebbe permettere di precisare ciò che la nostra commissione si aspetta dalla commissione competente per il merito, ma anche dalla delegazione del Parlamento europeo presso l'organo incaricato di elaborare la Carta dei diritti fondamentali.

## CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti elementi:

1. considerando che occorre garantire ai cittadini degli Stati membri l'esercizio e la difesa, a livello dell'Unione, di un certo numero di diritti fondamentali, quali elementi costitutivi della cittadinanza europea e, in virtù dei valori che essi esprimono, dell'identità culturale stessa dell'Unione;
2. considerando che le numerose petizioni presentate al Parlamento europeo consentono di prendere atto del modo in cui i cittadini percepiscono l'Unione e i diritti che quest'ultima deve tutelare;
3. considerando che i cittadini europei hanno una concezione evolutiva di tali diritti fondamentali, che devono proteggerli da eventuali pericoli legati alle nuove tecnologie dell'informazione, alle manipolazioni genetiche, al degrado ambientale, ecc.;
4. considerando la necessità di garantire che i diritti fondamentali di cui beneficia ogni cittadino dell'Unione siano il più possibile chiari e protetti al massimo grado da vari strumenti che vanno dal diritto di petizione al ricorso individuale dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

15 febbraio 2000

# PARERE

della commissione per l'occupazione e gli affari sociali

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/99 - 1999/2064 (COS))

Relatrice per parere: Ieke van den Burg

## PROCEDURA

Nella riunione del 14 ottobre 1999 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatrice per parere l'on. Ieke van den Burg.

Nelle riunioni del 30 novembre 1999, 31 gennaio e 15 febbraio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 24 voti favorevoli, uno contrario e 11 astensioni.

Hanno preso parte alla votazione gli onn. Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad (vicepresidente), Ieke van den Burg (relatrice per parere), Sylviane H. Ainardi, Jan Andersson, María Antonia Avilés Perea, Theodorus J.J. Bouwman (in sostituzione dell'on. Jillian Evans), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Brian Crowley, Elisa Maria Damiao, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Richard Howitt (in sostituzione dell'on. Helle Thorning-Schmidt), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (in sostituzione dell'on. Massimo Cacciari), Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (in sostituzione dell'on. Ilkka Suominen), Ioannis Koukiadis, Rodi Kratsa, Arlette Laguiller, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Toine Manders (in sostituzione dell'on. Daniel G.L.E.G. Ducarme), Thomas Mann, Manuel Pérez Alvarez, Bartho Pronk, Herman Schmid, Peter William Skinner, Miet Smet, Gabriele Stauner (in sostituzione dell'on. Anne-Karin Glase), Ursula Stenzel (in sostituzione dell'on. Mario Mantovani), Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler e Sabine Zissener (in sostituzione dell'on. James L.C. Provan).

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Quando nel marzo 1996 il Comitato dei saggi, nominato dalla Commissione e presieduto dalla sig.ra Lourdes de Pintasilgo, ha presentato la propria relazione al primo Forum di politica sociale, la discussione sulla questione dei diritti (sociali) fondamentali quale elemento costituzionale dell'Unione europea è stata finalmente iscritta all'ordine del giorno politico. Il Comitato è intervenuto a favore del riconoscimento di una serie di diritti civili e sociali fondamentali e del loro inserimento nel trattato di Amsterdam, in base a un approccio a due fasi. A breve termine l'Unione europea dovrebbe includere nel trattato un insieme minimo di diritti fondamentali centrali, e a medio termine mettere in moto un ampio processo di consultazione. Quest'ampia discussione all'interno della società civile dovrebbe aggiornare e integrare l'elenco dei diritti e doveri civili, politici e sociali, ivi compresi quelli che rispecchiano il cambiamento tecnologico, la crescente consapevolezza dell'ambiente e gli sviluppi demografici. Il risultato della discussione dovrebbe essere rappresentato da una "Carta dei diritti" aggiornata, da inserirsi nel trattato UE.
2. Per approfondire maggiormente l'esame della materia, la DG V ha istituito un gruppo indipendente di esperti, presieduto dal professor Simitis. La relazione del gruppo di esperti, dal titolo "Affermare i diritti fondamentali nell'Unione europea: è ora di agire", pubblicata nel febbraio 1999, sottolinea l'indivisibilità dei diritti civili e sociali e si dichiara a favore di un approccio integrato alla discussione europea. Gli esperti suggeriscono la trasformazione dell'intera Convenzione europea sui diritti dell'uomo (ECHR) e dei suoi protocolli in una "Carta comune dei diritti europei", e, per quanto riguarda i diritti sociali, chiedono che si presti particolare attenzione alle convenzioni dell'OIL. Come già fatto dal Comitato dei saggi, il gruppo Simitis ravvisa nel riconoscimento dei diritti fondamentali un processo aperto, che dovrebbe condurre, nella sua prima fase, all'enumerazione di una serie di diritti che integrino e amplino lo ECHR, e infine sfociare, in particolare nel contesto delle decisioni della Corte di giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, in una riformulazione dei diritti fondamentali adattata alle esperienze ed esigenze dell'Unione europea.
3. Il trattato di Amsterdam non contiene una serie di diritti civili e sociali fondamentali sotto forma di carta dei diritti. Solo il principio della parità di retribuzione per uomini e donne è stato codificato nell'articolo 141 del trattato CE. Inoltre, il trattato conferma esplicitamente l'adesione dell'Unione ai diritti sociali fondamentali (preambolo, quarto considerando) senza però modificare il sistema di riferimenti adottato in precedenza. Ciò significa che l'impegno dell'UE nei confronti della Carta comunitaria è nei fatti piuttosto debole. Sia il preambolo, sia l'articolo 136 del trattato CE citano i diritti sociali fondamentali sulla scorta della Carta sociale europea del 1961 (Consiglio d'Europa) e della Carta comunitaria del 1989.
4. L'articolo 13 del trattato CE dà mandato al Consiglio di prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni, previa consultazione del Parlamento europeo. I possibili ambiti di intervento sono esplicitamente indicati all'articolo 13 e vanno dalla discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica a quella riguardante la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze

sessuali. Inoltre, disposizioni come l'articolo 3, paragrafo 2 e l'articolo 141, paragrafo 4 del trattato CE pongono le basi per misure volte a conseguire un'effettiva parità tra uomini e donne, anche mediante azioni propositive. La Commissione europea ha recentemente adottato una comunicazione basata sull'articolo 13, due proposte legislative e un programma d'azione. L'inclusione nel trattato della parità di trattamento quale diritto fondamentale e quale garanzia basilare contro la discriminazione negli ambiti menzionati dall'articolo 13 contribuirebbe a fornire una più ampia base giuridica al processo decisionale e legislativo in materia.

5. L'articolo 136 definisce i diritti sociali fondamentali, quali definiti nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria. Entrambi i documenti sono considerati unicamente come una base per le politiche comunitarie. L'articolo 137, tuttavia, esclude esplicitamente la libertà d'associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata dall'obbligo di sostenere e integrare gli sforzi degli Stati membri volti a dare esecuzione agli obiettivi di politica sociale definiti dall'articolo 136. Ciò significa che all'Unione europea è impedito di operare per proteggere diritti che rientrano tradizionalmente nei diritti sociali fondamentali e che sono stati ribaditi a più riprese tanto dalle legislazioni nazionali, quanto dai trattati internazionali.
6. Il Consiglio europeo di Colonia ha rilanciato la discussione sui diritti fondamentali e deciso che essi debbano essere consolidati in una carta che un organo specifico dovrà abbozzare prima del Consiglio europeo del dicembre 2000. Il Consiglio ha dichiarato in particolare che, nella fase di elaborazione della Carta europea dei diritti fondamentali, devono essere presi in considerazione i diritti economici e sociali definiti nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. La Carta potrebbe rappresentare una vera e propria pietra miliare nell'edificazione di un'Europa dei cittadini.
7. I diritti sociali e socio-economici fondamentali sono stati quindi formulati in una serie di principi internazionali ampiamente ratificati e ben noti, al rispetto dei quali gli Stati membri dell'UE si sono impegnati, come:
  - la Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (ECHR) (1951),
  - la Carta sociale europea rivista del Consiglio d'Europa (1960/1996),
  - la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989),
  - le principali convenzioni dell'Organizzazione internazionale per il lavoro, riassunte e riprese nella recente dichiarazione dell'OIL sui diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1998),
  - la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (1989),
  - la Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (1979).
8. La ragione dell'esigenza di un impegno esplicito dell'Unione europea a favore dei diritti sociali e civili fondamentali è l'attuale squilibrio del suo sistema giuridico. Quante più competenze l'UE ottiene grazie ai tre pilastri, tanto più chiaro dovrebbe essere al cittadino europeo che l'UE rispetta pienamente e garantisce i diritti e i principi fondamentali. Ciò non implica automaticamente un'estensione delle sue competenze, in quanto queste sono

definite da precise disposizioni dei trattati e da capitoli sulle singole politiche e limitati dai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

9. I diritti e le libertà fondamentali da inserire nel sistema giuridico europeo dovrebbero essere almeno conformi ai principi internazionali al cui rispetto la maggior parte degli Stati membri si sono impegnati.
10. L'adesione dell'UE quale entità giuridica a questi principi internazionali (una volta risolti gli attuali problemi giuridici) potrebbe costituire un metodo per assorbire i diritti fondamentali e le procedure per violazioni e ricorsi che li accompagnano; un altro modo potrebbe essere quello di un esplicito impegno, da parte dell'UE e delle sue istituzioni, nei confronti del contenuto (ivi compresa la relativa giurisprudenza) di tali principi, con un'esplicita formulazione e un esplicito riferimento nel trattato.
11. Dal punto di vista della visibilità e della trasparenza, l'assorbimento di un pacchetto ben definito di diritti, ispirati ai principi elencati al punto 8 e formulati sulla base di un ampio dibattito in seno alla società civile, quale quello promosso dal Comitato dei saggi (Pintasilgo), rappresenterebbe il risultato finale ottimale.
12. I diritti sociali fondamentali, e in particolare quelli socio-economici, hanno spesso le caratteristiche di norme che obbligano governi e autorità di livello inferiore a sviluppare e mettere in atto politiche che mettano tali diritti alla portata di tutte le persone rientranti nella loro giurisdizione. Mentre i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali classiche implicano un obbligo di rispettare e proteggere, questi diritti sociali comprendono unicamente l'obbligo di garantire e promuovere. Un impegno nei confronti di diritti come il diritto al lavoro o il diritto a un alloggio decente richiedono un attivo programma d'azione da parte delle autorità, e non unicamente una vigilanza passiva. D'altro canto, è molto più difficile per un singolo ottenere il riconoscimento di tali diritti in tribunale.
13. Alcuni diritti sociali fondamentali importanti, tuttavia, non differiscono in natura dagli altri diritti dell'uomo e libertà fondamentali (di tipo individuale o collettivo). I diritti contenuti nelle convenzioni fondamentali dell'OIL, per esempio, proteggono contro il lavoro forzato, il lavoro minorile e la discriminazione e garantiscono il diritto all'organizzazione, al negoziato collettivo e a forme di azione collettiva. Essi contengono l'obbligo di rispettare e proteggere. Questi diritti sociali consentono dunque a singoli individui o organismi di ricorrere in tribunale.
14. Il processo di elaborazione della Carta e la parallela discussione sugli obiettivi della Conferenza intergovernativa, che dovrebbe decidere di fare della Carta un elemento vincolante e di grande importanza del trattato rivisto, dovrebbero essere aperti e trasparenti. Il mandato di Tampere prevede audizioni e riunioni speciali; il Parlamento europeo dovrebbe cercare di rispettare i propri doveri di ospitalità nei confronti delle ONG europee e dei sindacati nonché di altre organizzazioni, che potranno probabilmente contribuire alla discussione e rivelarsi – assieme ai rappresentanti dei parlamenti nazionali – quali forme di mediazione nei confronti dell'opinione pubblica generale, stimolando il dibattito. Un gruppo di lavoro, composto da membri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo e della commissione per gli

affari sociali del Consiglio d'Europa, è stato istituito per discutere il modo in cui evitare sovrapposizioni e complicazioni e trarre insegnamenti dalle esperienze relative ad esecuzione e giurisdizione fatte con le procedure in seno al Consiglio d'Europa.

## CONCLUSIONI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. richiede al contempo il recepimento da parte dell'UE, in quanto soggetto di diritto, delle norme internazionali, incluse le relative procedure d'infrazione e ricorso, ed esorta la CIG ad estendere il riferimento all'ECHR, di cui all'articolo 6 del trattato, anche alla Carta sociale europea, alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali e alle principali Convenzioni OIL e ONU;
2. ritiene che i diritti umani e sociali fondamentali siano indivisibili e sottolinea pertanto l'importanza di inserire i diritti sociali fondamentali nel nuovo trattato dell'UE con i seguenti obiettivi principali:
  - farne una condizione per l'adesione all'UE, come avviene attualmente con il riferimento all'ECHR negli articoli 6 e 7 del TUE;
  - impegnare l'UE e le sue istituzioni a rispettare tali diritti, non solo nel capitolo sociale, ma in tutte le politiche;
  - impegnare gli Stati membri dell'UE a rispettare tali diritti nell'esecuzione della legislazione dell'UE;
  - fornire una base giuridica alle iniziative dell'UE e delle sue istituzioni;
  - consentire a singole persone (fisiche e giuridiche) e/o ai loro organismi nell'UE (direttamente o indirettamente attraverso i tribunali nazionali) l'accesso alla Corte di giustizia europea mediante ricorsi contro violazioni da parte dell'UE (di istituzioni dell'UE o di Stati membri nell'esecuzione della legislazione dell'UE) di questi diritti fondamentali;
  - rendere visibile la dimensione sociale dell'Unione europea e rafforzare la legittimità e la rilevanza delle istituzioni dell'UE presso l'opinione pubblica, come raccomandato recentemente dalla relazione Dehaene;
3. ritiene che il contenuto della serie di diritti sociali e socio-economici fondamentali debba derivare e basarsi su principi internazionali già esistenti, ampiamente ratificati e ben noti, al rispetto dei quali gli Stati membri dell'UE si siano già impegnati, come:
  - la Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (ECHR) (1951),

- la Carta sociale europea rivista del Consiglio d'Europa (1960/1996),
  - la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989),
  - le principali convenzioni dell'Organizzazione internazionale per il lavoro, riassunte e riprese nella recente dichiarazione dell'OIL sui diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1998),
  - la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (1989),
  - la Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (1979);
4. insiste affinché si tenga debitamente conto delle differenze nelle caratteristiche tra i diritti fondamentali in campo sociale ed economico, in quanto alcuni hanno un carattere più programmatico e richiedono un'azione da parte delle autorità, ma possono rivelarsi più difficilmente vincolanti ed esigibili, mentre altri possono essere comparati e inseriti fra i classici e fondamentali diritti dell'uomo;
  5. sottolinea la necessità di garantire il rispetto di tali principi, che potrebbero richiedere un aggiornamento in base alle nuove esperienze e ai nuovi sviluppi cui si fa riferimento nella relazione Simitis e nell'articolo 13 del trattato di Amsterdam, contenente un'estensione dei motivi di discriminazione da combattersi; ritiene pertanto che essi dovrebbero essere esplicitamente inclusi nella formulazione della norma fondamentale riguardante la parità di trattamento;
  6. ritiene che l'esplicito inserimento dei diritti fondamentali nel trattato UE debba essere accompagnato da una clausola di non regressione che garantisca che prevalgano disposizioni migliori o di più ampia portata presenti nella legislazione (costituzionale) e nella giurisprudenza di altri Stati membri ovvero nella legislazione e giurisdizione internazionale al rispetto delle quali gli Stati membri si siano impegnati;
  7. sottolinea che sarebbe logico rivedere le attuali disposizioni del trattato (articolo 137, paragrafo 6 del TCE), che escludono esplicitamente la competenza dell'UE quanto a diritti fondamentali come la libertà di associazione;
  8. chiede che la Convenzione tenga conto, nella Carta, delle raccomandazioni sia sostanziali che procedurali del comitato Pintasilgo e del gruppo Simitis, tra l'altro quanto alla raccomandazione di inserirvi il diritto a un reddito minimo; per quanto concerne il metodo di lavoro, invita a lanciare un'ampia discussione sui diritti fondamentali, consultando e coinvolgendo in essa la società civile, e in particolare le organizzazioni non governative;
  9. ritiene tuttavia che a differenza delle raccomandazioni contenute nella relazione Simitis, nella Carta dei diritti fondamentali debba figurare anche il contenuto dell'articolo 1 della ECHR, il quale garantisce alle persone provenienti da paesi terzi i medesimi diritti fondamentali e le medesime libertà che garantisce ai cittadini degli Stati firmatari, fatta eccezione per i diritti che spettano esclusivamente ai cittadini dello Stato, quali, ad esempio, il diritto di voto attivo e passivo;
  10. invita a cooperare strettamente con i relativi organismi del Consiglio d'Europa, ivi compresi quelli che si occupano della Carta sociale europea (rivista), lungo tutto il

processo di rielaborazione della Carta stessa;

11. sottolinea la necessità di avere un'ulteriore opportunità, in una successiva fase dei lavori della convenzione, di valutare lo sviluppo del progetto di Carta dei diritti fondamentali e di presentare una relazione più dettagliata, recante una serie di raccomandazioni che ne esaminino il testo finale;
12. chiede, conformemente alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, che l'Unione europea inserisca nella sua Carta un riferimento ai diritti specifici dei fanciulli;
13. ritiene che il riconoscimento dei diritti sociali in quanto diritti fondamentali – con il loro conseguente inserimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – rappresenterà, una volta raggiunta l'unione economica e politica, la dimensione sociale ed economica della costruzione dell'Europa.

22 febbraio 2000

# PARERE

della commissione giuridica e per il mercato interno

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea  
(C5-0058/1999 – 1999/2064 (COS))

Relatrice per parere: Charlotte Cederschiöld

## PROCEDURA

Nella riunione del 30 novembre 1999 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatrice per parere l'on. Charlotte Cederschiöld.

Nelle riunioni del 31 gennaio 2000 e 22 febbraio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 12 voti favorevoli, 8 contrari e 4 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Willi Rothley e Eduard Beysen (vicepresidenti), Charlotte Cederschiöld (relatrice per parere), Maria Berger, Rolf Berend, (in sostituzione dell'on. Joachim Wuermeling, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2), Enrico Boselli, Jean-Maurice Dehousse, Enrico Ferri, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Françoise D. Grossetête, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Kurt Lechner, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Francesco Enrico Speroni, Antonio Tajani, Feleknas Uca, Diana Paulette Wallis, Stefano Zappalà e François Zimeray.

## 1. Introduzione al problema giuridico

In tutti gli Stati membri i diritti fondamentali sono intesi principalmente a tutelare i singoli contro eventuali abusi della pubblica autorità e a salvaguardare la società civile.

I diritti fondamentali possono essere invocati per determinare la legittimità di singoli atti e di leggi ordinarie soltanto se rientranti nell'ambito del diritto costituzionale.

Il valore pratico dei diritti fondamentali dipende pertanto dal loro valore giuridico, cioè dalla loro collocazione nella gerarchia delle norme.

In base a una delle possibili classificazioni, si possono distinguere tre tipi di diritti fondamentali:

- a) **"diritti protettivi"** che tutelano i singoli da eventuali abusi della pubblica autorità (ad esempio, la libertà d'espressione) ("*status negativus*");
- b) **"diritti politici"** che consentono ai cittadini di partecipare all'esercizio della pubblica autorità (ad esempio, il diritto a partecipare alle elezioni);
- c) **diritti economici;**
- d) **diritti sociali** (che sono difficili da garantire).

L'Unione europea non dispone però di testi che sanciscano esplicitamente i diritti fondamentali di cui godono i suoi cittadini. A partire dal 1969 la Corte di giustizia ha sviluppato una vasta giurisprudenza in materia di diritti fondamentali ispirata ai seguenti principi:

"I diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. Nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad informarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, di guisa che non possono essere ammessi nella Comunità provvedimenti incompatibili coi diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni di detti Stati. Gli strumenti internazionali concernenti la tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno collaborato o aderito, possono del pari fornire indicazioni di cui si deve tener conto nell'ambito del diritto comunitario".

La Corte ha preso in esame nell'ordine diritti quali i diritti di proprietà, il diritto alla riservatezza, il diritto a un giusto processo, la libertà di espressione, il principio della parità di trattamento, la tutela della vita familiare, il diritto al libero esercizio di attività professionali e molti altri diritti, per lo più di carattere procedurale.

Si può deplorare che solo in rare occasioni la giurisprudenza della Corte sia sfociata in una tutela efficace. Ciò significa che una protezione più strutturata dei diritti fondamentali a livello UE è giustificata.

## **2. Introduzione al problema politico**

I diritti fondamentali hanno un valore simbolico. L'Unione europea sarebbe la prima organizzazione internazionale ad applicare i diritti fondamentali alla sua sfera interna.

Talune obiezioni al concetto di diritto fondamentale si basano forse su un malinteso. L'Unione europea non stabilirà i diritti fondamentali che gli Stati membri devono applicare nei *loro* ordinamenti interni. Lo scopo dei diritti fondamentali in seno all'UE è quello di controllare gli atti dei suoi organi e istituzioni eventualmente ritenuti eccessivi e codificare e garantire i diritti individuali nell'ambito giurisdizionale dell'UE.

In realtà talune corti costituzionali, quali la Bundesverfassungsgericht in Germania, hanno difficoltà ad applicare certe direttive in virtù del fatto che sono in contrasto con i diritti fondamentali nazionali. E' il caso ad esempio del regime comunitario sulle banane, la direttiva contro la pubblicità sul tabacco e la direttiva sulle galline ovaiole. Se i giudici e le autorità tedesche non applicassero più parte della legislazione comunitaria o della legislazione tedesca che recepisce direttive europee, ne risulterebbe pregiudicata l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

L'unica soluzione valida a tale problema sarebbe l'introduzione nell'UE di un insieme di diritti fondamentali di alto profilo, tale da consentire un controllo a livello europeo degli atti dell'Unione, mantenendo così l'unità dell'ordinamento giuridico dell'UE. Va altresì sottolineato quanto sia importante per lo stato di diritto l'esistenza di diritti procedurali giuridicamente sanzionabili. Il prossimo ampliamento dell'Unione pone in rilievo l'importanza di un sistema ben funzionante di protezione dei diritti fondamentali a livello UE. Si tratterebbe di una misura importante per assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali nei nuovi Stati membri. Va sottolineato quanto siano importanti, per lo stato di diritto, diritti procedurali giuridicamente sanzionabili. L'introduzione di un codice europeo di giusto processo potrebbe divenire lo strumento per garantire questi diritti dell'individuo.

Oltre a questo aspetto di tutela, i diritti fondamentali potrebbero contribuire allo sviluppo di una cittadinanza dell'Unione europea che non sia in competizione con quella nazionale, ma la integri a livello europeo. La Carta potrebbe pertanto favorire il formarsi di un'identità europea.

## **3. Uno strumento vincolante?**

Il Consiglio europeo riunito a Colonia ha annunciato nelle sue conclusioni che "proporrà al Parlamento europeo e alla Commissione di proclamare solennemente, insieme con il Consiglio, una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" sulla base di un progetto.

Nella sua prima riunione del 17 dicembre 1999 la presidenza della Convenzione responsabile dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali è parsa suggerire che la Carta non sarà immediatamente vincolante, ma che dovrebbe essere formulata come se fosse destinata a diventarlo.

Sotto il profilo strettamente giuridico, ha senso soltanto uno strumento giuridicamente vincolante facente parte del diritto primario dell'UE (vale a dire un emendamento o un protocollo ai trattati) e suscettibile di interpretazione e applicazione da parte della Corte di giustizia (invocabilità). Solo in questo modo l'UE potrebbe assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri, compresi quelli nuovi. Il controllo giurisdizionale delle decisioni politiche è più debole in un sistema basato sulla soft law e le possibilità del singolo cittadino di far valere e salvaguardare i suoi diritti nei confronti delle autorità sono più limitate in questo tipo di sistema.

#### **4. Come sarebbero applicati i diritti fondamentali nell'UE?**

L'Unione europea non è uno Stato e di conseguenza i contenuti e le funzioni dei suoi diritti fondamentali non sarebbero identici a quelli di uno Stato.

La funzione principale dei diritti fondamentali dell'Unione europea sarebbe quella di **tutelare i singoli** in seno all'UE contro gli abusi delle istituzioni e degli organi dell'UE. Tali abusi potrebbero consistere in decisioni applicabili a singoli cittadini (ad esempio sovvenzioni applicate in un caso, ma non in un altro caso identico; un'impresa condannata a seguito di procedure irregolari per violazione delle regole di concorrenza), regolamenti o direttive applicabili a un ristretto numero di individui o alla collettività (ad esempio un regolamento che preveda la raccolta di certi dati personali), oppure atti materiali (ad esempio perquisizioni illegali nei locali di società da parte di agenti dell'OLAF; registrazione da parte di Europol di dati errati e dannosi relativi a singoli).

Qualora un **atto giuridico** violasse un diritto fondamentale dell'UE, la Corte di giustizia potrebbe annullarlo. Qualsiasi individuo può proporre un ricorso contro decisioni e regolamenti purché lo riguardino direttamente e individualmente (articolo 230 CE). In taluni casi, la Corte potrebbe inoltre stabilire il pagamento alla parte lesa di un indennizzo per i danni procurati.

Nel caso di **atti materiali** di carattere illegale, la Corte stabilisce il risarcimento dei danni da pagare alla parte lesa e/o che il risultato dell'atto illegale debba essere rettificato (ad esempio dati custoditi illegalmente da Europol) e non possa essere utilizzato in altri procedimenti. Quest'ultimo meccanismo dovrà essere introdotto mediante modifica del trattato CE.

Se la Carta dei diritti fondamentali sancirà **diritti positivi**, l'UE dovrà disporre delle necessarie competenze per renderli effettivi.

Tutti i diritti fondamentali devono essere visti in relazione alle competenze dell'UE. Ad esempio, il diritto all'obiezione di coscienza avrebbe senso unicamente se esistesse un esercito europeo disciplinato dal diritto comunitario. Va osservato che le competenze dell'Unione si evolvono in modo **dinamico**. L'estendersi di tali competenze deve pertanto essere accompagnato dallo sviluppo di una corrispondente tutela dei diritti fondamentali.

## **5. Limitazioni dei diritti fondamentali**

Nell'interesse di altri titolari di diritti e del pubblico in generale, i diritti fondamentali non possono ovviamente essere illimitati.

La Corte di giustizia ne ha ristretto l'applicazione nel modo seguente<sup>14</sup>:

"Quanto alla lesione del diritto di proprietà, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Esso tuttavia non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa dei diritti così garantiti".

L'articolo 8, paragrafo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) recita:

"Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui."

Il diritto di esercitare un'attività professionale è un altro importante diritto fondamentale. Tuttavia, anche in questo caso, si dovranno prevedere talune limitazioni nell'interesse della pubblica sicurezza, del benessere dei consumatori, ecc.

Un'altra questione da esaminare è la relazione tra certi nuovi diritti fondamentali e le quattro libertà ed altri diritti sanciti dal trattato CE (ad esempio, il diritto di assemblea (sciopero) e la libera circolazione dei beni).

## **6. Disposizioni di attuazione**

Se un diritto fondamentale non è unicamente di natura protettiva, esso deve essere attuato mediante il diritto derivato. Le disposizioni legislative adottate in quanto disposizioni di attuazione con riferimento ai diritti fondamentali devono essere proporzionali ed evitare violazioni dei diritti degli Stati membri o dei singoli.

---

<sup>14</sup> Causa C-293/97, Standley, paragrafo 54.

## **7. Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Nel parere 2/94 del 28 marzo 1996 la Corte di giustizia ha escluso un'adesione della CE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in quanto, in base al diritto comunitario vigente in tale data, la Comunità non è competente a legiferare in materia di diritti dell'uomo. Una ragione di fondo di importanza determinante è forse stata la riluttanza della Corte a sottomettersi alle decisioni di una corte in cui i giudici degli attuali 41 Stati membri del Consiglio d'Europa si pronuncerebbero, nell'ambito di sezioni (7 giudici) e di una Grande sezione (17 giudici), sulla legittimità degli atti dell'Unione europea; tra questi figurano giudici provenienti da sistemi che per molto tempo sono stati sostanzialmente diversi da quelli degli Stati membri dell'Unione, come Albania, Moldavia, Ucraina e Russia.

D'altro canto, la CGE applica indirettamente la CEDU attraverso i principi generali del diritto.

Già negli anni '70 la CGE aveva richiamato l'attenzione sulla questione dell'applicazione dei diritti fondamentali. È giunto il momento di decidere se istanze parallele potrebbero salvaguardare meglio, in un quadro di cooperazione, i diritti dei cittadini attuali e futuri, e creare una protezione paneuropea dei diritti fondamentali.

### **CONCLUSIONI**

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

*Il Parlamento europeo,*

1. sottolinea la necessità di diritti sviluppati, codificati e garantiti nell'Unione europea;
2. sottolinea che la Carta deve mirare a rendere più visibili i diritti fondamentali esistenti e ad approfondire e rafforzare la cultura dei diritti e delle responsabilità a tutti i livelli nell'UE, esprimendo la nostra unità fondamentale di finalità morale e rafforzando nello spirito di amministratori, governi, legislatori, giudici, avvocati e cittadini tutti i diritti che detengono e la necessità di rispettarli;
3. ritiene che una Carta dei diritti fondamentali debba garantire una tutela giuridica completa ed efficace dei singoli e di gruppi definiti; considera che la portata dei diritti fondamentali debba estendersi a tutte le attività delle istituzioni, organi e agenzie dell'UE, secondo e terzo pilastro compresi, in sede di applicazione del diritto dell'UE e che la Carta debba essere considerata come complementare e non sostitutiva degli ordinamenti giuridici e delle tradizioni esistenti negli Stati membri;
4. ritiene che la principale funzione dei diritti fondamentali sia la difesa del singolo contro atti giuridici e materiali eccessivi delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea;

considera che la portata dei diritti fondamentali dovrebbe essere limitata alla sfera interna dell'UE e non dovrebbe interferire con gli ordinamenti giuridici e le tradizioni esistenti negli Stati membri modificando le norme nazionali inerenti ai diritti fondamentali;

5. ritiene fondamentale affrontare in modo adeguato il rapporto della Carta con gli altri strumenti internazionali di protezione dei diritti della persona e ricorda in particolare il valore ineguale della Carta sociale europea negli Stati membri, che non coincide con il campo dei diritti contenuti negli articoli 137 e seguenti del TCE;
6. insiste che i diritti inclusi nella Carta devono poter essere invocati dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ferma restando la necessità di un attento esame del rischio di giurisdizioni multiple e potenzialmente in conflitto - Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte di giustizia e Corti costituzionali degli Stati membri - e di prevedere adeguate disposizioni legislative per scongiurare tale rischio;
7. ritiene che il problema del bilanciamento dei diritti fondamentali nell'interesse del pubblico in generale e di altri titolari di diritti nonché la questione delle basi giuridiche relative alle disposizioni per dare attuazione ai diritti fondamentali richiedano un'analisi approfondita;
8. ritiene che il problema del campo di applicazione della Carta, che deve tutelare ogni individuo, e l'elenco dei diritti riservati ai cittadini dell'Unione europea richiedano un'analisi approfondita; considera che va inoltre affrontata la questione delle basi giuridiche relative alle disposizioni di attuazione dei diritti fondamentali;
9. ritiene che l'attuale meccanismo per il controllo di legittimità (articoli 230, 232, 234, 235, 243 del TCE) debba essere integrato in modo da accordare un'efficace tutela dei diritti fondamentali nel caso di atti materiali illegali o di altra natura posti in essere da istituzioni o da organi dell'UE o di atti di autorità nazionali in sede di applicazione del diritto dell'UE;
10. ritiene che, da un punto di vista giuridico, si debba tendere all'attuazione, per qualsiasi altro diritto riconosciuto dalla Carta, di un'adeguata procedura di protezione;
11. invita il Consiglio Affari generali e la Presidenza in carica del Consiglio ad iscrivere la Carta dei diritti fondamentali all'ordine del giorno della Conferenza intergovernativa;
12. ritiene che l'adozione di una Carta dei diritti fondamentali dell'UE andrà a vantaggio di una protezione paneuropea dei diritti fondamentali di alto profilo;
13. ritiene che la Corte di giustizia europea debba continuare ad essere l'istanza suprema nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea;
14. chiede che venga studiata la questione di una forma di cooperazione tra Corte di giustizia europea e Corte europea per i diritti dell'uomo onde evitare che nello sviluppo della tutela dei diritti fondamentali europei sorgano incongruenze;

15. è dell'avviso che la decisione di adottare una Carta dei diritti fondamentali e la decisione di incorporarla nel trattato siano due questioni distinte;
16. ritiene che la Carta dei diritti fondamentali possa portare ad un'interpretazione più coerente dello stato di diritto e promuovere l'identità europea e la cittadinanza europea;
17. ritiene che una proposta di Carta concentrata sui diritti più fondamentali che possono essere invocati dinanzi a una corte favorirebbe la qualità di tali diritti nell'Unione;

28 febbraio 2000

# **PARERE**

(articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa

Relatrice per parere: on. Catherine Lalumière

## PROCEDURA

Nella riunione del 23 settembre 1999 la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa ha nominato relatrice per parere la on. Lalumière.

Nelle riunioni del 25 novembre 1999, 24 gennaio 2000 e 22-24 febbraio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 36 voti favorevoli, 2 contrari e un'astensione.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Gary Titley (presidente f.f.), André Brie, Carlos Carnero González (in sostituzione dell'on. Emilio Menéndez del Valle), Gérard Caudron (in sostituzione dell'on. Sami Naïr), John Walls Cushnahan, Giorgos Dimitrakopoulos (in sostituzione dell'on. Franco Marini), Juan Manuel Fabra Vallés, Giovanni Claudio Fava (in sostituzione dell'on. Claudio Martelli), Monica Frassoni (in sostituzione dell'on. Daniel Marc Cohn-Bendit), Michael Gahler, Per Gahrton, Vitalino Gemelli (in sostituzione dell'on. Jas Gawronski), Marietta Giannakou-Koutsikou, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Georg Jarzembowski (in sostituzione dell'on. Ingo Friedrich), Giorgos Katiforis (in sostituzione dell'on. Petro Efthymiou), Efstratios Korakas, Jan Joost Lagendijk, Cecilia Malmström (in sostituzione dell'on. Francesco Rutelli), Pedro Marset Campos, Patricia McKenna (in sostituzione dell'on. Elisabeth Schroedter), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Lennart Sacrédeus (in sostituzione dell'on. Gunilla Carlsson), Jannis Sakellariou, Jacques Santer, Pierre Schori, Mariotto Segni (in sostituzione dell'on. Cristiana Muscardini), Ioannis Souladakis, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Johan Van Hecke, Jan Marinus Wiersma e Matti Wuori.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### *I. Osservazioni generali sulle caratteristiche della Carta*

La commissione per gli affari esteri desidera far rilevare i punti seguenti:

1. La carta deve riguardare soltanto i cittadini dell'Unione, ai sensi dell'articolo 8 del Trattato di Maastricht, oppure estendersi a qualsiasi individuo che si trovi nel territorio dell'Unione, in modo da includere gli stranieri, e in particolare gli immigrati?

La commissione per gli affari esteri prende chiaramente posizione a favore della seconda formula, poiché i diritti dell'uomo non possono riservarsi a una categoria di soggetti su un dato territorio. Ciò non vieta, tuttavia, che un capitolo della Carta sia riservato alla cittadinanza e ai soli cittadini dell'Unione, ma questo capitolo avrà ad oggetto solamente il diritto di voto, il diritto di circolazione all'interno dell'Unione, il diritto a un passaporto, alla protezione diplomatica ed altri diritti della stessa natura. I diritti fondamentali in senso proprio saranno invece diritti di tutti, cittadini e non.

2. Quale dev'essere il valore e la forza della Carta?

Sembra che vi sia l'auspicio, da parte di alcuni, che la carta costituisca una semplice dichiarazione politica dal carattere altamente simbolico, ma priva di forza giuridica vincolante.

Gli onn. Duff e Voggenhuber, relatori, hanno invece chiaramente manifestato la loro preferenza a favore di una Carta dall'incontestabile portata giuridica. La commissione per gli affari esteri sostiene questo punto di vista. Tenuto conto dei testi già esistenti in Europa (in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa) e tenuto conto del fatto che l'Unione europea vuole essere la regione del mondo più esigente in materia di diritti dell'uomo, sarebbe inconcepibile che possa accontentarsi di un testo dichiarativo, che non solo non aggiungerebbe nulla a quanto già esiste, ma costituirebbe addirittura un passo indietro.

Tale questione porta naturalmente a porne un'altra: il nesso tra la Carta e i Trattati. A parere di questa commissione, il Parlamento europeo deve pronunciarsi fermamente per l'incorporazione della Carta nei Trattati. Quanto meno, i principi della Carta dovrebbero essere chiaramente enunciati nei Trattati, salvo includere in un allegato i dettagli.

3. Sul contenuto stesso della Carta, la commissione per gli affari esteri insiste sulla necessità di non redigere una Carta che entrerebbe in concorrenza, ovvero in contrasto con gli strumenti giuridici già esistenti e vincolanti per gli Stati membri (ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa). Sarebbe molto negativo che la Carta dell'Unione avesse una forza giuridica inferiore a quella degli strumenti già esistenti; ne va della credibilità dell'Unione, in particolare all'esterno delle sue frontiere. Occorre ugualmente evitare il rischio di introdurre contrasti tra i diversi testi; oltre alle difficoltà interne che potrebbero suscitare tali contrasti, è evidente che il messaggio dell'Europa in materia di diritti dell'uomo ne risulterebbe indebolito.

Di conseguenza, la commissione per gli affari esteri desidera che si esamini nuovamente la

possibilità per l'Unione europea di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; ciò favorirebbe l'unità normativa e la coerenza della giurisprudenza. Per i diritti coperti dalla convenzione, la Carta si limiterebbe quindi a rinviare ad essa.

4. Per quanto riguarda le categorie di diritti da includere nella Carta, la presente commissione ha esaminato il problema dei diritti delle minoranze o, più esattamente, degli individui appartenenti a tali minoranze. Il relatore considera che, in particolare nei paesi candidati, tale questione riveste un'importanza tale che mal si comprenderebbe la sua esclusione dalla Carta. tuttavia, il parere dei membri della Commissione è unanime su questo punto; alcuni ritengono che la Carta non debba affrontare una questione così controversa.
5. Infine la futura Carta, che assuma o meno la forma di un impegno giuridico vincolante, farà parte dell'acquis comunitario. I paesi candidati devono quindi essere associati alla sua elaborazione. Occorrerà organizzare urgentemente scambi di pareri con i rappresentanti di questi paesi.

Inoltre, gli strumenti di cui si tratta rivestono una tale importanza per il consolidamento di un livello elevato di protezione dei diritti dell'uomo in Europa che non è affatto immaginabile che il Consiglio d'Europa, in quanto organizzazione, non sia associato al processo di elaborazione della Carta.

## ***II. La Carta e le relazioni esterne dell'Unione***

La moltitudine di testi che richiedono la redazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non prospettano la questione delle interazioni con le relazioni esterne dell'Unione o con la PESC, quando vi siano. Ora, influenze reciproche possono presentarsi e devono essere prese in considerazione prima dell'adozione della Carta.

### **1. Quale valore può avere, nei paesi terzi, un testo adottato dalla e per l'Unione europea?**

Occorre in primo luogo notare una caratteristica assai notevole dell'Unione europea. A partire da Maastricht, nel trattato UE si dice non solo che l'Unione europea deve rispettare i diritti dell'uomo nel suo territorio, ma che assegna alla sua politica estera e di sicurezza quale obiettivo "lo sviluppo e il rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Questo obiettivo è certamente lodevole e la sua realizzazione altamente auspicabile. Esso costituisce tuttavia una particolarità nell'ambito delle relazioni internazionali, fondate tradizionalmente su rapporti di forza piuttosto che su valori.

Comunque sia, applicando il diritto internazionale classico, il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei paesi terzi è nullo. Gli Stati sono vincolati soltanto dai documenti che hanno firmato (o ratificato). Inoltre, la tradizione internazionale della sovranità degli Stati esclude che un paese si possa pronunciare sul modo in cui governi esteri trattano le popolazioni che risiedono sul loro territorio.

Viviamo però in un periodo di mutamenti, in cui la sovranità degli Stati è sempre più in concorrenza con principi considerati universali e dall'emergere di un diritto, quando non di un dovere, di ingerenza.

Qualora ci si limiti a riprendere semplicemente i testi ONU (Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e suoi diversi protocolli, Dichiarazione dei diritti della donna, Dichiarazione dei diritti del bambino, Dichiarazione dei diritti dei lavoratori migranti...) sarà possibile fondarsi su di essi, anche se, in pratica, numerosi paesi firmatari non li rispettano affatto.

Per contro, se la Carta europea andrà oltre (ciò che dovrebbe avvenire normalmente) sarà più difficile fare applicare le sue disposizioni negli Stati terzi. Il problema si pone già oggi in assenza di una Carta dell'Unione, e si porrà ugualmente successivamente alla sua adozione.

La resistenza degli Stati terzi si fonda non solo su argomenti giuridici (mancanza di testi giuridicamente vincolanti), ma anche su argomenti culturali e filosofici. Si ripropone la questione ben nota dell'universalità dei diritti dell'uomo, cui è difficile fornire una risposta quando si voglia applicare un testo redatto in partenza per un'area geografica limitata (l'Unione europea).

## **2. Di quali strumenti dispone l'Unione?**

L'Unione europea può pretendere di intervenire direttamente solo sulla base di clausole, di natura pattizia, contenute in accordi bilaterali conclusi con i paesi di volta in volta interessati. E' il caso della clausola democratica sui diritti dell'uomo ormai inclusa negli accordi d'associazione, di partenariato o di cooperazione. Per far rispettare tali clausole, l'Unione è obbligata a utilizzare strumenti indiretti che sono a sua disposizione anche in assenza di clausole. La portata pratica della clausola democratica non è quindi molto forte.

L'Unione europea dispone di mezzi che costituiscono tutti pressioni indirette.

### *- Pressioni economiche*

Poiché l'Unione europea è un partner ricco e potente, essa può esercitare pressioni economiche. Questo mezzo non è tuttavia privo di limiti. In primo luogo, le sanzioni economiche penalizzano ancora di più le popolazioni povere anziché i loro governanti, e questo non è l'effetto desiderato. Inoltre, l'Unione europea può trovarsi dinanzi a interessi contraddittori: la decisione di un embargo economico può ritorcersi contro i suoi stessi esportatori o investitori. In questo caso, la difesa dei diritti dell'uomo entra in conflitto con i suoi interessi economici, e questo conflitto non è sempre di facile gestione.

Una menzione speciale dev'essere riservata all'aiuto umanitario. In principio, questo tipo di aiuto non dev'essere condizionato al rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese beneficiario, al contrario. Resta tuttavia il fatto che esso è a volte uno strumento nelle mani di chi lo apporta, così come può essere volto a suo vantaggio da governo del paese che lo riceve.

### *- Pressioni diplomatiche e politiche*

L'Unione europea, e in particolare il Parlamento europeo, hanno fatto grande uso di questi mezzi, sotto molteplici forme:

- Votazione di risoluzioni e raccomandazioni, in occasione di questioni d'attualità o di grande

- importanza sui diritti dell'uomo.
- Organizzazioni di dibattiti e di audizioni sulla situazione di questo o quel paese o regione.
  - Pressioni in occasione di negoziati, di accordi o di trattati bilaterali.
  - Pressioni in occasione di negoziati in circoli internazionali per elaborare testi o accordi multilaterali.
  - Invio di osservatori o di mediatori. Il Consiglio dei ministri può ugualmente decidere di inviare veri e propri negoziatori.
  - Minaccia di interventi militari e sanzioni militari.
  - Ricorso alla forza. Conflitti recenti che hanno fatto apparire violazioni massicce dei diritti umani in alcuni paesi hanno mostrato la necessità del ricorso alla forza, ma ne hanno ugualmente mostrato le difficoltà considerevoli. L'ingerenza in uno Stato sovrano pone evidenti problemi giuridici e politici.

### **3. Necessità di un quadro politico generale per giustificare le azioni dell'Unione europea a favore dei diritti dell'uomo nel mondo**

Risulta da quanto precede che l'azione dell'Unione europea nel mondo a favore dei diritti dell'uomo rischia di condurre una moltiplicazione disordinata di denunce, quando non di interventi, con la possibilità che ciò banalizzi la nozione di diritti dell'uomo e indebolisca la credibilità dell'insieme. Ora, l'Unione europea non è una ONG, ma un'organizzazione politica dalla quale ci si aspettano decisioni politiche e senso di responsabilità politico. Se è altamente auspicabile che questa organizzazione sia al servizio di valori più alti, questo è subordinato tuttavia al rispetto di alcune esigenze, tra le quali:

- In primo luogo, un'autentica politica estera e di sicurezza comune che definisca le strategie rispetto ai partner principali e favorisca la coerenza dell'azione a favore dei diritti dell'uomo.
- Idee chiare su quello che si intende per diritti fondamentali esigibili dai nostri partner, che non coincide obbligatoriamente con il contenuto della carta dell'Unione europea, anche se questa può essere utilizzata come riferimento indicativo. Questo chiarimento deve consentire di evitare che l'Unione tratti i suoi partner diversamente e in maniera discriminatoria, secondo le sue preferenze.
- Informazioni quanto più esatte possibili sulla situazione dei diritti dell'uomo nel paese partner interessato. Ciò implica che l'Unione abbia messo in atto mezzi investigativi affidabili.
- Un buon coordinamento fra le tre istituzioni dell'Unione (anche se il Parlamento europeo deve continuare a svolgere un ruolo di pioniere), e all'interno di ciascuna istituzione, al fine di evitare prese di posizione discordi. Lo stesso auspicio coinvolge le relazioni tra l'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE. La difesa dei diritti dell'uomo nel mondo da parte degli europei passa per prese di posizione le più simili e coerenti possibili.
- La volontà di resistere alla tentazione postcolonialista o imperialista, di modo che l'azione a favore dei diritti dell'uomo non sembri mai poggiare su considerazioni economiche o di potenza.

## CONCLUSIONI

La commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa invita la competente commissione per gli affari costituzionali a includere nella sua relazione i seguenti paragrafi:

1. rileva che l'adozione della Carta dell'Unione europea non deve in nessun caso abbassare il livello attuale di protezione dei diritti dell'uomo in seno all'Unione;
2. esorta al riguardo gli Stati membri a sottoscrivere e a ratificare tutte le convenzioni stipulate nell'ambito del Consiglio d'Europa che riguardano i diritti dell'uomo;
3. chiede immediatamente agli Stati membri di fare in modo che alla Carta sia conferito un carattere giuridico vincolante, ad esempio mediante inclusione nei trattati sotto forma di allegato agli stessi, con un riferimento espresso nel Trattato;
4. ritiene che la Carta debba applicarsi a qualsiasi individuo si trovi sul territorio dell'Unione europea e non sia riservata ai soli cittadini di questa, anche se un capitolo può essere riservato ai soli diritti connessi alla cittadinanza europea;
5. sostiene che la Carta debba includere nuove nozioni in materia di diritti dell'uomo, onde tener conto dei cambiamenti rapidamente prodottisi nel corso degli ultimi decenni in numerosi settori di attività umana, in particolare sulla scia di fattori economici, sociali, tecnologici, culturali ed ambientali;
6. ritiene che nella moderna concezione dei diritti fondamentali vadano inclusi altresì i problemi relativi a Internet che richiedono regolamentazioni interne all'Unione europea e, soprattutto, iniziative comunitarie di respiro internazionale per disciplinare problemi di carattere economico;
7. raccomanda che i paesi che negoziano la loro adesione all'Unione europea siano associati al processo di elaborazione della Carta e propone che vengano organizzati con urgenza scambi di pareri con i rappresentanti dei governi e dei parlamenti di questi paesi e con i loro cittadini, in modo da porli in grado non solo di aderire alla Carta, ma di dare ad essa attuazione nella prassi quotidiana; in nessun caso la partecipazione di un paese candidato all'adesione alle procedure di elaborazione della Carta può condurre a negoziati per un trattamento speciale per il paese candidato quanto agli obblighi e ai livelli di tutela dei diritti dell'uomo che la elaboranda Carta comporta;
8. si dichiara ancora una volta favorevole all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.