COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.4.2005
COM(2005) 172 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione

Metodologia per un controllo sistematico e rigoroso

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione

Metodologia per un controllo sistematico e rigoroso

I. Introduzione

1. Il 13 marzo 2001 la Commissione ha deciso[1] che ogni proposta di atto legislativo e ogni atto normativo che il collegio dei commissari deve adottare siano sottoposti a controllo preliminare, nel corso dell'elaborazione e secondo le procedure abituali, per accertarne la compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[2]. Inoltre, la Commissione ha deciso che le proposte legislative e gli atti normativi aventi un nesso specifico con i diritti fondamentali formino oggetto di una dichiarazione formale di compatibilità, mediante un considerando che attesti il rispetto della Carta[3]. Il legislatore include ormai sistematicamente il considerando.

2. Da allora, nelle consultazioni interservizi è invalsa la prassi di far riferimento ai diritti fondamentali enunciati nella Carta. Qualche volta, la Commissione ha dimostrato la compatibilità delle sue proposte legislative con la Carta nella relazione che le correda (in particolare per quelle relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). In molti altri casi, tuttavia, il considerando è l'unico elemento che attesti la verifica del rispetto dei diritti fondamentali.

3. Nel frattempo, la Commissione si è dotata di nuovi strumenti nell'ambito della programmazione politica orizzontale, e in particolare della valutazione di impatto ("*impact assessment*", secondo l'espressione inglese). Tutte le iniziative importanti, e specialmente le iniziative legislative, devono comprendere una valutazione dei loro probabili effetti. La Commissione ha deciso che, dal 2005, si procederà alla valutazione dell'impatto di tutte le proposte legislative e di tutte le proposte politiche di maggior rilievo incluse nel suo programma annuale legislativo e di lavoro[4].

4. Infine, la Carta è stata incorporata nel trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato il 29 ottobre 2004.

5. Tenuto conto di tali elementi, nel presente documento si elabora una metodologia intesa a dare efficiente attuazione alla Carta nelle proposte legislative della Commissione. Tre sono gli obiettivi di questa metodologia:

   – nella fase di elaborazione di ogni proposta legislativa, consentire ai servizi della Commissione la verifica sistematica e rigorosa del rispetto di tutti i diritti fondamentali per i quali la proposta presenta implicazioni;

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 La Carta è stata proclamata solennemente dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 7 dicembre 2000 (GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1). Con alcune modifiche, essa costituisce la seconda parte del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato il 29 ottobre 2004 (GU C 310 del 16.12.2004, pag. 1). La Carta non ha quindi valore giuridico vincolante, ma enuncia i principi fondamentali ai quali la giurisprudenza ha conferito carattere vincolante, in quanto principi generali del diritto comunitario.

3 Il testo di tale considerando, figurante nel documento SEC(2001) 380/3 è del seguente tenore: "Il presente atto rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Si può eventualmente aggiungere una seconda frase: "In particolare, il presente atto è volto ad assicurare il pieno rispetto del diritto XX e/o a promuovere l'attuazione del principio YY (articolo XX e/o articolo YY della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)".

4 Cfr. il programma di lavoro della Commissione per il 2005, COM(2005) 15 definitivo.

– consentire ai membri della Commissione, e in particolare al gruppo di commissari per i "Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità", di monitorare i risultati di tale verifica e promuovere "la cultura dei diritti fondamentali";

– conferire maggiore visibilità, dinanzi alle altre istituzioni e al pubblico, ai risultati del controllo esercitato dalla Commissione, per quanto riguarda i diritti fondamentali. La Commissione dovrà dare il buon esempio, il che le consentirà anche di vigilare in forma credibile e autorevole sul rispetto dei diritti fondamentali nei lavori dei due rami del potere legislativo.

II. Controllo sistematico dei servizi sul rispetto dei diritti fondamentali nella fase di elaborazione dell'iniziativa e nel corso della consultazione interservizi

6. L'obiettivo centrale della metodologia consiste nel consentire ai servizi della Commissione di verificare sistematicamente e rigorosamente, nella fase di elaborazione di ogni proposta legislativa, il rispetto di tutti i diritti fondamentali per i quali la proposta può presentare implicazioni.

7. Si procede alla verifica sin dalla fase di elaborazione del progetto da parte del servizio responsabile e, in particolare, in sede di consultazione interservizi, nel cui ambito il Servizio giuridico esamina il rispetto dei diritti fondamentali come parte integrante del controllo della legalità dell'atto. Tale prassi risponde all'impostazione adottata dalla Commissione nella decisione del 13 marzo 2001, secondo la quale va controllata la conformità con la Carta nel corso dell'elaborazione, secondo le procedure abituali, delle sue proposte legislative.

8. Tale impostazione resta inalterata in linea di principio. La conformità con i diritti fondamentali è uno degli aspetti essenziali della legittimità costituzionale delle azioni della Commissione. L'esame della conformità deve continuare ad esser parte integrante del controllo di legittimità in generale. Non sembra necessario né opportuno prevedere nuove strutture o particolari procedure amministrative per tale aspetto del controllo di legittimità.

9. Per rafforzare e rendere più sistematico, in concreto, il controllo in sede di consultazione interservizi, ai diritti fondamentali sarà dato maggior risalto nei due documenti essenziali da presentare insieme con il progetto di proposta legislativa:

– la valutazione di impatto, che dovrà comprendere un sunto, quanto più completo e preciso possibile, dei vari effetti sui diritti individuali (v. *infra* III);

– la relazione illustrativa, che per alcune proposte legislative dovrebbe prevedere una sezione volta a motivare giuridicamente il rispetto dei diritti fondamentali (v. IV).

10. La valutazione di impatto e la relazione illustrativa sono complementari nell'ambito della metodologia proposta.

11. La valutazione di impatto ha lo scopo di presentare ai servizi della Commissione, già nelle prime fasi dell'elaborazione di un'iniziativa, il quadro globale degli effetti, eventualmente strutturato in funzione delle opzioni previste, che tale iniziativa avrà per gli individui ed i gruppi per i diritti dei quali essa può presentare implicazioni.

12. La valutazione di impatto non può, invece, includere l'esame giuridico, ossia la definizione giuridica degli effetti individuati, tenendo presenti i principi della Carta, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la giurisprudenza. Tale esame giuridico richiede una competenza specifica e va effettuato quando il progetto di testo legislativo è già in fase avanzata. Nella misura del possibile, questo esame deve essere avviato inizialmente presso il servizio responsabile del progetto e compiuto poi al momento della consultazione interservizi, con l'intervento formale del Servizio giuridico. Ove opportuno, l'esame dovrà essere compendiato nella relazione, secondo le modalità indicate (v. IV), per renderlo visibile al pubblico.

13. La valutazione di impatto diventerà quindi uno strumento essenziale per *preparare* il controllo giuridico definitivo del rispetto della Carta, in quanto fornirà le basi

informative, senza peraltro sostituirsi a tale controllo[5]. Quando sussistano gravi problemi, le conclusioni del controllo giuridico dovrebbero figurare nella relazione.

14. Questa impostazione è tanto più giustificata in quanto non è previsto che si proceda alla valutazione di impatto per tutte le proposte legislative[6] e in quanto i problemi relativi ai diritti fondamentali sorgono, talvolta, soltanto a livello o delle disposizioni particolareggiate di attuazione o degli elementi molto specifici di un atto legislativo, che la valutazione di impatto non è in grado di rilevare.

15. D'altro canto, il servizio responsabile provvederà perché la Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza" sia associata alla consultazione interservizi, quando una proposta è tale da porre interrogativi riguardanti i diritti fondamentali, in particolare in base alla valutazione di impatto. Allo stesso modo, il servizio responsabile provvederà perché sia associata alla consultazione interservizi la Direzione generale "Relazioni esterne", quando una proposta possa incidere sui diritti fondamentali dei cittadini dei paesi terzi che si trovano all'esterno dell'Unione.

---

5 La Commissione ha già sottolineato che la valutazione d'impatto è soltanto uno strumento di aiuto ai fini decisionali, che non sostituisce il giudizio politico (v. comunicazione del 5.6.2002, COM(2002) 276 definitivo, punto 3). Tale valutazione dovrebbe esser considerata un supporto essenziale per l'esame giuridico che devono effettuare i servizi della Commissione, in particolare in sede di consultazione interservizi.

6 Tuttavia, anche le iniziative legislative non figuranti nel programma legislativo e di lavoro della Commissione possono essere incluse tra le iniziative per le quali è prevista la valutazione d'impatto.

16. Anche gli atti normativi e le decisioni che la Commissione stessa adotta - direttamente in base al trattato o nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi e mediante le procedure di comitatologia - possono presentare aspetti delicati per quanto riguarda i diritti fondamentali. La preparazione di questi atti è soggetta anch'essa alla procedura di consultazione interservizi, per controllarne la conformità con la Carta secondo i principi esposti. A differenza delle proposte legislative, tuttavia, gli atti normativi e le decisioni della Commissione non sono corredati da una relazione, né formano obbligatoriamente oggetto della valutazione di impatto. Nondimeno, si potrà procedere eccezionalmente a un simile esame quando, a parere del servizio responsabile, lo giustifichi la rilevanza degli effetti prevedibili dell'atto normativo previsto e lo consenta il quadro legislativo.

III. Come prendere in considerazione i diritti fondamentali nella valutazione di impatto

17. La valutazione di impatto è uno strumento che la Commissione utilizza dal 2002[7]. L'idea di base era sostituire la prassi allora seguita, di effettuare valutazioni di impatto per singoli settori, integrando tali valutazioni in un unico strumento globale esteso a tutti i settori, riguardante gli effetti sui piani economico, sociale e ambientale. Nell'ottobre 2004 la Commissione ha adottato una relazione[8] in cui si valutano i risultati iniziali e si indicano i provvedimenti necessari per migliorare ancora questo strumento. In base a tale relazione si sta preparando il testo riveduto degli orientamenti in materia di valutazione d'impatto che si applicheranno in futuro. Tali orientamenti contengono un nuovo elenco di verifica ("checklist") dei vari effetti da prendere in considerazione ai fini della valutazione[9].

18. Per tener conto in misura più completa della dimensione dei diritti fondamentali, nell'elenco di verifica, figurante nel testo riveduto degli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, sono state inserite varie altre domande, riguardanti specificamente i diritti fondamentali. In tal modo, si dovrebbe assicurare che siano identificati tutti gli effetti sui diritti fondamentali e che se ne analizzi la proporzionalità rispetto alla portata ed estensione.

19. L'elenco di verifica continuerà ad essere ripartito in tre categorie d'impatto: gli effetti sul piano rispettivamente sociale, economico e ambientale. Anziché creare una quarta categoria distinta per i diritti fondamentali o una suddivisione all'interno della categoria degli effetti sul piano sociale, le domande supplementari riguardanti i diritti fondamentali sono state inserite nelle attuali tre categorie, secondo il loro nesso con gli elementi già figuranti nell'elenco. Il motivo di questa impostazione è che i diritti fondamentali enunciati nella Carta sono svariati e interessano trasversalmente tutti i settori. Per esempio, gli effetti riguardanti il diritto di proprietà, la libertà d'impresa o la libertà professionale e il diritto di lavorare possono essere meglio individuati e valutati all'interno della categoria degli "effetti economici" e, analogamente, si dovrebbero includere nella categoria degli "effetti sociali" le domande relative ai diritti sociali. Introdurre una nuova categoria, la quarta, sui "diritti fondamentali"

---

7 Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 definitivo, del 5.6.2002.

8 SEC(2004) 1377.

9 Tale elenco sostituirà quello figurante all'allegato II del documento SEC(2004) 1377.

potrebbe portare a inutili ripetizioni da parte dei servizi che effettuano la valutazione, invece che far meglio incentrare l'attenzione sugli effetti concreti che possano essere pertinenti a tali diritti. Introdurre una suddivisione nella categoria degli "effetti sociali" non consentirebbe di rispecchiare in misura adeguata la varietà dei diritti sociali, economici e politici enunciati nella Carta, né il rapporto di equilibrio tra loro.

IV. Come prendere in considerazione i diritti fondamentali nella relazione

20. In alcune recenti proposte legislative della Commissione, la relazione già comprende un esame più o meno minuzioso del rispetto dei diritti fondamentali. Tuttavia, non si tratta di una prassi sistematicamente applicata a tutte le proposte che hanno sollevato interrogativi attinenti ai diritti fondamentali, per le quali la Commissione ha inserito il considerando standard "rispetto della Carta", come deciso dalla Commissione il 13 marzo 2001. Allo stesso tempo risulta necessario definire degli orientamenti per determinare quali proposte legislative debbano prevedere il considerando "Carta".

21. La Commissione ha deciso, il 13 marzo 2001, l'inclusione del considerando qualora "le proposte legislative presentino un nesso specifico con i diritti fondamentali". Contrariamente alla regola relativa al considerando sul principio di sussidiarietà, non è stata prevista in questo caso, a ragion veduta, un'applicazione sistematica: non sembra né possibile né auspicabile impartire istruzioni particolareggiate al riguardo. I servizi devono trovare un giusto equilibrio tra il rischio della banalizzazione, che risulterebbe da un uso generalizzato del considerando, e la vigilanza necessaria per assicurare che sia individuato ogni serio interrogativo riguardante il rispetto di un diritto fondamentale.

22. È tuttavia possibile *enunciare due criteri, che non si escludono a vicenda, ai quali attenersi* nella pratica. Il considerando "Carta" è opportuno:

- quando, in base alle informazioni riportate nella valutazione d'impatto, risulti che la proposta legislativa comporta una *limitazione* di un diritto fondamentale, che deve essere giustificata ai sensi dell'articolo 52 della Carta[10]; inoltre, quando vi sia una disparità diretta o indiretta di trattamento, che è necessario giustificare in relazione all'uguaglianza di tutti dinanzi alla legge e al principio di non discriminazione;

- quando la proposta legislativa sia intesa a *dare attuazione* o a *promuovere* un particolare diritto fondamentale.

23. È inoltre opportuno stabilire la regola che, d'ora in poi, per ogni proposta legislativa che preveda il considerando "Carta", si debba includere nella relazione una sezione in cui siano esposti in breve i motivi che consentono di ritenere che i diritti fondamentali sono stati rispettati.

[10] Riprodotto all' articolo II-112 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

24. Tale regola ha un duplice obiettivo:

– anzitutto, la Commissione renderà nota al pubblico la propria valutazione giuridica del rispetto dei diritti fondamentali della Carta, nell'ambito di ogni iniziativa legislativa che sollevi seri interrogativi in proposito, evitando così la critica, che le è stata talvolta mossa in passato, di limitarsi ad affermare la conformità con la Carta includendo il considerando standard, ma senza spiegare quali motivi l'hanno portata a trarre tale conclusione;

– inoltre, come per l'inclusione dei diritti fondamentali nella valutazione d'impatto, tale regola mira a rafforzare l'efficacia del controllo interno. Infatti, l'obbligo dei servizi responsabili di elaborare, nel loro progetto di relazione, un sunto riguardante il rispetto dei diritti fondamentali sensibilizzerà i servizi stessi a tale problematica e offrirà una base migliore per l'esame giuridico formale, in sede di consultazione interservizi. Il Servizio giuridico dovrà rivolgere particolare attenzione a questa parte della relazione e prestare tutta l'assistenza necessaria per la redazione definitiva.

V. Monitoraggio da parte del gruppo dei commissari incaricato del controllo interno del rispetto dei diritti fondamentali

25. Anche se il controllo interno del rispetto della Carta spetta essenzialmente ai servizi, è tuttavia importante che i membri della Commissione, in particolare il gruppo "Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità", ne seguano da vicino il funzionamento ed i principali risultati. Il Servizio giuridico informerà periodicamente il gruppo dei Commissari sui casi significativi di applicazione del controllo interno dei diritti fondamentali. In casi molto particolari di iniziative legislative che richiedano un delicato equilibrio tra vari diritti fondamentali antitetici, il gruppo potrebbe anche essere chiamato a definire orientamenti politici, entro i limiti dei poteri discrezionali previsti dalle disposizioni della Carta.

26. Infine, nel 2007 il gruppo riceverà un bilancio generale di tale controllo interno, elaborato dal Servizio giuridico, d'intesa con la Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza" e con il Segretariato generale, eventualmente corredato da proposte volte a modificare o integrare, in base all'esperienza acquisita, la metodologia qui descritta. Quando entrerà in funzione l'Agenzia dei diritti fondamentali, prevista per il gennaio 2007, ci si potrà avvalere, nell'ambito della presente metodologia, dei lavori e dell'azione di questa futura agenzia, che amplierà l'azione dell'Osservatorio di Vienna sul razzismo e la xenofobia.

VI. Monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali nei lavori del legislatore

27. La responsabilità della Commissione, in qualità di custode dei trattati e quindi dei diritti fondamentali, non si esaurisce nel momento in cui una proposta viene presentata al legislatore.

28. La Commissione - e in particolare il gruppo di Commissari - seguirà i lavori dei due rami del potere legislativo anche nell'ottica del rispetto dei diritti fondamentali, soprattutto nel caso di questioni particolarmente delicate sotto il profilo di tali diritti o quando, nell'iter legislativo, siano presentate argomentazioni relative a questi diritti. La Commissione difenderà il livello di tutela dei diritti fondamentali stabilito

nelle proposte legislative e metterà in guardia contro eventuali tentativi ingiustificati del legislatore di ridurre tale livello.

29. Infine, la Commissione si riserverà il diritto di presentare, previo esame politico caso per caso, un ricorso in annullamento per violazione dei diritti fondamentali, quando ritenga che vi sia stata una violazione e che sia assolutamente esclusa la possibilità di considerare compatibile con i diritti fondamentali l'atto adottato.

VII. Pubblicità del controllo interno dei diritti fondamentali

30. Il controllo interno del rispetto dei diritti fondamentali effettuato sulle proposte legislative della Commissione deve essere oggetto di adeguata comunicazione destinata ai cittadini europei.

31. Tale maggiore pubblicità servirà a un triplice obiettivo:

- la Commissione conferirà visibilità alle sue azioni per il rispetto dei diritti fondamentali, rafforzando così la credibilità delle sue iniziative;
- una simile pubblicità promuoverà anche l'immagine della Carta quale vettore essenziale dell'identità europea dei cittadini, fondata su valori comuni;
- infine, la sensibilizzazione del pubblico incoraggerà i cittadini e la società civile a far valere i loro diritti fondamentali nelle consultazioni condotte dalla Commissione, il che consentirà di tener conto in misura più completa di questi diritti e di promuoverli con maggiore risolutezza nell'ambito delle politiche dell'Unione.

32. La comunicazione al pubblico di tale attività della Commissione si articolerà su tre livelli:

- anzitutto, la comunicazione informerà le altre istituzioni e il pubblico sui principi del controllo interno della conformità ai diritti fondamentali delle proposte legislative della Commissione con i diritti fondamentali;
- inoltre, la pubblicità dei documenti relativi alla valutazione d'impatto e la sezione della relazione dedicata ai diritti fondamentali permetteranno alle altre istituzioni e al pubblico di constatare in concreto il controllo delle iniziative legislative in relazione alla Carta;
- infine, ogni volta che nel quadro dell'elaborazione delle sue iniziative - e in particolare nel quadro dello studio di impatto - la Commissione consulterà le parti interessate, la società civile e il pubblico in generale, essa richiamerà l'attenzione sui diritti enunciati nella Carta e sul proprio controllo interno del rispetto di tali diritti, sollecitando le parti consultate a far valere i loro diritti fondamentali. Questo *modus operandi* è essenziale per garantire che le valutazioni d'impatto siano complete ed equilibrate e, più in generale, per promuovere un'autentica "cultura dei diritti fondamentali" all'interno dell'Unione europea.