

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Strategia per un'attuazione effettiva della carta dei diritti fondamentali»

(2012/C 9/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- valuta positivamente il rafforzamento dei diritti fondamentali nell'UE. Nonostante l'Europa disponga di un solido quadro normativo per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella pratica si riscontrano carenze sul piano della garanzia di tali diritti;
- approva le tre parti principali in cui si articola la strategia; al tempo stesso osserva che essa si rivolge soprattutto alle istituzioni soffermandosi in particolare sugli obblighi e sulle responsabilità della Commissione. Il Comitato raccomanda un'impostazione più strategica nell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali, che richieda il coinvolgimento di tutte le istituzioni, compresi gli enti regionali e locali;
- intende impegnarsi nella «promozione di una cultura di sostegno e tutela dei diritti» a vari livelli politici. Si tratta di un impegno che comporta anche una maggiore sensibilizzazione dei cittadini così come il compito di rafforzare, presso i funzionari dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti locali e regionali, la consapevolezza del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali, ormai direttamente applicabile;
- è dell'avviso che, nel quadro della strategia proposta, vada chiarito il punto relativo ai processi per le consultazioni preparatorie in merito alle proposte legislative. Occorre definire chiaramente tali processi per rendere più accurate e utili le valutazioni d'impatto. Per consolidare la democrazia nell'UE è necessario far sì che i diversi attori, tra cui gli enti locali e regionali, abbiano la possibilità di esprimere i loro punti di vista.

Relatrice	Lotta Håkansson HARJU (SE/PSE), membro del Consiglio comunale di Järfälla
Testo di riferimento	Comunicazione della Commissione - Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea COM(2010) 573 definitivo

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

Antefatti

1. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è divenuta uno strumento giuridicamente vincolante. I diritti sanciti dalla Carta possono essere invocati davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea a Lussemburgo, e gli organi giudiziari degli Stati membri hanno l'obbligo di integrare pienamente la Carta nelle proprie decisioni. Il Trattato di Lisbona prevede inoltre l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2. Le questioni attinenti ai diritti sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali possono essere portate in giudizio davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Quando l'UE avrà ratificato la Convenzione, sarà possibile ricorrere dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo anche per quanto riguarda gli atti legislativi dell'Unione.

3. I singoli cittadini degli Stati membri del Consiglio d'Europa potranno presentare ricorso contro violazioni della Convenzione, mentre gli Stati membri dell'UE, le istituzioni dell'UE e le persone giuridiche o fisiche potranno presentare ricorso contro violazioni della Carta dei diritti fondamentali. Per garantire un quadro normativo efficiente in tutta l'Europa è essenziale che l'UE ratifichi la Convenzione quanto prima.

4. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea definisce chiaramente tutti i diritti fondamentali garantiti dall'UE e li riunisce in un unico testo. Inoltre, essa garantisce una maggiore certezza giuridica e illustra con maggior chiarezza i diritti individuali. Destinatari della Carta sono le istituzioni dell'UE e gli Stati membri quando applicano e/o attuano il diritto dell'Unione.

5. Nel testo della Carta viene espressamente stabilito che i nuovi articoli non estendono le competenze dell'UE. La Carta prevede il rispetto della ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri.

6. Il ruolo delle autonomie locali viene sancito dal Trattato sull'Unione europea, nel quale il rispetto dell'identità nazionale (articolo 4, paragrafo 2, del TUE) include attualmente la struttura fondamentale - politica e costituzionale - degli Stati, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Una forte autonomia a livello subnazionale è un aspetto fondamentale

della democrazia negli Stati membri dell'UE. Il Trattato di Lisbona riformula il principio di sussidiarietà e, per la prima volta, lo amplia in modo che esso comprenda sia il livello nazionale che quello regionale e locale. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato anche la Carta europea dell'autonomia locale.

7. La comunicazione in esame (COM(2010) 573 definitivo) presenta la strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale strategia si prefigge un obiettivo globale, vale a dire promuovere una «cultura dei diritti fondamentali», e si articola in tre parti principali:

— l'Unione deve essere esemplare,

— informare meglio i cittadini e

— presentare una relazione annuale sull'applicazione della Carta.

8. La strategia si concentra principalmente sull'azione e sulle procedure della Commissione e delle altre istituzioni dell'UE. In base alla strategia, la Commissione deve verificare che tutta la normativa UE sia conforme alla Carta dei diritti fondamentali in ciascuna fase del processo legislativo, compresa l'attuazione a livello nazionale, regionale e locale.

Osservazioni generali

9. Il Comitato delle regioni (CdR) valuta positivamente il rafforzamento dei diritti fondamentali nell'UE. Nonostante l'Europa disponga di un solido quadro normativo per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella pratica si riscontrano carenze sul piano della garanzia di tali diritti.

10. Per questi motivi il CdR accoglie con favore la strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Comitato condivide altresì il punto di vista della Commissione secondo cui bisogna impegnarsi di più per una migliore attuazione dei diritti garantiti dall'UE.

11. Il CdR approva le tre parti principali in cui si articola la strategia; al tempo stesso osserva che essa si rivolge soprattutto alle istituzioni soffermandosi in particolare sugli obblighi e sulle responsabilità della Commissione. Il Comitato raccomanda un'impostazione più strategica nell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali, che richieda il coinvolgimento di tutte le istituzioni, compresi gli enti regionali e locali.

12. Il CdR sottolinea l'importanza di effettuare nei prossimi anni una riflessione critica sulla sostenibilità della ripartizione delle competenze in materia di diritti fondamentali stabilita nei Trattati UE e nella Carta, dato che il contenuto della Carta dovrà tradursi sia in azioni politiche sia in valutazioni di carattere giuridico. La Carta non prevede un'estensione delle competenze dell'UE, e occorre tenere conto del ruolo svolto dagli enti locali e regionali nel quadro dei sistemi politici dei diversi paesi.

13. Il CdR rammenta le diverse forme che la democrazia assume a livello locale e regionale negli Stati membri. Nell'attuazione dei diritti fondamentali occorre rispettare le tradizioni costituzionali nazionali e l'autonomia locale. La strategia deve fondarsi sull'interazione tra cittadini, Stato e diversi livelli della società. In questo contesto occorre tenere maggiormente conto dei livelli locale e regionale, ai quali va assegnato un ruolo attivo nel quadro dell'attuazione della Carta.

14. Il CdR sottolinea che è proprio a livello locale e regionale che vengono garantiti e definiti molti dei diritti fondamentali, ad esempio nel campo della protezione della salute (articolo 35 della Carta), dell'istruzione (articolo 14), del diritto di proprietà (articolo 17), della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale (articolo 34), della protezione dei consumatori (articolo 38) e della partecipazione democratica (articoli 39 e 40).

15. L'importanza del ruolo svolto dagli enti locali e regionali nel garantire la tutela dei diritti dell'uomo è stata sottolineata anche dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (ad esempio nella relazione *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights* [«Il ruolo degli enti locali e regionali nel garantire il rispetto dei diritti dell'uomo»], Lars O. Molin, 2010) e dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (tra l'altro nel dialogo del 26 novembre 2010 con la commissione CIVEX del CdR sulla tutela e la promozione a più livelli dei diritti fondamentali).

16. Per accrescere l'impatto della strategia e assicurare la piena attuazione dei diritti fondamentali occorre aumentare sensibilmente la visibilità degli enti locali e regionali e porre in evidenza il loro ruolo strategico nel quadro della strategia. Il CdR incoraggia gli enti locali e regionali degli Stati membri ad elaborare e attuare, tramite consultazioni aperte con i cittadini e le parti interessate locali, delle proprie carte dei diritti fondamentali che coincidano con la Carta UE.

17. Il CdR rammenta che vi è bisogno di sforzi congiunti e di una responsabilità comune di tutti i livelli della società. L'impegno a favore di una cooperazione efficace e fruttuosa tra i diversi livelli deve pertanto costituire un elemento fondamentale della strategia. È necessario instaurare un dialogo regolare sul tema dell'attuazione dei diritti fondamentali tra tutti i livelli politici dell'Unione. Questo concetto è stato ribadito anche dal commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg (*Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level* [«Raccomandazione sulle attività sistematiche di attuazione dei diritti umani a livello nazionale»] - CommDH(2009)3).

18. Un valido esempio di cooperazione tra i diversi livelli della società è dato dal dialogo annuale sulla tutela e la promozione dei diritti fondamentali a diversi livelli, organizzato dal CdR (commissione CIVEX) e dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA - con sede a Vienna). Vi è bisogno di un

dialogo regolare per coinvolgere tutti i livelli nella tutela e nella promozione dei diritti fondamentali e per sensibilizzare gli enti regionali e locali di tutta l'Unione europea in merito a queste problematiche.

19. L'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali dirige inoltre un progetto per lo sviluppo della collaborazione tra i diversi livelli politici nell'UE. Questo progetto, denominato *Joined-up governance: connecting fundamental rights* («Governance congiunta: connettere i diritti fondamentali»), mira a coordinare i diversi livelli politici per garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

20. Il CdR intende impegnarsi nella *promozione di una cultura di sostegno e tutela dei diritti* a vari livelli politici. Si tratta di un impegno che comporta anche una maggiore sensibilizzazione dei cittadini così come il compito di rafforzare, presso i funzionari dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti locali e regionali, la consapevolezza del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali, ormai direttamente applicabile; propone che la Commissione promuova lo sviluppo degli strumenti necessari (ad esempio l'e-learning) al fine di creare delle basi uniformi per l'applicazione di tali normative.

21. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e sono pertanto tenuti, anche ai livelli subnazionali di governo, al rispetto fondamentale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali previsti dal testo della convenzione. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno altresì ratificato la Carta sociale del Consiglio d'Europa (e molti di essi anche la Carta sociale riveduta, che prevede diritti più ampi), la quale comprende diritti che si applicano a tutti gli individui residenti sul territorio dell'UE, ossia anche ai cittadini di paesi terzi che vivono in uno Stato membro dell'UE. Il contenuto della Carta sociale si ritrova in gran parte nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

22. Il CdR sottolinea che i diritti fondamentali come quelli contemplati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali vanno riconosciuti a tutti gli individui che si trovano in uno dei paesi dell'Unione, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Essi costituiscono infatti un livello fondamentale di dignità e libertà che va riconosciuto agli individui, a prescindere dal fatto che siano o non siano cittadini dell'UE. Anche la maggior parte degli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si applica a tutti gli individui, compresi i cittadini di paesi terzi.

23. Il CdR sottolinea che una delle funzioni dei diritti fondamentali è anche quella di proteggere proprio gli individui più vulnerabili, come ad esempio i rifugiati che cercano di entrare in Europa, e che pertanto la garanzia di tali diritti richiede impegno e talvolta anche sacrifici da parte della collettività.

L'Unione deve essere esemplare

24. Il CdR è dell'avviso che, nel quadro della strategia proposta, vada chiarito il punto relativo ai processi per le consultazioni preparatorie in merito alle proposte legislative. Occorre definire chiaramente tali processi per rendere più accurate e utili le valutazioni d'impatto. Per consolidare la democrazia nell'UE è necessario far sì che i diversi attori, tra cui gli enti locali e regionali, abbiano la possibilità di esprimere i loro punti di vista.

25. Il CdR sottolinea che le diverse autorità interessate devono disporre di tempo e opportunità sufficienti per presentare le loro osservazioni nel quadro delle consultazioni preparatorie. Queste autorità possono includere i parlamenti nazionali, mediatori specifici o altre istituzioni competenti nell'ambito dei diritti dell'uomo. Tuttavia, occorre coinvolgere anche il livello politico locale e regionale e le organizzazioni della società civile, facendo sì che possano esprimere il loro punto di vista.

26. Secondo il CdR è utile porre maggiormente in evidenza i modi in cui i diritti contenuti nella Carta incidono sulla legislazione. Le valutazioni di impatto devono essere «accurate» e non limitarsi a formulazioni standard. È inoltre opportuno che la Commissione europea sottolinei l'importanza di spiegare i ragionamenti seguiti affinché possano fungere da guida per l'attuazione. La «check-list» elaborata dalla Commissione può costituire un utile punto di partenza per i lavori futuri.

27. L'Unione, come pure tutti i livelli di governo al suo interno, deve essere esemplare e lavorare attivamente per garantire i diritti fondamentali, non solo per i diritti in quanto tali bensì anche per poter intervenire energeticamente e offrire un modello valido ai paesi vicini che violano i diritti umani.

Informare meglio i cittadini

28. Il CdR accoglie con soddisfazione le dichiarazioni della Commissione sull'importanza di garantire ai cittadini un accesso agevole a informazioni di qualità. È tuttavia opportuno valutare la diffusione delle informazioni per stabilire in quale grado esse giungano effettivamente ai cittadini: solo allora sarà possibile valutare la loro reale efficacia e accessibilità.

29. Il CdR desidera sottolineare in particolare il ruolo degli enti locali e regionali nelle attività di sensibilizzazione dei cittadini. I comuni e le regioni sono infatti attori e piattaforme fondamentali per comunicare con i cittadini e sensibilizzarli circa i loro diritti. Un'informazione corretta e chiara sui casi in cui si applica la Carta permetterebbe di evitare malintesi circa le situazioni in cui i cittadini possono farvi ricorso.

30. L'informazione dell'UE non deve diventare una comunicazione a senso unico. I comuni e le regioni possono riferire sul modo in cui i cittadini vivono l'applicazione della Carta. Il dialogo deve prefiggersi di trasformare i diritti fondamentali in uno strumento reale ed efficace per tutti gli individui della società. In questo contesto gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo decisivo, che va menzionato nella strategia.

31. Le iniziative condotte dagli enti regionali e locali e dalla società civile nella lotta all'esclusione rivestono un'importanza

fondamentale. Pertanto, è positivo che la Commissione intenda raccogliere informazioni dalla società civile per farle confluire nella relazione annuale. A tal fine è essenziale mantenere un dialogo regolare allo scopo di coinvolgere tutti i livelli politici nella protezione e promozione dei diritti fondamentali, nonché di sensibilizzare gli enti regionali e locali dell'UE in merito alle questioni relative a tali diritti.

La relazione annuale sull'applicazione della Carta

32. Il CdR ritiene che le relazioni annuali, la prima delle quali è stata pubblicata di recente, dovrebbero assolvere e assolveranno una funzione importante per il seguito e la valutazione della strategia di attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il Comitato si rammarica tuttavia poiché la relazione in esame non contiene alcun riferimento all'importante ruolo degli enti regionali e locali nel rafforzamento dei diritti fondamentali nell'UE né all'idea di un sistema multilivello di protezione di tali diritti; esorta pertanto la Commissione europea a coinvolgere molto più strettamente, in futuro, i livelli politici locali e regionali in questa attività.

33. Occorre chiarire in quale misura la relazione annuale debba riprendere le attività delle istituzioni dell'UE, come vadano valutate le diverse proposte legislative e fino a che punto la relazione annuale debba esaminare la situazione generale dei diritti fondamentali nell'UE.

34. Un compito importante della relazione annuale è fungere da strumento di valutazione dei risultati concreti realizzati negli Stati membri nell'ambito dei diritti dell'uomo. A questo fine la valutazione effettuata in proposito dagli enti regionali e locali potrebbe costituire una base utile. Nel Regno Unito, ad esempio, è stato messo a punto uno strumento in grado di misurare l'eguaglianza e i diritti umani (*Equality Measurement Framework*), mentre in Svezia, a livello locale e regionale, sono in corso lavori sugli indicatori in materia di diritti dell'uomo. Anche l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali ha iniziato a lavorare sugli indicatori, analogamente al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

35. Il CdR ritiene necessario attribuire maggiore importanza ai diritti fondamentali dei cittadini nell'elaborazione delle relazioni di valutazione, ad esempio per quanto riguarda la raccolta dei dati e la definizione dei criteri.

36. Uno degli obiettivi della relazione annuale è fungere da base per un dialogo annuale sui diritti fondamentali. Alla luce del ruolo essenziale svolto dagli enti regionali e locali nell'applicazione dei diritti fondamentali, anche il Comitato delle regioni deve essere invitato a partecipare a tale dialogo.

Bruxelles, 12 ottobre 2011

*La presidente
del Comitato delle regioni*
Mercedes BRESSO