



## LA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UE

L'Unione europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, come previsto all'articolo 2 del TUE. Al fine di garantire il rispetto di tali valori, esiste un meccanismo dell'UE per stabilire se vi sia una violazione grave o un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro, meccanismo che è stato recentemente attivato per la prima volta. L'UE è inoltre vincolata dalla propria Carta dei diritti fondamentali, la quale stabilisce che tali diritti devono essere rispettati dall'Unione europea e dagli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE. L'UE si è inoltre impegnata ad aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

### DALLA TUTELA GIUDIZIARIA DEI DIRITTI FONDAMENTALI ALLA CODIFICAZIONE NEI TRATTATI

Le Comunità europee (oggi Unione europea) furono in origine create come organizzazione internazionale con un ambito di intervento essenzialmente economico. Non si era quindi avvertita la necessità di norme esplicite in materia di rispetto dei diritti fondamentali, che per molto tempo non erano menzionati nei trattati, sebbene fossero comunque considerati garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, di cui gli Stati membri sono firmatari.

Tuttavia, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sancì i principi dell'efficacia diretta (1.2.1) e del primato del diritto dell'UE, alcuni tribunali nazionali iniziarono a manifestare preoccupazioni circa gli effetti che tale giurisprudenza avrebbe potuto avere sulla protezione dei valori costituzionali come i diritti fondamentali. Se il diritto europeo avesse avuto la precedenza persino sul diritto costituzionale nazionale, avrebbe potuto violare i diritti fondamentali. Per affrontare tale rischio teorico, nel 1974 le Corti costituzionali tedesca e italiana emanarono ciascuna una sentenza in cui affermavano il loro potere di rivedere il diritto europeo onde garantirne la sua coerenza con i diritti costituzionali (Solange I; Frontini). Ciò ha indotto la CGUE ad affermare attraverso la sua giurisprudenza il principio del rispetto dei diritti fondamentali, stabilendo che i trattati avrebbero tutelato anche i diritti fondamentali che scaturiscono dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario (Stauder/Città di Ulm, C-29/69; sentenza del procedimento C-11/70).



Con il progressivo ampliamento delle competenze dell'UE verso politiche aventi un impatto diretto sui diritti fondamentali quali la giustizia e gli affari interni (GAI) e successivamente sviluppate in un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), i trattati furono modificati al fine di ancorare saldamente l'UE alla tutela dei diritti fondamentali. Il trattato di Maastricht contiene un riferimento alla CEDU e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quali principi generali del diritto dell'UE, mentre il trattato di Amsterdam ha affermato i «principi» europei sui quali si fonda l'UE (nel trattato di Lisbona, i «valori» di cui all'articolo 2 del TUE) e ha creato una procedura per sospendere i diritti previsti dai trattati in caso di gravi e persistenti violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro. L'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali e la sua entrata in vigore, unitamente al trattato di Lisbona, sono i più recenti sviluppi di questo processo di codificazione inteso a garantire la tutela dei diritti fondamentali nell'UE.

## **ADESIONE DELL'UE ALLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI (CEDU)**

Poiché la CEDU è lo strumento principale per la tutela dei diritti fondamentali in Europa, cui hanno aderito tutti gli Stati membri, l'adesione della CE alla CEDU è apparsa una soluzione logica per la necessità di collegare la CE agli obblighi concernenti i diritti fondamentali. La Commissione europea ha ripetutamente proposto (nel 1979, 1990 e 1993) l'adesione della CE alla CEDU. Adita per un parere in materia, nel 1996 la Corte di giustizia ha stabilito, nel suo parere 2/94, che il trattato non prevedeva alcuna competenza per la CE di emanare norme in materia di diritti umani o di concludere convenzioni internazionali in questo settore, rendendo l'adesione giuridicamente impossibile. Il trattato di Lisbona ha posto rimedio a questa situazione introducendo l'articolo 6, paragrafo 2, che prevede che l'UE aderisca alla CEDU. Ciò significa che l'UE, come già avviene per i suoi Stati membri, sarà soggetta, per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, al riesame da parte di un organo giuridico esterno, ovvero la Corte europea dei diritti dell'uomo. Dopo l'adesione, i cittadini dell'UE, ma anche i cittadini di paesi terzi presenti sul territorio dell'UE, potranno contestare gli atti giuridici adottati dall'UE direttamente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base delle disposizioni della CEDU, nello stesso modo in cui possono contestare gli atti giuridici adottati dagli stati membri dell'UE.

Nel 2010, subito dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'UE ha avviato i negoziati con il Consiglio d'Europa su un progetto di accordo di adesione, che è stato ultimato nell'aprile 2013. Nel luglio 2013 la Commissione ha chiesto alla CGUE di pronunciarsi sulla compatibilità di tale accordo con i trattati. Il 18 dicembre 2014 la CGUE ha emesso un parere negativo affermando che il progetto di accordo era suscettibile di incidere negativamente sulle caratteristiche specifiche e sull'autonomia del diritto dell'UE (parere 2/13). Sono in corso discussioni su come superare le questioni sollevate dalla CGUE e procedere con i negoziati.



## LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE

Parallelamente al meccanismo di controllo «esterno» previsto dall'adesione della CE alla CEDU per garantire la conformità della legislazione e delle politiche ai diritti fondamentali, si era rivelato necessario un meccanismo di controllo «interno» a livello CE per consentire un controllo giudiziario preliminare e autonomo da parte della CGUE. A tal fine era necessaria l'esistenza di una Carta dei diritti specifica dell'UE, e in occasione del Consiglio europeo di Colonia del 1999 si è deciso di convocare una convenzione per elaborare una Carta dei diritti fondamentali.

La Carta è stata proclamata solennemente nel 2000 a Nizza dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Dopo essere stata modificata, fu poi nuovamente proclamata nel 2007. Tuttavia, solo con l'adozione del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 la Carta acquisì efficacia diretta, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, del TUE, diventando così una fonte vincolante di diritto primario.

La Carta, benché basata sulla CEDU e su altri strumenti europei e internazionali, era innovativa in vari modi, in particolare perché include, tra le altre questioni, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale tra le ragioni discriminatorie vietate, inoltre annovera tra i diritti fondamentali l'accesso ai documenti, la protezione dei dati e la buona amministrazione.

Anche se da un lato il campo di applicazione della Carta è potenzialmente molto ampio, dato che la maggior parte dei diritti che riconosce sono concessi a «tutti», indipendentemente dalla nazionalità o dallo status, dall'altro, l'articolo 51 limita la sua applicazione alle istituzioni e agli organi dell'UE e, quando agiscono nell'attuazione del diritto dell'UE, agli Stati membri. Tale disposizione serve a tracciare il confine tra l'ambito di applicazione della Carta e quello delle costituzioni nazionali e della CEDU.

## IL MECCANISMO DI CUI ALL'ARTICOLO 7 DEL TUE

Con il trattato di Amsterdam è stato istituito un nuovo meccanismo sanzionatorio per garantire che i diritti fondamentali, così come altri principi e valori europei quali la democrazia e lo Stato di diritto, siano rispettati dagli Stati membri dell'UE al di là dei limiti giuridici posti dalle competenze dell'UE. Ciò significa conferire all'UE il potere di intervenire in ambiti altrimenti lasciati agli Stati membri, ovvero in situazioni di «violazione grave e persistente» di tali valori. Un meccanismo analogo era stato proposto per la prima volta dal PE nel progetto di testo del trattato UE del 1984. Il trattato di Nizza ha aggiunto una fase preventiva in caso di «evidente rischio di violazione grave» dei valori dell'UE in uno Stato membro. Tale procedura era volta a garantire che la tutela dei diritti fondamentali, della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti delle minoranze, inclusa tra i criteri di Copenaghen per l'adesione di nuovi Stati membri, restasse valida anche dopo l'adesione e per tutti gli Stati membri allo stesso modo.

L'articolo 7 del TUE prevede al paragrafo 1 una «fase preventiva», che autorizza un terzo degli Stati membri, il Parlamento europeo e la Commissione ad avviare una procedura in base alla quale il Consiglio può stabilire, con una maggioranza dei quattro quinti, l'esistenza di un «evidente rischio di violazione grave» in uno Stato membro dei valori dell'UE proclamati all'articolo 2 del TUE, tra cui il rispetto dei diritti umani,



la dignità umana, la libertà e l'uguaglianza e i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Prima di procedere a tale determinazione, si procede ad un'audizione dello Stato membro in questione, mentre il PE deve dare la sua approvazione deliberando a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono (articolo 354, paragrafo 4, del TFUE). Il Consiglio può inoltre rivolgere raccomandazioni allo Stato membro in questione. Questa procedura, di natura preventiva, è stata recentemente attivata dalla Commissione in relazione alla Polonia, e dal Parlamento europeo in relazione all'Ungheria.

L'articolo 7, paragrafi 2 e 3, del TUE prevede, in caso di «esistenza di una violazione grave e persistente» dei valori dell'UE, un «meccanismo sanzionatorio» che può essere attivato dalla Commissione o da un terzo degli Stati membri (non dal PE), dopo aver invitato lo Stato membro in questione a presentare osservazioni. Il Consiglio europeo determina all'unanimità l'esistenza della violazione, previa approvazione del PE con la stessa maggioranza prevista per il meccanismo preventivo. Il Consiglio europeo può decidere di sospendere alcuni diritti connessi alla qualità di membro, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio, dello Stato membro in questione, deliberando in tal caso a maggioranza qualificata. Il Consiglio può decidere di modificare o di revocare le sanzioni, anche in questo caso a maggioranza qualificata. Lo Stato membro interessato non partecipa alle votazioni in sede di Consiglio o di Consiglio europeo.

Al fine di colmare il divario esistente tra l'attivazione politicamente difficile delle procedure di cui all'articolo 7 del TUE (utilizzate per affrontare situazioni che esulano dal campo di applicazione del diritto dell'UE) e le procedure di infrazione con effetto limitato (utilizzate in situazioni specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE), nel 2014 la Commissione ha lanciato un «Quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto». Tale quadro mira a garantire una protezione efficace e coerente dello Stato di diritto, che è una condizione essenziale per garantire il rispetto dei diritti fondamentali in situazioni di minaccia sistemica nei confronti di tali diritti. Esso precede e integra l'articolo 7 del TUE e si articola in tre fasi: valutazione della Commissione, ossia un dialogo strutturato tra la Commissione e lo Stato membro, cui segue eventualmente un parere sullo Stato di diritto; raccomandazione sullo Stato di diritto emanata dalla Commissione; e il seguito dato dallo Stato membro alla raccomandazione. Tale quadro è stato recentemente applicato per la prima volta nei confronti della Polonia.

## **ALTRI STRUMENTI DELL'UE PER LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

L'UE dispone di altri strumenti per proteggere i diritti fondamentali.

Nel proporre una nuova iniziativa legislativa, la Commissione affronta la sua compatibilità con i diritti fondamentali mediante una valutazione d'impatto, un aspetto che viene successivamente esaminato anche dal Consiglio e dal Parlamento. La Commissione pubblica inoltre una relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, che è esaminata e discussa dal Consiglio, che adotta le conclusioni in merito, e dal Parlamento, nel quadro della sua relazione annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE.



Nel contesto del semestre europeo, le questioni relative ai diritti fondamentali sono monitorate e possono essere oggetto di raccomandazioni specifiche per paese. I settori interessati comprendono i sistemi giudiziari (sulla base del quadro di valutazione della giustizia), nonché la disabilità, i diritti sociali e i diritti dei cittadini (in relazione alla protezione contro la criminalità organizzata e la corruzione). Anche la Bulgaria e la Romania sono soggette al meccanismo di cooperazione e verifica, che contiene elementi connessi ai diritti fondamentali.

Inoltre la Commissione ha recentemente proposto un regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, che collega i fondi dell'UE al rispetto dello Stato di diritto. In caso di adozione, tale strumento consentirà di esercitare pressione sugli Stati membri che violano i diritti fondamentali.

Le procedure di infrazione costituiscono uno strumento importante per sanzionare le violazioni dei diritti fondamentali nell'UE. Esse possono essere avviate in caso di non conformità di una normativa nazionale con il diritto dell'UE e i diritti fondamentali da essa tutelati, nei casi specifici e individuali (mentre l'articolo 7 si applica alle situazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e in cui le violazioni dei diritti fondamentali sono sistematiche e persistenti).

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), istituita nel 2007 a Vienna, svolge un ruolo importante nel monitoraggio della situazione dei diritti fondamentali nell'UE. La FRA è incaricata della raccolta, dell'analisi, della diffusione e della valutazione delle informazioni e dei dati relativi ai diritti fondamentali. Inoltre svolge ricerche e indagini scientifiche e pubblica relazioni annuali e tematiche sui diritti fondamentali.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento ha sempre sostenuto il rafforzamento del rispetto e della tutela dei diritti fondamentali nell'UE. Nel 1977 aveva già adottato, insieme al Consiglio e alla Commissione, una dichiarazione congiunta sui diritti fondamentali con cui le tre istituzioni si impegnavano a garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'esercizio delle rispettive competenze. Nel 1979 il Parlamento ha adottato una risoluzione promuovendo l'adesione della Comunità europea alla CEDU.

Il progetto di trattato del 1984 che istituisce l'Unione europea (1.1.2) specificava che l'Unione deve proteggere la dignità dell'individuo e riconoscere a chiunque rientri nella sua giurisdizione i diritti e le libertà fondamentali che derivano dai principi comuni delle costituzioni nazionali e dalla CEDU. Il trattato prevedeva altresì l'adesione dell'Unione alla CEDU. In una risoluzione del 12 aprile 1989, il Parlamento ha proclamato l'adozione della Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>[1]</sup>.

A partire dal 1993 il Parlamento svolge ogni anno un dibattito e adotta una risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE, sulla base di una relazione elaborata dalla sua commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Inoltre ha

---

[1] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 1989 recante adozione della dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali, GU n. C 120 del 16.05.1989, pag. 51.



approvato diverse risoluzioni su questioni specifiche riguardanti la protezione dei diritti fondamentali negli Stati membri.

Il Parlamento ha sempre sostenuto l'UE per quanto riguarda la possibilità di dotarsi di una propria Carta dei diritti e ha chiesto che la Carta dei diritti fondamentali sia vincolante.

Più di recente il Parlamento ha formulato una serie di suggerimenti per rafforzare la protezione dei diritti fondamentali nell'UE proponendo nuovi meccanismi e procedure per colmare le lacune esistenti. In varie risoluzioni dal 2012 il Parlamento ha chiesto la creazione di una commissione di Copenaghen, nonché un ciclo strategico europeo sui diritti fondamentali, un meccanismo di allerta precoce, una procedura di blocco e il rafforzamento della FRA. Nel suo più recente testo adottato al riguardo, il Parlamento ha consolidato le sue precedenti proposte e ha chiesto l'istituzione di un «meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali», basato su un patto dell'Unione sotto forma di un accordo interistituzionale con la Commissione e il Consiglio. Esso includerebbe un ciclo programmatico annuale basato su una relazione elaborata dalla Commissione e da un gruppo di esperti, seguita da un dibattito parlamentare e accompagnata da disposizioni per affrontare i rischi o le violazioni. Il Parlamento ha inoltre chiesto un nuovo progetto di accordo per l'adesione dell'UE alla CEDU e ai fini delle modifiche del trattato quali la soppressione dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali, la sua conversione in una Carta dei diritti dell'Unione e la soppressione del requisito dell'unanimità per l'uguaglianza e la non discriminazione<sup>[2]</sup>.

Nel 2018 il Parlamento ha approvato una risoluzione in cui accoglie con favore la decisione della Commissione di attivare l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE nei confronti della Polonia<sup>[3]</sup>, nonché una risoluzione relativa all'avvio della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE nei confronti dell'Ungheria, presentando una proposta motivata al Consiglio e invitandolo a stabilire se sussista un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 del TUE e a rivolgere all'Ungheria raccomandazioni appropriate al riguardo<sup>[4]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
10/2018

---

[2] Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali — GU C 215 del 19.6.2018, pag. 162.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo del 1° marzo 2018 sulla decisione della Commissione di attivare l'articolo 7, paragrafo 1, TUE relativamente alla situazione in Polonia, [P8\\_TA\(2018\)0055](#).

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione - Testi approvati P8\_TA(2018)0340.

