

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione
— Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

COM(2010) 573 definitivo

(2011/C 376/14)

Relatrice: **BISCHOFF**

Correlatore: **PÎRVULESCU**

La Commissione europea, in data 19 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione — Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

COM(2010) 573 definitivo.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 31 agosto 2011.

Alla sua 474a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 settembre 2011 (seduta del 21 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 3 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.1 ritiene che la Commissione dovrebbe rafforzare la cultura dei diritti fondamentali a livello UE, in particolare con un monitoraggio volto a garantire che le sue proposte e l'intero processo legislativo, così come gli atti che essa adotta, siano conformi alla Carta e vengano rispettati negli Stati membri. Dal momento che si sono verificati casi di grave violazione della Carta stessa, è urgente stabilire una strategia di monitoraggio e reazione rapida;

1.2 sottolinea l'obbligo giuridicamente vincolante di promuovere i diritti fondamentali, il quale deve diventare uno degli elementi più importanti della strategia di attuazione, fra l'altro mediante nuove iniziative mirate; evidenzia il carattere dinamico dei diritti fondamentali, che sono il faro delle nostre società e l'elemento caratterizzante dell'Unione europea ⁽¹⁾;

1.3 ritiene che i diritti sociali fondamentali siano «indivisibili» dai diritti civili e politici e richiedano quindi un'attenzione strategica particolare; ritiene inoltre che i testi contenuti nei documenti pertinenti siano già ora vincolanti e debbano essere promossi;

1.4 sottolinea la necessità di garantire la parità, in particolare quella uomo-donna, e di occuparsi in modo specifico di tutte le categorie vulnerabili;

1.5 sottolinea che gli obblighi della Carta si applicano a tutte le istituzioni, le agenzie e gli organi dell'UE;

1.6 rivolge un pressante invito agli Stati membri a costruire una cultura dei diritti fondamentali orientata verso la loro protezione e promozione a tutti i livelli di governo e in tutti i settori politici e legislativi, nonché a individuare ed esaminare l'impatto specifico sui diritti fondamentali durante il processo di recepimento;

1.7 esprime profonda preoccupazione per il diffondersi di atteggiamenti politici che possono condurre, e in alcuni casi effettivamente conducono, a un arretramento per quanto riguarda la promozione e protezione dei diritti fondamentali;

1.8 incoraggia con forza la Commissione ad agire in modo efficace in quanto custode dei Trattati e a ricorrere alla procedura d'infrazione senza farsi fermare da eventuali considerazioni politiche;

1.9 propone nuove misure e attività di promozione per aumentare l'efficacia di una strategia di attuazione dei diritti fondamentali;

1.10 invita tutte le istituzioni, le agenzie e gli altri organi dell'UE coinvolti nell'attuazione dei diritti fondamentali, in particolare la Commissione, nonché gli Stati membri, a imprimere un forte slancio all'aspetto partecipativo della società civile.

2. Presentazione e contesto

2.1 La comunicazione intende stabilire la strategia della Commissione per l'attuazione della Carta nel nuovo contesto giuridico instauratosi con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La politica della Commissione persegue l'obiettivo di rendere i diritti fondamentali sanciti dalla Carta i più efficaci possibile.

⁽¹⁾ Parere CESE sul tema *Le relazioni transatlantiche e la promozione internazionale del modello sociale europeo*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 20.

2.2 La prima parte della comunicazione si concentra sul fatto che l'Unione europea si adoperi per comportarsi in modo irreprensibile ed esemplare al riguardo, e che la Carta quindi dovrebbe servire da bussola per le politiche dell'Unione e la loro attuazione da parte degli Stati membri in ogni fase della loro attività.

2.2.1 Anzitutto, la Commissione deve rafforzare la cultura dei diritti fondamentali al proprio interno, in particolare con un monitoraggio volto a garantire che le sue proposte legislative e gli atti che essa adotta siano conformi alla Carta. Inoltre, la Commissione deve assicurare che ogni atto del processo legislativo rispetti le disposizioni della Carta: ciò significa che qualunque modifica apportata da uno dei colegislatori deve essere conforme alla Carta, e che lo stesso deve valere per il dialogo interistituzionale.

2.2.2 Infine, occorre garantire che gli Stati membri rispettino la Carta quando danno applicazione al diritto dell'Unione europea.

2.3 La seconda parte della comunicazione illustra la necessità di informare meglio i cittadini. Per raggiungere quest'obiettivo servono misure di comunicazione mirate e adeguate alle diverse situazioni specifiche.

2.4 La terza parte del documento riguarda la relazione annuale sull'applicazione della Carta, la prima delle quali è già stata adottata dalla Commissione⁽²⁾. Tale relazione ha due obiettivi: da una parte, fare il punto sui progressi ottenuti in modo trasparente, continuo e coerente, dall'altra creare l'opportunità per uno scambio annuale di punti di vista col Parlamento europeo e il Consiglio.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE attribuisce la **massima importanza ai diritti fondamentali**. Esso accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia pubblicato la comunicazione *Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* e ritiene che quest'approccio sia un contributo importante al concetto della cittadinanza dell'UE per tutti coloro che vivono nell'Unione europea.

3.1.1 I principi contenuti nella strategia sono molto importanti, e il CESE rivolge un'attenzione specifica a quelli di efficacia, universalità, indivisibilità, visibilità e prevedibilità. Il CESE è tuttavia dell'opinione che diversi aspetti importanti siano stati trascurati o non discussi in modo sufficientemente dettagliato e che, pertanto, la loro trattazione andrebbe migliorata.

3.1.2 Ciononostante, occorre sottolineare una serie di altri principi. Come indicato nei precedenti pareri, «il CESE intende garantire una coerenza generale e assicurare la protezione dei diritti fondamentali, la parità di trattamento e la non discriminazione, indipendentemente dalla categoria professionale dei

lavoratori immigrati»⁽³⁾. Inoltre, il diritto dell'UE non deve «costituire misure che comportino la diminuzione del livello già ottenuto di realizzazione dei principi»⁽⁴⁾. Occorre prevedere tutte le misure possibili per convincere i governi di Polonia, Regno Unito e Repubblica ceca a ritirare le clausole di non partecipazione (*opt-out*) e ad impegnarsi per un'applicazione generale della Carta.

3.1.3 Il Comitato accoglie con favore i diversi elementi aggiuntivi contenuti nella strategia e quelli relativi agli atti legislativi. In particolare, sostiene il carattere «esemplare» dell'UE nel settore dei diritti fondamentali, anche per quanto riguarda le sue politiche esterne, in particolare quelle in materia commerciale. In generale, l'UE dovrebbe non soltanto essere un esempio, ma anche promuovere attivamente la democrazia e i diritti umani - civili, politici, economici e sociali - e fare uso del proprio peso internazionale per portare avanti tali diritti.

3.1.4 Il CESE apprezza l'impegno assunto dalla Commissione e dalle altre istituzioni dell'UE di rivedere a fondo le loro procedure legislative e di lavoro, in particolare per quanto riguarda la valutazione d'impatto e gli organi competenti, così da garantire che i documenti da loro prodotti siano conformi ai principi e al contenuto specifico della Carta. Tuttavia, se si vuole garantire un'effettiva protezione e promozione dei diritti fondamentali, è cruciale rivolgere la dovuta attenzione all'attuazione e agli atteggiamenti proattivi da parte degli Stati membri. Per quanto riguarda la clausola sociale orizzontale (articolo 9 del TFUE) e i diritti sociali fondamentali, la valutazione d'impatto viene analizzata in modo più dettagliato in un altro parere del CESE⁽⁵⁾.

3.2 Nuovi pericoli: crisi e mancanze in materia di sicurezza

3.2.1 La strategia della Commissione non risponde alle minacce all'effettiva attuazione dei diritti fondamentali che risultano da una vasta gamma di nuovi e rilevanti pericoli. La strategia, pertanto, deve tener conto di questi sviluppi ed elaborare una risposta coerente ed esaustiva.

3.2.2 In proposito, il CESE ha già sottolineato che «In un contesto di crisi finanziaria ed economica come quello attuale, è importante consolidare i legami di solidarietà tra gli Stati, gli attori economici e i cittadini e rispettare la dignità e i diritti di questi ultimi»⁽⁶⁾. «D'altronde il CESE nutre qualche dubbio, in questo periodo di crisi, sulle risorse di bilancio di cui dispongono gli Stati membri dell'Unione e sul volume di queste risorse che essi sono pronti a mobilitare, a livello sia nazionale che europeo, per rendere effettiva la protezione dei diritti umani [...]»⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29, punto 4.2.3.

⁽⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 367 del 20.12.2000, pag. 26, punto 3.1.3.

⁽⁵⁾ Parere del CESE sul tema *Rafforzare la coesione e il coordinamento dell'UE in campo sociale* (non ancora pubblicato in GU).

⁽⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 4.2.4.2.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29, punto 4.3.4.

⁽²⁾ COM(2011) 160 definitivo, adottato il 30 marzo 2011.

3.2.3 Nel suo recente parere sulla politica antiterrorismo dell'UE, un settore in cui sono in gioco numerosi diritti fondamentali (dignità umana, difesa dalla tortura, protezione dei dati, non respingimento), il CESE ha individuato le difficoltà pratiche che incontra l'integrazione del principio dei diritti fondamentali nel processo di formulazione e concezione delle politiche. Il CESE accoglie con favore il fatto che il rispetto dei diritti fondamentali sia stato trasformato in una priorità trasversale in questo settore tanto delicato. Tuttavia, l'impegno della Commissione per il rispetto dei diritti fondamentali dovrebbe essere accompagnato da un analogo impegno da parte dei governi nazionali, in particolare quando applicano il diritto dell'UE. Inoltre, la tutela dei diritti fondamentali non deve limitarsi alla concezione ed elaborazione degli strumenti, ma dovrebbe comprendere anche la loro attuazione⁽⁸⁾.

3.3 Una nuova dimensione cruciale: l'obbligo giuridicamente vincolante di promuovere i diritti fondamentali

3.3.1 La Commissione deve ora lavorare non soltanto a come proteggere al meglio i diritti fondamentali nel corso delle sue attività, ma anche a come promuovere al meglio tali diritti mediante iniziative apposite.

3.3.2 L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta stabilisce anche l'obbligo di promuovere l'applicazione dei diritti fondamentali. A giudizio del CESE, questo elemento è della massima importanza: il Comitato infatti osserva che la Commissione per alcuni versi fa riferimento alla promozione dei diritti fondamentali, ma non sottolinea l'importanza strategica di tale obbligo. La strategia dovrebbe attribuire a tale aspetto almeno lo stesso livello di orientamento strategico che dà all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali.

3.4 I **diritti sociali** fondamentali sono indivisibili dai diritti civili e politici, e richiedono quindi un'attenzione strategica particolare.

3.4.1 Il CESE ricorda l'importanza della natura indivisibile dei diritti fondamentali espressa nella comunicazione e sottolineata in diversi pareri⁽⁹⁾, e allo stesso tempo nota la mancanza di un approccio strategico in materia di diritti sociali fondamentali.

3.4.2 Data l'enorme importanza dei diritti sociali fondamentali⁽¹⁰⁾ e la lunga storia del loro sviluppo all'interno dell'UE, il

CESE ritiene che questo stato di cose sia inaccettabile. L'elaborazione del documento giuridicamente vincolante che cominciava con la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» (1989) e conteneva i contributi del CESE⁽¹¹⁾ si è svolta anche in riferimento alla Carta sociale europea (CSE), integrata dal Trattato di Amsterdam nella legislazione primaria dell'UE⁽¹²⁾. Ciò dimostra che i diritti sociali fondamentali, in particolare nella loro forma più «innovativa» contenuta nel titolo sulla solidarietà della Carta (la solidarietà è riconosciuta come uno dei valori dell'Unione), richiedono un'attenzione speciale e strategica.

3.4.3 Il CESE ha anche già sottolineato il ruolo specifico dei servizi pubblici nel garantire l'effettiva applicazione dei diritti fondamentali⁽¹³⁾. Inoltre, il Comitato sottolinea l'importanza dei diritti e dei principi di «terza generazione» inclusi nella Carta, in particolare la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori. Questi diritti e principi dovrebbero essere osservati e promossi in modo coerente, anche al momento di concepire e attuare la politica esterna e commerciale.

3.4.4 Per quanto riguarda il principio dell'uguale valore dei diritti sociali fondamentali rispetto alle libertà economiche, il CESE è dell'opinione che il diritto primario in particolare debba garantire tale approccio. Il CESE rammenta che già il terzo considerando del Preambolo e conseguentemente l'articolo 151 del TFUE hanno come obiettivo il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro «che consenta la loro parificazione nel progresso». Esso inoltre chiede con forza che sia incluso un «Protocollo sul progresso sociale» nei Trattati, allo scopo di sancire il principio dell'uguale valore dei diritti sociali fondamentali rispetto alle libertà economiche, sottolineando così in modo chiaro che né le libertà economiche né le norme in materia di concorrenza possono prevalere sui diritti sociali fondamentali, nonché allo scopo di definire chiaramente l'impatto che ha l'obiettivo dell'Unione di realizzare il progresso sociale⁽¹⁴⁾.

3.5 La **parità**, in particolare quella **uomo-donna**, deve essere garantita, e occorre rivolgere un'attenzione specifica a tutte le **categorie vulnerabili**.

3.5.1 Così come tutti i diritti (sociali) fondamentali devono avere una trattazione specifica, è anche importante esaminare e garantire la loro applicazione e promozione rispetto ai principi di non discriminazione e di parità. Ciò vale in particolare per quanto attiene alla parità uomo-donna, già riconosciuta fra gli obiettivi dell'Unione e all'articolo 23 della Carta. Occorre inoltre adottare il *mainstreaming* delle questioni di genere in tutte le attività.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema *La politica antiterrorismo dell'UE* (GU C 218 del 23.7.2011, pag. 91) - SOC/388, punti 4.5.1-4.5.2.

⁽⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 367 del 20.12.2000, pag. 26, punto 3.1.1; parere del CESE sull'Agenzia dei diritti fondamentali, GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 37, punto 2.1; parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 3.5.

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 367 del 20.12.2000, pag. 26, punto 3.1.3.

⁽¹¹⁾ Parere del CES sui diritti sociali fondamentali comunitari, GU C 126 del 23.5.1989, pag. 4.

⁽¹²⁾ Quinto considerando del TUE e articolo 151, primo comma, del TFUE.

⁽¹³⁾ Parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29, punto 4.3.4.

⁽¹⁴⁾ Pareri del CESE sull'*Agenda sociale*, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 65, e sul tema *La dimensione sociale del mercato interno*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

3.5.2 La protezione dei diritti fondamentali dovrebbe rivolgersi in modo specifico alle categorie vulnerabili. Il CESE attira l'attenzione sul suo ultimo parere in materia ⁽¹⁵⁾ e sottolinea la necessità di proteggere il lavoro e i diritti sociali, in particolare il diritto di sciopero ⁽¹⁶⁾. Inoltre, il Comitato mette in evidenza l'importanza del Forum europeo dell'integrazione.

3.5.3 Il CESE considera i diritti umani come universali e indivisibili, e ritiene che debbano essere protetti e garantiti per tutti, non solo per i cittadini dell'UE. Una «Europa dei diritti e della giustizia» non può limitarsi ai soli cittadini degli Stati membri dell'UE, e deve invece tutelare chiunque viva sul territorio dell'Unione. Altrimenti, l'ambito personale dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sarebbe incompatibile con valori e principi quali la non discriminazione, la parità di trattamento e la solidarietà, sui quali è fondata l'Unione europea ⁽¹⁷⁾. L'UE deve prendere l'iniziativa nella tutela dei diritti fondamentali di ogni individuo, indipendentemente dalla sua nazionalità.

3.5.4 Occorre affermare il carattere dinamico dei diritti fondamentali, i quali dovrebbero beneficiare di mezzi di protezione nuovi, rispondenti agli sviluppi della società. Come già affermato, il CESE ritiene ad esempio che la società digitale, pur restando nell'ambito dell'articolo 8 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e degli articoli 7 e 8 della Carta, abbia delle esigenze di protezione specifiche che potrebbero essere coperte da nuovi testi ⁽¹⁸⁾.

3.5.5 Le minoranze etniche, in particolar modo i Rom, sono sempre più spesso obiettivo di interventi dei governi e azioni di polizia. La reazione della Commissione alle misure di alcuni Stati membri, segnalate nella relazione 2010, è stata tempestiva ma non è risultata efficace: vi sono state espulsioni collettive di Rom, nonostante la Carta vieti espressamente iniziative del genere. L'UE deve fare in modo che gli Stati membri smettano di perseguire questo tipo di politiche.

3.6 Occorre migliorare l'importanza strategica degli atti non legislativi.

3.6.1 La comunicazione contiene ben pochi riferimenti agli atti non legislativi. Dato l'ampio ambito di applicazione delle attività politiche e finanziarie dell'UE, in particolare per quanto riguarda la Commissione, questo importante aspetto richiede un approccio strategico volto all'osservanza degli obblighi previsti

dalla Carta in questi settori, anche in ambiti delicati come il commercio coi paesi terzi. La strategia dovrebbe anche riguardare le possibili omissioni o condotte scorrette.

3.7 A **livello UE**, gli obblighi della Carta si applicano a tutte le istituzioni, le agenzie e gli altri organi, ciascuno dei quali ha un'area specifica di competenza.

3.7.1 Il CESE apprezza il fatto che in più passi la comunicazione faccia riferimento alle istituzioni dell'Unione. Tuttavia, quest'aspetto non è tenuto in considerazione in modo sistematico. Va osservato che secondo l'articolo 13, paragrafo 1, del TUE «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni». La Commissione, in quanto custode dei Trattati, deve garantire un approccio coerente ed efficace. D'altra parte, il CESE ritiene che il suo ruolo specifico in materia di protezione dei diritti fondamentali sia quello di essere il custode dei valori dell'Unione.

3.7.2 Fra i compiti della Commissione c'è anche quello di sorvegliare in modo specifico e di garantire che tutte le agenzie e gli organi ad essa subordinati rispettino e promuovano i diritti fondamentali. Ciò è vero in particolare per l'OLAF, Frontex ecc. Il CESE ha espresso preoccupazione su quest'ultimo caso nei suoi recenti pareri: il Comitato osserva con preoccupazione una serie di pratiche seguite dai governi degli Stati membri e dall'agenzia Frontex per quanto riguarda l'espulsione di persone che potrebbero necessitare di protezione internazionale ⁽¹⁹⁾. Tali operazioni, che sono aumentate in frequenza e vastità, dovrebbero essere effettuate in condizioni di assoluta trasparenza e responsabilità. Il Comitato raccomanda che Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo lavorino insieme per contrastare efficacemente ogni violazione dei diritti umani. Espellere le persone verso paesi o aree in cui la loro sicurezza è a rischio è una chiara violazione del principio di non respingimento. Inoltre, il CESE ha anche suggerito che il personale di Frontex riceva una formazione speciale volta a garantire un livello più elevato di protezione dei diritti fondamentali ⁽²⁰⁾.

3.7.3 Tutte le altre istituzioni dovranno ancora dedicare una parte importante delle proprie attività allo sviluppo di una strategia coerente ed efficace per il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali, nonché pensare a migliorare i testi già adottati ⁽²¹⁾, in linea col presente parere. In particolare, il Consiglio deve prendere sul serio il proprio ruolo specifico di piattaforma degli Stati membri per la protezione e promozione dei diritti fondamentali.

⁽¹⁵⁾ Parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 4.1.9.

⁽¹⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 3.5.

⁽¹⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali*, GU C 318 de 29.10 2010, pag. 9, punto 7.

⁽¹⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Il valore aggiunto di un regime comune europeo di asilo, tanto per i richiedenti asilo quanto per gli Stati membri dell'Unione europea*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 17, punto 4.19.

⁽²⁰⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale*, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 85, punto 4.2.1.9.

⁽²¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2010; conclusioni del Consiglio del 24 e 25 febbraio 2011.

3.8 A livello degli Stati membri

3.8.1 Poiché i diritti fondamentali sono una premessa e un impegno centrale ai fini dell'adesione all'UE, agli Stati membri spetta un ruolo importante nell'applicazione di tali diritti. Il CESE pertanto apprezza l'intenzione della Commissione di portare avanti una strategia di prevenzione, garantendo nel contempo il rispetto della Carta da parte degli Stati membri al momento in cui danno attuazione al diritto dell'UE. Sarà necessario costruire una cultura dei diritti fondamentali orientata verso la loro protezione e promozione a tutti i livelli di governo e in tutti i settori politici e legislativi, nonché individuare ed esaminare l'impatto specifico sui diritti fondamentali durante il processo di recepimento. Tuttavia, per evitare di creare false aspettative, va sottolineato che gli Stati membri, per quanto in generale siano vincolati a gradi diversi dagli importanti atti internazionali di difesa dei diritti che hanno ratificato, sono obbligati a proteggere e promuovere i diritti e i principi contenuti nella Carta solo nella misura in cui danno attuazione al diritto dell'UE.

3.8.2 Il CESE incoraggia con forza la Commissione ad agire in modo efficace in quanto custode dei Trattati e a ricorrere alla procedura d'infrazione senza farsi fermare da eventuali considerazioni politiche. Per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali, la procedura attuale è troppo lenta e completamente inadeguata. Data l'importanza di questo settore e i possibili rischi per la vita, la sicurezza, il benessere e la dignità degli individui, l'azione dell'UE dev'essere rapida, tempestiva e risolutiva, e utilizzare senza indugio tutti i poteri che le sono istituzionalmente riconosciuti.

3.8.3 Il CESE sconsiglia con forza la Commissione dal dare la priorità, nei procedimenti d'infrazione, ai casi che sollevano questioni di principio o che hanno un impatto negativo particolarmente esteso per i cittadini dell'UE. Tutti i diritti contenuti nella Carta, in particolare quelli sociali, sono di pari importanza e nessuna istituzione, compresa la Commissione europea, ha il diritto o è in grado di privilegiarne alcuni.

3.8.4 A giudizio del CESE, le clausole di non partecipazione (*opt-out*) per i singoli Stati membri sono inaccettabili, dal momento che questo tipo di esenzioni può portare a situazioni in cui la protezione dei diritti dei cittadini e dei lavoratori sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il rispetto di questi diritti all'interno dell'Unione europea potrebbero essere seriamente compromessi. La Commissione e tutte le altre istituzioni dell'UE dovrebbero esaminare la possibilità di incoraggiare i paesi che continuano ad avvalersi dell'*opt-out* dalla Carta ad accettare pienamente tutti gli obblighi che risultano da questo strumento e a riferire annualmente sulle misure adottate al riguardo e sulle misure varate dagli Stati membri interessati per dare effettiva attuazione ai diritti fondamentali sanciti nella Carta.

3.9 Il ruolo degli altri **obblighi internazionali** è sottovalutato.

3.9.1 La comunicazione opera una serie di riferimenti ad altri obblighi internazionali. Una volta di più, ciò non è stato fatto in

modo esaustivo: occorre pertanto un approccio strategico, come richiesto in particolare dall'articolo 53 della Carta, che stabilisce un livello minimo di protezione in connessione con le convenzioni dell'ONU, la Carta sociale europea rivista e, in particolar modo, la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), come indicato all'articolo 52, paragrafo 3. In via di principio, lo stesso si applica alla giurisprudenza di altri organi internazionali, in particolare la CEDU, come livello minimo di protezione.

3.10 Ulteriori misure

3.10.1 Il CESE ha sottolineato l'importanza di misure di attuazione efficaci ⁽²²⁾. Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere rafforzato per quanto riguarda il monitoraggio sull'attuazione dei diritti sanciti dalla Carta, anche rispetto ai protocolli pertinenti. In particolare, la sua giurisprudenza deve essere resa pubblica, anche per quanto riguarda i protocolli stessi.

3.10.2 Ai fini di una tutela efficace dei diritti umani occorre che tutte le norme dello Stato di diritto siano rispettate in modo completo in tutti gli Stati membri, e che questo aspetto sia incluso nella relazione periodica. Si tratta fra l'altro, e soprattutto, di sottoporre le competenze dei tribunali, le norme giuridiche e le misure della pubblica amministrazione a una giurisdizione sovraordinata, affinché questa accerti un'eventuale violazione dei diritti fondamentali o dei diritti umani. Allo stesso modo, occorre garantire il diritto dei cittadini di denunciare le violazioni dei diritti fondamentali davanti ai tribunali nazionali ed europei.

3.10.3 Le strutture competenti devono ricevere tutte le risorse necessarie. Ciò vale anzitutto per il CESE, la Commissione e tutte le altre istituzioni dell'UE. La comunicazione non è specifica in termini di misure atte a rafforzare le capacità istituzionali. La dinamica secondo cui l'azione dell'UE protegge i diritti fondamentali e rafforza il processo legislativo e politico richiede tempo e risorse significative (ad es. per la formazione del personale). Dalla comunicazione si evince che al momento non vi è un piano concreto per la transizione. Il CESE attira l'attenzione sul fatto che, senza un impegno chiaro e forte verso il rafforzamento delle capacità, la maggior parte degli obiettivi di questa politica sarà fortemente compromessa, almeno nel breve periodo. Ciò è vero per la stessa Commissione ⁽²³⁾ e per l'Agenzia dei diritti fondamentali ⁽²⁴⁾. Pertanto, l'Agenzia in particolare dovrebbe essere rafforzata e coinvolta in tutte le misure volte a creare sinergie. Inoltre, occorre prevedere una partecipazione attiva per i comitati nazionali dei diritti umani, i difensori civici e gli altri difensori dei diritti umani.

⁽²²⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 367 del 20.12.2000, pag. 26, punti 3.1.4 e 3.3.3.

⁽²³⁾ Parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 1.4; parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29, punto 2.15.

⁽²⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 3.7; parere del CESE sull'Agenzia europea per i diritti fondamentali, GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 37.

3.11 Attività promozionali

3.11.1 L'Unione dovrebbe cercare di rafforzare il quadro giuridico per i diritti sociali fondamentali. Ciò richiederà che l'UE aderisca alla Carta sociale europea rivista e ai suoi protocolli. L'Unione dovrebbe raccomandare agli Stati membri di ratificare tutti gli strumenti che riguardano i diritti (sociali) fondamentali (compresi i protocolli di modifica e quelli aggiuntivi od opzionali). Ove la ratifica da parte dell'UE non appaia possibile, occorre esplorare e utilizzare tutti i mezzi atti a renderne il contenuto giuridicamente vincolante.

3.11.2 *Mainstreaming* significa che ogni unità amministrativa dovrà non solo scrutinare regolarmente le attività (soprattutto quelle legislative), ma anche introdurre una o due misure promozionali concrete all'anno. Inoltre, la «*check-list* diritti fondamentali» dovrebbe essere ulteriormente elaborata, tenendo conto in particolare dell'obbligo di «promozione» e del *mainstreaming* della dimensione di genere, nonché dello sviluppo sostenibile.

3.11.3 La Commissione dovrebbe dare il via a più progetti. Tali progetti dovrebbero anche riguardare la protezione dei difensori dei diritti umani. Occorre migliorare la cooperazione sia interna sia esterna. Il CESE richiama l'attenzione sul suo parere che «chiede che ai diritti economici, sociali e culturali si riconosca maggiore importanza nelle politiche dell'Unione europea (UE) attraverso l'utilizzo degli strumenti geografici e tematici disponibili, tra i quali si evidenzia, come elemento complementare, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)»⁽²⁵⁾, il quale garantisce che il dialogo sociale sia riconosciuto come una priorità. Inoltre, la Commissione dovrebbe chiedere alle altre organizzazioni internazionali consigli riguardanti la protezione e promozione dei diritti umani.

3.11.4 Il CESE è preoccupato per il basso livello di conoscenza della Carta e dei diritti fondamentali da parte dei cittadini: occorre un maggiore sforzo per rafforzarne la visibilità. La Carta è uno strumento di cruciale importanza e i suoi contenuti dovrebbero essere pubblicizzati e rappresentare un punto di riferimento per la grande maggioranza degli europei. Il CESE raccomanda che la Commissione intensifichi gli sforzi per raccogliere questa sfida. Al riguardo, la comunicazione coi cittadini dovrebbe concentrarsi non tanto sulla pubblicazione di relazioni, ma piuttosto su misure attive volte a garantire che la Carta divenga un riferimento per tutti gli europei.

3.11.5 Il CESE accoglie con favore le attività volte alla formazione specifica di tutte le categorie interessate, in particolare il personale giuridico - anche da parte degli Stati membri - e ad una migliore informazione dei cittadini, ma questo è solo uno degli aspetti della necessaria strategia di comunicazione.

⁽²⁵⁾ Parere del CESE sul tema *Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)* (parere d'iniziativa), punti 1.1 e 1.2.

È fondamentale saper comunicare direttamente con la popolazione, soprattutto tenendo conto delle esperienze di Solvit, in cui la Commissione cerca attivamente informazioni, anche dalle parti interessate. Lo stesso approccio deve essere adottato per quanto riguarda i diritti fondamentali in generale e quelli sociali in particolare.

3.12 Lo «*stress check*»

3.12.1 L'efficacia dei diritti fondamentali deve essere dimostrata nella pratica, in particolare in questi tempi di crisi economica o dove vi sia una forte pressione politica. Il CESE è preoccupato soprattutto per il diffondersi di atteggiamenti politici che possono condurre, e in alcuni casi effettivamente conducono, a gravi violazioni e a un arretramento nella promozione e protezione dei diritti fondamentali.

3.12.2 La Corte di giustizia si è occupata di importanti questioni riguardanti i diritti fondamentali annullando alcuni strumenti di legislazione secondaria, in particolare rispetto alla non discriminazione⁽²⁶⁾ e alla protezione dei dati⁽²⁷⁾, oppure vietando le norme nazionali che impongono pene carcerarie ai «cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare»⁽²⁸⁾.

3.12.3 Inoltre, il CESE nota con preoccupazione l'espulsione di massa del popolo Rom, il trattamento dei cittadini nordafricani senza documenti, le restrizioni alla libertà d'espressione in particolare sui mezzi d'informazione ecc. Tutta la legislazione che consente di escludere o restringere i diritti (sociali) fondamentali (ad es. il diritto a un limite massimo per l'orario di lavoro) deve fare l'oggetto di una trattazione specifica.

3.12.4 La crisi finanziaria ed economica sta mettendo una notevole pressione sui diritti sociali fondamentali. Tutti gli accordi, i piani di ripresa e le altre misure dell'UE e/o degli Stati membri non possono in alcun modo violare i diritti (sociali) fondamentali, come il diritto all'informazione e alla consultazione, la contrattazione collettiva e l'azione collettiva con piena autonomia delle parti sociali, nonché i servizi pubblici e sociali, ma dovrebbero piuttosto rispettare e promuovere tali diritti.

⁽²⁶⁾ Sentenza della Corte (grande sezione) 1° marzo 2011 - Causa C-236/09 - Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (Presa in considerazione del sesso dell'assicurato quale fattore per la valutazione dei rischi assicurativi).

⁽²⁷⁾ Sentenza della Corte (grande sezione) 9 novembre 2010 - Cause C-92/09 e C-93/09 - Volker und Markus Schecke (Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali - Pubblicazione delle informazioni relative ai beneficiari di aiuti agricoli).

⁽²⁸⁾ Sentenza della Corte (prima sezione) 28 aprile 2011 - Causa C-61/11 PPU - El Dridi (Normativa nazionale che prevede la reclusione per i cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare in caso di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro).

3.13 **Società civile:** l'aspetto partecipativo deve essere fortemente rafforzato.

3.13.1 In linea generale, la strategia si riferisce alla necessità di tener conto del parere delle parti interessate. In diversi pareri, il CESE ha sottolineato questo importante aspetto nel settore dei diritti fondamentali ⁽²⁹⁾. Il termine «parti interessate» sembra abbastanza ampio da comprendere tutte le entità. Per il CESE, tuttavia, è della massima importanza che il suo ruolo di organo consultivo sia tenuto esplicitamente in considerazione. Lo stesso si applica alle parti sociali a livello dell'UE (articolo 152 del TFUE).

3.13.2 La società civile in generale e i singoli individui in particolare sono i soggetti più toccati dall'attuazione dei diritti fondamentali, e le parti interessate devono ottenere un ruolo visibile, per cui devono essere coinvolte regolarmente, pienamente ed efficacemente nel processo.

3.13.3 In particolare, il CESE dovrebbe essere coinvolto e consultato regolarmente e tempestivamente, soprattutto per quanto riguarda la relazione annuale che dovrà essere presentata dalla Commissione. Come custode dei valori dell'UE e rappresentante della società civile organizzata, il Comitato è nella posizione migliore per fungere da collegamento con la società civile.

3.13.4 Il CESE pubblicherà annualmente un parere sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali (dedicando un'attenzione particolare ai diritti sociali fondamentali), delle clausole sociali orizzontali (articoli 8, 9 e 10 del TFUE) e delle altre disposizioni di politica sociale del Trattato di Lisbona (in particolare gli articoli 145-166 e 168 del TFUE), nonché del diritto derivato e degli altri provvedimenti di natura giuridica e politica dal punto di vista dell'attuazione e promozione degli obiettivi e delle finalità stabiliti. In questo contesto, il CESE valuterà in che misura gli strumenti sopra citati contribuiscano allo sviluppo dei diritti fondamentali e della politica sociale dell'UE. Il parere conterrà, se del caso, anche raccomandazioni sui provvedimenti concreti che possono consentire di realizzare meglio gli obiettivi e le finalità stabiliti.

Prima di ogni parere, verrà organizzata un'audizione in cui, oltre alle parti sociali e ai rappresentanti di diversi interessi, potranno presentare le proprie opinioni e relazioni specifiche anche altre grandi organizzazioni rappresentative della società civile attive nel settore sociale. Il parere annuale del CESE sarà presentato e spiegato ai rappresentanti delle istituzioni dell'UE, in particolare del Consiglio europeo, del Consiglio, del Parlamento e della Commissione, della Corte di giustizia e della Banca centrale europea.

Inoltre si organizzeranno convegni per vigilare sull'efficacia dell'applicazione della Carta, in modo anche da rafforzare ulteriormente i contatti con l'Agenzia dei diritti fondamentali.

3.13.5 La relazione annuale è uno strumento utile per valutare i progressi delle politiche, e dovrebbe essere resa facilmente accessibile. Il CESE incoraggia la Commissione e l'Agenzia dei diritti fondamentali a cogliere l'opportunità per coinvolgere la società civile nella stesura della relazione, e ad essere aperte ad analisi indipendenti della protezione dei diritti fondamentali a livello UE e oltre i confini dell'Unione. Il Comitato, in quanto rappresentante della società civile organizzata, è pronto a facilitare il processo e a contribuire all'analisi annuale. La relazione annuale deve tener conto delle situazioni che, per varie ragioni, non diventano oggetto di petizioni o cause in tribunale. Al riguardo, la relazione dovrebbe accogliere con favore i contributi delle diverse organizzazioni che lavorano nel settore dei diritti fondamentali, nonché basarsi su tali contributi.

3.13.6 Pur riconoscendone l'importanza, il CESE ha la sensazione che nella prima relazione annuale manchi un'enfasi coerente su tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta. La relazione evidenzia una serie di settori cruciali nella sezione sugli sviluppi più importanti, ma i criteri di scelta restano poco chiari. Quest'indicazione selettiva non aiuta a individuare le eventuali lacune dell'attuazione e, il che è ancor più preoccupante, può segnalare che alcuni diritti fondamentali stanno ricevendo più attenzione di altri.

Bruxelles, 21 settembre 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 367 del 20.12.2000, pag. 26, punto 3.4; parere del CESE sul tema *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80, punto 4.3.