

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0207/2004**

22 marzo 2004

## **RELAZIONE**

sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003)  
(2003/2006(INI))

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

Relatrice: Alima Boumediene-Thiery

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE .....	23
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI .....	77
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI .....	78
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ .....	82
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI .....	85

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 16 gennaio 2002, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003).

Nella seduta del 23 ottobre 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver consultato per parere la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport, la commissione per l'occupazione e gli affari sociali, la commissione per le petizioni, la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, nonché la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità.

Nella riunione del 18 febbraio 2003, la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatrice Alima Boumediene-Thiery.

Nelle riunioni del 9 settembre 2003, 4 novembre 2003, 21 gennaio 2004 e 18 marzo 2004 la commissione ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 19 voti favorevoli, 14 contrari e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Giacomo Santini (vicepresidente), Alima Boumediene-Thiery (relatrice), Regina Bastos (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Mario Borghezio, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Pierre Jonckheer), Giorgio Calò (in sostituzione di Baroness Ludford, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Charlotte Cederschiöld, Ozan Ceyhun, Gérard M.J. Deprez, Antonio Di Pietro (in sostituzione di Johanna L.A. Boogerd-Quaak), Enrico Ferri (in sostituzione di Giuseppe Brienza, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Timothy Kirkhope, Helmuth Markov (in sostituzione di Fodé Sylla, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pasqualina Napoletano (in sostituzione di Adeline Hazan, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Fernando Pérez Royo (in sostituzione di Margot Keßler, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Hubert Pirker, José Ribeiro e Castro, Martine Roure, Heide Rühle, Olle Schmidt (in sostituzione di Bill Newton Dunn), Ingo Schmitt (in sostituzione di Eva Klamt), Ole Sørensen (in sostituzione di Francesco Rutelli), Patsy Sørensen, María Sornosa Martínez (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), The Earl of Stockton (in sostituzione di Hartmut Nassauer), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco e Christian Ulrik von Boetticher.

I pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per le petizioni e della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità sono allegati. La commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport ha deciso il 26 novembre 2003 di non esprimere parere. La commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha deciso il 27 novembre 2003 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 22 marzo 2004.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003) (2003) 2006 (INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
  - visti gli articoli 6 e 7 del Trattato sull'Unione europea,
  - viste le relazioni dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, degli organismi specializzati del Consiglio d'Europa e delle ONG competenti in materia,
  - visto il seminario pubblico del 21 gennaio 2004 con rappresentanti dei parlamenti nazionali e delle ONG sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE,
  - viste le decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale europeo dei diritti dell'uomo,
  - viste le sue risoluzioni del 5 luglio 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000)<sup>1</sup>, del 15 gennaio 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2001)<sup>2</sup> e del 4 settembre 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002)<sup>3</sup>,
  - vista la sua risoluzione sulle Nazioni Unite: Giornata mondiale del rifiuto della miseria" (GU C 87 E dell'11.4.2002, pag. 253),
  - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per le petizioni, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A5-0207/2004),
1. si compiace, a tale riguardo, dei risultati della Convenzione sul futuro dell'Europa che prevede l'abolizione della struttura in pilastri, la piena competenza della Corte di giustizia nel settore GAI, l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel trattato e un maggiore ricorso alla procedura di codecisione; chiede con forza alla CIG di non rimettere in discussione tali progressi;
  2. invita le istituzioni dell'Unione europea a sviluppare, sulla base della comunicazione della Commissione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea COM(2003) 606 def., la metodologia e le procedure per il controllo dei diritti fondamentali, l'individuazione di potenziali rischi, l'attuazione di misure correttive e riparatrici e l'imposizione di ammende nei

---

<sup>1</sup> GU C 65 E del 14.3.2002, pag. 350.

<sup>2</sup> GU C 38 E del 12.2.2004, pag. 174.

<sup>3</sup> P5\_TA(2003)0376.

confronti di uno Stato membro che non ottemperi all'articolo 7, paragrafo 3 del TUE;

3. ritiene che, in particolare nel contesto della futura Costituzione dell'Unione europea e dell'integrazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tali diritti debbano ormai assumere una posizione centrale nell'insieme delle politiche dell'Unione;
4. è favorevole all'instaurazione di un dialogo permanente sui diritti fondamentali con i parlamenti nazionali degli Stati membri;
5. invita le sue commissioni competenti a seguire in permanenza la situazione dei diritti fondamentali che figurano nella Carta e le eventuali violazioni di tali diritti affinché se ne possa tener conto nel quadro dell'attività legislativa e del dialogo interistituzionale;
6. ribadisce l'importanza di creare un'unità amministrativa presso la sua commissione competente responsabile dei diritti fondamentali nell'UE, come chiede con insistenza da quattro anni, al fine di seguire la situazione dei diritti dell'uomo negli Stati membri e in Europa (leggi, prassi, giurisprudenza delle corti nazionali, della CEDU e della CGCE, denunce delle organizzazioni impegnate nei diritti dell'uomo) in vista dell'elaborazione della relazione annuale sulla situazione di tali diritti;
7. raccomanda di proseguire una collaborazione più stretta con la Commissione europea nella definizione comune del capitolato d'onori della rete di esperti, al fine di tenere conto degli orientamenti del Parlamento europeo per l'elaborazione della relazione annuale del PE;
8. si compiace della nomina di un Commissario europeo per i diritti fondamentali, in seno alla Commissione;
9. chiede al Consiglio di imprimere maggior coerenza alla politica dell'UE in materia di diritti fondamentali, sia all'interno che all'esterno dell'Unione;
10. si compiace dell'annuncio, in occasione del Vertice di Bruxelles del 12 dicembre 2003, della creazione di un'Agenzia europea dei diritti dell'uomo in seno all'UE; auspica il proseguimento del monitoraggio indipendente effettuato dalla rete degli esperti; invita la Commissione a predisporre un Libro verde sul futuro della politica dell'Unione in materia di diritti dell'uomo nell'Unione europea con specifico riferimento alle Istituzioni e agli strumenti all'uopo necessari;
11. chiede alle istituzioni dell'UE di accelerare il processo di adesione della UE alla CEDU al fine di garantire una protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali giuridicamente coerente con un elevato livello di garanzia anche per quanto riguarda gli atti dell'UE;

## **Capo I - RISPETTO DELLA DIGNITÀ**

### *Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 4)*

12. sottolinea il fatto che a molte donne nell'UE è tuttora negato il diritto all'aborto ed esorta gli Stati membri a garantire un accesso equo a tutte le donne giovani, povere o immigrate, all'aborto legale sicuro, alla contraccezione d'emergenza, a servizi per la salute sessuale e riproduttiva a basso costo e all'educazione sessuale;

13. condanna ogni forma di violenza contro le donne ed esorta gli Stati membri a combattere con urgenza ed eliminare la violenza contro le donne e i bambini in Europa; ritiene che, a tale scopo, la Comunità dovrebbe formulare una definizione comune della violenza e contribuire e intraprendere azioni verso l'eliminazione della violenza in tutte le sue varie forme, comprese particolari forme di violenza subite dalle donne immigrate, quali il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali; ribadisce che l'azione a livello UE per combattere la violenza in quanto violazione dei diritti umani richiede una base giuridica più appropriata dell'articolo 152 del trattato CE, che riguarda la sanità pubblica;
14. ribadisce agli Stati membri dell'UE la sua espressa richiesta di veder filmato e ratificato quanto prima il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura affinché questo nuovo strumento di prevenzione della tortura e dei maltrattamenti possa entrare in vigore al più presto possibile;
15. rileva con preoccupazione che gli Stati membri dell'UE da anni registrano nei commissariati e nelle prigioni comportamenti intollerabili da parte degli agenti di polizia e di altri agenti preposti all'ordine pubblico ed invita gli Stati membri dell'UE a rispettare meglio le garanzie per i detenuti, come stabilito nelle varie Convenzioni europee ed internazionali, nonché ad insediare, sempre che non esista ancora, un organo indipendente che vigili sulle attività degli organi di polizia e su quanto avviene nelle prigioni ed esorta infine gli Stati membri a partecipare al programma "Polizia e diritti umani" del Consiglio d'Europa;
16. ribadisce l'importanza dei meccanismi efficaci di protezione delle persone private della libertà contro i maltrattamenti e in particolare l'esigenza di un controllo efficace ed effettivo del rispetto di tali diritti;
17. chiede che i membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali siano autorizzati a visitare tutte le carceri esistenti sul territorio dell'Unione;
18. ritiene che qualsiasi detenuto che si ritenga vittima di maltrattamenti debba avere il diritto di inoltrare un reclamo con le debite garanzie presso un organo indipendente;
19. ricorda la necessità che l'Unione europea si doti di una decisione quadro che stabilisca garanzie procedurali minime a favore di indagati e imputati nei procedimenti penali nel territorio dell'Unione;
20. raccomanda, in particolare per combattere il sovrappopolamento delle carceri, di ricorrere per quanto possibile a condanne a piede libero o a pene in regime di semilibertà, per le persone che hanno commesso delitti che non costituiscono un pericolo tale da giustificare l'isolamento, ovvero a soluzioni alternative non penitenziarie in funzione della gravità del delitto, o a dispositivi che consentano la non incarcerazione;
21. nota con preoccupazione che il sovrappopolamento carcerario è legato altresì al fatto che la maggior parte delle persone private della libertà sono state condannate per reati connessi alla proibizione delle droghe e sono spesso dei tossicodipendenti; invita gli Stati membri ad assicurare a questi ultimi cure adeguate e a rivedere la propria legislazione in materia di droga

adottando politiche e soluzioni alternative;

22. ribadisce la richiesta di monitoraggio da parte delle autorità nazionali competenti in merito all'effettiva legittimità del protrarsi della detenzione dei detenuti il cui vissuto carcerario e la cui attività civile e sociale, successiva al compimento dei reati loro ascritti, dimostrino compiuta la funzione della detenzione quale strumento di recupero e di positiva reintegrazione sociale; richiama al riguardo il caso italiano di Adriano Sofri, così come è stato ed è riconosciuto da massime autorità dello Stato, dalla maggioranza assoluta dei parlamentari e dai più autorevoli organi di stampa di opposte tendenze nonché da ambienti e personalità autorevoli a livello europeo; chiede al Presidente della Repubblica italiana di attivare i poteri che la Costituzione gli affida al riguardo, come affermato anche da numerosi giuristi;
23. ritiene necessario promuovere l'uso equilibrato della forza da parte della polizia e, qualora vi sia la prova di atti sproporzionati o abusi di potere, punire i responsabili;
24. raccomanda che sia migliorata la formazione delle forze dell'ordine e del personale carcerario, in particolare in materia di diritti fondamentali, affinché queste possano rispondere in modo adeguato e effettivo alle varie situazioni;
25. raccomanda che, nel caso dei minori, si ricorra per quanto possibile a pene alternative alla detenzione;
26. condivide l'opinione del CPT e della Rete di esperti indipendenti circa la dubbia conformità dei regimi speciali di detenzione, come ad esempio l'articolo "41 bis" in Italia, con i diritti fondamentali e chiede che tali regimi siano urgentemente rivisti alla luce soprattutto della sentenza Ganci della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha condannato l'Italia per violazione del diritto a un ricorso effettivo;
27. esprime preoccupazione per la sorte degli stranieri privati della libertà nei centri di detenzione, sebbene non possa essere loro addebitato alcun crimine né delitto e chiede che i centri di ritenzione e in particolare quelli destinati ai richiedenti asilo rispondano alle esigenze di rispetto della dignità umana;
28. stima che la proibizione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti, come la protezione della dignità umana, comportino il divieto dell'accanimento terapeutico, l'incentivazione delle cure palliative, il rispetto della volontà del paziente come espressa ad esempio attraverso i testamenti di vita; chiede agli Stati membri di valutare la possibilità di modificare le leggi relative alla fine della vita in tal senso, regolamentando l'eutanasia;

*Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 5)*

29. condanna con la massima fermezza qualsiasi forma di violenza psicologica e/o fisica che attenti alla dignità umana;
30. constata con rammarico che taluni gruppi di persone sono maggiormente colpiti dalla discriminazione e da attentati alla dignità umana in seno all'Unione europea, ad esempio i migranti, i rifugiati, i Rom, le persone anziane, i detenuti e le persone handicappate, di cui in particolare le donne e i bambini;



31. si compiace che tutti gli Stati membri dell'UE abbiano ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite relative ai diritti dell'infanzia adottata il 20 novembre 1989 e entrata in vigore nel 1991;
32. condanna la tratta degli esseri umani, le cui vittime principali sono le donne, i migranti e i bambini;
33. sottolinea la necessità di raccogliere e diffondere dati statistici affidabili sui vari aspetti dell'immigrazione nell'UE; ritiene che occorra prestare particolare attenzione e prendere misure urgenti per combattere la tratta illegale di esseri umani, soprattutto per quanto riguarda i gruppi più vulnerabili quali donne e bambini;
34. sottolinea che da soli gli Stati membri non potranno combattere efficacemente la tratta di donne e bambini e la prostituzione e rivolge pertanto un pressante invito affinché si adotti una strategia europea comune finalizzata a colpire tutte le fasi di tale tratta;
35. mette in evidenza l'importanza cruciale di una prospettiva di genere nella politica di immigrazione dell'Unione europea e sottolinea che occorre concentrarsi sull'immigrazione legata al traffico di donne destinate alla prostituzione; giudica inoltre di grande importanza l'elaborazione di una strategia comune dell'Unione europea volta a combattere le cause profonde della tratta nei paesi d'origine mediante la cooperazione sociale ed economica e l'assistenza tecnica e finanziaria;
36. rileva che annualmente nei paesi dell'Unione europea ammontano a circa mezzo milione le donne provenienti dai paesi dell'Europa centro-orientale vendute a fini di prostituzione; invita pertanto gli Stati membri a imprimere risoluti impulsi alle attività contro la tratta di donne grazie a più efficienti interventi degli organi di polizia, giudiziari e sociali ivi compresa l'intensa cooperazione con i paesi candidati all'adesione e altri paesi vicini;
37. invita gli Stati membri a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite relativa alla lotta contro la criminalità transnazionale nonché i suoi protocolli addizionali volti a prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare delle donne e dei bambini e a lottare contro il traffico illecito di migranti via terra, per via aerea e per mare;
38. si compiace del fatto che il Consiglio abbia adottato una decisione quadro relativa alla tratta di esseri umani (19 luglio 2002), ma deplora tuttavia le difficoltà di interpretazione che possono suscitare i concetti di "abuso" o di "vulnerabilità" relativamente alla qualificazione del reato;
39. constata con preoccupazione il fatto che le reti di traffico di organi e tessuti di origine umana che operano a livello mondiale e usano i paesi sottosviluppati come regioni per ottenere detto materiale organico, potrebbero avere l'UE come una delle destinazioni finali e raccomanda pertanto a tutti gli Stati membri una particolare vigilanza e fermezza nel combattere questi reati;
40. raccomanda a tutti gli Stati membri di ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di criminalità cibernetica del 23 novembre 2001;
41. invita gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a inserire come crimine nella loro legislazione penale la tratta degli esseri umani e a considerare in particolare la tratta dei bambini e la pedopornografia come aggravanti, soprattutto per le turbe psicologiche e sociali che tali atti generano e auspica che tutte le misure di protezione siano prese nei loro confronti;

42. plaude all'adozione da parte del Consiglio della proposta di decisione quadro relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia (dicembre 2003);
43. si compiace del fatto che il Consiglio e il Parlamento europeo abbiano deciso (1° dicembre 2003) di proseguire il programma d'azione Dafne II (2004-2008) volto a prevenire e a combattere la violenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti e delle donne e a proteggere le vittime e i gruppi a rischio;
44. condanna vigorosamente gli abusi sessuali esercitati nei confronti dei bambini nell'ambito delle attività turistiche e invita la Commissione ad appurare quali Stati membri dell'UE considerano il "turismo sessuale" come un'infrazione suscettibile di essere perseguita dinanzi ai tribunali degli Stati membri quando è praticato da cittadini dell'Unione europea o da persone residenti all'interno dell'UE comparando, se del caso, le diverse definizioni nelle loro rispettive legislazioni penali;
45. chiede agli Stati membri di monitorare l'applicazione della legislazione del lavoro in materia di protezione dei lavoratori, in particolare per lottare contro il lavoro infantile, la schiavitù domestica e lo sfruttamento dei lavoratori migranti;
46. invita tutti gli Stati membri a ratificare e applicare, qualora non lo abbiano ancora fatto, la Convenzione OIL sui diritti dei lavoratori migranti;
47. ritiene che sia necessario rivedere la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche al fine di prevenire e lottare contro la schiavitù domestica;
48. chiede alle istituzioni europee di vigilare affinché tutto il loro personale aderisca a un codice di buona condotta che escluda il ricorso alla schiavitù domestica;
49. si compiace della proposta di direttiva del Consiglio relativa a un titolo di soggiorno e di lavoro rilasciato ai cittadini dei paesi terzi vittime della tratta degli esseri umani o che hanno formato oggetto di un aiuto all'immigrazione clandestina e che cooperino con le competenti autorità;
50. insiste affinché le vittime della tratta di persone possano ottenere riparazione e protezione su tutto il territorio dell'Unione;

## **Capo II - SALVAGUARDIA DELLE LIBERTÀ**

### *Protezione dei dati di carattere personale (articolo 8)*

51. si compiace che la Convenzione 108 del Consiglio d'Europa per la tutela delle persone nei confronti del trattamento automatico dei dati di carattere personale (28 gennaio 1981) sia in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione europea;
52. chiede alla Commissione europea di fare il punto delle misure adottate per accelerare la procedura di notifica dell'accettazione da parte di tutti gli Stati contraenti degli emendamenti alla Convenzione 108 adottati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 giugno 1999 e che consentono l'adesione delle Comunità europee;

53. chiede al Consiglio di proseguire i negoziati per addivenire a un Protocollo addizionale alla Convenzione 108 in vista della creazione di un'Autorità europea di controllo indipendente;
54. chiede ancora una volta all'Unione europea di dotarsi quanto prima di uno strumento giuridicamente vincolante che offra un livello di garanzia almeno equivalente a quello previsto nella direttiva 95/46/CE<sup>1</sup> per il diritto e le attività dell'Unione europea nella loro integralità;
55. si compiace, a tale riguardo, dei risultati della Convenzione sul futuro dell'Europa che prevede l'abolizione della struttura in pilastri, la piena competenza della Corte di giustizia nel settore GAI, l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel trattato e un maggiore ricorso alla procedura di codecisione; chiede con forza alla CIG di non rimettere in discussione tali progressi;
56. esprime preoccupazione per il contenuto della direttiva 2002/58/CE<sup>2</sup> che prevede la possibilità di conservare i dati relativi alle comunicazioni elettroniche (*data retention*) e raccomanda ancora una volta di premunirsi contro i sistemi extralegali d'intercettazione delle telecomunicazioni;
57. chiede che gli accordi in corso di negoziazione o già negoziati che prevedono la trasmissione di dati a carattere personale fra l'UE e parti terze o Stati terzi garantiscano un livello adeguato di protezione dei dati e mantengano in ogni caso il livello garantito dalla direttiva 95/46/CE; chiede, a tal fine, che detti accordi prevedano sistematicamente l'instaurazione di un organo di monitoraggio e di controllo del pieno rispetto delle garanzie summenzionate in fase di attuazione;
58. esprime preoccupazione in particolare per quanto riguarda l'obbligo imposto dalle autorità degli Stati Uniti alle compagnie aeree di fornire accesso ai dati personali in loro possesso dei passeggeri sui voli transatlantici; ritiene tale obbligo incompatibile con il diritto comunitario e chiede dunque la sospensione immediata degli effetti di queste misure, finché non rispetteranno il livello di protezione dei dati garantito dal diritto comunitario; allo stato attuale del diritto comunitario, qualsiasi trasmissione di dati costituisce una violazione della direttiva 95/46/CE;
59. ritiene che l'accordo con gli USA dovrebbe contenere un insieme di garanzie relative alla natura e alla quantità di dati che possono essere trasmessi nonché all'utilizzazione che ne potrà essere fatta negli Stati Uniti<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pagg.31-50.

<sup>2</sup> Direttiva relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, GU L 201 del 31.7.2002, pagg. 37-47.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2003 relativa alla trasmissione dei dati alle compagnie aeree nell'ambito dei voli transatlantici (P5\_TA\_PROV(2003) 0429).

60. condivide l'opinione del gruppo di lavoro sulla vita privata quanto all'inadeguatezza del regime relativo alla vita privata negli Stati Uniti e quella della Commissione belga sulla vita privata quanto alla violazione del diritto nazionale e comunitario in occasione del trasferimento di dati personali dei passeggeri dei voli transatlantici verso gli Stati Uniti; chiede alla Commissione e alle autorità per la protezione della vita privata di adottare ogni misura capace di porre fine alla situazione attuale di illegalità facendo rispettare il diritto comunitario e nazionale sulla vita privata;
61. si richiama al regolamento (CE) n.1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle Istituzioni europee ed invita la Commissione, il Consiglio e il suo Segretario generale a garantire che il regolamento e il suo spirito siano rispettati e che esso comporti realmente una maggiore trasparenza ed accessibilità per i cittadini;
62. plaude all'intenzione della Commissione di presentare una proposta di direttiva concernente la protezione dei dati di carattere personale dei lavoratori nel contesto dell'occupazione e sollecita la Commissione e il Consiglio a dare piena attuazione ai diritti dei lavoratori sanciti dall'articolo 8 della Carta e ad adottare al più presto, una legislazione efficace a tal fine;

*Libertà di espressione e d'informazione (articolo 11)*

63. deplora il fatto che, all'interno dell'Unione europea, il problema della concentrazione dei media nelle mani di pochi grandi gruppi non abbia ancora trovato una soluzione legislativa e ribadisce che la costituzione di monopoli de facto debba essere controllata utilizzando anche parametri relativi al rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della libertà di espressione, come previsto dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ricorda la sua risoluzione del 20 novembre 2002 sulla concentrazione dei mezzi di informazione e ribadisce la sua preoccupazione per la situazione italiana, in cui si registra il permanere della concentrazione dei mezzi di informazione nelle mani del Primo ministro, in assenza di una adeguata legislazione volta ad evitare un conflitto di interessi;
64. chiede un modifica della direttiva 89/552/CEE<sup>1</sup> al fine di imporre agli Stati membri di preservare il pluralismo dei media;
65. insorge contro tutti gli atti di intimidazione, le pressioni e le minacce subiti dai giornalisti e da altri membri della vita pubblica, in particolare nel paese basco ad opera dell'organizzazione terroristica ETA, che impediscono loro di esercitare liberamente le proprie funzioni; chiede pertanto che gli Stati membri adottino tutti i provvedimenti in loro potere, nel quadro dei rispettivi ordinamenti giuridici, per garantire il rispetto del diritto alla libertà di opinione e di espressione;
66. esorta i governi degli Stati membri ad adoperarsi affinché le informazioni che forniscono alla stampa siano corrette e affidabili e chiede loro con forza di astenersi da qualsiasi manipolazione consapevole dell'informazione a fini propagandistici, pratica indegna di Stati che si dicono democratici;

---

<sup>1</sup> Direttiva 89/552/CEE del Consiglio volta al coordinamento di talune disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'esercizio delle attività di radiodiffusione televisiva.

67. constata che in numerosi Stati membri la protezione delle fonti, che costituisce un fondamento del giornalismo investigativo, presenta numerose lacune e che vi si deroga troppo spesso in modo abusivo;
68. chiede quindi che gli Stati membri adottino una legislazione in materia di protezione delle fonti che consenta ai giornalisti di esercitare il loro mestiere liberamente e senza temere di vedere il risultato della loro indagini recuperato indebitamente dalle pubbliche autorità;
69. chiede altresì agli Stati membri di aggiornare la loro legislazione in materia di diffamazione e offesa, in modo di adeguarla alle pratiche e concezioni attuali e da evitare violazioni della libertà di stampa fondate su legislazioni arcaiche;
70. ribadisce che la libertà di espressione comprende la possibilità di manifestare la propria ideologia, a condizione che ciò avvenga attraverso canali democratici; ribadisce pertanto la sua ripulsa delle organizzazioni terroristiche che minacciano e uccidono persone per il solo fatto di esprimere le proprie idee, in particolare per il fatto di ricoprire cariche elettive e/o di essere militanti di determinati gruppi politici, nonché il suo rifiuto di ogni forma di dialogo con dette organizzazioni, che utilizzano le armi al posto della parola come mezzo di espressione;

*Diritto d'asilo (articolo 18)*

*Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (articolo 19)*

71. constata con costernazione che gli Stati membri non sono riusciti ad adottare le direttive sulle procedure d'asilo e lo status dei rifugiati sotto la Presidenza italiana, nonostante il Consiglio europeo di Salonicco avesse di recente ribadito di essere determinato a istituire un regime comune in materia d'asilo a livello europeo e sottolineato che era essenziale che il Consiglio adottasse, entro la fine del 2003, la legislazione di base ancora all'esame;
72. ricorda che le norme adottate in tale contesto devono essere conformi alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati nonché ai pertinenti strumenti internazionali di protezione dei diritti dell'uomo e annuncia la sua intenzione di opporsi a qualsiasi disposizione contraria ai principi sanciti da tali accordi internazionali;
73. deplora il fatto che numerose Stati membri si adoperino attivamente per inasprire le proprie legislazioni nazionali in materia d'asilo, in modo da rendere il loro territorio meno attraente di quello di altri Stati membri per i richiedenti asilo e ritiene che solo l'armonizzazione a livello comunitario delle norme relative alle procedure e alle condizioni per la concessione dello status di rifugiato possa contrastare tale evoluzione;
74. ribadisce la sua richiesta affinché gli Stati membri e l'Unione europea concedano lo status di rifugiato alle persone perseguitate da agenti non statali in una situazione in cui lo Stato non può o non vuole proteggerli a causa del loro orientamento sessuale ovvero che rischiano di subire una mutilazione genitale femminile;

75. ritiene che tale coordinamento debba avere essenzialmente l'obiettivo di garantire un elevato grado di protezione dei rifugiati grazie alla ripresa, a livello comunitario, delle migliori prassi individuate nei singoli Stati membri con specifico riferimento alle gravi situazioni umanitarie che sottendono tali richieste di asilo;
76. deplora la recente evoluzione dei negoziati volti a svuotare i progetti di direttiva della loro sostanza e a codificare le pratiche nazionali restrittive senza alcun obiettivo di armonizzazione europea;
77. si chiede tuttavia se gli Stati membri non manifestino la tendenza a considerare come "migliori pratiche" quelle volte a ridurre al massimo il tasso di esame delle domande e del riconoscimento dello statuto di rifugiato e non quelle che consentono di offrire il miglior livello di protezione ai richiedenti asilo;
78. esprime preoccupazione per la logica dell'esternalizzazione che è alla base di numerose proposte attualmente allo studio e che si ritrova nelle nozioni di "centri di protezione regionale", di asilo "interno" o ancora di paesi terzi sicuri; esige la soppressione della nozione di paesi sicuri "vicini", si oppone all'eventualità di un rinvio verso paesi terzi con cui i richiedenti asilo non hanno legami significativi; chiede che la nozione di paesi sicuri tenga conto degli standard internazionali e si oppone a qualsiasi sistema volto a consentire agli Stati membri di scaricare le proprie responsabilità in materia d'asilo su paesi terzi che potrebbero implicare un rischio di "refoulement" diretto o indiretto e alimentare il fenomeno dei "rifugiati in orbita"; ritiene a tal fine che l'attuazione del concetto di paese sicuro deve imperativamente essere accompagnata da garanzie procedurali quali l'esame individuale e il diritto a un ricorso sospensivo;
79. invita gli Stati membri ad adottare politiche più efficaci per affrontare i problemi alla radice della migrazione forzata, compresi pesanti violazioni dei diritti dell'uomo, persecuzioni, conflitti politici ed etnici, carestie ed incertezza economica, povertà e violenza generalizzata;
80. ricorda che l'asilo riveste un carattere di diritto fondamentale che occorre salvaguardare, evitando qualsiasi confusione con la nozione di immigrazione clandestina; constata tuttavia con preoccupazione che, stante il ricorso non sempre esatto a questa figura nonché i molteplici tentativi di abuso costantemente riscontrati, la questione dell'asilo tende ad essere assimilata a un problema di gestione dei flussi migratori e si augura che, con una corretta applicazione di detta figura, la preoccupazione di fondo dei governi non sia soltanto quella di realizzare economie di bilancio in tale settore;
81. invita gli Stati membri ad osservare l'impegno assunto in occasione del Consiglio europeo di Tampere relativo al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo e del principio di non-refoulement;
82. invita gli Stati membri ad esplorare ulteriormente la possibilità di convenire una base legislativa per un programma di reinsediamento a livello comunitario. Tale programma non dovrebbe essere considerato parte di una strategia di controllo della migrazione. Piuttosto, esso dovrebbe cercare di fornire soccorso e soluzioni durature per i profughi che necessitano protezione, mantenere la possibilità di primo asilo e consentire una equa condivisione delle responsabilità;

83. chiede con forza agli Stati membri di tradurre concretamente in fatti la dichiarazione n. 17 allegata al trattato di Amsterdam, la quale prevede "consultazioni con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali competenti su questioni relative alla politica in materia d'asilo" e constata con vivo rincrescimento che, fino a questo momento, i timori manifestati da queste organizzazioni non sono stati assolutamente presi in considerazione;
84. deplora il fatto che gli Stati membri abbiano deciso di introdurre una legislazione comunitaria sull'organizzazione di voli comuni per l'espulsione di cittadini di paesi terzi in situazione irregolare senza neppure prevedere una clausola di monitoraggio che consentirebbe alle ONG di sorvegliare lo svolgimento delle operazioni e di rendere conto di eventuali incidenti; chiede che la situazione nel paese di destinazione e i rischi di violazione diretta o indiretta del principio di "non refoulement" siano sistematicamente presi in considerazione in ciascun caso individuale; chiede che le disposizioni dell'articolo 4 del protocollo n. 4 della CEDU e dell'articolo 19, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali siano pienamente rispettate; ricorda agli Stati membri che l'espulsione collettiva è consentita soltanto qualora la decisione di espellere in massa cittadini di paesi terzi sia sottesa da una valutazione individuale, equa e oggettiva;
85. ritiene che occorra ridurre il più possibile i casi di internamento anche nell'ambito di una procedura di espulsione nonché evitare del tutto la custodia di fanciulli e minori salvo in casi assolutamente eccezionali;
86. invita gli Stati membri a garantire che i programmi di rientro non aggravino l'instabilità nei paesi di origine, prevedendo il rientro di un gran numero di persone prima che vengano istituite le infrastrutture di base per fornire condizioni di "sicurezza e dignità", mantenere lo Stato di diritto e tutelare i diritti dell'uomo;
87. ritiene che adottando procedure comuni di espulsione senza potersi accordare su procedure comuni di concessione dello statuto di rifugiato, gli Stati membri non lascino alcun dubbio su quelle che sono essenzialmente le loro preoccupazioni;
88. invita il Consiglio a rivedere la sua direttiva sulla riunificazione familiare che impedisce ai cittadini extracomunitari di ricongiungersi alle proprie famiglie e sostiene quindi l'azione legale in corso contro la direttiva, promossa dal PE dinanzi alla Corte di giustizia europea;

### **Capo III - VERSO L'UGUAGLIANZA**

89. invita tutti gli Stati membri a vigilare affinché la libertà di pensiero, di coscienza e di religione nonché la tradizione non ledano l'autonomia delle donne e il principio della parità tra donne e uomini e affinché tali libertà siano esercitate in piena conformità con l'esigenza di separazione tra la Chiesa e lo Stato;

#### *Principio della non discriminazione (articolo 21)*

#### *Combattere il razzismo e la xenofobia*

90. sottolinea, in relazione all'*acquis* comunitario in materia di diritti sociali e divieto di discriminazione, l'importanza non solo di un suo tempestivo e completo recepimento nella

legislazione dei nuovi Stati membri, ma anche di una sua effettiva applicazione;

91. insiste affinché la dimensione del genere (*gender-mainstreaming*) venga presa in considerazione in tutte le politiche pubbliche europee;
92. invita gli Stati membri a perseguire a livello sia nazionale che dell'UE una coerente politica antidiscriminatoria offrendo lo stesso grado di protezione a tutte le forme di discriminazione;
93. rileva il persistere della discriminazione razziale che è strettamente legata all'assenza di legislazioni in taluni Stati membri<sup>1</sup> o a difficoltà di applicare la legge in modo effettivo;
94. raccomanda quindi agli Stati membri di accelerare il processo finalizzato alla piena attuazione delle direttive 2000/43/CE<sup>2</sup> e 2000/78/CE<sup>3</sup> in quanto il termine per la loro attuazione è già scaduto;
95. chiede al Consiglio di adottare la proposta di decisione quadro della Commissione relativa alla lotta contro il razzismo e la xenofobia (28 novembre 2001) e di fare della lotta contro il razzismo e la xenofobia una priorità dell'agenda dell'Unione europea;
96. ribadisce la sua richiesta di una piena e corretta attuazione, a livello nazionale, della direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
97. esprime preoccupazione per l'aumento delle manifestazioni di odio e discriminazione anti-islamica e antisemita, a seguito degli atti terroristici del 11 settembre 2001 e del conflitto israelo-palestinese; si compiace tuttavia che le campagne di sensibilizzazione condotte da diversi Stati membri (come Finlandia, Francia, Germania e Svezia) per insegnare alla gente ad individuare la propaganda nazista; invita gli Stati membri, come Grecia e Italia, a fare altrettanto;
98. esprime preoccupazione per l'aumento di delle manifestazioni di xenofobia, discriminazione e atti razzisti contro migranti, rifugiati e richiedenti asilo, che in taluni casi hanno portato all'adozione di legislazioni e politiche restrittive nel campo dell'asilo e dell'immigrazione (ad esempio in paesi come Spagna e Portogallo);
99. deplora che in taluni Stati membri i media talvolta contribuiscano ad etichettare i richiedenti asilo come criminali o come persone che abusano dei regimi di sicurezza sociale, il che fomenta sentimenti razzisti e xenofobi e indirettamente contribuisce alla violenza razzista (ad esempio in Finlandia);
100. si compiace dell'iniziativa presa da diversi Stati membri che hanno adottato misure per combattere il razzismo via Internet; si compiace dei progressi compiuti da Portogallo e Belgio, i due paesi hanno firmato il protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla

---

<sup>1</sup> COM(2001) 664 def.

<sup>2</sup> Direttiva che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L 180 del 19.7.2000, pagg. 22-26; scadenza per l'attuazione: 19 luglio 2003.

<sup>3</sup> Direttiva che stabilisce il quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, pagg. 16-22; scadenza per l'attuazione: 2 dicembre 2003.



criminalità cibernetica;

101. si compiace che il Centro europeo di monitoraggio del razzismo e della xenofobia (EUMC) si sia impegnato a compilare i dati necessari sul razzismo e la xenofobia negli Stati membri e lo esorta ad utilizzare le informazioni in modo proattivo;

*Discriminazione basata sull'orientamento sessuale*

102. invita ancora una volta gli Stati membri a perseguire una politica esplicita e coerente per combattere la discriminazione degli omosessuali - uomini e donne -, a promuovere la loro emancipazione e integrazione sociale, in particolare lanciando una campagna di informazione e solidarietà a livello europeo;

103. invita gli Stati membri a riconoscere le coppie di fatto - sia che si tratti di coppie di sesso diverso che dello stesso sesso - e ad attribuire loro gli stessi diritti riconosciuti al matrimonio, segnatamente in materia di adozione, soggiorno e libera circolazione nell'UE;

104. si compiace della sentenza della Corte europea per i diritti dell'uomo nella causa Karner<sup>1</sup> nella quale la Corte stabilisce che ogni qualvolta i governi riconoscono determinati diritti o benefici a conviventi di sesso diverso devono riconoscere gli stessi diritti o benefici a conviventi dallo stesso sesso;

105. sottolinea l'importanza fondamentale del diritto dei bambini alla protezione e alle cure necessarie al loro benessere; sottolinea che, sia a livello comunitario che a livello nazionale, occorre coordinare meglio e rendere più efficaci le misure di lotta alla tratta di esseri umani, alla prostituzione infantile e ad altre forme di abuso al fine di combattere con prontezza tali pratiche inumane che richiamano alla mente la schiavitù, e occorre dare priorità alle misure adottate dagli Stati candidati e in via di adesione e dai paesi all'interno del "più ampio vicinato europeo";

106. sollecita gli Stati membri a procedere all'eliminazione di norme e pratiche discriminatorie, in particolare in materia di riconoscimento dei diplomi e posizione dei lavoratori frontalieri; sollecita i Paesi Bassi a porre fine alla violazione del regolamento 1408/71, come stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-311/01; constata che, malgrado il decreto del 14 gennaio 2004, il governo italiano continua a non applicare in pieno la sentenza della Corte di giustizia relativa alla causa C-212/99 concernente i lettori di lingua straniera, e che Commissione chiede ora l'applicazione di sanzioni finanziarie;

107. condanna la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme; ribadisce che la parità tra uomini e donne è un diritto fondamentale e sollecita l'applicazione e l'attuazione di tale principio nella pratica e in tutti i settori, a livello nazionale ed europeo;

108. chiede agli Stati membri di migliorare attivamente la situazione delle donne sul luogo di lavoro in materia di diritto alla parità di retribuzione e alla sicurezza sociale per quanto riguarda il pensionamento, l'assicurazione di disoccupazione, malattia e invalidità nonché i regimi

---

<sup>1</sup> Karner c. Austria, 40016/98 del 24.10.2003.

pensionistici;

- 109.sottolinea che molte donne immigrate godono soltanto di diritti derivati per il tramite dei loro mariti; ritiene pertanto essenziale fornire a tali donne informazioni complete e strategie di responsabilizzazione sui diritti e le opportunità delle donne nel paese in cui risiedono e su tutto il territorio dell'UE onde permettere la migliore integrazione nella società;
- 110.condanna tutte le pratiche e gli stereotipi sessisti; chiede all'Unione europea e agli Stati membri di garantire con tutti i mezzi idonei che i media e il materiale didattico e pubblicitario promuovano un'immagine positiva delle donne, basata sul rispetto della dignità umana e il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne;
- 111.esorta vivamente gli Stati membri a promuovere in tutti i settori della società una rappresentazione equilibrata negli organi decisionali e a incoraggiare i partiti politici, sia a livello nazionale che a livello dell'UE, a rivedere le loro strutture e procedure interne onde rimuovere tutti gli ostacoli che direttamente o indirettamente discriminano la partecipazione delle donne; chiede inoltre ai partiti politici di adottare strategie adeguate volte a raggiungere un equilibrio di genere nel processo decisionale politico.
- 112.invita gli Stati membri a prendere tutte le misure opportune per eliminare tutti gli ostacoli che costituiscono discriminazioni dirette o indirette contro la partecipazione delle donne ai processi elettorali; invita gli Stati membri ad adottare misure adeguate per incoraggiare la partecipazione delle donne e l'elezione di candidati donne;

#### *Discriminazione basata sulla disabilità*

- 113.si compiace del fatto che il 2003 sia stato l'Anno europeo delle persone disabili;
- 114.riconosce che i diritti delle persone disabili sono violati ogni giorno come conseguenza della discriminazione diretta e indiretta e della mancanza di adeguamenti ambientali e sociali volti a consentire parità di accesso e libero movimento delle persone disabili in tutto gli ambiti della vita;
- 115.esprime seria preoccupazione per le prove presentate nei recenti rapporti di Amnesty International in relazione a coloro che subiscono trattamenti psichiatrici in Europa e per la relazione del *Mental Disability Advocacy Centre* sui letti di restrizione che ci informa in merito alle gravi violazioni dei diritti umani subite dalle persone disabili che vivono in istituti europei, pratiche abusive che devono essere interrotte immediatamente dai governi dei paesi interessati;
- 116 ribadisce il sostegno del Parlamento europeo ad una direttiva sulla disabilità orizzontale, contro la discriminazione e volta a proibire la discriminazione delle persone disabili in tutti gli ambiti della vita;
- 117.invita i governi europei a promuovere e ad introdurre servizi di assistenza e di vita indipendente per le persone disabili, onde consentire loro di vivere liberamente e in modo indipendente nella comunità;

- 118.chiede una migliore sorveglianza della situazione dei diritti dell'uomo delle persone disabili in Europa; chiede, altresì, migliori raccolta di dati e comunicazione su tale argomento e invita i governi a coinvolgere organizzazioni delle persone disabili in tale opera di sorveglianza. Prende atto dell'esempio della commissione europea per la prevenzione della tortura, organismo indipendente dei diritti umani con il mandato di visitare istituti senza l'autorizzazione preventiva delle autorità governative;
- 119.ribadisce il suo sostegno ad una Convenzione ONU sui diritti umani delle persone disabili che deve basarsi sulle disposizioni delle norme standard ONU in modo tale da riconoscere e promuovere pienamente i diritti delle persone disabili; invita gli Stati membri dell'Unione europea a sostenere positivamente una Convenzione ONU e chiede un linguaggio chiaro nella Convenzione ONU per garantire equi ed efficaci diritti umani per le persone disabili con riferimento a misure antidiscriminazione e di azione positiva; chiede che la Convenzione ONU comprenda efficaci meccanismi di controllo e di attuazione, sia a livello nazionale che internazionale, garantendo la partecipazione attiva di rappresentanti delle organizzazioni di disabili in tutto il processo;
- 120.invita tutti gli Stati membri e le autorità elettorali a garantire che le campagne e le procedure elettorali, nonché le operazioni di voto durante le elezioni, siano pienamente accessibili a tutte le persone disabili;
- 121.invita i governi degli Stati membri a garantire che le misure legislative per combattere la discriminazione fondata sull'handicap, di cui all'articolo III-8 (ex articolo 13,) siano definite a maggioranza qualificata;
- 122.invita gli Stati membri ad inserire le organizzazioni in rappresentanza delle persone disabili nelle commissioni di bioetica che esaminano questioni relative ad argomenti come la diagnosi prenatale, gli esperimenti genetici, lo screening genetico e il diritto alla vita;
- 123.chiede alla Commissione di studiare in che misura sia possibile adottare provvedimenti atti a promuovere l'integrazione professionale e sociale dei disabili e l'integrazione sociale ed economica degli anziani, utilizzando le esistenti procedure di coordinamento aperto e in particolare quella di coordinamento aperto per l'inclusione sociale;

#### **Capo IV - SOLIDARIETÀ**

- 124.deplora che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea evidenzia che in vari Stati membri la trasposizione delle direttive che danno applicazione al diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro è inesistente o inadeguata; esorta la Francia e l'Italia a dar seguito senza indugio alle sentenze della Corte nelle cause C-66/03 e C-65/01 e a provvedere alla corretta e completa trasposizione delle direttive 2000/39/CE e 89/655/CEE;
- 125.chiede alla Commissione di esercitare un rigoroso controllo sulla corretta trasposizione della direttiva 93/104/CE<sup>1</sup> concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro, in particolare per quanto

---

<sup>1</sup> GU L307 del 13.12.1993, p. 18, quale modificata dalla direttiva 2000/34/CE, GU L 195 del 01.08.2000, p.41.

riguarda le eccezioni e le deroghe previste dalla direttiva;

126. constata, ovunque in Europa, un ricorso sempre crescente al lavoro atipico, e, in particolare, al lavoro interinale; lamenta il fatto che i lavoratori in questione siano ancora confrontati a condizioni di lavoro precarie e siano vittime di un maggior numero di incidenti sul lavoro rispetto agli altri lavoratori; chiede a tale riguardo alle istituzioni europee di assicurare al più presto l'adozione della direttiva sulle condizioni di lavoro per i lavoratori interinali, garantendo norme rigorose in materia di occupazione;
127. chiede alla Commissione di vigilare sulla tempestiva e corretta trasposizione da parte degli Stati membri della legislazione comunitaria riguardante l'informazione e la consultazione dei lavoratori all'interno dell'impresa; insiste affinché il Regno Unito, in particolare, non applichi interpretazioni troppo restrittive per quanto concerne la clausola di riservatezza di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della direttiva 2002/14/CE; tale clausola riguarda casi a sé stanti e non è intesa a fare eccezioni generiche che consentono di escludere totalmente determinati soggetti dai requisiti in materia di informazione e consultazione dei lavoratori;
128. constata che, quantunque tali diritti siano riconosciuti in quanto diritti sociali fondamentali sulla base di norme internazionali ed europee, essi sono continuamente e in misura sempre crescente minacciati dalla deregolamentazione in conseguenza della globalizzazione e di un pensiero strettamente economico; mette in guardia dal trasferimento a livello giudiziario dei conflitti sociali per cui tali conflitti non sono composti sulla base di un accordo tra le parti sociali bensì attraverso la promozione di cause dinanzi a tribunali civili o di altro tipo, il che a termine potrà nuocere al mantenimento della pace sociale;
129. lamenta il fatto che in diversi Stati membri si applichino ancora forti restrizioni al diritto di organizzazione, negoziazione collettiva e partecipazione all'azione collettiva per quanto concerne gli impiegati del settore pubblico, in particolare nei servizi uniformati delle forze armate, della polizia, della dogana, ecc.; insiste affinché siano applicate in modo molto più restrittivo e, se possibile, soppresse le eccezioni previste per tali diritti dalla Carta sociale europea;
130. sottolinea che deve essere eliminata qualsiasi discriminazione nell'esercizio dei diritti sociali finalizzati alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare (quali il diritto al congedo parentale e alla tutela della maternità), e non soltanto le discriminazioni formali ma anche quelle di fatto;
131. sollecita l'adozione di misure che consentano di conciliare in modo ottimale vita familiare e vita professionale, tenendo conto anche del deficit demografico, da un lato, e del desiderio insoddisfatto di molte coppie sposate di avere dei bambini, dall'altro;
132. mette in evidenza il riconoscimento della responsabilità comune degli uomini e delle donne nell'educazione e nello sviluppo dei figli e sottolinea che sia le madri che i padri dovrebbero avere diritto al congedo parentale senza subire discriminazioni dal datore di lavoro;
133. ricorda che la povertà e in particolare quella estrema e persistente costituisce una lesione della dignità umana che a sua volta costituisce una violazione dei diritti dell'uomo; ricorda che i diritti fondamentali sono interdipendenti e indivisibili e che le persone che vivono in stato di povertà devono poter avere accesso all'insieme dei diritti sociali, economici, politici, civili e culturali

affinché la loro dignità sia rispettata;

134. si compiace del progresso realizzato dagli Stati membri riconoscendo l'ampiezza della povertà e dell'esclusione sociale nell'UE, la sua natura multidimensionale e la necessità di avere un approccio integrato per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale, configurante nei piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale 2003-2005;
135. rileva il persistere della povertà e dell'esclusione sociale in seno all'UE e insiste sulla necessità di dare slancio decisivo all'eliminazione della povertà;
136. è preoccupato per i regressi e i tagli finanziari registrati nel settore della protezione sociale e della politica sociale in taluni Stati membri che sminuiscono la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale;
137. chiede che vengano compiuti maggiori sforzi per mobilitare e incoraggiare una partecipazione effettiva di tutte le parti onde promuovere l'accesso di tutti ai diritti fondamentali, in particolare delle persone che vivono in una situazione di povertà nonché delle organizzazioni a cui appartengono o che ne rappresentano gli interessi;
138. è favorevole all'attuazione di uno strumento internazionale relativo all'estrema povertà e ai diritti dell'uomo a fianco degli strumenti esistenti che proteggono i diritti civili e politici, come pure sociali, economici e culturali e che espleterebbero un ruolo comparabile alla Convenzione sulla schiavitù o alla Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale dell'ONU;
139. chiede alla Commissione e al Consiglio, in conformità della Carta e del progetto di Costituzione, di lasciare agli Stati membri la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dell'accesso ai servizi di interesse economico generale, ma di adoperarsi, sulla base del diritto comunitario, per la creazione di un nucleo comunitario di obblighi del servizio pubblico, in particolare nei settori di rete;
140. sollecita una politica di ratifica più dinamica da parte degli Stati membri per quanto riguarda recenti convenzioni OIL; chiede alla sua commissione per l'occupazione e gli affari sociali di avviare una relazione di iniziativa su tale materia;

## **Capo V - CITTADINANZA**

*Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ed europee (articoli 39, 40 e 45)*

141. constata che è opportuno stabilire sia a livello nazionale che europeo programmi di informazione adeguati al fine di porre rimedio al deficit democratico che rivela il basso tasso di partecipazione, in particolare alle elezioni europee; ritiene che sia quindi necessaria una nuova "governance" degli affari europei, trasparente ed efficace;
142. raccomanda una migliore informazione dei cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro in occasione delle prossime elezioni europee;
143. invita i partiti politici a candidare cittadini dell'UE provenienti da diverse migrazioni sulle loro liste elettorali in occasione delle elezioni comunali ed europee;

144. invita gli Stati membri a far sì che i partiti politici rispettino il principio della parità uomo-donna;
145. chiede agli Stati membri che non l'hanno ancora fatto di ratificare la Convenzione europea del 5 febbraio 1992 relativa alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale;
146. ribadisce la necessità di adottare le disposizioni opportune per il riconoscimento della cittadinanza di residenza e per assicurare la partecipazione alla vita politica locale dei cittadini residenti legalmente sul territorio degli Stati membri dell'UE;
147. invita la Commissione e gli Stati membri a rimuovere immediatamente gli ostacoli tuttora frapposti ad una effettiva attuazione della libertà di circolazione delle persone in linea con le sentenze della Corte di giustizia europea nonché ad astenersi dall'applicare norme transitorie atte ad impedire la libera circolazione per i cittadini dei paesi candidati all'adesione non appena detti paesi diventeranno membri dell'UE;
148. sottolinea il riferimento al diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, nonché al diritto di presentare denunce al Mediatore europeo, quali mezzi extra giudiziari di ricorso, che costituiscono strumenti importanti per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea;
149. insiste affinché venga avviata una campagna di sensibilizzazione per informare i cittadini dei nuovi Stati membri dei loro diritti fondamentali, affinché possano avvalersi dei mezzi di ricorso giudiziari ed extragiudiziali a loro disposizione;
150. raccomanda che il Consiglio presti maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali assicurando la sua rappresentanza, ad alto livello, in tutte le riunioni della commissione per le petizioni;
151. ribadisce la necessità di affermare la conclusione 21 del Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999;

## **Capo VI - ACCESSO EQUO ALLA GIUSTIZIA**

*Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47)*

*Presunzione di innocenza (articolo 48)*

*Ne bis in idem (articolo 50)*

152. esorta la Commissione ad accelerare la procedura di presentazione della proposta di decisione quadro sulle garanzie procedurali per indiziati e imputati nei procedimenti penali in tutta l'Unione europea;
153. esprime preoccupazione per la situazione in cui si trova un certo numero di cittadini europei detenuti in un campo di prigionia nella baia di Guantanamo, in violazione delle norme del diritto internazionale;
154. constata che in numerosi Stati membri la protezione delle fonti, che costituisce un fondamento del giornalismo investigativo, presenta numerose lacune e che vi si deroga troppo spesso in

modo abusivo, in altre situazioni questo stesso principio è utilizzato in modo da accordare un'eccessiva protezione a coloro che, trincerandosi dietro il segreto, ledono gravemente i diritti alla buona reputazione, onore e immagine di persone e istituzioni;

- 155.esprime preoccupazione per il vasto numero e la gravità delle violazioni confermate dalla Corte europea per i diritti dell'uomo per quanto riguarda il diritto che una sentenza sia emessa entro un ragionevole lasso di tempo (Grecia, Regno Unito, Paesi Bassi, Irlanda, Italia e Austria) nonché il diritto di accesso alla giustizia, i diritti della difesa e un processo equo nei Paesi Bassi, in Italia, Francia, Germania, Finlandia, Svezia e Regno Unito;
- 156.ricorda il diritto dei cittadini di inoltrare, singolarmente o collettivamente, a qualsiasi autorità petizioni, rimostranze, reclami o lagnanze per difendere i propri diritti, le leggi o l'interesse generale nonché il diritto di essere informati, in un congruo lasso di tempo, sull'esito della rispettiva valutazione; ricorda altresì che in alcun caso questo diritto può essere limitato o ridotto e che i cittadini non possono essere oggetto di intimidazioni o perseguiti a motivo del suo esercizio;
- 157.esorta gli Stati membri a rispettare con precisione e prontamente le sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo riguardanti le garanzie legate ai diritti della difesa e a modificare da loro legislazione conformemente a tali sentenze;
- 158.invita la Germania a risarcire anche gli ex Internati Militari Italiani (IMI) per il lavoro coatto prestato durante la II guerra mondiale, rivedendo la posizione negativa assunta sul tema che ha determinato un grave situazione di iniqua discriminazione;
- 159.incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati.

## MOTIVAZIONE

Il “ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili” è riconosciuto e ribadito dai membri della Convenzione nel preambolo del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

### La Carta dei diritti fondamentali nell'edificio comunitario

Il progetto di Costituzione integra nel suo preambolo la Carta dei diritti fondamentali. L'adozione della Costituzione ne farebbe un elemento di diritto positivo di natura costituzionale.

Benché in questo momento non sia giuridicamente vincolante, la Carta non è completamente priva di effetti. La proclamazione solenne e congiunta della Carta da parte della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo nel corso del vertice di Nizza (dicembre 2000), le conferisce legittimità da parte delle tre istanze europee.

La Carta è diventata un elemento di diritto positivo, cui fanno già riferimento i tribunali nazionali, gli avvocati generali e i tribunali di primo grado.<sup>1</sup>

La Carta costituisce la norma minima cui ha diritto ogni cittadino dell'UE, mentre i cittadini di paesi terzi sono esclusi da numerose disposizioni. Benché il progetto di Costituzione precisi che “l'Europa è un continente portatore di civiltà; che i suoi abitanti giunti in ondate successive, fin dagli albori dell'umanità vi hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione”, i cittadini dei paesi terzi sono esclusi dal retaggio comune costituito dalla “uguaglianza degli esseri umani”.

La Carta è diventata inoltre il quadro di riferimento del Parlamento europeo per l'elaborazione della sua relazione annuale sui diritti fondamentali. Fin dalla relazione Cornillet (A5-0451/2002), approvata nel 2000 dalla commissione per le libertà e diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, essa ne rappresenta la chiave di lettura.

### *Legittimità e meccanismo di controllo*

Il Parlamento europeo, espressione della sovranità popolare, può pronunciarsi legittimamente su questioni che concernono direttamente i cittadini comunitari, segnatamente quando è in gioco la loro dignità, poiché il suo ruolo primario è quello di rappresentarli e difenderne gli interessi.

A tale riguardo, il Consiglio mostra purtroppo poca considerazione nei confronti del parere del Parlamento europeo su tali questioni.

La legittimità del Parlamento europeo in materia di diritti fondamentali è stata rafforzata dall'articolo 7 del TUE. Basandosi su una proposta motivata, esso può ricorrere al Consiglio qualora venga riscontrato da parte di uno Stato membro un chiaro rischio di grave violazione dei

---

<sup>1</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee, Tizzano, nella causa C-173/99, paragrafo 28, e per la prima volta dalla sua proclamazione nelle sentenze del tribunale di primo grado del 30 gennaio e del 3 maggio 2002.



principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1 del TUE<sup>1</sup> o qualora si rilevi una violazione grave e persistente dei principi contenuti in detto articolo. Non si tratta di una violazione delle disposizioni della Carta, bensì dei principi di cui all'articolo summenzionato.

La presente relazione consentirà, al riguardo, di stimolare il Parlamento europeo ad assumere la sua funzione di organo di sorveglianza e controllo dei diritti fondamentali in seno all'UE.

La relazione del Parlamento potrà fungere da base a una proposta motivata che consenta così di avviare il meccanismo di tutela dei diritti fondamentali in seno all'UE.

La vostra relatrice accoglie con favore la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento in merito all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea che, in qualità di guardiana dei trattati, veglia al rispetto dei diritti fondamentali<sup>2</sup>.

Si chiede che venga esaminata la portata di misure correttive e di rimedio, incluso il sostegno tecnico e l'assistenza, quali alternative alle sanzioni per gli Stati membri che vengono meno agli standard convenzionalmente applicati in materia di rispetto dei diritti fondamentali.

#### Un approccio tematico che deroga all'approccio Cornillet

Nell'ambito della presente relazione, cercheremo di misurare l'efficacia dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'effettività di questi diritti si misura nei confronti di ogni individuo a prescindere da sesso, origine etnica, orientamento sessuale, religione, minorazione o status.

Dai tragici eventi dell'11 settembre 2001, assistiamo a una profusione di disposizioni d'attuazione, sia a livello comunitario, sia a livello degli Stati membri, relative alla lotta contro il terrorismo, alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale, alla lotta contro l'immigrazione clandestina. Constatiamo che, in nome della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri, vengono posti dei limiti alle nostre libertà pubbliche e ai diritti umani fondamentali e che tali disposizioni interessano direttamente o indirettamente taluni gruppi vulnerabili e la società civile.

Per quanto legittima, la lotta contro la criminalità, la mancanza di sicurezza e il terrorismo non possono in alcun caso andare a detrimento dei diritti fondamentali e delle libertà democratiche, senza rimettere in causa i fondamenti stessi dell'Unione europea.

La vostra relatrice propone dunque, quale filo conduttore della presente relazione, l'analisi della criminalizzazione dei movimenti sociali e dei gruppi vulnerabili. Si tratterà di un'analisi tematica trasversale della Carta, che non passerà in rassegna tutti gli articoli. Tra i gruppi bersaglio, abbiamo individuato segnatamente i sindacati, le associazioni di solidarietà sociale e di difesa dei diritti umani, i migranti e i rifugiati, le vittime della tratta di esseri umani, i Rom e gli zingari, i giornalisti, le donne, i bambini e le persone a mobilità ridotta.

---

<sup>1</sup> "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri", articolo 6, paragrafo 1 TUE

<sup>2</sup> COM(2003) 606.

L'elenco degli articoli della Carta presi in considerazione è il seguente:

### **Capo I – Dignità**

*Articolo 4: Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*

*Articolo 5: Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*

### **Capo II- Libertà**

*Articolo 8: Protezione dei dati di carattere personale*

*Articolo 11: Libertà di espressione e d'informazione*

*Articoli 18 e 19: Diritto d'asilo e Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione*

### **Capo III- Uguaglianza**

*Articolo 21: Non discriminazione*

### **Capo IV- Solidarietà**

*Articolo 34: Sicurezza sociale in particolare al fine di lottare contro l'esclusione sociale*

### **Capo V- Cittadinanza**

*Articoli 39 e 40: Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni al Parlamento europeo e alle elezioni comunali*

### **Capo VI- Giustizia**

*Articolo 47: Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*

*Articolo 48: Presunzione di innocenza e diritti della difesa*

*Articolo 50: ne bis in idem*

Il principio di tale approccio è stato approvato dai membri della commissione per le libertà e diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni nel corso dei precedenti scambi di opinioni. Esso si basa principalmente sul fatto che il calendario del Parlamento europeo non ci consente, in un lasso di tempo così limitato, di approfondire gli articoli della Carta con così pochi strumenti a disposizione. Il ritardo registrato nell'approvazione della precedente relazione annuale (settembre 2003) e le scadenze elettorali ci costringono a lavorare in situazione di urgenza.

La maggiore lacuna cui la vostra relatrice si trova confrontata consiste nell'inesistenza, in seno al Parlamento europeo, di servizi che si occupino delle questioni relative ai diritti umani nell'UE. Per quanto paradossale possa sembrare, il Parlamento dispone di un'Unità diritti umani presso la commissione per gli affari esteri, come se l'UE potesse dare lezioni ai paesi terzi. Come se in materia di diritti fondamentali l'UE fosse irreprensibile!

D'altronde, la relazione annuale sui diritti umani 2003 del Consiglio dedica solo 13 delle 107 pagine che la compongono alla questione dei diritti umani in seno all'UE e in maniera molto succinta. L'UE deve tenere un approccio coerente in materia di diritti fondamentali, sia all'interno

che all'esterno delle sue frontiere. Ne va anche della sua credibilità.

Inoltre, la vostra relatrice non ha potuto usufruire, in questa fase, della competenza della rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali dell'UE. Le relazioni nazionali degli esperti sono pervenute nel gennaio 2004 e la relazione di sintesi sarà probabilmente disponibile solo al momento della votazione della presente relazione in seduta plenaria.

Si osservi che la rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali dell'UE, istituita dalla Commissione europea su proposta del Parlamento europeo, opera secondo un mandato definito dalla Commissione europea. Per meglio beneficiare dell'esperienza dei membri della rete, è necessaria una più stretta collaborazione con la Commissione europea.

Al momento dell'elaborazione della presente relazione, si è posta la questione dell'utilità della creazione di un'unità del Parlamento europeo responsabile del settore dei diritti dell'uomo. Senza rimettere in discussione la legittimità della rete e la competenza della Commissione, il Parlamento deve dotarsi di un'istanza propria. Ciò non pregiudica in alcun modo le relazioni che dovranno necessariamente essere istituite e consolidate tra il Parlamento europeo, la rete e la Commissione.

Numerose istanze internazionali elaborano relazioni sui diritti umani (l'ONU e le sue agenzie specializzate, l'OSCE, ecc.) Sfortunatamente, l'UE non costituisce una loro priorità a causa delle violazioni flagranti che si verificano nel resto del mondo. Quanto alle relazioni del Consiglio d'Europa, esse potranno esserci più utili già dal prossimo allargamento dell'UE.

L'elaborazione della presente relazione si ispira principalmente a uno scambio di opinioni tenutosi con la rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali dell'UE e la Commissione europea, alle relazioni di organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa e ONU), a documenti pubblicati dalle ONG, alle audizioni tenutesi con le ONG e la rete di esperti al Parlamento europeo il 16 ottobre 2003 e il 21 gennaio 2004, alle comunicazioni della Commissione europea, alle relazioni dell'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, alle relazioni del Parlamento europeo, ai documenti del Consiglio (quali la relazione annuale sui diritti umani 2003), nonché alla competenza dei nostri collaboratori.

## **CAPO I: RISPETTO DELLA DIGNITÀ UMANA**

La dignità è un elemento imprescindibile di ciascun essere umano.

*Articolo 4: Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*

*“Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”*

*Articolo 5: Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*

*“Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. È proibita la tratta degli esseri umani.”*

## **Panoramica della situazione attuale**

L'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riprende l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ribadisce la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. L'articolo riguarda innanzitutto coloro che sono stati privati della propria libertà. Il mancato rispetto dell'articolo deriva, generalmente, tanto dal mancato rispetto delle garanzie giuridiche, quanto dalle cattive condizioni materiali di detenzione. Al riguardo, il sovrappopolamento delle carceri rappresenta il problema principale. Osserviamo, a tale proposito, che in una sentenza del 15 luglio 2002<sup>1</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha affermato che, in talune circostanze, il sovrappopolamento delle carceri costituisce un trattamento degradante. La soluzione generalmente adottata per affrontare il sovrappopolamento delle carceri consiste nell'aumento del numero di posti disponibili. Questa soluzione è poco convincente, sia da un punto di vista criminologico, sia da un punto di vista pratico. Per quanto costosa, tale soluzione può essere al massimo provvisoria, tanto il sovrappopolamento tende a crescere di pari passo con l'aumento dei posti disponibili. Inoltre, il caso degli Stati Uniti testimonia che un tasso di popolazione carceraria molto elevato non rappresenta affatto una garanzia a favore della diminuzione della criminalità. In controtendenza con il discorso volto alla riaffermazione delle capacità deterrenti della detenzione, preferiamo, per quanto possibile, promuovere soluzioni miste (prigioni aperte o semiaperte, se non addirittura la sorveglianza elettronica) e soluzioni alternative quali i lavori socialmente utili, che offrono risultati migliori in materia di reinserimento sociale. Va da sé che queste scelte devono essere effettuate compatibilmente con la necessità di proteggere la società dagli individui pericolosi. Ebbene, i reati registrati dalle forze dell'ordine che hanno implicato il ricorso alla violenza sono stimati al 5%. Inoltre, gran parte della popolazione carceraria è costituita da detenuti in attesa di giudizio o condannati che vi risiedono per meno di un anno. La prigione assume più spesso le sembianze di una "scuola del crimine" che di un centro di rieducazione e gli studi criminologici tendono a provare che il carattere deterrente della pena risiede più nella probabilità che essa sia applicata che nella sua severità.

Le persone che necessitano di cure psichiatriche in ambito carcerario non ricevono, generalmente, cure adeguate, per mancanza di mezzi, strutture e personale qualificato. Viceversa, la legge può autorizzare il ricovero coatto in istituti psichiatrici. Tali pratiche possono aver luogo solo sulla base di una perizia medica indipendente e imparziale.

In generale, le condizioni di detenzione soffrono ancora troppo spesso di gravi carenze, segnatamente in termini di accesso alle strutture sanitarie, mancanza di spazi, mancanza di riservatezza e di attività, impossibilità di godere del diritto di ricevere visite e di avere congedi penitenziari. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa dovrebbero essere meticolosamente rispettate; le visite regolari effettuate dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) organismo del Consiglio d'Europa, testimoniano il mancato rispetto di tali norme, a vario titolo, nell'insieme degli Stati membri dell'UE. Gli altri luoghi di detenzione, quali i posti di polizia o le sezioni di detenzione dei tribunali devono anch'essi rispondere ai requisiti imposti dal Consiglio d'Europa in materia di condizioni di detenzione. Si osservi che è in corso di elaborazione in seno alla commissione per le libertà e diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni una relazione

---

<sup>1</sup> CEDU (3° sezione) sentenza Kalashnikov contro Russia (req. n°47095/99) del 15 luglio 2002

sulla situazione nelle carceri, a cura dell'on. Turco<sup>1</sup>.

L'attuale portata del fenomeno della tratta degli esseri umani in Europa e nel mondo impone una riflessione sul problema.

Stando alle fonti di informazione del Consiglio d'Europa, ogni anno le vittime della tratta di esseri umani in Europa sarebbero da 500.000 a 2 milioni. È difficile quantificare un fenomeno clandestino e illegale.

### **Panoramica della situazione attuale**

La tratta degli esseri umani oggi si manifesta sotto varie forme di schiavitù: prostituzione coatta, servitù domestica, pornografia infantile, lavoro forzato. Tali pratiche costituiscono evidenti violazioni dei diritti umani, così come riconosciute nel diritto internazionale e nella Carta dei diritti fondamentali.

La tratta di esseri umani prospera fondamentalmente sulla miseria e la povertà, sull'esclusione dal mercato del lavoro e sulle ineguaglianze nei rapporti sociali di genere. Nessun continente è indenne. L'Unione europea si trova confrontata a tale realtà per via della domanda del mercato del sesso e della domanda di manodopera a basso prezzo (servitù domestica, sfruttamento dei lavoratori clandestini).

Secondo la Lobby europea delle donne<sup>2</sup>, le donne vittime della tratta vengono vendute, sfruttate, brutalizzate e sottoposte a schiavitù sessuale. Esse non godono di alcun diritto e sono trattate come merce.

I responsabili, principalmente raggruppati in reti internazionali, sono difficilmente rintracciabili. Si tratta di vere e proprie "multinazionali" della tratta degli esseri umani. Molte sono le vittime che giungono in Europa attraverso il canale dell'immigrazione clandestina mediante passatori senza scrupoli per i quali i futuri immigrati sono passibili di sfruttamento e soggetti a qualsiasi tipo di vessazione essi decidano di infliggere loro. Si tratta di un meccanismo cui migliaia di migranti ingannati difficilmente riescono a sfuggire!

La popolazione interessata da tale fenomeno è costituita principalmente da donne, richiedenti asilo, immigrati irregolari e bambini. La tratta di esseri umani costituisce una delle fonti di guadagno più redditizie della criminalità organizzata transnazionale.

Dal punto di vista legislativo, la maggior parte degli Stati membri non dispone ancora di capi d'imputazione specifici adatti a tali forme di schiavitù. Quanto alle leggi dettate dall'intento quasi esclusivamente repressivo, esse non rispecchiano la realtà quotidiana delle donne sfruttate.

Il lassismo di talune autorità, la corruzione e le carenze dei dispositivi legislativi nazionali, regionali e internazionali in materia di protezione dei diritti umani hanno consentito lo sviluppo di un traffico internazionale senza preoccupazioni per i criminali.

---

<sup>1</sup> A-0094/2004.

<sup>2</sup> Lobby europea delle donne, "Les droits des femmes sont des droits humains: contribution à l'audition du Parlement européen", 24 aprile 2003.

Viste le dimensioni assunte, la tratta di esseri umani può essere contrastata, attualmente, solo nel quadro più ampio della lotta contro la criminalità organizzata.

Lottare contro la tratta di esseri umani significa segnatamente:

- vietare la tratta di esseri umani a livello nazionale, comunitario e internazionale;
- rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria in seno all'UE (Europol, Eurojust, ecc.);
- agire nell'ambito di una cooperazione internazionale (inclusa quella con i paesi di transito e d'origine, nonché con le organizzazioni regionali e internazionali);
- combattere il riciclaggio di denaro sporco e la corruzione;
- combattere i trafficanti;
- proteggere le vittime (tutela giudiziaria, aiuto, assistenza, non criminalizzazione delle vittime).

### ***Sviluppi giuridici rispetto al 2002***

#### *Tratta degli esseri umani*

La tratta degli esseri umani indica “il reato di reclutamento, trasporto, trasferimento o accoglienza di una persona ottenuta per mezzo di minaccia o di ricorso alla forza o altri mezzi coercitivi, o in maniera fraudolenta o ingannevole, o in conseguenza di un abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità della vittima stessa” (definizione della Convenzione di Palermo).

La tratta di esseri umani costituisce un ostacolo al godimento dei diritti umani.

#### Ruolo chiave della Dichiarazione di Bruxelles<sup>1</sup> nella lotta contro la tratta degli esseri umani

Il 25 marzo 2003, la Commissione ha deciso di istituire un Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani<sup>2</sup>, così come raccomandato dalla dichiarazione di Bruxelles. Il gruppo, composto da venti esperti indipendenti, avrà come missione segnatamente quella di aiutare la Commissione a elaborare nuove proposte. Il gruppo elaborerà una relazione sulla base delle raccomandazioni formulate nella dichiarazione di Bruxelles.

L'8 maggio 2003, il Consiglio “Giustizia e affari interni”<sup>3</sup> ha approvato delle conclusioni relative alla dichiarazione di Bruxelles. Esso esorta gli Stati membri a considerare taluni punti come priorità politica, segnatamente la ratifica della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, nonché del protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e del protocollo contro la criminalità organizzata per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

Si deve purtroppo constatare che alla data dell'11 dicembre 2003, solo la Danimarca, la Spagna e la Francia avevano ratificato la Convenzione e i suoi protocolli addizionali. La Convenzione è entrata in vigore il 29 settembre 2003. Essa rappresenta il primo strumento globale di lotta contro la

---

<sup>1</sup> Conferenza europea sul tema “Prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani – Una sfida globale per il XXI secolo” organizzata presso il Parlamento europeo a Bruxelles dal 18 al 20 settembre 2003 dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni in collaborazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea (programma STOP II).

<sup>2</sup> GU L 79 del 26.3.2003, pag. 25

<sup>3</sup> GU C 137/1 del 12.6.2003

criminalità organizzata.

Accogliamo con favore il fatto che questa Convenzione, detta di Palermo, sia stata firmata il 12 dicembre 2000 a Palermo dalla Comunità europea e il 16 gennaio 2002 a New York. A completamento del processo di ratifica, la Comunità europea manifesta chiaramente la sua ferma adesione agli obiettivi di tale strumento.<sup>1</sup>

Osserviamo altresì che il Consiglio ha adottato una risoluzione sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne (20 ottobre 2003).

Il 19 luglio 2002, il Consiglio ha approvato una decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani<sup>2</sup>. Le misure necessarie per conformarsi ad essa devono essere adottate entro l'agosto 2004.

Tale decisione introduce una definizione comune della tratta degli esseri umani a livello comunitario. Essa obbliga gli Stati membri a sanzionare gli atti corrispondenti alla definizione e a prevedere sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive. In particolari circostanze, la pena della reclusione in carcere deve avere una durata massima non inferiore agli otto anni.

La lotta contro la tratta degli esseri umani si colloca nell'ambito del programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS), istituito per il periodo dal 1° marzo 2003 al 31 dicembre 2007. Con una dotazione finanziaria di 65 milioni di euro, esso sostituisce il programma STOP.

Il moltiplicarsi degli strumenti europei porta la vostra relatrice a condividere il parere della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni<sup>3</sup> secondo cui "l'elevato livello di "frammentazione" e di eterogeneità dell'arsenale giuridico europeo in materia rischia pertanto di sfociare in una situazione nebulosa, se non addirittura di incertezza giuridica". Pertanto, la lotta contro la tratta degli esseri umani dovrebbe incentrarsi sui principi della Convenzione di Palermo.

### Protezione delle vittime

Il Parlamento europeo<sup>4</sup> è attualmente chiamato a esprimersi sulla proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale o alle vittime della tratta di esseri umani, le quali cooperino con le autorità competenti.

Questo strumento è viziato dal fatto che si applica alla vittima solo in qualità di testimone. Il ricorso alle prove contro i trafficanti ottenute attraverso queste connessioni può essere pregiudicato dall'elemento percepito di pressione indebita dovuto al collegamento diretto tra la concessione del permesso e la cooperazione. Un permesso di residenza a breve termine non dovrebbe essere

---

<sup>1</sup> Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima e del protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, COM (2003) 512 def., del 22/08/2003.

<sup>2</sup> GU L 20 dell'1.8.2002, pag. 1.

<sup>3</sup> T5-0007/2004.

<sup>4</sup> Progetto di relazione dell'on. Sørensen, "Titolo di soggiorno di breve durata per le vittime dell'immigrazione illegale o della tratta di esseri umani, PE A5-0397/2002", dicembre 2003.

vincolato alla cooperazione con le autorità competenti. In tal modo, il permesso avrebbe la duplice funzione di proteggere le vittime e di assicurare che le prove ottenute dalle vittime della tratta possano essere utilizzate efficacemente nella prosecuzione dei trafficanti.

Si deve purtroppo constatare che l'aiuto, l'assistenza e il riconoscimento dello status di vittima non sono un obiettivo prioritario del Consiglio. Non è solo una questione di dignità della vittima! La sua protezione temporanea è solo uno degli strumenti della lotta contro le reti che effettuano la tratta degli esseri umani. Al termine della cooperazione con le autorità competenti, la vittima migrante infatti può essere ricondotta alla frontiera. Le vittime non sono dei criminali!

Le vittime della tratta degli esseri umani sono, principalmente, i richiedenti asilo e gli immigrati clandestini, le donne –che spesso si ritrovano loro malgrado sul mercato del sesso- e i bambini. La protezione delle vittime deve essere adeguata ai vari casi che si presentano.

### Traffico di organi e tessuti di origine umana

Il traffico di organi costituisce una forma di tratta degli esseri umani. Tale traffico rappresenta una grave violazione dei diritti fondamentali della persona poiché colpisce l'integrità fisica dell'individuo. Esso lede inoltre il diritto dei cittadini alla parità di accesso ai servizi sanitari e ne indebolisce la fiducia nella legislazione in materia di trapianti. Questo traffico è una fonte inestimabile di profitti per i criminali che lo effettuano.

Un'azione comune degli Stati membri è giustificata soprattutto alla luce delle disparità giuridiche esistenti in materia, tanto per quanto concerne gli elementi costitutivi delle infrazioni interessate, quanto in relazione a eventuali sanzioni.

Dinanzi all'estrema gravità del traffico d'organi e tessuti di origine umana, è stato presentato un progetto di decisione quadro destinato a combattere duramente tale fenomeno. La necessità di un'azione comune al riguardo è stata sottolineata dal Consiglio di Tampere (1999) e confermata dal Consiglio di Santa Maria da Feira del giugno 2000.

Il 23 ottobre 2003, il Parlamento europeo<sup>1</sup> ha approvato la proposta di decisione quadro con una serie di emendamenti che abbiamo sostenuto al fine di rafforzare gli obiettivi dell'iniziativa ellenica. Infatti, il Parlamento non intende penalizzare i donatori, segnatamente qualora questi ultimi siano costretti a vendere i propri organi. Inoltre, abbiamo precisato il carattere clandestino del traffico di organi al fine di operare una distinzione tra esso e il commercio legale di organi donati a scopo medico. Inoltre, la nostra proposta si estende al di là dell'iniziativa ellenica fino al traffico "clandestino" di organi, "di parti di organi" e tessuti di origine umana, compresi gli organi o i tessuti riproduttivi o embrionali, nonché il sangue e i suoi derivati.

### Grecia

Stando alla relazione congiunta del "*Greek Helsinki Monitor*" e dell'Organizzazione mondiale contro la tortura<sup>2</sup>, la Grecia è un paese di transito e di destinazione per lo sfruttamento sessuale

---

<sup>1</sup> Relazione Evans "Prevenzione e lotta contro il traffico di organi e tessuti di origine umana." Iniziativa della Repubblica ellenica, T5-0457/2003

<sup>2</sup> "Torture and other forms of ill treatment in Greece in 2003. The situation of women, Roma and aliens", ottobre 2003, <http://www.omct.org>



delle donne e dei bambini. Le fonti governative indicano che nel 2002, in Grecia, 18.000 persone sono state oggetto di traffici. I principali paesi di provenienza sono l'Albania, la Bulgaria, la Moldavia, la Romania, la Russia e l'Ucraina. Vi sono altresì donne provenienti dal continente asiatico e dall'Africa. I bambini, provenienti soprattutto dall'Albania, sono oggetto di traffici volti al lavoro forzato, all'accattonaggio e al furto. La relazione accusa le autorità elleniche di lassismo nella lotta contro il traffico degli esseri umani. Gli sforzi prodigati non sono certo significativi!

La Grecia ha approvato una legge sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (ottobre 2002) volta a criminalizzare e a punire i trafficanti. Tuttavia, è necessario constatare che purtroppo non vi sono disposizioni che puniscano il lavoro forzato.

Nell'agosto 2003, è stato approvato un decreto volto alla protezione e all'assistenza alle vittime. Il governo non ha ancora adottato le relative leggi attuative.

Inoltre, la relazione dell'OMCT accusa il sistema giudiziario ellenico di essere restio alla protezione delle vittime. Essa cita il caso del proscioglimento di un poliziotto accusato di aver stuprato una giovane ucraina vittima di traffici.<sup>1</sup> Che siano straniere o no, le vittime sono comunque esseri umani, la cui dignità non deve essere oltraggiata senza che vi sia un risarcimento e la condanna dell'autore della violazione.

In uno stato di diritto, è necessario che si adottino sanzioni disciplinari esemplari contro i funzionari della giustizia e delle forze di polizia che non assolvono alla loro missione di servizio pubblico in completa imparzialità e nel rispetto dei diritti umani.

Il diritto positivo è un elemento fondamentale volto a garantire la promozione e la tutela dei diritti umani. I meccanismi di controllo lo sono altrettanto. A tal fine, era stata prevista l'istituzione di osservatori nazionali indipendenti sui diritti umani, in tutti gli Stati membri dell'UE.

## Belgio

La legge del 13 aprile 1995 contiene disposizioni per la repressione la tratta degli esseri umani ma non la definisce. La legge si accontenta di una definizione per rinvio. Il legislatore ha voluto accanirsi tanto sulla tratta (articolo 77 bis della legge del 15 dicembre 1980) quanto su talune situazioni che riguardano la prostituzione (articoli 379 e segg. del codice penale). Nei fatti, questi due tipi di infrazioni possono coesistere.

## Diritti del bambino

Per la prima volta, nel progetto di costituzione la protezione dei diritti del bambino appare come un obiettivo specifico dell'Unione europea.

## Disposizioni legislative internazionali

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, firmata il 20 novembre 1989, entrata in vigore nel 2001. Tutti gli Stati membri dell'Unione l'hanno ratificata.

Convenzione dell'OIL sulle forme peggiori di lavoro minorile, firmata nel giugno 1999. Tutti gli

---

<sup>1</sup> Legge 2605/98

Stati membri dell'UE l'hanno firmata, ma solo Austria, Spagna, Francia, Grecia, Granducato di Lussemburgo e Svezia l'hanno ratificata nel 2001.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, contro la vendita dei bambini, la prostituzione e la pornografia infantile, entrato in vigore nel 2002 e ratificato solo dall'Italia!

### La pornografia infantile

Nel giugno 2001, una proposta di decisione quadro della Commissione europea relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile (2000) è stato oggetto di un parere del PE. Nel giugno 2002 è stato raggiunto un accordo politico in seno al Consiglio. Malgrado le difficoltà emerse nel definire l'età limite dei bambini e la punibilità del possesso di documenti di pornografia infantile da parte di persone che non hanno intenzione di diffonderli, la decisione è stata infine adottata.

Tale decisione quadro fornisce una definizione comune delle violazioni in esame in presenza di circostanze aggravanti.

L'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione a scopi criminali ha consentito un crescente sfruttamento della pornografia infantile, in quanto:

- l'accesso ad Internet è sempre più diffuso;
- vi è un crescente numero di utenti;
- i servizi offerti sono particolarmente convenienti;
- l'utente può mantenere l'anonimato;
- non sono richiesti grossi investimenti per il commercio redditizio costituito dalla vendita del materiale pornografico infantile e di altri "materiali" derivati via Internet;
- non esistono una legislazione adeguata o una politica statale per la lotta contro tale fenomeno.

È dunque difficile perseguire i fornitori d'accesso e i gestori dei siti, in quanto essi non hanno la propria sede in uno Stato membro dell'UE. Il tutto diventa ancora più difficile quando la legislazione nazionale non condanna la pornografia infantile via Internet. Questo è il motivo per cui la maggior parte del materiale relativo alla pornografia infantile diffuso su Internet proviene dagli Stati Uniti<sup>1</sup>.

Esiste uno strumento, che è la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità cibernetica del 23 novembre 2001, ma non è ancora entrata in vigore. La convenzione è stata firmata da tutti gli Stati membri dell'UE, ma nessuno di essi l'ha ratificata alla data del 5 marzo 2004.

L'associazione *Save the Children*<sup>2</sup> rammenta che a due anni dalla Conferenza mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori tenutasi, a Yokohama nel dicembre 2001, la situazione non si è in alcun modo evoluta e che le raccomandazioni della Conferenza sono sempre attuali.

---

<sup>1</sup> Relazione del Consiglio d'Europa, Gruppo di specialisti sull'impatto dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione sulla tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale, 2002.

<sup>2</sup> Contributo di Save the children all'audizione del Parlamento europeo sui diritti fondamentali, 16 ottobre 2003, pag. 6.

## Il lavoro minorile

Stando a Euronet (*European Children's Network*)<sup>1</sup>, troppi bambini sono ancora vittime del lavoro forzato in seno all'Unione europea (lavoro dei bambini clandestini, prostituzione, accattonaggio). Il fenomeno rischia di aggravarsi con l'allargamento dell'Unione. Si dovrà prestare particolare attenzione ai bambini Rom vittime di esclusione sociale e discriminazione. L'Unione è tenuta a far rispettare i diritti dei bambini e a rammentare ai nuovi Stati membri i criteri di Copenaghen.

## La schiavitù domestica

La schiavitù domestica è una pratica nota in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, benché a livelli più o meno elevati. Un pesante silenzio circonda questa pratica che, inoltre, si manifesta spesso negli ambienti vicini alle organizzazioni internazionali e al corpo diplomatico.

La schiavitù domestica consiste nel ridurre una persona assunta per effettuare lavori domestici in condizioni di sfruttamento tali da porla in una situazione di schiavitù. Le principali vittime di questi datori di lavoro senza scrupoli sono le donne migranti e le giovani donne. Le (rare) testimonianze rivelano che molto spesso i datori di lavoro confiscano la carta d'identità o il passaporto della persona, che si ritrova così sequestrata, le infliggono sevizie sessuali, esercitano una violenza fisica e psicologica, non le corrispondono alcun salario, non le offrono protezione sociale, ecc.

Considerando che gli Stati membri e l'UE dispongono di una legislazione particolarmente articolata in materia di protezione dei lavoratori, può sembrare paradossale che tali situazioni possano esistere nell'UE.

Ci troviamo dinanzi allo spinoso problema della Convenzione di Vienna (articolo 31) sulle relazioni diplomatiche che offre un'immunità giurisdizionale (penale, civile e amministrativa) ai funzionari diplomatici.

La situazione è ben nota alle autorità, soprattutto in una capitale come Bruxelles, ma sfortunatamente non si fa niente per proteggere le vittime della schiavitù domestica. Qualora il diplomatico decida di non avvalersi più di un suo collaboratore domestico, questi si trova in situazione irregolare poiché perde il suo titolo di soggiorno, essendo esso legato al datore di lavoro. La persona può dunque essere espulsa. Il diritto dovrebbe proteggere i più deboli, eppure si constata che la vittima la cui dignità viene oltraggiata è condannata e che il suo aguzzino non può essere punito.

Gli Stati membri e l'UE devono urgentemente adottare misure adeguate al fine di porre fine a tale ingiustizia. I diritti umani sono universali. Non dovrebbero esistere luoghi in cui è permesso di non rispettare tali diritti!

---

<sup>1</sup> Contributo di Euronet all'audizione del Parlamento europeo sui diritti fondamentali, 16 ottobre 2003, pag. 4.

## CAPO II: PROTEGGERE LE LIBERTÀ

### *Articolo 8: Protezione dei dati di carattere personale*

*“Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.”*

### A. Panoramica della situazione attuale

La protezione dei dati personali, di cui all'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è garantita anche dalla CEDU (articolo 8) e più in particolare dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatico di dati personali del 1981. Le modalità di applicazione vengono precisate nella ben nota direttiva 95/46/CE<sup>1</sup> relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Osserviamo che a più di 5 anni dalla data limite (ottobre 1998) fissata per la trasposizione, la direttiva non è ancora stata recepita in tutti gli Stati membri. La direttiva prevede che i dati personali possano essere raccolti solo per fini ben determinati, espliciti e legittimi e non possono essere successivamente trattati per scopi incompatibili a quelli originariamente specificati. Tale legislazione è stata successivamente completata da una direttiva del 1997 (97/66/CE)<sup>2</sup> sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, sostituita nel frattempo dalla direttiva 2002/58/CE<sup>3</sup> sulla “vita privata e le comunicazioni elettroniche”. Malgrado un quadro normativo alquanto preciso e vincolante, in Europa l'evoluzione (regressione) della protezione dei dati personali è fonte di notevoli preoccupazioni, soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001.

In Europa, un caso è l'elaborazione di “**liste nere**” che consistono, stando al Gruppo di lavoro sull'articolo 29, nella “raccolta e divulgazione di informazioni specifiche relative a un determinato gruppo di persone, secondo criteri specifici [...] con effetti generalmente sfavorevoli che arrecano pregiudizio agli individui riportati sulle liste e possono avere un effetto discriminatorio”<sup>4</sup>. Le liste nere possono riguardare, ad esempio, persone indebitate, o che hanno subito delle condanne o ancora accusate di reati.

Il moltiplicarsi dei sistemi di **videosorveglianza** rientra egualmente nell'ambito di applicazione della direttiva 95/46/CE. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo ritiene infatti che la videosorveglianza registrata possa essere ritenuta un'ingerenza nella vita privata e che debba in ogni caso rispettare i criteri di legalità, legittimità e proporzionalità<sup>5</sup>.

**SIS I e II**: se la base di dati SIS, come occorre rammentare, è stata inizialmente istituita quale misura di controllo compensativa al libero attraversamento delle frontiere interne dell'Unione e non a fini d'indagine e processuali, nel frattempo la situazione è notevolmente cambiata. Nelle sue

---

<sup>1</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 0031-0050.

<sup>2</sup> GU L 24 del 30.1.1998, pagg. 0001-0008.

<sup>3</sup> GU L 201 del 31.7.2002, pagg. 0037-0047.

<sup>4</sup> Gruppo di lavoro sull'art. 29 “WD on blacklists”, WP 65, 11118/02/EN/final del 03/10/2002.

<sup>5</sup> Rotaruc contro Romania [GC], n° 28341/95, paragrafi 43-44, CEDU 2000-V e Amann contro Svizzera [GC], n° 27798/95, paragrafi 65-67, CEDU 2000-H.

conclusioni del 5 e 6 giugno 2003, il Consiglio GAI accetta il principio secondo cui il SIS II dovrebbe consentire l'aggiunta di nuove categorie di segnalazione (persone e oggetti), di nuovi settori, la messa in relazione delle segnalazioni, la modifica della durata di conservazione delle segnalazioni, nonché la registrazione e il trasferimento di dati biometrici, segnatamente fotografie e impronte digitali, così come l'accesso a nuove autorità, vale a dire Europol, Eurojust e autorità giudiziarie nazionali, se necessario, per ragioni differenti da quelle inizialmente definite.

Aggiungiamo che Europol ha la facoltà, dal canto suo, di concludere accordi con istanze e paesi terzi che prevedono il trasferimento di dati personali, a patto che, stando alla Convenzione Europol, si soddisfino varie condizioni tra cui, in particolare, l'esistenza di un livello adeguato di protezione dei dati nello Stato destinatario. La mancanza di un'autorità di controllo indipendente preposta al controllo della trasmissione e del trattamento dei dati e il fatto che *la Corte di giustizia delle Comunità europee non abbia il potere di pronunciarsi sulla validità o l'interpretazione di tali trattati* sono motivo di preoccupazione. Ci troviamo chiaramente dinanzi a un rischio di violazione della legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati. Si osservi inoltre che la decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo<sup>1</sup> prevede (articolo 9) il ricorso al SIS per la comunicazione di un mandato di arresto.

## **Biometria**

Dall'entrata in vigore del sistema Eurodac (relativo ai richiedenti asilo), attivo dal 15 gennaio 2003, i dati biometrici fanno ormai parte dell'arsenale a disposizione dell'Unione europea per il controllo delle persone. Nel corso della sua riunione del 27 e 28 novembre 2003, il Consiglio GAI è giunto a un orientamento generale su due proposte volte a integrare dati biometrici (foto digitali e impronte digitali) sui visti e i titoli di soggiorno mediante un chip elettronico dall'elevatissimo livello di sicurezza. I documenti diventerebbero così praticamente infalsificabili, ma i dati potrebbero essere facilmente copiati in basi di dati centralizzate in caso di controllo. La Commissione sta per presentare una proposta per l'introduzione di dati biometrici nei passaporti dei cittadini comunitari. Al contempo, proseguono i lavori in vista dell'istituzione di un Sistema di informazione sui visti (VIS) in cui si prevede di registrare anche dati biometrici in una base di dati centralizzata.

## **Trasmissione di dati personali da parte delle compagnie aeree in caso di voli transatlantici**

Dal 5 marzo 2003, le compagnie aeree che effettuano voli transatlantici sono obbligate dagli Stati Uniti ad autorizzare i servizi doganali e di protezione delle frontiere statunitensi ad avere un accesso illimitato ai dati personali dei passeggeri che si recano negli Stati Uniti o in transito. Ciò rappresenta una flagrante violazione della direttiva 95/46/CE. Dal novembre 2002, sono in corso negoziati tra la Commissione europea e le autorità statunitensi.

In una risoluzione adottata il 9 ottobre 2003<sup>2</sup>, il Parlamento invita la Commissione a: "a determinare immediatamente entro i limiti fissati dal gruppo di lavoro istituito ai sensi della direttiva 95/46/CE, quali dati possono essere legittimamente trasferiti a terzi dalle compagnie aeree e/o da sistemi computerizzati di informazione e a quali condizioni purché:

- non sussistano discriminazioni nei confronti di passeggeri non statunitensi e i dati non siano

---

<sup>1</sup> Decisione-quadro 2002/584/GAI, GU L 190 del 18.7.2002, pagg. 0001-0020.

<sup>2</sup> Risoluzione del 9 ottobre 2003 del Parlamento europeo sulla trasmissione dei dati personali da parte delle compagnie aeree nel caso dei voli transatlantici: stato dei negoziati con gli Stati Uniti (B5-0411/2003).

- conservati oltre la durata del soggiorno del passeggero sul territorio degli Stati Uniti;
- i passeggeri siano informati in modo esauriente ed accurato prima dell'acquisto del biglietto e diano il proprio consenso informato in merito al trasferimento di tali dati agli Stati Uniti;
  - i passeggeri abbiano accesso ad una rapida ed efficace procedura di ricorso, nell'eventualità che sorgano dei problemi.

Visto lo stato dei negoziati, il minimo che si possa dire è che le condizioni poste dal Parlamento e la necessità di conformità con la legislazione europea in materia sono lungi dall'essere rispettati.

### **Sorveglianza delle comunicazioni**

Dall'adozione della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni elettroniche, gli Stati membri sono ormai autorizzati a "adottare misure legislative le quali prevedano che i dati siano conservati per un periodo di tempo limitato qualora giustificato" da motivi imperativi di sicurezza o lotta contro la criminalità.

### **Estensione dei poteri dei servizi informativi**

Nel quadro della lotta contro il terrorismo, si registra nel 2003 un aumento dei poteri di sorveglianza dei servizi d'intelligence degli Stati membri, non senza implicazioni dirette sul diritto al rispetto della vita privata e sulla segretezza delle comunicazioni. A tale proposito, nella sua riunione dell'8 maggio 2003, il Consiglio GAI ha approvato le sue conclusioni relative all'individuazione dell'utilizzo di schede prepagate per la telefonia mobile al fine di facilitare le indagini penali, in cui esso afferma in particolare "che l'introduzione, nel rispetto dei principi di una società democratica, di misure per l'individuazione dell'uso di schede prepagate per la telefonia mobile fornirebbe alle autorità competenti degli Stati membri migliori mezzi per le indagini su reati gravi".

Più recentemente, il 6 novembre, il Consiglio GAI ha approvato un progetto operativo intitolato "Avvio delle attività delle squadre multinazionali ad hoc incaricate dello scambio di informazioni sui terroristi". "Esse devono –sempre secondo il Consiglio – essere formate da specialisti delle autorità incaricate della lotta contro il terrorismo ed avere il compito specifico di avviare le inchieste sui soggetti *sospettati* si appartenenza ai gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno. Le squadre si avvarranno inoltre dell'intera gamma delle tecniche investigative, nel rispetto del diritto nazionale, a scopo preventivo e pregiudiziale, finalizzate alla raccolta e allo scambio delle informazioni."

Nel Regno Unito, il "*Youth Justice Board's Intensive Supervision and Surveillance Programme*" (ISSP), che pone un determinato gruppo di giovani a una stretta sorveglianza, inclusa la sorveglianza elettronica, in vigore dall'estate 2001, sarà esteso a livello nazionale. Inoltre, in un comunicato pubblicato il 25 giugno 2003 dal titolo "*High-tech tools to fight crimes of tomorrow*" il ministero degli Interni del Regno Unito annuncia lo sviluppo di basi di dati contenenti le impronte digitali e il prelievo del DNA per ogni persona arrestata.

## *Articolo 11: Libertà di espressione e d'informazione*

*“Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.”*

### **A. Panoramica della situazione attuale**

Nell'ottobre 2003, *Reporter senza frontiere* (RSF) ha pubblicato la sua seconda classifica mondiale della libertà di stampa, rivelatrice sotto molti aspetti.

A partire da tale inchiesta, basata su informazioni fornite da giornalisti, ricercatori, giuristi o difensori dei diritti umani, l'RSF constata che il livello di libertà di stampa non è sempre direttamente proporzionale al livello di sviluppo economico del paese. È così che paesi tra i più poveri al mondo quali il Benin o il Madagascar figurano tra i primi cinquanta della lista, comprendente 166 paesi, mentre un paese come l'Italia si situa al 53esimo posto, in coda alla classifica europea.

L'RSF ha studiato il caso specifico dell'Italia nell'ambito di un'inchiesta dal titolo “Conflitto di interessi nei mezzi di comunicazione: l'anomalia italiana”<sup>1</sup>. L'RSF rammenta in tale contesto che l'attuale Primo ministro italiano è non solo a capo di un impero mediatico composto da uno dei principali gruppi editoriali del paese (Mondadori) e tre canali televisivi privati (Mediaset), ma detiene altresì, in qualità di presidente del Consiglio, un'influenza notevole sulla televisione pubblica italiana (la RAI).

Questa egemonia viene rafforzata dal sistema di distribuzione delle frequenze terrestri di trasmissione per via analogica, la cui incompatibilità con la Costituzione è stata constatata dalla Corte costituzionale italiana<sup>2</sup>. In una precedente sentenza, la stessa Corte aveva ribadito la necessità di rispettare il principio di pluralismo, facendo sì che il sistema di radiodiffusione offrisse la possibilità di esprimersi a “il maggior numero possibile di voci differenti” (sentenza n. 112/93).

Ebbene, come indicato dall'RSF, la RAI e Mediaset si spartiscono circa il 93% degli introiti pubblicitari televisivi –di cui il 63% va a Mediaset – per cui “la difficoltà di accesso al mercato dovrebbe rimanere ancora a lungo il principale ostacolo all'emergere di nuovi operatori nel settore audiovisivo”. Come constatato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel gennaio 2003, in Italia vi sarà dunque “una minaccia per il pluralismo dei mezzi di informazione se non si attuano chiare misure di salvaguardia”, fatto che costituisce peraltro un “cattivo esempio” per le “giovani democrazie”.<sup>3</sup> Osserviamo a tale riguardo che la commissione per la libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni è stata autorizzata a redigere una “*Relazione d'iniziativa sui rischi di violazione delle libertà fondamentali nell'Unione europea, segnatamente in Italia, in materia di libertà di espressione e di informazione, così come stabilito in particolare dall'articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*”. Per un'analisi più approfondita della situazione dei mezzi di informazione in Italia, si farà dunque riferimento alle conclusioni della

---

<sup>1</sup> Inchiesta pubblicata nell'aprile 2003.

<sup>2</sup> Sentenza n. 466 del 20 novembre 2002, citata nella relazione della rete 2002.

<sup>3</sup> Raccomandazione 1589 (2003), punto 12

relazione.

L'RSF osserva altresì la posizione relativamente negativa della Spagna (42esima). L'RSF spiega tale situazione facendo riferimento alle minacce spesso rivolte ai giornalisti nei paesi baschi, che subiscono pressioni da parte dell'organizzazione terroristica ETA che impediscono loro di esercitare liberamente le proprie funzioni. L'RSF condanna vigorosamente la violenza omicida di cui sono vittime i giornalisti che non condividono le idee indipendentiste dell'ETA e ricorda in tale ambito che attualmente quasi un centinaio di giornalisti spagnoli è minacciato dall'ETA e per questa ragione è sottoposto a misure di protezione, sia ufficiale che privata. L'RSF rammenta tuttavia che "la lotta contro il terrorismo deve essere condotta nel rispetto del diritto di informare e di essere informati".

Per quanto concerne le misure preventive di lotta contro il terrorismo, l'RSF sottolinea in particolare quelle avviate nei confronti del giornale basco Egunkaria, chiuso nel febbraio 2003 a titolo precauzionale. Stando a quanto riportato da AI, tale misura è stata seguita dall'arresto, ai sensi della legislazione nazionale in materia di lotta al terrorismo, di 10 dirigenti, giornalisti e collaboratori della testata giornalistica, a causa dei loro presunti legami con l'ETA. Tutte le persone arrestate sono state detenute in luogo segreto, come previsto dalla legge. In questa occasione, AI ha ribadito la sua opposizione a questa forma di detenzione che dà stura a maltrattamenti.

È proprio questo diritto ad essere informati che sembra essere stato leso nel corso dello sciopero generale del giugno 2002 in Spagna. Il tribunale è stato adito per l'esame di una denuncia presentata contro l'emittente pubblica spagnola TV1 dal sindacato Commissioni operaie (CCOO). Il sindacato ha infatti deciso di reagire al modo in cui i fatti sono stati presentati dai telegiornali che, in particolare, hanno negato che si sia tenuto uno sciopero generale e hanno intervistato praticamente solo persone contrarie allo sciopero stesso. Fatto degno di nota, per la prima volta nella storia della televisione spagnola, i giudici hanno condannato la RTVE a riconoscere di aver torto emettendo un comunicato e ciò "per lesione dei diritti fondamentali di sciopero e libertà sindacale, a seguito del trattamento delle informazioni nel corso dello sciopero generale"<sup>1</sup>. Dallo sciopero generale, l'obiettività delle emittenti pubbliche spagnole è stata rimessa più volte in discussione, in particolare nel periodo della marea nera provocata dal naufragio della petroliera Prestige e nel corso del conflitto iracheno.

I fatti iracheni hanno dato luogo a una mistificazione spudorata dell'opinione pubblica che difficilmente può essere taciuta quando si parla di diritti fondamentali. Così, la trasmissione alla stampa di informazioni manipolate destinate a giustificare lo scoppio di un conflitto in Iraq a cui ha contribuito il governo del Regno Unito costituisce la negazione stessa del diritto dei cittadini ad essere informati delle motivazioni e delle poste in gioco delle principali decisioni adottate dal loro governo, affinché possano prendere posizione al riguardo. Nel momento in cui si priva l'elettorato di tale possibilità, ci si può chiedere se non si stiano attaccando i fondamenti di uno dei principi basilari della democrazia.

La stessa questione si pone in merito alla protezione delle fonti. La Federazione europea dei giornalisti constata così che nell'ambito della "guerra contro il terrorismo" sono state approvate e attuate disposizioni giuridiche che talvolta ledono i diritti dei giornalisti. La Federazione europea dei giornalisti ritiene che "questa pressione costituisca un pericolo per i diritti tradizionali dei

---

<sup>1</sup> *Le Monde*, edizione del 29 ottobre 2003.



giornalisti nei confronti delle autorità, in particolare nel loro ruolo di “cane da guardia”<sup>1</sup>. Nella sua summenzionata raccomandazione<sup>2</sup>, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa deplorava anch’essa il fatto che “in taluni paesi quali l’Europa occidentale, i tribunali continuano a violare il diritto dei giornalisti di proteggere le proprie fonti di informazione e ciò malgrado la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo”. Infatti, nel 2003, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha emesso una nuova sentenza che condanna la violazione della segretezza delle fonti di informazione del giornalista e ribadisce senza ambiguità la validità di tale principio<sup>3</sup>.

A seguito della denuncia di quattro giornalisti belgi i cui uffici e domicili privati erano stati perquisiti nel 1995, la Corte dei diritti dell’uomo è stata chiamata a pronunciarsi sulle loro richieste di ottenere informazioni pertinenti sulle motivazioni, gli scopi e la portata delle misure ordinate dal giudice. Essi hanno affermato che le perquisizioni approfondite del 23 giugno 1995 avevano violato la segretezza delle fonti di informazione dei giornalisti, non rispettando l’articolo 10 della Convenzione, nonché il diritto al rispetto del domicilio e della vita privata. Nella sua sentenza del 15 luglio 2003, la Corte dei diritti dell’uomo ha concluso che le perquisizioni in questione costituivano ingerenze nel diritto dei denunciati alla libertà di espressione e ha rammentato che le limitazioni imposte alla segretezza delle fonti di informazione dei giornalisti implicano che si esamini il caso nel modo più scrupoloso possibile. Poiché le misure adottate non erano ragionevolmente proporzionate agli scopi legittimi perseguiti in considerazione dell’interesse della società democratica a garantire e mantenere la libertà di stampa, la Corte ha ravvisato una violazione dell’articolo 10 della Convenzione.

La Federazione internazionale dei giornalisti ha accolto con favore la sentenza, ritenendo che la decisione avrebbe avuto ripercussioni sul lavoro dei giornalisti di tutta Europa. L’*association générale des journalistes professionnels de Belgique* (AGJPB) ha ritenuto tuttavia che si dovrebbe istituire un dispositivo legislativo specifico destinato a proteggere la segretezza delle fonti. Si tratta peraltro di ciò che proponeva il Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa nella sua raccomandazione n. R (2000) 7: dopo aver ribadito la necessità per le società democratiche di istituire gli strumenti appropriati per promuovere lo sviluppo di mezzi di informazione liberi, indipendenti e pluralisti, esso si dice convinto del fatto che la protezione delle fonti di informazione dei giornalisti costituisca una condizione essenziale affinché i giornalisti possano lavorare liberamente, nonché per la libertà dei mezzi di informazione e raccomandava agli Stati membri del Consiglio d’Europa di trasporre questa necessità nel diritto e nelle pratiche interne.

Dal canto suo, nel marzo 2003 la Corte costituzionale dell’RfG ha tuttavia emesso una sentenza che invece nega il diritto alla segretezza delle fonti in casi ritenuti “gravi”. Adita nell’ambito di due ricorsi presentati da giornalisti tedeschi che avevano sporto denuncia dopo essere stati posti sotto sorveglianza dalla polizia, essa ha ritenuto che il giudice istruttore potesse in questi casi autorizzare la polizia a intercettare le comunicazioni telefoniche dei giornalisti. Come osservato a giusto titolo dall’RSF, il problema risiede nella mancanza di una definizione precisa della nozione di gravità, che lascia posto a un’interpretazione pericolosa della legge e mette nuovamente in questione il mestiere di giornalista investigativo. Si tratta dunque di una situazione cui si dovrebbe porre rimedio.

---

<sup>1</sup> [www.ifj-europe.org](http://www.ifj-europe.org): “Protezione delle fonti”

<sup>2</sup> Raccomandazione 1589 (2003), punto 10

<sup>3</sup> Causa *Ernst et al. contro Belgio* (33400/96) del 15 luglio 2003.

Un'altra situazione per cui sarebbe opportuno trovare una soluzione è quella derivante dal mantenimento di disposizioni desuete nel settore dei mezzi di informazione. In tale contesto, il 24 e 25 novembre 2003, l'RSF e il Rappresentante per la libertà dei mezzi di informazione dell'OSCE hanno organizzato a Parigi una tavola rotonda nel corso della quale sono state adottate raccomandazioni volte a depenalizzare la diffamazione e a sopprimere le leggi sull'oltraggio, all'origine di numerose violazioni della libertà di stampa in Europa. In una lettera del giugno 2003 rivolta al ministro della Giustizia francese, l'RSF ha richiesto l'abrogazione di talune disposizioni di questo tipo vigenti in Francia: la legge sulla stampa del 1881, che consente al ministro degli Interni di vietare la circolazione, la distribuzione e la commercializzazione in Francia di pubblicazioni in lingua straniera o provenienti dall'estero redatte in francese, e la legge del 1881 sull'oltraggio a un capo di Stato straniero. L'articolo 36 di quest'ultima legge è stata peraltro oggetto d'esame da parte della CEDU, che nella sua sentenza ha dato torto alle giurisdizioni nazionali che avevano condannato il giornale *Le Monde* per aver preso di mira l'entourage del re del Marocco. La Corte ha ritenuto infatti che il reato di oltraggio mirasse a conferire ai capi di Stati uno status di diritto comune non più corrispondente alla prassi e alle concezioni politiche attuali. La Corte d'appello di Parigi ha tuttavia cassato la sentenza, proclamando la legittimità del reato d'oltraggio. Dinanzi all'incertezza giuridica derivante da tale situazione, l'abrogazione della legge in questione pare altamente auspicabile, anche perché, come sottolineato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il mantenimento di questo tipo di legislazione offre "alle nuove democrazie una scusa per rifiutarsi di democratizzare la propria legislazione in materia di mezzi di informazione".<sup>1</sup>

Nella prospettiva del prossimo allargamento, si tratta di un punto di vista da tenere in debito conto.

*Articolo 18: "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma della Costituzione."*

*Articolo 19: "Le espulsioni collettive sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti."*

### **Panoramica della situazione attuale**

Nella sua relazione intitolata "*World Migration 2003*" pubblicata nel giugno 2003, l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) rammenta che, nel mondo, una persona su 35 – ossia circa 175 milioni di esseri umani – è un migrante. Poiché negli ultimi 35 anni il numero totale di migranti internazionali è più che raddoppiato, i governi si ritrovano ad affrontare un'enorme sfida rappresentata da ciò che è generalmente noto come "gestione dei flussi migratori".

I richiedenti asilo e i rifugiati rappresentano tuttavia – forse è utile ricordarlo- due problemi distinti. Ebbene, nei fatti si constata molto spesso una vera e propria confusione tra asilo e immigrazione, poiché la figura del richiedente asilo viene erroneamente associata a quella dell'immigrato clandestino. Si tratta di una mescolanza tanto più deplorabile in quanto la nozione di immigrazione

---

<sup>1</sup> Raccomandazione 1589 (2003), punto 11

clandestina è indissolubilmente legata a quella di traffico illecito, tratta, se non addirittura di criminalità organizzata, di modo che la dimensione politico-umanitaria dell'asilo si trova sempre più confinata all'ambito della sicurezza. È così che si constata, in numerosi Stati membri (cfr. infra), un inasprimento della legislazione in materia di asilo che si riflette anche nelle disposizioni elaborate al riguardo su scala **comunitaria**, che mostrano un carattere sempre più restrittivo.

Si osserverà al riguardo che mentre la via seguita dal trattato di Amsterdam era quella dell'istituzione di norme minime in materia di asilo, quella indicata dal progetto di Costituzione mira all'elaborazione di una politica comune al riguardo. Questo è quanto rilevano varie ONG che, senza esprimere direttamente la propria opposizione nei confronti di tale evoluzione, mettono in guardia contro il rischio che ciò conduca a un abbassamento, in taluni Stati membri, del livello di protezione concesso ai richiedenti asilo e ai rifugiati. Questo è il motivo per cui, in un documento del 1° ottobre 2003, tredici ONG hanno richiesto l'inserimento di una clausola di “*standstill*” nella nuova Costituzione, che vieti agli Stati membri di abolire, nell'ambito dell'applicazione della legislazione comunitaria, qualsiasi disposizione del diritto nazionale che preveda un trattamento più favorevole per i rifugiati/richiedenti asilo<sup>1</sup>.

In generale, l'attuale metodo di istituzione di un sistema europeo comune in materia di asilo è esposto a numerose critiche, essenzialmente basate sulla tendenza a un'armonizzazione minima che lasci agli Stati membri il più ampio margine di manovra possibile e su una propensione sempre più evidente da parte degli Stati membri ad abbandonare l'obiettivo stesso delle norme minime comuni a favore di un rinvio al diritto nazionale esistente.<sup>2</sup> È così che AI ha recentemente affermato che gli strumenti comunitari in materia di asilo sono come “scatole vuote”, in quanto gli elementi essenziali delle normative vengono lasciati alla discrezione degli Stati membri<sup>3</sup>, mentre l'UNHCR ha constatato che nell'ambito dei negoziati si assiste al degrado del livello di protezione e delle norme e che l'ambizione all'armonizzazione sta scomparendo, in quanto i testi sono “pieni di opzioni per gli Stati membri” per cui è arrivato a chiedersi se si dovesse ancora sostenere il processo in corso o se fosse il caso di cercare un altro approccio<sup>4</sup>.

Il rinvio al diritto nazionale si ritrova nel regolamento detto “**Dublino II**” sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo<sup>5</sup>, oggetto di un accordo politico nel corso del Consiglio GAI del 19 dicembre 2002 e approvato il 18 febbraio 2003. Così, nella sua relazione 2002, la rete di esperti indipendenti ravvisava, per quanto riguarda l'organizzazione delle vie di ricorso, una disparità del tutto criticabile dovuta alla diversità della natura giurisdizionale e del carattere sospensivo del ricorso tra i vari Stati membri. Tuttavia, è vero che, come sottolineava la relazione della rete nel 2002, tale normativa mira non tanto a garantire l'esercizio del diritto d'asilo

---

<sup>1</sup> “Verso una costituzione per l'Europa”, osservazioni comuni da parte di Organizzazioni non governative per la CIG, pubblicato il 1° ottobre 2003.

<sup>2</sup> Cfr. segnatamente al riguardo l'articolo di Daphné Bouteillet-Paquet, “Un droit d'asile qui s'effrite”, pubblicato sul n. 57 della rivista *Plein Droit*, nel giugno 2003.

<sup>3</sup> “Losing Direction: the EU's Common Asylum Policy”, lettera aperta di AI ai capi di Stato e di governo in occasione del Consiglio europeo di Salonicco, Bruxelles, 18 giugno 2003.

<sup>4</sup> Agenzia Europa, 1/10/2003.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 222 del 05/09/2003.

quanto a lottare contro l'immigrazione clandestina.

Questa stessa logica di rinvio al diritto nazionale sottende anche talune disposizioni chiave della direttiva recante **norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo** negli Stati membri<sup>1</sup> adottata nel gennaio 2003 a seguito di un accordo politico raggiunto in seno al Consiglio nel dicembre 2002. Così, ad esempio, pur invitando gli Stati membri ad adottare "misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio"<sup>2</sup>, la direttiva rinvia alla legislazione o alla prassi nazionale per quanto concerne la definizione di "familiari"<sup>3</sup>. In questo senso, si osservi che il 22 settembre 2003 è stata adottata una **direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare**<sup>4</sup>, di cui il GISTI (Gruppo di informazione e di sostegno ai lavoratori immigrati) denuncia le numerose carenze. Il GISTI sottolinea così che, sulla base di detta direttiva, sarà possibile: imporre agli stranieri di attendere fino a tre anni prima di poter chiedere il ricongiungimento familiare, limitare la possibilità - per i minori di età superiore ai dodici anni - di ricongiungersi ai propri genitori, rilasciare solo un titolo di soggiorno provvisorio ai familiari che godono del ricongiungimento, vietarne l'accesso immediato all'occupazione e ridiscutere il diritto di soggiorno in caso di rottura dei legami familiari. Inoltre, il GISTI richiama l'attenzione sul fatto che niente nella direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere, nella loro legislazione, vie di ricorso efficaci ed eque a beneficio degli stranieri che si vedano opporre un rifiuto alla domanda di ricongiungimento familiare.<sup>5</sup> Dal canto suo, l'UNHCR ha espresso serie riserve, segnatamente per il fatto che la direttiva priva i beneficiari di una protezione accessoria del diritto al ricongiungimento familiare, creando così *de facto* situazioni di ingiustizia flagrante, se non di discriminazione<sup>6</sup>.

Nell'ambito della procedura di adozione della direttiva, la definizione di famiglia è stata oggetto di aspri dibattiti. La nozione di famiglia che ne è scaturita è incontestabilmente restrittiva, poiché il "ricongiungimento familiare" contempla di fatto solo la famiglia "mononucleare", ossia il coniuge e i figli minori, benché agli Stati membri sia consentito ampliare il concetto mantenendo o introducendo disposizioni nazionali più favorevoli. Il margine d'interpretazione lasciato dalla direttiva agli Stati membri non è di per sé sorprendente, poiché la Comunità non dispone della competenza specifica per stabilire una nozione uniforme di "famiglia". Ciò che è invece molto più sorprendente è che, come indicato dal GISTI, la direttiva introduce una disposizione che consente agli Stati membri, sulla base di un criterio di integrazione a dir poco oscuro, di opporsi al ricongiungimento familiare dei minori di età superiore ai dodici anni. L'ultimo capoverso del paragrafo 1, dell'articolo 4 prevede infatti che *"qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al*

---

1 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31 del 06.02.03.

2 Articolo 8 della direttiva 2003/9/CE.

3 Articolo 2, lettera d).

4 Direttiva 2003/86/CE, pubblicata nella GU L 251 del 3 ottobre 2003.

5 Comunicato del GISTI del 21/11/2003: "Regroupement familial des étrangers. Le Parlement européen va-t-il demander l'annulation de la directive récemment adoptée par le Conseil de l'UE?".

6 "UNHCR dissatisfied with new EU rules on family reunification", 23 settembre. 2003.

*momento dell'attuazione della presente direttiva*"<sup>1</sup>. È così sorto il problema di sapere se tale deroga fosse conforme ai diritti fondamentali e segnatamente agli articoli 7 e 24 della Carta. Il 21 ottobre, la commissione per le libertà ha, dal canto suo, chiesto di adire la CGCE per un ricorso per annullamento sulla base dell'articolo 230 TCE (violazione dei diritti fondamentali). Dopo aver consultato la commissione giuridica e per il mercato interno, il Presidente del Parlamento europeo ha deciso, sulla base dell'articolo 91 del regolamento, di dare seguito alla richiesta<sup>2</sup>.

La direttiva summenzionata recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo è costellata di altri esempi di rinvii problematici al diritto nazionale. Così, si lascia alla discrezione degli Stati membri la decisione di applicare o no la direttiva alle domande presentate da persone che non rispondono alla definizione di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra, ma che potrebbero beneficiare di una protezione accessoria<sup>3</sup>, fatto espressamente criticato dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli<sup>4</sup>. Inoltre, ben lungi dal prevedere per i richiedenti asilo la concessione di un permesso di lavoro, la direttiva lascia agli Stati membri la preoccupazione di stabilire la durata del periodo in cui il richiedente non può accedere al mercato del lavoro. Questo approccio minimo porta il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli a temere che gli Stati membri possano essere tentati di rivedere le condizioni nazionali di accoglienza abbassandone il livello. Inoltre, vista la disparità che ovviamente deriva da tali disposizioni, esso teme altresì che l'obiettivo dell'armonizzazione stabilito a Tampere venga seriamente compromesso.

Gli Stati membri dispongono inoltre di un ampio margine di manovra conferito loro dall'articolo 7 della direttiva. Esso autorizza infatti gli Stati membri a limitare la libertà di circolazione dei richiedenti asilo a una zona circoscritta o a stabilire un luogo di residenza, cui possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza. La rete di esperti ritiene che l'importanza della clausola non debba essere sottovalutata. In questo contesto, la rete cita l'esempio del Regno Unito in cui la legge sulla nazionalità, l'immigrazione e l'asilo del 2002 prevede la creazione di centri di accoglienza per i richiedenti asilo e prescrive che essi siano soggetti a severe norme di controllo il cui mancato rispetto può comportare la sospensione di ogni forma di aiuto.

La tendenza al controllo e alla repressione viene denunciata con veemenza da AI, che condanna senza riserve la mancanza di prospettiva strategica e di visione a lungo termine del regime comune europeo in materia di asilo che, secondo AI, non deriva tanto dalla volontà di gestire il flusso di richiedenti asilo quanto da quella di ostacolare l'accesso al territorio dell'UE<sup>5</sup>.

È in questa logica che si colloca la proposta del Regno Unito di **esternalizzare il trattamento delle domande di asilo** mediante l'istituzione di "centri di transito" e "aree di protezione nelle regioni d'origine" che ha suscitato numerose critiche nel corso del 2003. Pubblicata nel febbraio 2003, la proposta è stata presentata al Consiglio europeo del 21 marzo a seguito del quale la Commissione è stata incaricata di valutarla, così come effettuato nella sua comunicazione del 3 giugno 2003 intitolata "Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti"<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Nella relazione A5 0086/2003, il Parlamento europeo aveva chiesto la soppressione di tale disposizione.

<sup>2</sup> C-0540/2003.

<sup>3</sup> Articolo 3, paragrafo 4.

<sup>4</sup> Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, nota informativa sulla direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

<sup>5</sup> AI, lettera aperta del 18 giugno 2003, summenzionata.

<sup>6</sup> COM (2003) 315.

Stando alla proposta del Regno Unito, che si colloca sulla scia dei progetti di ammodernamento del sistema internazionale di protezione dell'UNHCR (*"Convention plus"*)<sup>1</sup>, l'istituzione di aree di protezione nelle regioni d'origine permetterebbe di esaminare più domande d'asilo nelle regioni interessate<sup>2</sup>. Quanto ai centri di transito, essi verrebbero istituiti in paesi terzi situati sui corridoi di transito verso l'UE<sup>3</sup>, e i richiedenti asilo che giungono sul territorio dell'UE potrebbero esservi trasferiti affinché la loro domanda venga esaminata.

Tale approccio mira apparentemente a dissuadere innanzitutto coloro che cercano di abusare del sistema d'asilo. Pur riconoscendo l'esistenza del problema, il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli pone tuttavia in guardia contro la tentazione di esagerare nella definizione della portata del fenomeno e di farne il punto di partenza per una revisione del regime di asilo<sup>4</sup>.

La proposta del Regno Unito ha posto numerosi interrogativi, legati in particolare al fatto che i centri di transito — e a maggior ragione le aree di protezione nelle regioni d'origine — sarebbero situati al di fuori del territorio dell'UE<sup>5</sup>. È sorto in particolare il problema di sapere quale sarebbe il diritto d'applicazione, se quello nazionale o quello comunitario, e se tale sistema di decentramento dell'esame delle domande d'asilo potrebbe avere lo scopo di integrare o sostituire il regime d'asilo esistente.

Non mancheremo di osservare che in quest'ultimo caso, il regolamento Dublino II, appena entrato in vigore, sarebbe praticamente spogliato di ogni contenuto, poiché la cooperazione tra Stati membri sarebbe sostituita da un sistema basato sulla deportazione in centri situati in paesi terzi che non può non evocare oscuri ricordi quale quello di Sangatte. Nella sua valutazione sulla proposta britannica, AI esprime il timore del dilagare della "sindrome di Sangatte", in quanto i centri di transito potrebbero attrarre passatori e trafficanti e contribuire così a rinvigorire la criminalità organizzata<sup>6</sup>. Tenuto conto dell'elemento di extraterritorialità, si impone un'analogia con la tristemente nota vicenda di Guantanamo, dove notoriamente si perpetrano violazioni dei diritti umani in tutta impunità.

Il rischio che si verificano tali fatti, nonché che si violino gli strumenti giuridici che disciplinano il diritto di asilo, è evidenziato da numerose ONG che mettono in guardia contro le violenze che sicuramente si produrrebbero nel corso del trasferimento coatto<sup>7</sup>, contro la violazione del diritto di ricorso, che sarebbe molto più difficile esercitare a partire da un centro di transito, o ancora contro un fermo prolungato che equivarrebbe a una privazione della libertà nel caso di rifugiati in attesa di un "luogo di reinserimento" e di richiedenti asilo respinti che non potrebbero fare ritorno al paese d'origine.

Un altro rischio spesso evocato è quello di addossare le responsabilità ai paesi poveri e senza risorse, senza tener conto del principio di solidarietà auspicato dall'UNHCR, poiché gli "Stati ricchi

---

<sup>1</sup> Lettera del 10 marzo 2003 di Tony Blair a Costas Simitis.

<sup>2</sup> Sono stati citati come esempio di paesi che potrebbero far parte di tali zone, la Turchia, l'Iran o il Marocco.

<sup>3</sup> Quali la Romania, la Croazia, l'Albania o l'Ucraina.

<sup>4</sup> Osservazioni del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli in merito alla summenzionata comunicazione della Commissione.

<sup>5</sup> Lettera del 10 marzo 2003 di Tony Blair a Costas Simitis.

<sup>6</sup> AI: osservazioni sulla proposta britannica di esame esterno.

<sup>7</sup> "UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable- Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims".

e potenti possono scegliere chi accettare come rifugiati e gli altri sono obbligati ad accoglierne un numero notevole, compresi quelli respinti dai paesi ricchi.”<sup>1</sup>

Ad ogni modo, se l’obiettivo dell’istituzione di centri di transito al di fuori del territorio dell’UE è prevenire gli abusi in materia di asilo e, al contempo, ridurre l’immigrazione clandestina, l’effetto prodotto potrebbe, secondo le ONG interessate<sup>2</sup>, essere esattamente l’opposto, ossia scoraggiare non gli abusi, bensì i richiedenti asilo che, dinanzi al rischio di essere inviati in un centro distaccato, potrebbero preferire la clandestinità. Così, il trasferimento verso centri situati al di fuori del territorio dell’UE comprometterebbe pericolosamente la protezione che gli Stati membri dovrebbero accordare ai richiedenti asilo che a tal fine si erano recati nel loro territorio, il che, in ultima analisi, spoglierebbe quindi il diritto d’asilo della sua stessa sostanza. Benché la maggior parte degli Stati membri abbia preso le distanze da tale proposta, l’idea continua a sussistere sotto varie forme e il Parlamento europeo deve dare prova di grande capacità di sorveglianza.

Sorveglianza che il PE avrebbe voluto esercitare nei confronti di un’altra proposta: quella relativa ai voli per l’espulsione collettiva, per cui non gli è stata data alcuna possibilità. Infatti, segno dei tempi, i ministri europei hanno manifestato una solidarietà e una determinazione notevoli che nel novembre 2003 ha consentito loro di giungere - persino prima che il PE potesse esprimere la propria opinione al riguardo - a un accordo politico sulla questione dei **voli collettivi** per il rimpatrio, in particolare, dei richiedenti asilo respinti. Non si può pertanto che rammaricarsi ancora di più per il fatto che essi non siano ancora riusciti, invece, a giungere a un accordo sulle condizioni da soddisfare e sulle procedure da seguire per *non* essere respinti. Le due direttive pertinenti, che avrebbero dovuto essere oggetto d’intesa sotto la presidenza italiana, sono invece ancora al centro di mercanteggiamenti<sup>3</sup>.

L’ONG *Statewatch* denuncia tali espulsioni mediante voli charter –definendole deportazioni di massa<sup>4</sup>-, nel corso delle quali si utilizza ogni strumento coercitivo e segnatamente camice di forza, manette e sedativi. In tale contesto, secondo *Statewatch* si sono anche verificati decessi nel corso degli ultimi due anni in Belgio, Regno Unito, Austria, RFT e Francia. L’organizzazione afferma che i decessi sono generalmente dovuti ad asfissia, provocata dalle posizioni imposte alle persone espulse dagli agenti della scorta che li tengono sotto sorveglianza e che portano alla morte per soffocamento. In una lettera inviata il 5 marzo al presidente della Repubblica francese, la FIDH e la *Ligue des Droits de l’Homme* hanno anch’esse denunciato i “metodi indegni di espulsione” utilizzati dalle autorità francesi, in quanto pratiche “in manifesta violazione degli strumenti internazionali e regionali in materia di tutela dei diritti umani”. Stando a tali ONG, queste “espulsioni, dettate da ragioni economiche e avvolte dalla segretezza” sono solo una “ulteriore manifestazione del trattamento indegno riservato dalle autorità nazionali agli stranieri che giungono

---

<sup>1</sup> Patrick Delouvin, “Vers une externalisation des procédures d’asile?”, articolo pubblicato su *Hommes et migrations*, aprile 2003. Cfr. anche Human Rights Watch, “An Unjust Vision for Europe’s Refugees”.

<sup>2</sup> Cfr. soprattutto a tale proposito UK/UE/UNHCR “Unlawful and Unworkable- Amnesty International’s views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims”, e Human Rights Watch, “An Unjust Vision for Europe’s Refugees”.

<sup>3</sup> Si tratta della proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e della proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione.

<sup>4</sup> “EU: Mass deportations by charter flight - enforcement and resistance, Statewatch” marzo-aprile 2003 (vol. 13 n. 2).

sul suolo francese”, nonché un ostacolo all’esercizio del diritto d’asilo.

Nello stesso ambito, Amnesty International ha denunciato il fatto che taluni paesi quali la Danimarca, la Germania e il Regno Unito prevedano un rimpatrio coatto dei richiedenti asilo e dei rifugiati iracheni, benché la situazione in Iraq si sia gravemente deteriorata nel corso degli ultimi mesi dal punto di vista della sicurezza<sup>1</sup>. Contrariamente al comportamento del ministro degli Interni del Regno Unito, che adduceva l’obbligo morale degli iracheni quale motivazione a ritornare nel proprio paese per facilitarne la ricostruzione, l’UNHCR ha esortato gli Stati che hanno accolto richiedenti asilo iracheni a mantenere fino a nuove disposizioni il divieto di espulsione coatta verso l’Iraq.

L’UNHCR ha recentemente espresso il timore che la situazione dei richiedenti asilo possa degradarsi ulteriormente in Europa, segnatamente a causa della modifica delle **legislazioni nazionali**<sup>2</sup>. Infatti, nel 2003 vari Stati membri hanno effettuato una revisione delle loro legislazioni in materia di asilo che va generalmente verso un inasprimento delle condizioni di concessione dello status di rifugiato.

Ne è un esempio significativo la **Finlandia**, che il 13 giugno 2003 ha approvato una nuova legge in materia (“nuova legge sugli stranieri”). Prendendo posizione in merito a taluni aspetti della legislazione summenzionata, il Commissario per i diritti umani, sig. Alvaro Gil-Robles, ha espresso la sua preoccupazione per il tasso estremamente basso di riconoscimenti dello status di rifugiato in Finlandia (0,2-1%) e ha chiesto che si riesaminino i criteri estremamente severi applicati ai richiedenti asilo.<sup>3</sup> Inoltre, permangono in vigore procedure accelerate prive di un diritto di ricorso sospensivo.

Nell’ottobre 2003, il parlamento **austriaco** ha approvato una nuova legge sul diritto di asilo, che varie ONG, tra cui l’organizzazione umanitaria “Caritas”, hanno ritenuto la più restrittiva in Europa<sup>4</sup>, segnatamente a causa delle due nuove disposizioni principali introdotte dalla legge: la possibilità di espellere il richiedente asilo nel corso della procedura di ricorso e il divieto di apportare nuovi elementi di valutazione nel corso della medesima procedura, visto che il ricorso non ha effetto sospensivo e la difficoltà di fare ammettere un nuovo elemento dopo la reiezione della domanda, il che è stato duramente criticato dall’UNHCR. AI, dal canto suo, ha denunciato il fatto che il richiedente asilo venga considerato un pericolo per la sicurezza comune, nonché l’esistenza di una certa confusione tra la procedura d’asilo e la procedura di espulsione<sup>5</sup>. L’UNHCR si è espresso nello stesso senso manifestando il timore che le modifiche apportate alla legge austriaca possano consentire varie forme di espulsione quale, solo per fare un esempio, la possibilità di rifiutarsi di prendere in considerazione una domanda di asilo alla frontiera<sup>6</sup>. Inoltre, le ONG hanno criticato il numero di motivazioni in base alle quali lo Stato può ridurre l’assistenza materiale

---

<sup>1</sup> AI, “Le renvoi forcé de réfugiés et de demandeurs d’asile bafoue le droit international”, comunicato stampa del 27 novembre 2003.

<sup>2</sup> Documento dell’UNHCR per la rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali dell’UE, audizione del 16 ottobre 2003.

<sup>3</sup> “Opinion of the commissioner for human rights, Mr Alvaro Gil-Robles on certain aspects of the proposal by the Government of Finland for a new Aliens Act” (CommDH (2003)13 del 17 ottobre 2003)

<sup>4</sup> Citata dall’AFP, comunicato del 23 ottobre 2003.

<sup>5</sup> AI Austria : “Austria ceases to be safe third country. New Asylum Act: Alarming aggravations”, ottobre 2003.

<sup>6</sup> “UNHCR says Austrian Legislation May Lead to Breaches of UN Convention”, comunicato dell’UNHCR dell’8 ottobre 2003.



ai richiedenti asilo o persino negarla integralmente.

In *Italia*, nel 2003 AI è intervenuta, assieme ad altre ONG, presso il governo e il parlamento al fine di convincerli a introdurre una legge specifica e generale sul diritto d'asilo, in modo tale da tener conto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, così come garantiti dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione di Ginevra. Attualmente, secondo AI, talune disposizioni della "legge Bossi-Fini" sul diritto d'asilo ostacolerebbero l'esercizio effettivo del diritto d'asilo e accrescerebbero il rischio che vengano respinte persone che potrebbero essere vittime di gravi violazioni dei diritti umani<sup>1</sup>.

Nei *Paesi Bassi*, la politica applicata in materia di asilo è stata severamente criticata dall'organizzazione *Human Rights Watch* che, nell'aprile 2003, ha dedicato a questo argomento una relazione. Quest'ultima constata che se il governo neerlandese è giunto, nel corso degli ultimi anni, a ridurre notevolmente il numero di domande di asilo praticando una politica dissuasiva, questa va a discapito dei diritti fondamentali dei rifugiati, segnatamente a causa delle procedure accelerate, limitate a 48 ore lavorative, del trattamento inadeguato nei confronti dei figli dei rifugiati non accompagnati e delle restrizioni imposte ai richiedenti asilo a livello materiale. *Human Right Watch* giunge così alla conclusione che i Paesi Bassi non hanno adempito ai loro obblighi in materia di asilo e diritti umani e formula raccomandazioni volte a porre rimedio alla situazione<sup>2</sup>. In termini di ricongiungimento familiare, va menzionato che gli oneri amministrativi per i regolari permessi di residenza per i cittadini non UE sono drasticamente aumentati (da 56 a 430 euro), rendendo più difficile il ricongiungimento familiare per i membri delle famiglie di rifugiati.

Anche in *Grecia* varie ONG, tra cui AI, hanno denunciato la politica estremamente restrittiva adottata nei confronti dei richiedenti asilo, che mira, secondo loro, a complicare di proposito gli iter burocratici al fine di ridurre il numero di rifugiati. Infatti, il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato è passato dal 22% del 2001 allo 0,3% del 2002, mentre il numero di domande presentate nello stesso periodo è rimasto stabile.<sup>3</sup>

In *Danimarca* una nuova legislazione contenente misure relative ai richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta è entrata in vigore nel maggio 2003. Tale legge ha introdotto una serie di misure volte a fare pressione sui richiedenti asilo le cui domande sono state respinte, e che si oppongono alla deportazione, affinché cooperino. I richiedenti asilo non ricevono assistenza finanziaria per l'acquisto di cibo, bensì una cassa contenente cibo per due settimane; essi possono essere trasferiti al centro di accoglienza centralizzato e devono presentarsi di persona alla polizia su base quotidiana o settimanale. I richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta possono inoltre essere detenuti qualora non cooperino. La detenzione in particolare è criticata dalle ONG in quanto non vi sono orientamenti o limitazioni inerenti alla durata della detenzione che, in principio, potrebbe continuare indefinitamente.

Nel novembre 2003, la *Francia*, dal canto suo, ha operato una profonda modifica della legislazione nazionale in materia di asilo, che ha generato numerose critiche. La *Coordination française pour le*

---

<sup>1</sup> AI, "Concerns in Europe and Central Asia, January-June 2003", Italia.

<sup>2</sup> Cfr. [www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403/nether0403](http://www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403/nether0403).

<sup>3</sup> Informazioni recensite dal Centro di documentazione del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati, vol. 3, luglio 2003.

*droit d'asile* (CFDA)<sup>1</sup> ha così constatato che la riforma privilegiava “la gestione restrittiva dei flussi migratori a discapito della nozione di tutela”<sup>2</sup>. Ebbene, come rammentato dalla Commissione nazionale consultiva sui diritti umani (CNCDDH) in un parere pubblicato nell’aprile 2003<sup>3</sup>, il carattere di diritto fondamentale rivestito dall’asilo “vieta innanzitutto la confusione tra le questioni relative all’asilo e quelle relative all’immigrazione”<sup>4</sup>. Al riguardo, la CNCDDH esprime indignazione per il fatto che la questione dell’asilo possa essere ridotta a un problema di gestione di flussi o di riduzione dei costi e che il governo dimentichi che si tratta dell’esercizio di un diritto fondamentale<sup>5</sup>. La CFDA osserva inoltre che se la nuova legge si ispira alle direttive in corso di trattativa a livello comunitario, essa tende ad allinearsi alle norme minime previste in quest’ambito, se non a porsi al di sotto di esse. Facendo eco a tale osservazione, la CNCDDH esprime la propria sorpresa per il fatto che ci si adoperi per trasporre nozioni restrittive contenute in direttive che ancora non sono state nemmeno approvate dal Consiglio dell’Unione. Essa si chiede inoltre se talune disposizioni siano conformi alla Convenzione di Ginevra, segnatamente quella relativa all’“asilo interno”, che consente di respingere una domanda d’asilo presentata da un richiedente che potrebbe essere tutelato su parte del suo territorio d’origine e che rappresenta una forma di esternalizzazione dell’esame delle domande d’asilo (cfr. parte precedente). La CFDA ritiene, a tale proposito, che l’introduzione della nozione di asilo interno potrebbe obliterare, nel caso di numerosi richiedenti asilo, la possibilità concreta di ottenere tutela ai sensi della Convenzione di Ginevra. Infine, la CFDA denuncia l’applicazione della nozione molto contrastata di paese d’origine sicuro, che essa ritiene “contraria allo spirito della Convenzione di Ginevra [...], che non consente assolutamente di considerare la natura del paese d’origine, a prescindere dal fatto che sia sicuro o no”. La CFDA ritiene che l’inserimento di questo concetto nella legislazione nazionale rappresenti un “grave strappo al principio di non discriminazione di cui all’articolo 3 della Convenzione di Ginevra”<sup>6</sup>, poiché per le domande dei cittadini di questi paesi è previsto solo un rapido esame senza la possibilità di ricorrere a provvedimenti sospensivi.

L’analisi condotta dalla vostra relatrice la porta a chiedersi quali siano le motivazioni che fanno sì che dopo aver proclamato la propria volontà di istituire una politica comune in materia d’asilo, gli Stati membri, da un lato, omettano di trasporre le direttive che adottano in tale ambito e, dall’altro, continuino ad agire in maniera incoerente. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto di dover inviare ai vari Stati membri un parere motivato relativo alla mancata trasposizione della direttiva sulla protezione temporanea<sup>7</sup>. Pertanto, si constata che in materia di asilo politico gli Stati membri continuano ad adottare politiche nazionali sempre più restrittive, volte a combattere gli abusi nelle richieste d’asilo, ma che rischiano di calpestare i diritti legittimi di persone che hanno veramente bisogno di una protezione internazionale.

---

<sup>1</sup> La CFDA raggruppa numerose organizzazioni tra cui figurano l’ACAT, AI, il Forum dei rifugiati, France Terre d’Asile e la Croce rossa francese.

<sup>2</sup> CFDA: “projet de réforme de l’asile: commentaires et recommandations”, 30 settembre 2003.

<sup>3</sup> La CNCDDH è una commissione indipendente che fornisce pareri consultivi al governo francese. Agendo su richiesta del primo ministro e dei membri del governo o di propria iniziativa, essa rende pubblici i suoi pareri e studi.

<sup>4</sup> CNCDDH, “Avis sur le projet de loi modifiant la loi n°52-893 relative au droit d’asile”, approvato il 24 aprile 2003.

<sup>5</sup> CFDA, summenzionato, pag.3.

<sup>6</sup> CFDA, doc. summenzionato, pag. 10.

<sup>7</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi (*GUCE* L 212 del 7 agosto 2001, pag. 12). Il termine per la trasposizione era fissato al 1° gennaio 2003.

Sembrerebbe che - prendendo atto della quasi impossibilità di giungere a un'armonizzazione delle politiche d'asilo che, da sola, consentirebbe la riduzione dei "movimenti secondari" talvolta denominati "*asylum shopping*" - gli Stati membri stiano inaspando la propria politica in materia di asilo al fine di ridurre l'attrattiva esercitata dal proprio paese rispetto a quella degli altri Stati membri. La vostra relatrice ravvisa in ciò un pericoloso meccanismo che può essere bloccato solo mediante l'armonizzazione della politica comune in materia di asilo, basata sul pieno rispetto della Convenzione di Ginevra. Infatti, la comunitarizzazione di detta politica dovrebbe - o dovremmo forse dire avrebbe dovuto - consentire una generalizzazione delle migliori prassi degli Stati membri, ossia di quelle che consentono un esame efficace delle domande di asilo, nel rispetto degli obblighi internazionali degli Stati membri, in particolare della Convenzione di Ginevra del 1951 e della tradizione umanitaria europea.

Ebbene, ciò che si osserva nei fatti, è che in materia di asilo prevale sempre più una logica incentrata sulla sicurezza che ha la meglio su qualunque altra considerazione. Come constatato dalla FIDH: "in nome di un obiettivo ufficiale di dissuasione, vengono istituite zone di non diritto riguardanti realtà diverse: centri chiusi o aperti, privati o pubblici, che accolgono richiedenti asilo, persone in situazione irregolare in attesa di regolarizzazione o persone in attesa di espulsione. [...] Tali centri rafforzano la confusione esistente tra immigrazione clandestina, richiedente asilo o migrante in attesa di regolarizzazione accentuando la **criminalizzazione degli stranieri**"<sup>1</sup>. È, questo, un punto di vista che purtroppo la vostra relatrice non può che condividere..

### **CAPO III: A SOSTEGNO DELL'UGUAGLIANZA**

#### *Articolo 21: Non discriminazione*

*"È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Nell'ambito d'applicazione della Costituzione e fatte salve disposizioni specifiche in essa contenute, è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza."*

Abbiamo constatato sempre più che lo stesso principio di non discriminazione viene utilizzato e sfruttato proprio a fini di discriminazione e di esclusione di taluni gruppi di popolazione. A titolo d'esempio si veda la vicenda cosiddetta del *foulard* cui si assiste in Francia, che stigmatizza un'intera comunità (quella musulmana) ed esclude dal sistema scolastico le ragazze che vogliono indossare il velo, in nome dei principi della laicità e della parità uomo-donna. Invece, l'approccio britannico o quello di alcuni Länder tedeschi è diametralmente opposto in quanto, invocando gli stessi principi, essi integrano nell'ambito della propria società popolazioni di culture e religioni diversi!

#### *Discriminazione sulla base del genere*

La dichiarazione di Vienna e il programma d'azione della conferenza mondiale sui diritti dell'uomo del 1994 hanno chiaramente stabilito e riconosciuto che "**i diritti delle donne e delle ragazze**

---

<sup>1</sup> FIDH, contributo all'audizione organizzata dalla rete di esperti indipendenti il 16 ottobre 2003.

**costituiscono una parte inalienabile, integrale ed indissociabile dei diritti della persona umana".**

Il fatto di affermare che i *diritti della donna sono diritti umani* non vuol dire che le donne abbiano diritti fondamentali diversi dall'uomo o che, visto che ambedue appartengono al genere umano, anche i loro diritti devono essere considerati diritti umani. Ciò vuol dire semplicemente che le donne affrontano situazioni differenti, soprattutto per quanto concerne le condizioni socioeconomiche e culturali, il che crea ostacoli specifici affinché esse possano godere degli stessi diritti dell'uomo su un piede di parità.

La società è marcata storicamente dal potere degli uomini e, continuando ad adottare un approccio "neutro", ignora generalmente le specificità delle situazioni in cui si trova l'altra parte dell'umanità. Si tratta ora di riconoscere e mostrare le "*violazioni specifiche* dei diritti umani di cui sono vittime le donne" e che sono vincolate a situazioni specifiche<sup>1</sup>.

Si tratta quindi di sottoporre tutti gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a questo esercizio critico, per mettere in evidenza le discriminazioni di cui sono oggetto le donne (di fatto, ma anche, e ancora, a livello di diritto), che sono violazioni dei diritti fondamentali. Questo esercizio, denominato integrazione della dimensione di genere (*mainstreaming*) è previsto dall'articolo 3, paragrafo 2 del trattato dell'Unione europea ed ha per obiettivo l'integrazione della parità uomo-donna in tutte le politiche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri a tutti i livelli.

Sebbene la Carta preveda un capitolo specifico sull'uguaglianza (capo III) e un articolo concernente la parità tra uomini e donne (articolo 23), resta comunque essenziale esaminare il rispetto dei diritti fondamentali nell'UE in modo da integrare i diritti fondamentali di ambedue le componenti dell'umanità.

### **Razzismo e xenofobia**

La principale fonte di informazione, a parte le ONG del settore e le relazioni della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)<sup>2</sup> è rappresentata dalla RAXEN, rete europea d'informazione sul razzismo e la xenofobia con sede a Vienna<sup>3</sup>

#### (a) Violenza per motivi razziali

Innanzitutto, il persistere della discriminazione razziale, strettamente legato alla mancanza di disposizioni legislative anti-discriminatorie efficaci nella maggior parte degli Stati membri, è un

---

<sup>1</sup> Anche i diritti specifici derivanti da considerazioni strettamente biologiche (ad esempio il diritto al congedo di maternità e la tutela delle donne in stato di gravidanza al lavoro) sono volti a proteggere il **diritto alla salute** della madre e del bambino, il che è un diritto generale sia per gli uomini che per le donne, ma dove in questo caso la protezione assume un carattere particolare quando le donne si trovano in determinate circostanze. Il diritto alla libertà assume un carattere specifico per le donne anche ove si tratti di libertà riproduttiva, ovvero il diritto della donna di utilizzare il proprio corpo che le consente di decidere in merito alla propria funzione riproduttiva.

<sup>2</sup> Il 13 dicembre 2002 l'ECRI ha approvato la "General policy recommendation No 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination". Nel testo summenzionato, l'ECRI chiede che si fornisca una protezione giuridica contro gli atti razzisti e la discriminazione fondata sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica.

<sup>3</sup> Il capitolo riguarda gli incidenti le cui informazioni sono divenute disponibili nel 2003, benché in taluni casi le informazioni si riferiscano a incidenti del 2002. In tal caso, ciò viene chiaramente indicato.

problema prioritario in Europa. In generale, in numerosi Stati membri vi sono lacune nel sistema di registrazione dei dati relativi ai reati di matrice razzista. Il problema è rappresentato dall'applicazione insoddisfacente delle disposizioni antirazzismo esistenti.<sup>1</sup> La maggior parte degli Stati membri non ha ancora attuato la direttiva 2000/43/CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica)<sup>2</sup> e la direttiva 2000/78/CE (che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro)<sup>3</sup>, benché il termine di tempo per la trasposizione di entrambe le direttive sia già scaduto. Solo l'Italia e il Belgio hanno ratificato le due direttive nel 2003. Inoltre, il Portogallo ha ratificato la direttiva 2000/78/CE e il Regno Unito ha trasposto la direttiva 2000/43/CE nel diritto nazionale.

Anche sulla decisione quadro sulla lotta al razzismo e alla xenofobia il Consiglio non è riuscito a raggiungere un accordo. Ciò dimostra chiaramente la deludente mancanza di volontà politica di affrontare questa problematica con sufficiente serietà. Non resta che augurarsi che si raggiunga un accordo su questa proposta nel corso del 2004<sup>4</sup>.

Alla luce degli attacchi dell'11 settembre 2001 e in considerazione del conflitto israelo-palestinese, gli episodi di violenza verificatisi contro la persona, espressione di odio e discriminazione, sono stati perlopiù di natura antisemita e antislamica. In numerosi Stati membri, il 2003 (come il 2002) ha registrato un aumento nella diffusione di idee antisemite e di atti di violenza perpetrati contro i membri delle comunità ebraiche e le loro istituzioni. Vi è altresì una crescente diffusione di materiale antisemitico, sia via Internet che attraverso altri canali di comunicazione, tendenza riscontrata nei Paesi Bassi<sup>5</sup>, in Germania, in Danimarca, in Francia<sup>6</sup>, nel Regno Unito, in Belgio e in Austria.<sup>7</sup> Il Portogallo teme lo svilupparsi di tendenze simili a quelle registrate in passato in Francia e Regno Unito, benché i casi riferiti non siano numerosi.

In vari paesi, l'islamofobia si è persino aggravata. Vi sono crescenti pregiudizi nei confronti delle comunità musulmane, sia in seno alla società in generale, sia in seno a talune istituzioni pubbliche. Tali pregiudizi si manifestano con atti di violenza, molestie, discriminazione, comportamenti negativi e preconcetti, come succede in Svezia, nei Paesi Bassi<sup>8</sup>, in Germania, in Danimarca, in Francia e in Austria. In Italia, a seguito di una sentenza del tribunale, vi è stata un'esplosione di xenofobia e atti antimusulmani da parte dei mezzi di informazione e nei dibattiti politici ed accademici. Su richiesta di un genitore musulmano, il giudice ha infatti decretato che il crocefisso dovesse essere rimosso dalle aule scolastiche, in applicazione di una norma desueta.

#### (b) Posizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati

Le manifestazioni di xenofobia, la discriminazione e gli atti di razzismo contro migranti, rifugiati e

---

<sup>1</sup> Relazione annuale dell'ECRI (per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2002, Strasburgo, 20 marzo 2003, pagg. 7-12)

<sup>2</sup> GU L 180/22 del 19.07.2000, il cui termine per l'attuazione era il 19 luglio 2003.

<sup>3</sup> GU L 303/16 del 2.12.2000, il cui termine per l'attuazione era il 2 dicembre 2003.

<sup>4</sup> Commenti generali di Amnesty International sul progetto di relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, 29 gennaio 2003.

<sup>5</sup> Le informazioni relative ai Paesi Bassi riguardano comunque la situazione nel 2002, benché siano state rese disponibili nel 2003.

<sup>6</sup> Le informazioni ricevute riguardano il 2002, non essendo ancora disponibili le informazioni sul 2003.

<sup>7</sup> Le informazioni ricevute riguardano il 2002, non essendo ancora disponibili le informazioni sul 2003.

<sup>8</sup> Le informazioni ricevute riguardano il 2002, non essendo ancora disponibili le informazioni sul 2003.

richiedenti asilo sono anch'essi particolarmente allarmanti. Il clima di intolleranza verso migranti e rifugiati è talvolta fomentato dall'adozione di norme e politiche restrittive in materia di asilo e immigrazione, come è stato osservato in Spagna e Portogallo. Nel Regno Unito, si presume che i richiedenti asilo siano costantemente vittime di pesanti atti di violenza razzista, ma i dati a disposizione della polizia non possono provarlo, in quanto questo tipo di dati non viene raccolto. In Finlandia, benché solo il 2% della popolazione sia rappresentato da immigrati e la percentuale di richiedenti asilo sia una delle più basse nell'UE, l'opinione diffusa è che la presenza di immigrati rappresenti un'ulteriore concorrenza per i pochi posti di lavoro disponibili. Il dibattito sull'immigrazione e la richiesta di asilo condotto dai mezzi di informazione influenza anch'esso la natura e la frequenza degli atti di violenza razzista in Finlandia. I mezzi di informazione popolare hanno contribuito a **creare un'immagine stereotipata di taluni gruppi minoritari**, quali i richiedenti asilo o i somali, identificandoli con comportamenti criminali o parassitari del sistema assistenziale finlandese. Questo approccio alimenta il razzismo e la xenofobia e contribuisce indirettamente alla violenza di matrice razzista.

#### (c) Lotta al razzismo su Internet

La maggior parte degli Stati membri ha avviato misure di lotta contro il razzismo su Internet, benché non tutti gli Stati membri dispongano di dati al riguardo. È necessaria l'adozione di misure urgenti, poiché la diffusione di materiale discriminatorio su Internet continua ad aumentare, ad esempio nei Paesi Bassi, in Spagna e in Italia. Uno sviluppo positivo viene tuttavia dall'iniziativa adottata dal governo finlandese che ritiene che la lotta alla diffusione del razzismo via Internet sia una questione prioritaria. Il 13 giugno 2003, il governo finlandese ha approvato una legge sulla libertà di parola che entrerà in vigore il 1° gennaio 2004. La legge stabilisce disposizioni speciali applicabili al materiale pubblicato, incluse le pubblicazioni su Internet. Anche Portogallo e Belgio hanno conseguito dei risultati positivi: nel 2003 entrambi i paesi hanno firmato il protocollo addizionale alla convenzione sulla criminalità cibernetica del Consiglio d'Europa.

#### (d) Rom e zingari

In numerosi paesi, i Rom e gli zingari sono il bersaglio principale della violenza di matrice razzista. Essi sono oggetto di pregiudizi e discriminazione in numerosi ambiti della vita sociale ed economica e sono spesso vittime di atti violenti di razzismo e intolleranza<sup>1</sup>.

#### (e) Buone pratiche, intensificazione delle campagne di sensibilizzazione

Vi sono anche tendenze positive, a livello comunitario e nazionale, che mostrano una forte volontà da parte degli Stati membri e della società civile di sostenere la lotta al razzismo e all'intolleranza. I governi di paesi quali Svezia, Germania, Finlandia e Francia hanno avviato (talvolta a livello locale) iniziative di vario tipo volte alla sensibilizzazione. Ad esempio, in Austria il ministero dell'Economia e dell'occupazione ha avviato un'azione rivolta a studenti e insegnanti. Il progetto consiste in un concorso per le scuole per lo sviluppo di progetti sulla discriminazione e nell'organizzazione di una conferenza che si terrà nel giugno 2004. In Irlanda è stata organizzata la "settimana di lotta contro il razzismo sul posto di lavoro" (3-7 novembre). Anche in Spagna vi è stato un aumento delle campagne di sensibilizzazione da parte delle ONG e degli istituti d'istruzione. In Svezia, nel 2003 è stato sviluppato un progetto chiamato "Razzisti". Scopo del

---

<sup>1</sup> vedi infra.

progetto era educare i giovani alla valutazione della propaganda razzista ed insegnare loro a raffrontarsi con i mezzi di informazione locali.

In Portogallo, il *Football against Racism in Europe* ha sostenuto la Settimana di azione contro il razzismo (16-28 ottobre 2003). In Irlanda, la campagna triennale "*Know Racism*" si è svolta a poca distanza dalla "settimana di lotta contro il razzismo sul posto di lavoro" (3-7 novembre 2003). È stata inoltre promossa una Carta contro il razzismo nello sport. In Danimarca, il 20 novembre 2003 il ministro per i Rifugiati, gli immigrati e l'integrazione ha avviato un piano d'azione "al fine di promuovere la parità di trattamento e la diversità e sostenere la lotta al razzismo". L'iniziativa è tuttavia limitata alla lotta contro il razzismo e l'incitamento all'odio razziale nell'ambito del mercato del lavoro. Nel Regno Unito, il *Crown Prosecution Service* ha pubblicato una dichiarazione di politica pubblica sulla persecuzione dei reati razzisti e religiosi. Essa stabilisce nuove norme procedurali per i reati di matrice razzista o religiosa, che comprendono anche il trattamento e l'assistenza alle vittime e ai testimoni.

La sensibilizzazione in materia di razzismo e xenofobia non è tra i punti prioritari all'ordine del giorno delle autorità greche e italiane.

*Discriminazione fondata sull'orientamento sessuale*

### **A. Sviluppi giuridici**

#### **(a) Legislazione comunitaria 2003**

*Direttiva sulla libera circolazione*

La Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>1</sup>,

*Direttiva quadro per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*<sup>2</sup> (termine per il recepimento scaduto il 2 dicembre 2003).

#### **(b) Giurisprudenza**

**- Corte europea dei diritti dell'uomo (Strasburgo)**

*Austria*<sup>3</sup> Il sig. Karner, nato nel 1955, viveva a Vienna. Egli conviveva con il W., con il quale aveva una relazione omosessuale. Nel 1994, il sig. W. è deceduto dopo aver nominato il sig. Karner suo erede. Nel 1995, il proprietario dell'appartamento in cui vivevano in affitto ha intentato una causa giudiziaria contro il richiedente al momento dello scadere dell'affitto. La Corte suprema ha accolto l'appello dell'affittuario. Il sig. Karner ha lamentato di essere vittima di discriminazione fondata sulla sua tendenza sessuale e che per tale motivo la Corte suprema gli avesse negato lo status di

---

<sup>1</sup> COM (2003) 199.

<sup>2</sup> GU L 303/16 del 2.12.2000.

<sup>3</sup> Karner contro Austria, 40016/98 del 24 luglio 2003.

compagno di vita del defunto sig. W., impedendogli così di succedergli nella locazione. Egli ha invocato l'articolo 14 e l'articolo 8 della Convenzione.

Il governo ha ammesso che per quanto concerne la successione nella locazione il richiedente aveva ricevuto un trattamento differente sulla base delle sue tendenze sessuale. Esso ha affermato che tale differenza di trattamento avesse una giustificazione oggettiva e ragionevole, in quanto lo scopo della disposizione pertinente della Legge sulla locazione era la tutela della famiglia tradizionale. La legge è applicabile alle sole coppie non coniugate di sesso differente.

La Corte ha ritenuto che la sentenza della Corte suprema austriaca fosse basata su una discriminazione fondata sulle tendenze sessuali e che fosse pertanto contraria agli articoli 14 (principio di non discriminazione) e 8 (rispetto della casa).

“... (40) La Corte ammette che la tutela della famiglia nel suo senso tradizionale sia, in via principale, una motivazione importante e legittima che può giustificare una differenza di trattamento. Tuttavia resta da accertare se il principio di proporzionalità è stato rispettato...”

“... (41) Il principio di proporzionalità non richiede solamente che la misura prescelta sia adatta, in linea di principio, alla realizzazione dello scopo perseguito. Deve essere altresì dimostrato che per il perseguimento di tale scopo fosse necessario escludere i conviventi aventi una relazione omosessuale dal campo di applicazione della Legge sulla locazione. La Corte non ritiene che il governo abbia presentato alcuna motivazione che possa condurre a tale conclusione...”

“... (42) La Corte ritiene che il governo non abbia presentato motivazioni convincenti e valide a giustificazione dell'interpretazione ristretta della Legge sulla locazione, nel senso che essa non consente al partner sopravvissuto di una coppia dello stesso sesso di avvalersi di tale disposizione...”

Si tratta di una sentenza importante che rappresenta la prima vittoria ai sensi dei trattati internazionali sui diritti umani per partner dello stesso sesso. Ogni qualvolta i governi accordino diritti o benefici a conviventi dei due sessi devono garantire gli stessi diritti o benefici a conviventi dello stesso sesso.<sup>1</sup>

## **B. Panoramica della situazione attuale**

Milioni di persone in Europa sono ancora oggetto di discriminazione a causa delle loro tendenze sessuali o del loro genere. Benché il Parlamento europeo abbia recentemente invitato tutti gli Stati membri a consentire i matrimoni aperti e riconoscere le coppie gay e lesbiche, non vi è stato un coerente riconoscimento delle relazioni tra persone dello stesso sesso nei recenti sviluppi normativi in materia di asilo e immigrazione o dei diritti alla libera circolazione.

Sulla base della direttiva quadro 2000/78,<sup>2</sup> l'Italia ha emesso un decreto con cui recepisce completamente la direttiva nella legislazione nazionale, al fine di fornire protezione contro la discriminazione sul posto di lavoro, inserendo, tuttavia, disposizioni che potrebbero consentire alla polizia, alle forze armate, agli agenti di custodia e ai servizi di soccorso di operare una discriminazione contro lesbiche, gay e bisessuali. Il Regno Unito ha introdotto una legislazione che

---

<sup>1</sup> Cfr. la Regione europea dell'International Lesbian and Gay Association (ILGA) Europe, “Relazione d'attività 2002/2003”, pag. 10.

<sup>2</sup> La direttiva quadro è stata recepita solo da tre Stati membri, GU L 303/16 del 2.12.2000



prevede deroghe per le organizzazioni religiose che potrebbero consentire loro di operare una discriminazione fondata sulle tendenze sessuali, in violazione della direttiva.<sup>1</sup>

Prima o poi l'UE dovrà adottare le azioni necessarie per consentire alle coppie dello stesso sesso di circolare liberamente nell'UE, senza perdere i diritti loro riconosciuti nel paese di provenienza.

Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi attivamente con campagne di sensibilizzazione e promuovere un approccio d'integrazione delle questioni di genere nelle politiche di lotta alla discriminazione fondata sulle tendenze sessuali e sull'identità di genere nelle politiche, nei programmi e nelle iniziative comunitari pertinenti.

*Discriminazione di Rom e zingari*

### **Panoramica della situazione attuale**

I Rom e gli zingari sono da tempo uno dei gruppi più deboli della società e quelli più colpiti e nei periodi di transizione economica. Inoltre, essi sono ora vittime del nazionalismo e del razzismo in tutta Europa; qualunque politica volta a migliorarne le condizioni di vita è, al contempo, una politica tesa al superamento attivo del nazionalismo e del razzismo in Europa. Il consolidamento della democrazia nell'Europa orientale e centrale e il suo mantenimento in tutto il continente impongono che i problemi affrontati quotidianamente dai Rom e dagli zingari siano anche problemi dei governi e delle istituzioni comunitarie.

A questo proposito la Commissione europea dovrebbe seguire da vicino l'attuazione della direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, che rappresenta un utile strumento per la protezione delle minoranze razziali ed etniche in numerosi campi.

I Rom e gli zingari sono una delle principali vittime della guerra nell'ex Jugoslavia e i rifugiati a seguito di questa crisi peggiorano notevolmente la situazione sociale di queste etnie. Inoltre, molti rifugiati provenienti da questa regione vorranno fare ritorno alle proprie case, il che comporterà ulteriori difficoltà. Oltre a ciò, i Rom e gli zingari dell'Europa orientale e centrale in generale, il cui status di rifugiato è stato confermato nell'Europa occidentale, vivranno questa situazione di difficoltà economica e sociale finché non se ne potrà garantire il rimpatrio sicuro.

#### a) Status civico

I Rom e gli zingari appartengono a uno dei più antichi gruppi etnici europei. Essi vivono praticamente in tutti gli Stati europei da secoli e hanno una caratteristica del tutto particolare in quanto prescindono dalle frontiere nazionali. Ciò fa della libera circolazione in seno all'Unione europea un elemento fondamentale del loro stile di vita.

I Rom e gli zingari rischiano gravemente di essere vittime, invece che beneficiari, delle riforme e, in particolare, di perdere i loro diritti civili. I loro diritti civili vengono negati non solo negli Stati recentemente istituiti nella regione, ma anche in altri paesi. In molti Stati, la rigida identificazione

---

<sup>1</sup> Cfr. Relazione d'attività dell'ILGA Europe 2002/2003, pag. 3.

della cittadinanza con la nazionalità porta a considerare molti Rom e zingari apolidi. Si tratta di una questione europea che deve essere affrontata e risolta a livello delle istituzioni comunitarie. Pertanto, l'Unione europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE devono vegliare sulla posizione giuridica dei Rom e degli zingari e, ove necessario, adoperarsi per migliorarne lo status civico nelle varie aree di responsabilità. Solo allora, l'esclusione sistematica dei Rom e degli zingari verrà superata definitivamente e si otterrà la loro integrazione sociale in seno agli Stati membri.

È necessario prestare particolare attenzione a quella che viene spesso vista come un'amministrazione selettiva e discriminatoria della giustizia in casi di atti di violenza di matrice etnica perpetrati contro i Rom e gli zingari.

#### b) Alloggio

La carenza di alloggi e le condizioni di povertà delle aree urbane fanno sì che le condizioni di vita dei Rom e degli zingari si degradino continuamente. L'alto numero di rifugiati nei paesi europei ha ulteriormente aggravato tali carenze. Vi è pertanto la necessità di promuovere attivamente la costruzione di alloggi e di rendere disponibili campi di sosta, che sono fondamentali per la vita nomade dei Rom e degli zingari e necessitano di essere dotati dei servizi forniti dalle infrastrutture comunali.

#### c) Istruzione

L'integrazione dei Rom e degli zingari non può essere completa senza fornire un'istruzione adeguata dei figli e una formazione lavorativa dei giovani. Lo scopo di tale integrazione non deve essere, tuttavia, l'assimilazione o l'alienazione dalla loro cultura. Si dovrebbe dare priorità ad un insegnamento e una formazione che tengano conto del diverso stile di vita dei Rom e degli zingari, nonché della loro lingua. La lingua, la cultura e le caratteristiche sociali dei Rom e degli zingari devono essere parte integrante degli sforzi profusi dai governi nazionali e dalle istituzioni comunitarie nella promozione della diversità culturale a tutti i livelli di istruzione. La promozione di meccanismi appropriati nell'istruzione secondaria e la loro messa in rete potrebbero costituire un passo importante.

#### d) Informazione

Informazione e ricerca rappresentano oggi una condizione indispensabile ad ogni forma di interazione sociale o culturale. Vi è la necessità, a livello comunitario, di disporre di mezzi di informazione speciali destinati ai Rom e agli zingari che tengano conto delle loro necessità specifiche.

#### e) Servizi sociali

La disoccupazione ha colpito in maniera particolarmente dura i Rom e gli zingari di tutta Europa. I mutamenti sociali stanno facendo venir meno le loro possibilità di lavoro tradizionali e la loro integrazione in nuovi settori occupazionali è a mala pena iniziata. Le conseguenze sociali di tale processo vanno oltre ciò che la maggior parte delle famiglie può affrontare, a meno che non riceva assistenza da parte dello Stato. Si deve pertanto prestare particolare attenzione all'elaborazione di disposizioni sociali di base per i Rom e gli zingari che siano adeguate alla loro situazione. Si dovrebbe prestare particolare attenzione anche all'elaborazione di accordi flessibili che consentano

ai Rom e agli zingari di spostarsi da uno Stato all'altro.

Le disposizioni in materia di servizi di assistenza sanitaria richiedono anch'esse particolare attenzione, inclusa l'eventuale predisposizione di strutture mobili affinché questi servizi possano essere erogati nel modo appropriato .

Oltre a stimolare l'occupazione dei Rom e degli zingari, si dovrebbe prendere in considerazione il rafforzamento delle opportunità di creazione d'impresa, inclusi i meccanismi di finanziamento destinati alle piccole imprese.

### **Una missione particolare per la politica europea**

Le istituzioni comunitarie si trovano nella posizione di dare un contributo fondamentale al miglioramento della situazione dei Rom e degli zingari. L'Unione europea ha una responsabilità speciale al riguardo. Si dovrebbe considerare al più presto la possibilità di far ricorso al patto di stabilità e ai meccanismi del programma Phare, con la possibilità di avviare programmi pluriennali a favore dei Rom e degli zingari. Inoltre, si dovrebbero prevedere linee specifiche nel bilancio delle Comunità europee rivolte al sostegno di programmi a favore di questa importante minoranza. Si dovrebbe prendere in considerazione l'utilizzo di programmi congiunti promossi dall'Unione europea, dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE.

La Commissione europea e gli Stati membri dell'Unione devono fare della comunità Rom/zingara e delle sue particolari necessità l'oggetto di una politica comunitaria. L'Unione può migliorarne in modo permanente lo status giuridico, mediante il pieno utilizzo del concetto di cittadinanza dell'Unione.

Gli accordi di associazione e i negoziati di adesione con l'Europa centrale e orientale, nonché gli accordi di cooperazione con i paesi di tali aree, dovrebbero essere utilizzati per migliorare la situazione dei Rom e degli zingari. Si dovrebbe poter integrare le loro particolari esigenze in tutti i programmi comunitari pertinenti.

È essenziale garantire la rappresentanza politica dei Rom e degli zingari a livello comunitario ed è necessario fornire assistenza per la messa in rete delle loro organizzazioni. Vi è la necessità urgente di istituire una Conferenza permanente dei Rom, affinché questa istituzione possa essere l'istanza delle questioni dei Rom e degli zingari presso le istituzioni comunitarie. Si dovrebbe considerare la possibilità di istituire un meccanismo di mediazione, secondo modalità da stabilire a livello comunitario, al fine di trattare i problemi dei Rom e degli zingari.

In sintesi, la richiesta riguarda misure che affrontino fundamentalmente i problemi politici, sociali ed economici dei Rom e degli zingari. Nello specifico, si invita la Commissione europea ad approntare gli studi necessari ed a redigere in tempi brevi una comunicazione al Consiglio e al Parlamento relativa alla politica sui Rom e gli zingari.

La lingua, la cultura e le caratteristiche sociali dei Rom e degli zingari devono diventare parte integrante degli sforzi dei governi nazionali e delle istituzioni comunitarie nella promozione della diversità culturale a tutti i livelli di istruzione.

*La discriminazione sulla base della disabilità*

## **A. Sviluppi giuridici**

Malgrado la problematica sia coperta dagli strumenti in materia di diritti dell'uomo, in realtà le commissioni che sorvegliano le attività degli Stati membri per quanto concerne gli strumenti ONU in materia di diritti dell'uomo non controllano la situazione delle persone disabili e delle violazioni dei diritti dell'uomo cui esse si confrontano. Fatta eccezione per la commissione per i diritti del bambino, nessuna delle altre commissioni dispone di orientamenti su come seguire la situazione delle persone disabili.

Anche se sono state pronunciate alcune importanti sentenze su casi riguardanti persone disabili in base alla convenzione europea per i diritti dell'uomo, che hanno portato ad un certo livello di protezione per tutte le persone disabili nei paesi interessati, tutti gli Stati europei continuano a violare sistematicamente i diritti delle persone disabili attraverso forme di discriminazione sia individuali che istituzionali, una valutazione pregiudiziale della loro qualità della vita e trattamenti degradanti e disumani. Le sole forme di protezione specifica previste per le persone disabili nel diritto UE, attraverso l'articolo 13 del trattato che istituisce l'Unione europea, sono quelle della direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Vi sono alcuni esempi, molto limitati, di iniziative dell'UE vincolanti in altri settori, ad esempio nel campo dei trasporti ove si prevede l'esigenza di rendere accessibili i trasporti alle persone disabili. Tuttavia queste iniziative non hanno effetti diretti e non affrontano a sufficienza la realtà delle persone disabili in Europa per quanto riguarda i diritti fondamentali e la protezione.

### **Prove di violazioni delle libertà fondamentali**

Vi è stato uno scarso coordinamento delle prove di violazioni per quanto riguarda tutti i settori coperti dagli strumenti ONU in materia di diritti dell'uomo. Dal 2000, l'organizzazione *Disability Awareness in Action* (DAA) raccoglie prove di violazioni nei confronti di persone disabili in tutto il mondo. Ad oggi la banca dati di DAA contiene 2077 voci riguardanti violazioni che colpiscono 2,5 milioni di persone disabili - una chiara dimostrazione della sistematica violazione della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e di tutti gli strumenti ONU successivi in materia di diritti dell'uomo.

I casi registrati costituiscono solo un piccolo esempio di quella che è la situazione in realtà. Vi sono molti ostacoli per la raccolta delle prove:

- le persone disabili spesso non riferiscono le violazioni dei propri diritti perché temono le conseguenze, o sono talmente abituati a tali violazioni che non le identificano come tali;
- molte persone disabili non hanno accesso alla giustizia;
- molti paesi non riconoscono che determinate forme di trattamento delle persone disabili costituiscono una violazione dei loro diritti, talvolta perché non considerano le persone disabili come pienamente umane, o perché tale trattamento è una prassi talmente comune da non essere mai stata riconosciuto come una violazione;
- è difficile ottenere informazioni da paesi in cui la situazione dei diritti dell'uomo è generalmente negativa.

Tutte le statistiche sotto indicate riflettono violazioni nei confronti di persone disabili raccolte in Europa; torniamo a sottolineare che si tratta solo di un'indicazione approssimativa della realtà.

Nel 10% dei casi è violato il diritto alla vita. Le persone disabili muoiono:

- per assenza di cure o a causa di deliberati maltrattamenti da parte di chi fornisce assistenza;
- a causa della superstizione: una donna affetta da epilessia è stata malmenata sino alla morte durante una pratica di esorcismo;
- a seguito dei cosiddetti "omicidi per pietà" commessi dalle famiglie delle persone disabili; lo stigma sociale ha anche portato al suicidio molte persone disabili, o indotto i genitori ad uccidere i propri figli;
- a causa di negligenza medica o di giudizi negativi sulla qualità della vita, che hanno portato alla morte di molte persone disabili senza che esse venissero curate;
- a seguito di sentenze che appoggiano la morte di persone disabili attraverso leggi sull'eutanasia o regolamenti e giudizi sulla qualità della vita che portano alla sospensione dei trattamenti.

Nel 34% dei casi si verificano trattamenti degradanti e disumani. Qui di seguito sono elencate solo alcune delle cose che si sono verificate in Europa:

- bambini lasciati seduti per terra, legati al letto in modo che non possano scappare;
- violenze sessuali da parte del personale di istituti, di insegnanti e membri della famiglia;
- punizioni per l'incontinenza o il vomito;
- sputi, grida e ridicolizzazione nei confronti di persone disabili per la strada;
- alimentazione forzata o imbavagliamento di persone disabili con ovatta o altri oggetti;
- bagni bollenti o gelati;
- isolamento in capanni da giardino, in bare o in gabbie;
- persone disabili lasciate in stato di denutrizione;
- persone disabili malmenate, frustate e gettate al suolo.

Nel 18% dei casi le persone disabili sono private di un livello di vita adeguato.

Nel 9% dei casi le persone disabili sono private della libertà di circolazione, nelle proprie case o paesi o tra Stati. In Europa, questa negazione della libertà di circolazione è istituzionalizzata dall'inaccessibilità dei trasporti, degli alloggi e dalla incapacità di trasferire a livello transfrontaliero i benefici e servizi di disabilità. I cittadini europei disabili non sono protetti dalle leggi europee a questo proposito.

Il 7% dei casi riguarda minori e adulti privati di istruzione perché isolati in scuole speciali che offrono un ambiente sicuro senza fornire insegnamento, o seguono scuole ordinarie nelle quali non dispongono di sostegno adeguato o perché le scuole e università sono loro inaccessibili.

Oltre a queste violazioni documentate nei confronti di individui, vi sono violazioni di diritti nell'ambito di alcune leggi di diritto civile e di servizi di alcuni Stati membri europei - leggi che negano l'accesso alla giustizia a persone che non possono comunicare verbalmente o ricorre a metodi di comunicazione alternativi, leggi che consentono l'incarcerazione in istituzioni di persone disabili, spesso contro la volontà degli interessati e senza limiti di tempo, e servizi che negano alle persone la libertà di scelta e di controllo sulle proprie vite, e che rafforzano la discriminazione e l'isolamento di cui essi sono vittime.

Considerazioni che rappresentano una minaccia ai diritti fondamentali delle persone disabili:

- la **relazione di Amnesty International** sulla scarsa attenzione prestata dal governo della **Repubblica d'Irlanda** (Irlanda) ad una serie di relazioni nazionali ed internazionali che dimostrano come l'Irlanda non rispetti pienamente i diritti umani delle persone affette da malattie mentali;
- il reclamo collettivo presentato da *Autisme-Europe* contro la Francia, n. 13/2002; questo reclamo, presentato il 27 luglio 2002, fa riferimento agli articoli 15 (diritti delle persone affette da disabilità), 17 (diritti dei bambini e dei giovani alla protezione sociale, giuridica ed economica) ed E (non discriminazione) della carta sociale europea rivista. Nel reclamo si afferma che l'insufficienza di disposizioni per l'istruzione delle persone affette da autismo costituisce una violazione degli articoli sopra menzionati;
- nel settore della bioetica, va aumentando il rischio di eugenetica e di diagnosi prenatali discriminatorie (discriminazione su base genetica, predisposizioni genetiche, banche dati di DNA, implicazioni a livello assicurativo e occupazionale). L'articolo 6 della dichiarazione sul genoma umano e i diritti dell'uomo dell'UNESCO, del 1997, recita: *"Nessuno deve essere oggetto di discriminazione basate sulle proprie caratteristiche genetiche, che abbiano per oggetto o per effetto quello di ledere i diritti individuali, le libertà fondamentali ed il riconoscimento della propria dignità."* Le organizzazioni di disabili chiedono che siano introdotte maggiori salvaguardie regolamentari per quanto concerne le pratiche bioetiche e la rappresentazione di organizzazioni di disabili presso gli organismi e comitati etici esistenti a livello sia nazionale che UE.

*Proposte di iniziative volte a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*

La clausola di non discriminazione di cui all'articolo 13 del trattato CE ha avuto un importante impatto sugli approcci politici degli Stati membri UE per quanto riguarda la discriminazione di cui le persone disabili sono vittime, soprattutto nel campo dell'occupazione. Sono tuttavia necessarie maggiori misure.

La relazione annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea e nei suoi Stati membri nel 2002<sup>1</sup> dichiara espressamente che nell'ambito della lotta contro le discriminazioni di cui sono vittime i disabili le esigenze di pari trattamento devono essere estese oltre i settori attualmente coperti dalla direttiva quadro (direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

Secondo tale relazione, è auspicabile che le discussioni relative all'attuazione della direttiva 2000/78/CE per quanto concerne le persone disabili esaminino la necessità di affrontare le tematiche del pari trattamento nei settori del trasporto pubblico, dello sport e dell'accessibilità degli edifici pubblici, andando oltre la portata della direttiva che si limita all'occupazione. È vero che l'attuazione del pari trattamento nell'ambito del lavoro e dell'occupazione non può essere separata dalle altre sfere connesse alla reale possibilità di integrazione professionale. È quindi imperativo che esista una direttiva verticale di vasta portata, che copra tutti i settori di discriminazione nei confronti delle disabilità e includa l'obbligo di attuazione per tutti i datori di lavoro e fornitori di servizi in tutti gli Stati membri.

Una direttiva specifica sulle disabilità porterebbe ad un cambiamento radicale della vita per le

---

<sup>1</sup> T3-0376/2003.

persone disabili e le discriminazioni che affrontano.

Nel contempo, gli Stati membri dell'UE devono essere incoraggiati ad affermare il proprio impegno nei confronti dei diritti fondamentali delle persone disabili:

- creando legislazione nazionale efficace e ad alto profilo, meccanismi di applicazione e impegnando risorse;
- includendo la situazione relativa alle persone disabili nelle loro relazioni alle varie commissioni ONU per i diritti dell'uomo, sorvegliando la situazione delle persone disabili elaborando i dati rilevanti;
- rafforzando il ruolo delle organizzazioni rappresentative delle persone disabili, per assicurare che la voce delle stesse persone disabili sia ascoltata e riflessa nelle politiche, nei programmi e nelle leggi che colpiscono direttamente le persone disabili e le loro famiglie.

Parallelamente all'avvio di un processo verso una legislazione di più ampio respiro contro la discriminazione sulla base della disabilità, l'Unione europea dovrebbe aderire alla carta sociale europea rivista. Sino ad ora solo Finlandia, Francia, Italia e Svezia, tra gli Stati membri dell'UE, hanno ratificato tale carta.

Tutte le disposizioni della carta sono applicabili alle persone disabili. L'articolo E della carta (rivista) contiene una clausola di non discriminazione: *"Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione"*. Ciò vieta la discriminazione, tra l'altro, sulla base della disabilità e prevede che le persone disabili abbiano pari accesso ai diritti garantiti dalla Carta. Inoltre la Carta (sia il testo del 1961 che la versione rivista) garantisce all'articolo 15 specifici diritti connessi alle persone disabili. L'articolo 15 si applica a tutti i tipi di disabilità, fisica, mentale e intellettuale. Il suo obiettivo globale è assicurare l'effettivo esercizio dei diritti all'indipendenza e all'integrazione sociale<sup>1</sup>.

Inoltre, il nuovo progetto di Costituzione proposto deve riconoscere le persone disabili quali una sostanziale minoranza, che ha pieno titolo ai diritti di pari cittadinanza e partecipazione in virtù dell'articolo 13 del trattato CE. Il progetto di Costituzione integra inoltre nella convenzione europea sui diritti dell'uomo i diritti economici e sociali ed estenderà il diritto alla giustizia dei cittadini

---

<sup>1</sup> Articolo 15 della Carta sociale europea rivista - Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità

*Per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare:*

- 1. ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private;*
- 2. a favorire il loro accesso al lavoro con ogni misura suscettibile d'incentivare i datori di lavoro ad assumere ed a mantenere in attività persone inabili o minorate in un normale ambiente di lavoro e ad adattare le condizioni di lavoro ai loro bisogni o, se ciò fosse impossibile per via del loro handicap, mediante la sistemazione o la creazione di posti di lavoro protetti in funzione del grado di incapacità. Tali misure potranno giustificare se del caso, il ricorso a servizi specializzati di collocamento e di accompagnamento;*
- 3. a favorire la loro completa integrazione e partecipazione alla vita sociale mediante misure, compresi i presidi tecnici, volte a sormontare gli ostacoli alla comunicazione ed alla mobilità ed a consentire loro di avere accesso ai trasporti, all'abitazione, alle attività culturali e del tempo libero.*

europei disabili. Tuttavia, se i progressi saranno ostacolati da disaccordi sulla necessità di decidere a maggioranza qualificata su tali tematiche, sarà difficile trattare questioni relative ai diritti dell'uomo.

Inoltre, l'UE e i suoi Stati membri devono operare, separatamente e in associazione, per promuovere la convenzione delle Nazioni Unite per la protezione e la promozione dei diritti e della dignità delle persone disabili, il cui progetto di testo comincerà ad essere elaborato nel gennaio 2004.

Non è più accettabile che oltre il 12-15% dei cittadini europei debbano vivere in circostanze in cui vedono negati i propri diritti e libertà fondamentali. È una vergogna che siano così spesso ignorati ed esclusi dagli ordini del giorno in materia di diritti dell'uomo. Oltre a lottare per i nostri diritti, dobbiamo fare sì che i nostri diritti siano integrati in tutte le iniziative in materia di diritti, e vedere pienamente riconosciuta la nostra umanità e l'accesso alla giustizia e alla libertà.

## **CAPO IV: SOLIDARIETÀ**

*Articolo 34:*

*Sicurezza sociale e assistenza sociale*

- 1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.*
- 2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.*
- 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.*

### **A. Panoramica della situazione attuale**

I diritti sociali costituiscono una delle basi che stanno alle fondamenta stesse dell'Europa. Essi rappresentano un punto saldo dei valori europei. I progressi fondamentali realizzati in quest'ambito negli ultimi decenni non devono far dimenticare che i diritti sociali di cui all'articolo 34 sono ancora lungi dall'essere pienamente garantiti. Vi sono ancora progressi da fare, segnatamente in materia di accesso al diritto alla protezione sociale, alla salute, all'occupazione, all'alloggio e all'istruzione. Infatti, l'esclusione sociale è un problema importante che riguarda gran parte della popolazione europea e la cui lotta richiede una mobilitazione da parte delle società europee.

Negli Stati membri dell'Unione europea, i diritti economici e sociali sono spesso il risultato di una serie di misure ottenute dopo un percorso specifico in ciascun paese. Malgrado le notevoli differenze riscontrate tra i vari paesi, si distinguono spesso tre categorie di misure adottate nell'ambito della politica sociale degli Stati membri dell'Unione. La prima categoria concerne il programma di sicurezza sociale e le misure fiscali che consentono di garantire la sicurezza e la



ridistribuzione dei redditi. È uno strumento determinante della lotta per l'eradicazione della povertà. Si tratta spesso di prestazioni sociali concesse alle persone bisognose. Citiamo ad esempio gli assegni familiari e le indennità di disoccupazione, gli assegni per l'alloggio, i redditi minimi garantiti e le pensioni. Il programmi di assistenza sono parzialmente finanziati dallo Stato o dai datori di lavoro e grazie ai contributi versati dai lavoratori. Una seconda categoria di misure concerne i settori dell'istruzione, della sanità e dell'alloggio. Anche in questo caso, le autorità pubbliche finanziano ancora in gran parte i servizi summenzionati, consentendone così l'accesso, in linea di principio, a tutte le categorie sociali, benché vi siano differenze notevoli a seconda della categoria, in particolare per quanto concerne l'accesso alla sanità e all'istruzione. La terza categoria fa riferimento ai diritti sociali in materia di occupazione e consente di garantire talune condizioni di lavoro, retributive e di accesso al lavoro. In quest'ambito vi sono inoltre enormi disparità, che arrivano fino alla negazione totale di tale diritto nel caso dei lavoratori clandestini.

Ciascuno Stato membro dell'Unione garantisce, in questi ambiti, il rispetto della relativa legislazione e l'accesso a questi diritti ai cittadini dell'Unione. I diritti sociali sono inoltre garantiti dalle dichiarazioni e dagli impegni assunti dalle organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite o l'Unione europea volti a difenderne l'applicazione. Dette organizzazioni lavorano all'istituzione di norme internazionali concernenti i diritti sociali, il cui obiettivo principale è migliorare la coesione sociale.

#### I dati relativi all'esclusione

I dati relativi alla povertà e all'esclusione sociale mettono in evidenza il fatto che talune persone non possono godere dei loro diritti sociali. I dati più recenti relativi agli Stati membri dell'Unione europea indicano che nel 1997, il 18% della popolazione dell'Unione viveva in famiglie povere e che una percentuale quasi eguale (17%) subiva un netto svantaggio in termini finanziari, per la soddisfazione dei bisogni elementari e delle condizioni di alloggio<sup>1</sup>. Questi dati indicano che nell'Unione europea, il 18% della popolazione, ossia circa 65 milioni di persone<sup>2</sup> vivono in famiglie a basso reddito.<sup>3</sup>

Un'analisi dell'OCSE<sup>4</sup> sulla dinamica della povertà in quattro paesi dell'OCSE, tra cui la Germania e il Regno Unito, ha concluso che “la povertà riguarda tra il 20 e poco meno del 40% della popolazione su un periodo di 6 anni, proporzione questa molto più elevata di ciò che viene indicato dai tassi di povertà statici. Tuttavia, la maggior parte degli individui che compongono questo gruppo conosce periodi di povertà brevi. Con l'allungarsi di tali periodi, diminuisce la probabilità di uscirne, al punto che una piccola parte della popolazione rimane in situazione di povertà per lunghi periodi e non ha apparentemente alcuna possibilità di uscirne.” Si constata inoltre che le persone che vivono in condizioni di povertà per sei anni o più rappresentano dal 2 al 6% della popolazione.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione europea (2001 b), Progetto di relazione congiunto sull'inclusione sociale, Bruxelles: Consiglio dell'Unione europea, pag. 16.

<sup>2</sup> Il dato relativo ai 65 milioni è un'estrapolazione e un'indicazione approssimativa della percentuale di popolazione a basso reddito dell'UE a 15, fondata sulla popolazione a basso reddito pari al 18% nell'UE a 13 (370 milioni x 0,18 = 66,6 milioni).

<sup>3</sup> COM (2000) 79.

<sup>4</sup> Dinamica della povertà nei quattro paesi dell'OCSE, OCSE, Parigi (1998), Rif. ECO/CPE/WP1(98)13

<sup>5</sup> COM (2000) 79, pag. 18.

Una ricerca recentemente condotta in Francia e Germania <sup>1</sup>che ha analizzato la dipendenza a lungo termine dall'assistenza sociale in quanto misura indiretta della durata della povertà ha confermato l'esistenza della povertà a lungo termine. Benché da un quarto a un terzo dei beneficiari sia generalmente in grado di uscire dal programma di assistenza sociale dopo soli 12 mesi, circa un beneficiario su cinque in Francia e il 6% in Germania continua a dipendere da esso dopo 5 anni.<sup>2</sup>

Per l'UE, considerata nel suo insieme, il rischio di povertà che grava sugli anziani era solo leggermente superiore a quello registrato per i minori di 65 anni, il che è dovuto principalmente al fatto che le donne hanno un reddito inferiore. Tra gli uomini, il rischio di povertà non è maggiore per gli ultrasessantacinquenni che per i minori di 65 anni. Tuttavia, i dati del 1998 mostrano un rischio di povertà per circa il 17% degli ultrasessantacinquenni (se si prende in considerazione una soglia minima pari al 60% del reddito medio) e di circa la metà di tale percentuale se si fa riferimento a una soglia del 50% del reddito medio<sup>3</sup>. Gli anziani sono dunque esposti allo stesso livello di rischio di impoverimento della popolazione nel suo insieme.<sup>4</sup>

Nell'UE a 15, il tasso d'occupazione dei cittadini dei paesi terzi, pari al 52,7%, è notevolmente inferiore a quello dei cittadini dell'UE, che raggiunge il 64,4%. Tale differenza risulta particolarmente marcata in relazione alle donne. Al contempo, gli immigrati sono rappresentati in modo massiccio nei settori a rischio di impiego, nel sommerso di qualità mediocre, nonché nei segmenti della popolazione particolarmente esposti a rischi sanitari e all'esclusione sociale. Inoltre, gli immigrati dal livello di istruzione elevato e altamente qualificati spesso non riescono a trovare un'occupazione adatta alle loro qualifiche e sono costretti ad accettare un lavoro meno qualificato e meno remunerativo.<sup>5</sup>

Tutti gli studi effettuati rilevano inoltre differenze tra paesi, nonché tra i vari diritti sociali. Le misure a favore dell'alloggio e del diritto al lavoro – quali la formazione, il miglioramento delle competenze e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita - sono molto meno sviluppate tra i diritti sociali di quelle concernenti, ad esempio, l'accesso al reddito minimo garantito o alle cure mediche di base.

I dati relativi all'accesso a tale diritto potrebbero giustificare un'intensificazione della campagna a favore dei diritti sociali in Europa e la crescita della volontà politica e della capacità di mobilitare risorse per risolvere i problemi sociali mediante un approccio basato sui diritti.

### Informazioni sui diritti sociali

I cittadini non sempre conoscono i loro diritti. L'informazione e l'istruzione devono essere il punto di partenza di qualunque misura di sostegno e di concessione delle prestazioni. È pertanto molto

---

<sup>1</sup> Fonte: Francia: CNAF (Caisse nationale des allocations familiales), Parigi, 1999; Germania: "Long-term reciprocity of social assistance in Germany: the eighties versus the nineties", nell'opera di H-J Andres, "Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective", Ashgate, 1998.

<sup>2</sup> COM (2000) 79.

<sup>3</sup> 65 anni può essere considerata l'età pensionabile nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, in taluni paesi, l'età normale di pensionamento è inferiore per le donne, se non addirittura per entrambi i sessi (Francia: 60 anni). Inoltre, la prassi mostra che la maggior parte dei lavoratori si ritira dal mercato del lavoro prima di aver compiuto 65 anni. Se si prendesse l'età di 60 anni come soglia di riferimento, si osserverebbero rischi di impoverimento inferiori e tenori di vita più elevati presso gli anziani.

<sup>4</sup> COM (2002) 737, pag. 29.

<sup>5</sup> COM (2003) 336, pag. 20.

importante che le informazioni sui diritti sociali siano facilmente accessibili dagli utenti o dai potenziali utenti e che l'opinione di questi ultimi venga presa in considerazione. Vari dati mostrano che molti sono male informati in merito ai loro diritti e che questa carenza di informazioni può comportare la perdita di prestazioni o ritardi nell'erogazione della prestazione. Sono stati rilevati tre problemi principali di comunicazione o di informazione:

- la mancanza di diffusione di informazioni di buona qualità;
- l'inadeguatezza, sia dal punto di vista formale, che dal punto di vista materiale, delle informazioni fornite;
- l'utilizzo insufficiente dei "nuovi" mezzi di informazione e l'insufficiente presa in considerazione del punto di vista degli utenti o dei potenziali utenti.

È necessario, al riguardo, elaborare una strategia di comunicazione pluridimensionale, i cui elementi derivano tutti dal riconoscimento dell'importanza fondamentale della diffusione delle informazioni nella concezione e nella realizzazione di un insieme efficace di servizi pubblici.

### Gruppi vulnerabili

Gli studi basati sui vari ambiti dei diritti sociali riconoscono tutti l'esistenza di gruppi vulnerabili. Benché l'identità di tali gruppi vari leggermente da uno Stato membro all'altro, alcuni di essi sono presenti più o meno ovunque: rifugiati, anziani, minoranze etniche, disabili fisici o mentali, pazienti dimessi da un istituto psichiatrico o dalla prigione, malati o persone con problemi di salute, senzatetto e persone che vivono in alloggi di fortuna, richiedenti asilo, donne con famiglia a carico o altre responsabilità in materia di assistenza, disoccupati di lungo periodo, lavoratori anziani, donne dalla condizione economica modesta, giovani e bambini. Molte delle persone che appartengono a questi gruppi non sono vulnerabili di per sé: la loro vulnerabilità ha avuto origine o è stata rafforzata dalle disposizioni sociali, nonché dalle pratiche e dai valori adottati dalla società nel suo insieme.

L'identità dei gruppi più vulnerabili varia da un paese all'altro, ma le minoranze autoctone (in particolare i Rom, gli zingari e i nomadi) ne fanno più o meno sempre parte dappertutto e sono vittime di un trattamento discriminatorio.

In numerosi paesi ci si serve della legislazione sull'immigrazione e della legislazione sociale per escludere i migranti e i richiedenti asilo dall'accesso a prestazioni o a servizi sociali o per giustificare l'applicazione di un trattamento diverso. Ne risulta in generale un sistema di diritti a due livelli, con prestazioni ridotte per questi due gruppi che possono ritrovarsi così privati, del tutto o in parte, di un accesso al sostegno alla ricerca di impiego, alla formazione e all'istruzione. In tal caso, queste persone e la loro famiglia si ritrovano in situazione di bisogno senza avere la possibilità di svolgere un ruolo attivo nella loro comunità di adozione. Rammentiamo a tale proposito che la negazione a una persona che risiede sul territorio nazionale della possibilità di godere di è del tutto contraria allo spirito dei diritti umani.

La partecipazione è una delle condizioni determinanti nella lotta contro l'esclusione.

Sarebbe meglio che i singoli e le collettività fossero incoraggiati a prendere in mano il proprio destino. L'autonomia favorisce una partecipazione diretta e presuppone un rafforzamento delle capacità della persona (o della regione/ente locale/territoriale) ad agire, segnatamente per

rivendicare l'esercizio dei propri diritti sociali. L'incentivo alla partecipazione attiva e all'autonomia implica un lavoro con gruppi o regioni ritenuti svantaggiati, nonché l'elaborazione di programmi generali di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale..

Poiché l'esclusione sociale è, come noto, di natura pluridimensionale, le misure di lotta contro questo fenomeno devono essere necessariamente elaborate in un'ampia gamma di ambiti d'azione, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'istruzione e la formazione, la sanità e l'alloggio. L'esperienza degli Stati membri ha dimostrato l'importanza di un approccio integrato che arrivi ad articolare e "testare" varie politiche di lotta contro l'esclusione sociale. Essa ha mostrato altresì quanto sia importante che dei partenariati riuniscano tutti coloro che partecipano a dette politiche, al fine di garantire un tale approccio integrato. Essa ha rivelato la necessità di garantire una partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte, in particolare delle persone escluse o esposte all'esclusione sociale, nonché delle organizzazioni che operano per la promozione degli interessi di queste persone, ivi compresi i partenariati sociali e altri attori della società civile quali le organizzazioni non governative e volontarie. Gli Stati membri si adoperano secondo diverse modalità, mediante programmi nazionali, meccanismi speciali di coordinamento, leggi quadro, politiche di attivazione e promozione di percorsi individuali di inserimento.<sup>1</sup>

È opportuno menzionare al riguardo la recente modifica apportata all'approccio adottato dall'Unione europea in materia di eradicazione della povertà ed esclusione sociale. Il processo di inserimento sociale, come è opportuno rammentare, venne avviato nel dicembre 2000 in occasione del Consiglio europeo di Nizza.<sup>2</sup> Esso comprende quattro obiettivi ambiziosi. Il primo è agevolare la partecipazione di tutti al mercato del lavoro e dar loro accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi che essa presuppone. Il secondo è prevenire il rischio di esclusione sociale. Il terzo è aiutare i più vulnerabili. Al riguardo, la strategia menziona specificatamente l'obbligo di "garantire a chiunque le risorse necessarie per vivere nel rispetto della dignità umana". Infine, l'ultimo obiettivo mira alla mobilitazione de "l'insieme degli attori" interessati, ossia gli organi, i gruppi e gli individui attivamente impegnati nell'elaborazione delle politiche in materia o in un lavoro comunitario o altro volto a risolvere i vari problemi identificati.

Alla presentazione del progetto di legge finanziaria 2004, il governo francese ha ribadito la propria intenzione di limitare l'accesso all'assicurazione medica statale (AME), vincolandolo a condizioni drastiche. Tale progetto rischia di completare la rimessa in discussione dell'AME e dell'accesso alla salute. Le nuove disposizioni prevedono la soppressione del dispositivo di ammissione immediata all'AME, il requisito di una presenza ininterrotta di tre mesi prima di poter chiedere l'AME e la limitazione delle cure mediche che possono essere prese a carico in caso di urgenza.

Il progetto è in contraddizione con vari obblighi contratti dalla Francia, in particolare con la carta sociale europea rivista ratificata dalla Francia il 7 maggio 1999. La riforma rimette in questione il diritto effettivo di accesso alle cure per i più indigenti. Oggigiorno, 150 000 persone in situazione precaria beneficiano di questo aiuto. In un comunicato del 1° dicembre 2003 la FIDH esorta i parlamentari alla massima vigilanza affinché ostacolino questa riforma che attenta ai diritti fondamentali delle persone in situazione di precarietà.

---

<sup>1</sup> COM (2000) 368.

<sup>2</sup> Cfr. COM (2000) 79.

## **CAPO V: IL RAFFORZAMENTO DELLA CITTADINANZA EUROPEA**

*Articolo 39: Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni al Parlamento europeo*

*“Ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.”*

*Articolo 40: Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali*

*“Ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.”*

*Articolo 45: Libertà di circolazione e di soggiorno*

*“Ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente alla Costituzione, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.”*

### **A. Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) di Lussemburgo**

*Carlos Garcia Avello*<sup>1</sup> Il sig. Garcia Avello (cittadino spagnolo) ha contratto matrimonio in Belgio con la sig.ra Weber (cittadina belga). Essi hanno avuto due figli che hanno la doppia nazionalità spagnola e belga. Ai sensi del diritto belga, i bambini sono stati iscritti all’anagrafe belga come “*Garcia Avello*” (cognome del padre). La coppia ha chiesto la modifica del cognome dei due bambini. Ai sensi di una consuetudine ben consolidata del diritto spagnolo, il cognome dei figli di una coppia coniugata è formato dal primo cognome del padre seguito da quello della madre (*Garcia-Weber*). Le autorità belghe hanno respinto la richiesta. Lo stato belga ha trasmesso le domande alla CGCE come domanda di pronuncia pregiudiziale. Dopo aver esaminato il rifiuto opposto dalle autorità belghe e il diritto comunitario applicabile, la CGCE ha concluso che l’articolo 12 (non discriminazione fondata sulla nazionalità) e l’articolo 17 del TCE (cittadinanza) precludono alle autorità belghe la possibilità di respingere la domanda presentata dal sig. Garcia Avello. Il diniego opposto delle autorità belghe è sproporzionato in quanto la prassi (belga) controversa già ora ammette deroghe all’applicazione del regime belga in materia di trasmissione del cognome in situazioni affini a quella in cui versano i figli del richiedente nella causa principale. I figli hanno avuto pertanto il diritto, sulla base del diritto comunitario, di essere chiamati *Garcia-Weber*.

Il concetto di cittadinanza dell’Unione è ancora vago per molti dei nostri concittadini.

La cittadinanza dell’Unione è stata istituita dal Trattato di Maastricht. Essa viene definita all’articolo 17 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) secondo cui “è 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.”

Il progetto di Costituzione dell’UE non modifica la base della cittadinanza dell’Unione.

---

<sup>1</sup> C-148/02, del 2 ottobre 2003, non ancora pubblicata.

Quest'ultima conferisce a che la detiene numerosi diritti. Tra questi figura il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali ed europee. La scelta si è basata su questi due articoli poiché il diritto di voto e di eleggibilità sono i pilastri della democrazia.

Tra i diritti connessi con l'esercizio della libertà di circolazione e di stabilimento (articolo 45 supra) figurano il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ed europee.

## **B. Panoramica della situazione attuale**

### *Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee*

Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee è stabilito dall'articolo 19 del TCE e ha effetto dalla pubblicazione della direttiva 93/109/CE che ne ha definito le modalità.

La particolarità della cittadinanza è che crea un legame diretto tra i cittadini e i loro rappresentanti al Parlamento europeo.

Le elezioni al Parlamento europeo suscitano scarso interesse. Se si osserva l'evoluzione del tasso di partecipazione alle elezioni europee dal 1979 al 1999, esso è passato da una media del 65,9% del 1979 al 52,84% del 1999. Tale tendenza viene constatata in tutti gli Stati membri ad eccezione del Belgio (obbligo di presentarsi al voto), della Grecia, del Lussemburgo e, in misura minore, dell'Italia.

Il tasso di partecipazione dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui detengono la nazionalità è ancora particolarmente basso. Questo deficit democratico si spiega soprattutto mediante i seguenti elementi: cattiva informazione dei cittadini in merito alla procedura da seguire, iscrizione obbligatoria a una lista elettorale, scarso interesse per gli obiettivi europei e la possibilità, per taluni cittadini, di votare al consolato o direttamente nel loro paese d'origine.

Inoltre, i partiti politici sono ancora poco inclini ad aprire le loro liste elettorali ai cittadini non nazionali a causa delle reticenze che potrebbe suscitare l'origine stessa del candidato. Alle elezioni del 1999, solo 4 deputati europei su 626 sono stati eletti in uno Stato membro di cui non possedevano la nazionalità.

Una decina di membri eletti al Parlamento europeo è composta da cittadini dell'Unione a seguito dell'immigrazione da paesi terzi. Il Parlamento è lungi dal rispecchiare la diversità multiculturale e multietnica degli Stati membri.

La vostra relatrice accoglie con favore la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>1</sup> sulle misure che gli Stati membri devono prendere per garantire la partecipazione di tutti i cittadini dell'Unione alle elezioni del Parlamento europeo del 2004 in un'Unione allargata. Essa rammenta i requisiti della direttiva cui sono soggetti gli Stati membri che devono individuare i cittadini comunitari interessati, informarli dei loro diritti, prendere atto della loro volontà di votare, iscriverli alle liste elettorali e ricevere le dichiarazioni di candidatura, informarli del seguito riservato alla loro manifestazione di interesse e scambiare le informazioni necessarie con gli altri Stati al fine di evitare il doppio voto.

---

<sup>1</sup> COM (2003) 174.

Con il suo sostegno al programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva (2004-2008), la Commissione europea contribuisce, indubbiamente, al riavvicinamento dell'Unione ai suoi cittadini. Iniziative di questo tipo meritano il nostro sostegno.

### *Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali*

La direttiva 94/80/CE del 19 dicembre 1994 stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. In pratica, i cittadini dell'Unione manifestano poco interesse verso l'esercizio di tale diritto.

L'estensione dell'esercizio di questo diritto ai cittadini di paesi terzi è una delle nostre rivendicazioni.

### Sfide alla cittadinanza dell'Unione

La convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale <sup>1</sup> entrata in vigore il 1° maggio 1997, prevede all'articolo 6 di concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali a ogni cittadino straniero residente legalmente e abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti alle elezioni. La Convenzione è in vigore in Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e in Svezia. Essa è inoltre in vigore in Italia, ma quest'ultima ha escluso dal suo campo d'applicazione il diritto degli stranieri così come previsto al capitolo C.

Il Regno Unito ha firmato il 5 febbraio 1992. Dei nuovi Stati membri, solo Cipro ha firmato la Convenzione (15 novembre 1996).

Poiché i cittadini dei paesi terzi si adoperano per lo sviluppo della prosperità della collettività, la loro partecipazione agli affari pubblici locali è legittima e contribuisce alla loro integrazione nella comunità locale.

Questa logica è ben lungi dal ricevere un accordo unanime. La proposta di legge adottata dal senato belga il 12 dicembre 2003 relativa alla concessione del diritto di voto, ma non di eleggibilità, alle elezioni comunali ai cittadini di paesi terzi mostra quanto il dibattito sia acceso, benché riguardi solo una ristretta minoranza di stranieri (non più di 110.000 persone). I detrattori di tale proposta ritengono indissociabile il legame tra nazionalità e cittadinanza.

Così come il Comitato economico e sociale europeo<sup>2</sup>, la vostra relatrice difende la posizione secondo cui la cittadinanza dell'Unione deve essere concessa sulla base del principio della residenza legale e stabile.

È necessario dissociare la cittadinanza dell'UE dalla nazionalità degli Stati membri. Il principio della nazionalità è discriminatorio, poiché le condizioni di concessione della nazionalità degli Stati membri variano da uno stato all'altro e poiché a parità di situazione le persone ricevono un trattamento differente nei vari Stati membri.

Nel suo parere del 5 febbraio 2002 sulla proposta di direttiva concernente lo status dei cittadini di

---

<sup>1</sup> Situazione al 6 novembre 2003, <http://conventions.coe.int>

<sup>2</sup> Parere sul tema Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea, 14-15 maggio 2003, CESE 593/2003.

paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, il Parlamento europeo ha difeso la posizione secondo cui i beneficiari di tale status possono vedersi riconoscere il diritto di voto alle elezioni locali ed europee.

La conquista della democrazia e dei diritti politici è una lotta costante. È solo tardi, nel XX secolo, che le donne hanno potuto ottenere in Europa il diritto di voto e una cittadinanza uguale a quella degli uomini.

Con l'allargamento, l'Unione non può continuare ad escludere milioni di persone. "L'apertura della cittadinanza europea verso l'esterno va integrata con l'inclusione verso l'interno. Se non lo faremo, milioni di persone che stanno sviluppando atteggiamenti e processi di integrazione avvertirebbero indubbiamente un negativo e gravissimo senso di esclusione".<sup>1</sup>

Si attendono altre sfide alla cittadinanza dell'UE in vista dell'ingresso di 10 nuovi stati nel maggio 2004. Infatti, nel periodo di transizione, l'accesso al mercato del lavoro degli Stati membri è lasciato all'arbitrio di ciascuno Stato membro.

La democrazia in seno all'UE si misurerà inoltre con l'applicazione del principio di democrazia partecipativa per i cittadini dell'Unione, introdotto nel progetto di Costituzione per l'Europa.

## **CAPO VI: GIUSTIZIA**

*Articolo 47: Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*

*“Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.”*

*Articolo 50: Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato*

*“Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge.”*

### **A. Legislazione europea**

*Garanzie procedurali nei procedimenti penali nel territorio dell'UE.* Nel febbraio 2003, la Commissione ha pubblicato un Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea.<sup>2</sup> Il Parlamento ha elaborato una relazione al riguardo. In tale relazione, esso sostiene l'impegno della Commissione a presentare una proposta di decisione quadro al riguardo come prossimo passo. Il Parlamento ritiene che sia

---

<sup>1</sup> Parere sul tema Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea, 14-15 maggio 2003, CESE 593/2003.

<sup>2</sup> COM (2003) 75.



essenziale accrescere la fiducia e la fede che i cittadini, le autorità giudiziarie e gli imputati di altri Stati membri nutrono nel sistema giuridico di tutti gli altri Stati membri<sup>1</sup>.

## **B. Panoramica della situazione attuale**

*Accesso alla giustizia (Guantanamo).* Numerosi cittadini comunitari sono detenuti in un campo per prigionieri di guerra nella baia di Guantanamo, in violazione della norme del diritto internazionale. Essi vengono detenuti poiché sospettati di avere legami con Al Qaeda o con il regime talebano. I prigionieri non hanno ricevuto un'accusa formale e non sono autorizzati a contattare un avvocato. Il Parlamento europeo è profondamente preoccupato per questa situazione e alla fine del novembre 2002 ha presentato una risoluzione al riguardo<sup>2</sup>. Attualmente, la commissione per i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa stanno lavorando ad una raccomandazione sulla situazione nella baia di Guantanamo. La raccomandazione dovrebbe essere pronta per l'inizio del 2004<sup>3</sup>.

## **C. Diritto a un ricorso efficace e a un processo equo (articolo 47)**

- Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU, Strasburgo)

*I Paesi Bassi*<sup>4</sup> La causa riguarda il trattamento riservato al sig. Lorse durante la detenzione in un carcere di massima sicurezza nei Paesi Bassi. La CEDU ha concluso che l'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stato violato. Il sig. Lorse ha affermato di non aver avuto accesso a un ricorso efficace ai sensi dell'articolo 13 della convenzione. Al riguardo, la CEDU ha concluso che non fosse ravvisabile alcuna violazione. La decisione di detenere il sig. Lorse in un carcere di massima sicurezza è stata riesaminata a cadenza semestrale. Si attendeva il parere del centro di selezione penitenziaria. Il sig. Lorse ha potuto presentare un appello contro la decisione di prolungare la sua detenzione. Il "ricorso" di cui all'articolo 13 non implica che debba necessariamente avere esito positivo, bensì più semplicemente l'accesso ad un ricorso dinanzi a un'autorità competente per l'esame della sostanza della denuncia. La Corte ha ritenuto che, nel loro insieme, il procedimento dinanzi alla Corte d'appello e la possibilità di una sentenza interlocutoria avessero fornito al richiedente un ricorso effettivo.

*Limite di tempo ragionevole*

*Grecia*<sup>5</sup> La sig.ra Dactylidi ha denunciato la lunghezza dei procedimenti giudiziari dinanzi alla divisione giuridica del consiglio della Grecia. Ella ha denunciato inoltre il fatto di non aver avuto una via di ricorso mediante la quale affermare i propri diritti e garantire la demolizione degli edifici (articolo 13). La CEDU ha osservato che la prima serie di procedimenti è durata sette anni, due mesi e due giorni e la seconda quattro anni, sei mesi e 12 giorni, ogni volta per un solo livello giurisdizionale. La denunciante ha condotto i procedimenti in maniera diligente e i ritardi avvenuti sono imputabili essenzialmente alla condotta della corte interessata. La CEDU ha sostenuto,

---

<sup>1</sup> P5\_PROV (2003)0484.

<sup>2</sup> GŪ C 284 E/353 del 21.11.2002.

<sup>3</sup> B5-0426/2003 e T5-0168/2004. Per informazione, cfr. inoltre *Fair Trials Abroad*, <http://f-t-a.freereserve.co.uk/home.htm>

<sup>4</sup> *Lorse et al. contro Paesi Bassi* (52750/99) del 4 febbraio 2003.

<sup>5</sup> *Dactylidi contro Grecia* (52903/99) del 27 marzo 2003.

all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

*Regno Unito*<sup>1</sup> Il sig. Mellors ha sostenuto che il suo procedimento penale avesse oltrepassato un limite di tempo ragionevole. Egli era stato arrestato il 30 ottobre 1995 e il suo appello è stato infine respinto il 22 luglio 1999 (dopo tre anni, otto mesi e 23 giorni). La Corte ha ritenuto che l'appello non fosse proceduto con la necessaria velocità e che non avesse soddisfatto il requisito relativo ai tempi ragionevoli.

*Olanda*<sup>2</sup> Il sig. Beumer ha affermato che il procedimento relativo alla sua richiesta di prestazioni per inabilità al lavoro (prestazioni *AAW*) avesse superato i tempi ragionevoli. Il procedimento giudiziario è stato avviato il 16 agosto 1994 e portato avanti fino al 21 luglio 1999 (quattro anni, undici mesi e cinque giorni). La CEDU ha concluso che vi è stata una violazione del requisito relativo ai tempi ragionevoli.

*Irlanda*<sup>3</sup> I sigg. Terence e Maureen Doran hanno denunciato la lentezza dei procedimenti civili. Questi ultimi hanno avuto inizio il 17 luglio 1991 e sono terminati il 15 dicembre 1999 (otto anni e cinque mesi). La Corte ha concluso che i procedimenti relativi ai denunciati non fossero stati portati a termine in un periodo di tempo ragionevole.

*Austria*<sup>4</sup> Il sig. Hennig ha affermato che i procedimenti penali a suo carico fossero durati più a lungo del necessario. La Corte ribadisce che la ragionevolezza della durata dei procedimenti deve essere valutata alla luce di determinate circostanze. La durata ragionevole viene calcolata dal momento in cui la persona viene accusata di un reato. L'argomentazione del governo secondo cui il caso era particolarmente complesso non ha convinto la Corte. Sono stati registrati eccessivi ritardi, principalmente attribuibili alle autorità nazionali.

#### *Accesso alla giustizia e un processo equo*

*Italia*<sup>5</sup> Il sig. Cordova ha presentato una denuncia di diffamazione contro due membri del parlamento e ha chiesto di partecipare ai conseguenti procedimenti penali come parte civile (diritto civile a godere di una buona reputazione). Le dichiarazioni impugnate sono state ritenute coperte dall'immunità parlamentare. La CEDU ha affermato che, in principio, il riconoscimento dell'immunità parlamentare non comportava di per sé una restrizione sproporzionata del diritto di accesso a una corte. Le dichiarazioni alla base dei procedimenti non sono in relazione con l'esercizio dei doveri parlamentari in senso stretto. La Corte ha ritenuto che ciò significasse che la nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati per ottenerlo dovesse essere interpretata in senso stretto. Ciò è particolarmente vero laddove la risoluzione adottata da un organo politico comporti restrizioni al diritto di accesso. Trarre conclusioni differenti, significherebbe restringere sempre, in maniera incompatibile con l'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione, il diritto del cittadino a rivolgersi a una Corte qualora vi siano osservazioni espresse da un parlamentare.

---

<sup>1</sup> *Mellors contro Regno Unito* (57836/00) del 17 luglio 2003.

<sup>2</sup> *Beumer contro Olanda* (48086/99) del 29 luglio 2003.

<sup>3</sup> *Doran contro Irlanda* (50389/99) del 31 luglio 2003.

<sup>4</sup> *Hennig contro Austria* (41444/98) del 2 ottobre 2003.

<sup>5</sup> *Cordova contro Italia* (40877/98) del 30 gennaio 2003.

*Francia*<sup>1</sup> La sig.ra Chevrol ha conseguito in Algeria le qualifiche necessarie per esercitare la professione di medico e ha chiesto di essere registrata come medico in Francia. La sua domanda è stata respinta malgrado fosse basata sulle dichiarazioni governative sull'Algeria che stabilivano, tra l'altro, il riconoscimento reciproco delle qualifiche conseguite in Algeria e in Francia (Accordo di Evian). La denunciante ha presentato un appello al Consiglio di Stato, che ha inviato un'interrogazione preliminare al ministero degli Affari esteri. Il ministro ha affermato di ritenere che le disposizioni dell'Accordo di Evian non potessero essere ritenute come aventi valore giuridico, poiché la condizione di reciprocità non era stata soddisfatta. L'appello della denunciante è stato respinto dal Consiglio di Stato. La sig.ra Chevrol ha denunciato l'interferenza dell'esecutivo con i poteri giudiziari del Consiglio di Stato. L'intervento del ministero era stato cruciale per l'esito della sua causa, ma la denunciante non disponeva di strumenti di ricorso. Il Consiglio di Stato ha deferito le interrogazioni preliminari al ministero degli Affari esteri e si è attenuto a tale parere senza formulare osservazioni, né operare un'analisi incrociata dello stesso. La CEDU ha osservato che l'intervento del ministero, che era stato decisivo per l'esito del procedimento dinanzi alla corte, non era aperto a ricorsi da parte della denunciante. In tali circostanze, non si può affermare che la denunciante avesse avuto accesso a un tribunale che avesse, o avesse accettato di avere, sufficiente giurisdizione per esaminare tutte le circostanze di fatto e di diritto pertinenti per la risoluzione del contenzioso.

*Germania*<sup>2</sup> La denunciante ha lamentato una presunta mancanza di equità dei procedimenti del tribunale tedesco relativi alla sua richiesta di rimborso delle spese mediche contro una compagnia di assicurazione malattia privata. La Corte ritiene che l'onere imposto a un transessuale di comprovare la necessità medica di ricevere la cura sia sproporzionato. Inoltre, l'interpretazione dell'espressione "necessità medica" e la valutazione delle prove relative alle misure per il mutamento di sesso non erano ragionevoli e il procedimento in questione non soddisfaceva i requisiti di un'udienza equa.

*Finlandia*<sup>3</sup> La sig.ra Suominen ha lamentato il fatto di non aver ricevuto un'udienza equa poiché non ha potuto presentare tutte le prove di cui disponeva. Il tribunale distrettuale non ha accolto le prove nell'udienza principale e ciò senza emettere una decisione scritta motivata. Stando alla Corte, le autorità sono tenute a giustificare le proprie attività motivando le proprie decisioni. La richiedente non ha potuto beneficiare di un processo equo a causa del rifiuto della corte di accogliere le prove da ella presentate. Tale corte ha inoltre impedito alla denunciante di presentare un appello efficace contro detto rifiuto.

*Finlandia*<sup>4</sup> I memorandum non sono stati formalmente notificati alla Neste. La Corte sottolinea che a prescindere dalle conseguenze effettive di tali memorandum sulla decisione della Corte amministrativa suprema, la Neste avrebbe dovuto avere il diritto di accedere, se auspicato, alle sue osservazioni. La società avrebbe dovuto avere la possibilità di formulare osservazioni sui memorandum prima dell'emissione della decisione sulla causa. Il denunciante non ha potuto partecipare in maniera appropriata al procedimento dinanzi alla Corte amministrativa suprema.

*Svezia*<sup>5</sup> Il sig. Lagerblom, cittadino finlandese trasferitosi in Svezia negli anni '80, è stato accusato

---

<sup>1</sup> *Chevrol contro Francia* (49636/99) del 22 ottobre 2002.

<sup>2</sup> *Van Kuck contro Germania* (35968/97) del 12 giugno 2003:

<sup>3</sup> *Suominen contro Finlandia* (37801/97) del 1° luglio 2003.

<sup>4</sup> *Fortum corporation contro Finlandia* (32559/96) del 15 luglio 2003.

<sup>5</sup> *Lagerblom contro Svezia* (26891/95) del 14 gennaio 2003.

di un reato per cui è stato giudicato colpevole nel maggio 1994. Egli ha ricevuto assistenza da un avvocato assegnatogli d'ufficio. Il sig. Lagerblom ha chiesto che il suo avvocato fosse sostituito da un avvocato che conoscesse la lingua finlandese. Nel corso dell'audizione, il denunciante si è difeso in finlandese. Egli è stato giudicato colpevole e condannato a una pena di un anno e due mesi di detenzione e gli è stato ingiunto il pagamento delle spese procedurali, compreso l'onorario del suo avvocato. Egli ha presentato un appello e chiesto nuovamente di essere rappresentato da un avvocato che conoscesse la lingua finlandese. Egli ha sostenuto che il suo diritto a un processo equo fosse stato violato, poiché il suo avvocato d'ufficio non parlava la lingua finlandese. La CEDU ha osservato che la sostituzione del suo avvocato avrebbe comportato taluni inconvenienti e ulteriori costi. La CEDU non ha ritenuto irragionevole, alla luce della generale auspicabilità di limitare il costo complessivo dell'assistenza legale, che le autorità nazionali avessero adottato un approccio restrittivo alla richiesta di sostituire l'avvocato d'ufficio una volta che questi era stato assegnato a una causa e aveva già avviato talune attività. Inoltre, la CEDU ha concluso che il denunciante avesse una certa padronanza della lingua svedese e che non fosse così svantaggiato da non poter comunicare affatto con il suo avvocato. Non si ravvisa alcuna violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3.

*Regno Unito*<sup>1</sup> Il sig. Dowsett ha sostenuto di essere stato privato di un processo equo a causa della mancata divulgazione da parte dell'accusa di tutte le prove materiali in suo possesso. La Corte ribadisce l'importanza del fatto che il materiale utile alla difesa venga presentato al giudice del processo affinché questi decida in merito alla divulgazione, segnatamente al momento in cui ciò può risultare più efficace a proteggere i diritti della difesa.

Nel Regno Unito, a seguito di una deroga dall'articolo 5 della CEDU, la detenzione di sospetti di terrorismo continua a titolo della parte 4 della legge del 2001 sulla lotta al terrorismo criminale e sulla sicurezza (*Anti Terrorism Crime and Security Act -ATCSA*). Si tratta di un forma di detenzione ordinata dall'esecutivo, senza accusa né processo, per un periodo di tempo non specificato e potenzialmente illimitato, soprattutto sulla base di prove segrete che le persone interessate non hanno mai visto né ascoltato e che non sono quindi mai state in grado di mettere in dubbio efficacemente. Amnesty International ha ripetutamente espresso la propria preoccupazione che la parte 4 dell'ATCSA abbia creato un sistema ombra di giustizia penale, privo di una serie di componenti e salvaguardie essenziali presenti sia nel sistema di giustizia penale ordinario che nelle procedure nazionali per la determinazione dello status di profugo. Le violazioni dei diritti dell'uomo verificatesi durante l'applicazione dell'ATCSA nel corso di due anni hanno rafforzato le preoccupazioni in merito.

#### *Parità delle armi*

*Francia*<sup>2</sup> Un cittadino francese intendeva citare in giudizio un avvocato che, egli affermava, gli aveva fornito una pessima consulenza. Egli ha chiesto assistenza legale che gli è stata data il 1° giugno 1995. Tre avvocati si sono successivamente ritirati dalla causa a motivo di legami personali con l'avvocato difensore. L'ufficio di assistenza legale ha deciso di non assegnare un quarto avvocato alla causa. Il denunciante è stato pertanto costretto a difendersi personalmente. La Corte ritiene che quando le autorità competenti hanno ricevuto notifica del ritiro dei diversi avvocati, avrebbero dovuto disporre una sostituzione affinché il denunciante potesse beneficiare di

---

<sup>1</sup> *Dowsett contro Regno Unito* (39482/98) del 24 giugno 2003.

<sup>2</sup> *Bertuzzi contro Francia* (36378/97) del 13 febbraio 2003.

un'assistenza legale efficace, soprattutto perché al denunciante era stata concessa assistenza legale per un tipo di causa in cui la presenza di un rappresentante legale non era obbligatoria. L'ufficio di assistenza legale ha dunque ritenuto che l'assistenza professionale sarebbe stata d'importanza fondamentale in tale procedimento. La CEDU ha sostenuto all'unanimità che il denunciante non avesse ricevuto un accesso efficace al tribunale. La possibilità di condurre la propria causa in un procedimento contro un avvocato non ha consentito al denunciante di avvalersi del diritto di accesso a una corte in condizioni che gli consentissero di godere efficacemente di una parità delle armi.

*Francia*<sup>1</sup> Il sig. Richen e il sig. Gaucher sono stati condannati entrambi a una pena pecuniaria e al ritiro temporaneo della patente per aver contravvenuto al codice della strada. Essi hanno presentato un appello su principi di diritto e i loro avvocati hanno cercato di consultare le conclusioni dell'avvocato generale. È stato detto loro che solo i membri del Consiglio di Stato e gli avvocati della corte di cassazione avessero diritto a rappresentare e assistere le parti dinanzi alla corte di cassazione. I denunciati hanno concluso che era stato negato loro il diritto ad un'udienza con contraddittorio. Essi hanno lamentato il fatto che i loro avvocati fossero stati posti in una situazione sfavorevole rispetto agli appellanti rappresentati da un membro del Consiglio di Stato o da un avvocato della corte di cassazione. La CEDU ha concluso che ai denunciati non fosse stata negata una ragionevole possibilità di presentare le proprie cause e il che il loro diritto a un processo equo non fosse stato violato. Tuttavia, essi avrebbero dovuto ricevere una copia delle conclusioni dell'avvocato generale. La CEDU ha ritenuto che l'appello dei denunciati non fosse stato esaminato equamente a seguito di un processo con contraddittorio.

*Regno Unito*<sup>2</sup> Il sig. Edward e il sig. Lewis hanno sostenuto che fosse stato negato loro un processo equo a causa dell'incitamento alla violenza da parte di *agenti provocatori* e della procedura relativa alla non divulgazione delle prove seguita dai tribunali nazionali. La CEDU rammenta che ciò può accedere solo se strettamente necessario. I denunciati non sono stati in grado di discutere il caso di incitamento dinanzi al giudice. La Corte ha concluso che la procedura adottata al fine di determinare la questione della divulgazione delle prove e la questione dell'incitamento non ottemperasse ai requisiti di garantire un processo con contraddittorio e la parità di strumenti ha inserito delle garanzie procedurali al fine di proteggere gli interessi dell'accusato.

### **Diritto di non essere giudicato o punito due volte nei procedimenti penali per lo stesso reato**

#### **Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) di Lussemburgo**

In una sentenza dell'11 febbraio 2003<sup>3</sup> la CGCE si è espressa nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale basata sull'articolo 35 del TUE sull'interpretazione dell'articolo 54 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

I tribunali nazionali di *Gözütök e Brügge* hanno chiesto se il *principio ne bis in idem* si applica anche ai procedimenti il cui seguito è vietato. Nei casi in esame, l'autorità citante ha deciso di interrompere il procedimento penale contro un imputato una volta che avesse adempito a taluni obblighi, in particolare, in questo caso, una volta che avesse pagato una determinata somma. La

---

<sup>1</sup> *Richen e Gaucher contro Francia* (31520/96 e 34359/97) del 23 gennaio 2003.

<sup>2</sup> *Edwards e Lewis contro Regno Unito* (39647/98 e 40461/98) del 22 luglio 2003

<sup>3</sup> C-187/01 e C-385/01 Hüseyin Gözütök e Klaus Brügge.

CGCE ha affermato che in tali circostanze la persona deve essere considerata qualcuno la cui causa sia stata infine “cestinata” ai sensi dell’articolo 54 della Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen. Il fatto che nessun tribunale sia coinvolto o che la decisione non abbia assunto la forma di una decisione giudiziale non mette in dubbio questa interpretazione.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

UE	Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
ONG	Organizzazione non governativa
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura
OMCT	Organizzazione mondiale contro la tortura
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
PE	Parlamento europeo
CGCE	Corte di giustizia delle Comunità europee
SIS	Sistema informativo Schengen
RSF	Reporter senza frontiere
FIG	Federazione internazionale dei giornalisti
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
AI	Amnesty International
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
ECRE	Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
CFDA	Coordination française pour le droit d'asile
CNCDH	Commissione nazionale consultiva sui diritti umani
FR	Francia
UK	Regno Unito
NL	Paesi Bassi
L	Lussemburgo
EL	Grecia
B	Belgio
ES	Spagna
CAAS	Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen

19 febbraio 2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea  
(2003/2006(INI))

Relatrice per parere: Johanna L.A. Boogerd-Quaak

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 17 dicembre 2003 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatrice per parere Johanna L.A. Boogerd-Quaak.

Nelle riunioni del 21 gennaio 2004, del 16 febbraio 2004 e 17 febbraio 2004 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato i suggerimenti in appresso con 24 voti favorevoli, 1 contrario e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione Marie-Hélène Gillig (presidente f.f.), Winfried Menrad (vicepresidente), Marie-Thérèse Hermange (vicepresidente), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (relatrice per parere), Jan Andersson, Elspeth Attwooll, Regina Bastos, Alejandro Cercas, Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Roger Helmer, Stephen Hughes, Karin Jöns, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Toine Manders (in sostituzione di Marco Formentini), Thomas Mann, Mario Mantovani, Manuel Pérez Álvarez, Lennart Sacrédeus, Herman Schmid, Miet Smet, Helle Thorning-Schmidt, Anne E.M. Van Lancker e Barbara Weiler.



## SUGGERIMENTI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

### Protezione dei dati di carattere personale (articolo 8)

1. plaude all'intenzione della Commissione di presentare una proposta di direttiva concernente la protezione dei dati di carattere personale dei lavoratori nel contesto dell'occupazione e sollecita la Commissione e il Consiglio a dare piena attuazione ai diritti dei lavoratori sanciti dall'articolo 8 della Carta e ad adottare al più presto, una legislazione efficace a tal fine;
2. sottolinea l'importanza fondamentale del diritto dei bambini alla protezione e alle cure necessarie al loro benessere; sottolinea che, sia a livello comunitario che a livello nazionale, occorre coordinare meglio e rendere più efficaci le misure di lotta alla tratta di esseri umani, alla prostituzione infantile e ad altre forme di abuso al fine di combattere con prontezza tali pratiche inumane che richiamano alla mente la schiavitù, e occorre dare priorità alle misure adottate dagli Stati candidati e in via di adesione e dai paesi all'interno del "più ampio vicinato europeo";

### Condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31)

3. deplora che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea evidenzia che in vari Stati membri la trasposizione delle direttive che danno applicazione al diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro è inesistente o inadeguata; esorta la Francia e l'Italia a dar seguito senza indugio alle sentenze della Corte nelle cause C-66/03 e C-65/01 e a provvedere alla corretta e completa trasposizione delle direttive 2000/39/CE e 89/655/CEE;
4. chiede alla Commissione di esercitare un rigoroso controllo sulla corretta trasposizione della direttiva 93/104/CE<sup>1</sup> concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro, in particolare per quanto riguarda le eccezioni e le deroghe previste dalla direttiva;
5. constata, ovunque in Europa, un ricorso sempre crescente al lavoro atipico, e, in particolare, al lavoro interinale; lamenta il fatto che i lavoratori in questione siano ancora confrontati a condizioni di lavoro precarie e siano vittime di un maggior numero di incidenti sul lavoro rispetto agli altri lavoratori; chiede a tale riguardo alle istituzioni europee di assicurare al più presto l'adozione della direttiva sulle condizioni di lavoro per i lavoratori interinali, garantendo norme rigorose in materia di occupazione;

### Non discriminazione (articolo II-21)

6. sottolinea, in relazione all'*acquis* comunitario in materia di diritti sociali e divieto di discriminazione, l'importanza non solo di un suo tempestivo e completo recepimento nella legislazione dei nuovi Stati membri, ma anche di una sua effettiva applicazione;
7. sollecita gli Stati membri a procedere all'eliminazione di norme e pratiche discriminatorie, in particolare in materia di riconoscimento dei diplomi e posizione dei lavoratori frontalieri;

---

<sup>1</sup> GU L307 del 13.12.1993, p. 18, quale modificata dalla direttiva 2000/34/CE, GU L 195 del 01.08.2000, p.41.

sollecita i Paesi Bassi a porre fine alla violazione del regolamento 1408/71, come stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-311/01; constata che, malgrado il decreto del 14 gennaio 2004, il governo italiano continua a non applicare in pieno la sentenza della Corte di giustizia relativa alla causa C-212/99 concernente i lettori di lingua straniera, e che Commissione chiede ora l'applicazione di sanzioni finanziarie;

Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (articolo II-27)

- chiede alla Commissione di vigilare sulla tempestiva e corretta trasposizione da parte degli Stati membri della legislazione comunitaria riguardante l'informazione e la consultazione dei lavoratori all'interno dell'impresa; insiste affinché il Regno Unito, in particolare, non applichi interpretazioni troppo restrittive per quanto concerne la clausola di riservatezza di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della direttiva 2002/14/CE; tale clausola riguarda casi a sé stanti e non è intesa a fare eccezioni generiche che consentono di escludere totalmente determinati soggetti dai requisiti in materia di informazione e consultazione dei lavoratori;

Diritti degli anziani (articolo II-25) e inserimento dei disabili (articolo II-26)

- chiede alla Commissione di studiare in che misura sia possibile adottare provvedimenti atti a promuovere l'integrazione professionale e sociale dei disabili e l'integrazione sociale ed economica degli anziani, utilizzando le esistenti procedure di coordinamento aperto e in particolare quella di coordinamento aperto per l'inclusione sociale;

Diritto di negoziazione ed azioni collettive (articolo 28)

- constata che, quantunque tali diritti siano riconosciuti in quanto diritti sociali fondamentali sulla base di norme internazionali ed europee, essi sono continuamente e in misura sempre crescente minacciati dalla deregolamentazione in conseguenza della globalizzazione e di un pensiero strettamente economico; mette in guardia dal trasferimento a livello giudiziario dei conflitti sociali per cui tali conflitti non sono composti sulla base di un accordo tra le parti sociali bensì attraverso la promozione di cause dinanzi a tribunali civili o di altro tipo, il che a termine potrà nuocere al mantenimento della pace sociale;
- lamenta il fatto che in diversi Stati membri si applichino ancora forti restrizioni al diritto di organizzazione, negoziazione collettiva e partecipazione all'azione collettiva per quanto concerne gli impiegati del settore pubblico, in particolare nei servizi uniformati delle forze armate, della polizia, della dogana, ecc.; insiste affinché siano applicate in modo molto più restrittivo e, se possibile, soppresse le eccezioni previste per tali diritti dalla Carta sociale europea;

Vita familiare e vita professionale (articolo 33)

- sottolinea che deve essere eliminata qualsiasi discriminazione nell'esercizio dei diritti sociali finalizzati alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare (quali il diritto al congedo parentale e alla tutela della maternità), e non soltanto le discriminazioni formali ma anche quelle di fatto;
- sollecita l'adozione di misure che consentano di conciliare in modo ottimale vita familiare e vita professionale, tenendo conto anche del deficit demografico, da un lato, e del desiderio insoddisfatto di molte coppie sposate di avere dei bambini, dall'altro;

Accesso ai servizi di interesse economico generale (articolo 36)

14. chiede alla Commissione e al Consiglio, in conformità della Carta e del progetto di Costituzione, di lasciare agli Stati membri la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dell'accesso ai servizi di interesse economico generale, ma di adoperarsi, sulla base del diritto comunitario, per la creazione di un nucleo comunitario di obblighi del servizio pubblico, in particolare nei settori di rete;
15. sollecita una politica di ratifica più dinamica da parte degli Stati membri per quanto riguarda recenti convenzioni OIL; chiede alla sua commissione per l'occupazione e gli affari sociali di avviare una relazione di iniziativa su tale materia.

26 gennaio 2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003)  
(2003/20065INI))

Relatore per parere: Olle Schmidt

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 27 novembre 2003 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha nominato relatore per parere Olle Schmidt.

Nella riunione del 20 gennaio 2004 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato i suggerimenti in appresso con 11 voti favorevoli, 8 contrari e 0 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Anna Karamanou (presidente), Marianne Eriksson e Jillian Evans (vicepresidenti), Olle Schmidt (relatore per parere), Uma Aaltonen, Regina Bastos, Lone Dybkjær, Lissy Gröner, Mary Honeyball, Christa Klaß, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Astrid Lulling, Thomas Mann, Maria Martens, Elizabeth Montfort (in sostituzione di Robert Goodwill, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Christa Prets, Amalia Sartori, Patsy Sørensen, Joke Swiebel e Elena Valenciano Martínez-Orozco.

## RACCOMANDAZIONI

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà le seguenti raccomandazioni:

1. condanna la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme; ribadisce che la parità tra uomini e donne è un diritto fondamentale e sollecita l'applicazione e l'attuazione di tale principio nella pratica e in tutti i settori, a livello nazionale ed europeo;
2. chiede agli Stati membri di migliorare attivamente la situazione delle donne sul luogo di lavoro in materia di diritto alla parità di retribuzione e alla sicurezza sociale per quanto riguarda il pensionamento, l'assicurazione di disoccupazione, malattia e invalidità nonché i regimi pensionistici;
3. mette in evidenza il riconoscimento della responsabilità comune degli uomini e delle donne nell'educazione e nello sviluppo dei figli e sottolinea che sia le madri che i padri dovrebbero avere diritto al congedo parentale senza subire discriminazioni dal datore di lavoro;
4. sottolinea il fatto che a molte donne nell'UE è tuttora negato il diritto all'aborto ed esorta gli Stati membri a garantire un accesso equo a tutte le donne giovani, povere o immigrate, all'aborto legale sicuro, alla contraccezione d'emergenza, a servizi per la salute sessuale e riproduttiva a basso costo e all'educazione sessuale;
5. invita tutti gli Stati membri a vigilare affinché la libertà di pensiero, di coscienza e di religione nonché la tradizione non ledano l'autonomia delle donne e il principio della parità tra donne e uomini e affinché tali libertà siano esercitate in piena conformità con l'esigenza di separazione tra la Chiesa e lo Stato;
6. condanna ogni forma di violenza contro le donne ed esorta gli Stati membri a combattere con urgenza ed eliminare la violenza contro le donne e i bambini in Europa; ritiene che, a tale scopo, la Comunità dovrebbe formulare una definizione comune della violenza e contribuire e intraprendere azioni verso l'eliminazione della violenza in tutte le sue varie forme, comprese particolari forme di violenza subite dalle donne immigrate, quali il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali; ribadisce che l'azione a livello UE per combattere la violenza in quanto violazione dei diritti umani richiede una base giuridica più appropriata dell'articolo 152 del trattato CE, che riguarda la sanità pubblica;
7. sottolinea la necessità di raccogliere e diffondere dati statistici affidabili sui vari aspetti dell'immigrazione nell'UE; ritiene che occorra prestare particolare attenzione e prendere misure urgenti per combattere la tratta illegale di esseri umani, soprattutto per quanto riguarda i gruppi più vulnerabili quali donne e bambini;
8. sottolinea che da soli gli Stati membri non potranno combattere efficacemente la tratta di donne e bambini e la prostituzione e rivolge pertanto un pressante invito affinché si adotti una strategia europea comune finalizzata a colpire tutte le fasi di tale tratta;
9. mette in evidenza l'importanza cruciale di una prospettiva di genere nella politica di immigrazione dell'Unione europea e sottolinea che occorre concentrarsi sull'immigrazione

legata al traffico di donne destinate alla prostituzione; giudica inoltre di grande importanza l'elaborazione di una strategia comune dell'Unione europea volta a combattere le cause profonde della tratta nei paesi d'origine mediante la cooperazione sociale ed economica e l'assistenza tecnica e finanziaria;

10. sottolinea che molte donne immigrate godono soltanto di diritti derivati per il tramite dei loro mariti; ritiene pertanto essenziale fornire a tali donne informazioni complete e strategie di responsabilizzazione sui diritti e le opportunità delle donne nel paese in cui risiedono e su tutto il territorio dell'UE onde permettere la migliore integrazione nella società;
11. condanna tutte le pratiche e gli stereotipi sessisti; chiede all'Unione europea e agli Stati membri di garantire con tutti i mezzi idonei che i media e il materiale didattico e pubblicitario promuovano un'immagine positiva delle donne, basata sul rispetto della dignità umana e il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne;
12. invita il Consiglio a rivedere la sua direttiva sulla riunificazione familiare che impedisce ai cittadini extracomunitari di ricongiungersi alle proprie famiglie e sostiene quindi l'azione legale in corso contro la direttiva, promossa dal PE dinanzi alla Corte di giustizia europea;
13. esorta vivamente gli Stati membri a promuovere in tutti i settori della società una rappresentazione equilibrata negli organi decisionali e a incoraggiare i partiti politici, sia a livello nazionale che a livello dell'UE, a rivedere le loro strutture e procedure interne onde rimuovere tutti gli ostacoli che direttamente o indirettamente discriminano la partecipazione delle donne; chiede inoltre ai partiti politici di adottare strategie adeguate volte a raggiungere un equilibrio di genere nel processo decisionale politico.
14. invita gli Stati membri a prendere tutte le misure opportune per eliminare tutti gli ostacoli che costituiscono discriminazioni dirette o indirette contro la partecipazione delle donne ai processi elettorali; invita gli Stati membri ad adottare misure adeguate per incoraggiare la partecipazione delle donne e l'elezione di candidati donne;

17 febbraio 2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni  
sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2003)

(2003/2006 (INI))

Relatore per parere: The Earl of Stockton

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 15 dicembre 2003 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere The Earl of Stockton.

Nelle riunioni del 21 gennaio 2004 e 17 febbraio 2004 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato i suggerimenti in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Roy Perry (presidente f.f.), The Earl of Stockton (relatore per parere); Uma Aaltonen (in sostituzione di Jean Lambert), Felipe Camisón Asensio, Marie-Hélène Descamps, Janelly Fourtou, Margot Keßler e Stavros Xarchakos.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Il presente parere riguarda la relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (UE) nel 2003. Esso si basa, in particolare, sulle petizioni ricevute durante il periodo di riferimento.

Il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore europeo costituiscono una parte importante dei metodi extragiudiziali per la protezione dei diritti civili nell'UE. Queste due procedure figurano nell'elenco dei diritti collegati alla cittadinanza europea, quale definita all'articolo 8 del Trattato di Maastricht, e mirano a rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri. I due diritti in questione sono indicati nella Carta dei diritti fondamentali, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, la quale è parte integrante del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo è un diritto basilare sancito dagli articoli 21 e 194 del Trattato che istituisce la Comunità europea (ex articoli 8d e 138d) e rappresenta uno strumento adeguato per acquisire informazioni dirette sulle opinioni del pubblico in merito a questioni connesse alle politiche comunitarie, per individuare carenze nella legislazione della Comunità e controllare la mancata applicazione o trasposizione della normativa comunitaria. Le petizioni, che possono essere presentate individualmente o in associazione con altri, sono dichiarate ricevibili solo se riguardano un campo di attività dell'UE. Gli argomenti affrontati dalla commissione per le petizioni nel 2003 possono essere suddivisi nelle seguenti categorie: libertà di movimento, libertà di espressione, diritto di voto alle elezioni locali, inadeguata consultazione dei cittadini da parte di governi nazionali e locali, protezione dei dati relativi a questioni personali, riconoscimento di diplomi, lavoratori migranti, affari sociali, ambiente, tassazione, agricoltura e dogane. L'importanza del diritto di petizione aumenterà ulteriormente con l'adesione, in maggio, dei 10 nuovi Stati membri all'UE. Una campagna di sensibilizzazione destinata ai nuovi cittadini per familiarizzarli con la legislazione comunitaria e informarli sui casi in cui possono presentare petizioni deve costituire una priorità assoluta.

La commissione per le petizioni, tuttavia, è stupita dal fatto che il progetto di relazione in questione non menzioni il diritto, concesso ai cittadini europei, di rivolgersi al Parlamento europeo con una petizione, né quello di presentare una denuncia al Mediatore europeo. Il fatto che la relazione non ribadisca che un'istituzione o un organo pubblico sono tenuti a rispondere del loro operato è sintomatico della cattiva amministrazione che ha afflitto il quadro istituzionale dell'Europa.

La commissione per le petizioni raccomanda al relatore di richiamare l'attenzione sull'aumento del numero di petizioni ricevute da cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE, molti dei quali sostengono che i loro diritti fondamentali sono compromessi dall'emarginazione sociale e da discriminazioni. Il rispetto dei diritti umani non può essere basato sulla cittadinanza.

Per quanto concerne tale aspetto, la commissione per le petizioni ribadisce la conclusione 21 del Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999:

*Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di*



*cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di residenza. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente per lungo tempo l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono.*

La commissione per le petizioni ha registrato una serie di successi importanti. Tali risultati non si sarebbero potuti ottenere senza la preziosa collaborazione della Commissione europea e della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni. La commissione per le petizioni si rammarica tuttavia dell'apparente mancanza d'interesse del Consiglio, dimostrata dalle ripetute assenze di un suo rappresentante alle nostre riunioni.

La commissione per le petizioni concorda sulla creazione di una speciali unità amministrativa collegata alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, che potrebbe essere d'ausilio nell'elaborazione della relazione annuale sulla situazione dei diritti fondamentali.

## **SUGGERIMENTI**

La commissione per le petizioni invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. considera necessario un riferimento al diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, nonché al diritto di presentare denunce al Mediatore europeo, quali mezzi extra giudiziari di ricorso, che costituiscono strumenti importanti per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea.
2. ritiene che si debba avviare una campagna di sensibilizzazione per informare i cittadini dei nuovi Stati membri dei loro diritti fondamentali, affinché possano avvalersi dei mezzi di ricorso giudiziari ed extragiudiziali a loro disposizione.
3. ritiene che il Consiglio debba prestare maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali assicurando la sua rappresentanza, ad alto livello, in tutte le riunioni della commissione per le petizioni.
4. ribadisce la Conclusione 21 del Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999.